

6

Norsk utenrikspolitikk og den latinamerikanske «venstrebølgen»: mellom ideologi og realpolitikk

Benedicte Bull

En vårkveld i 2011 stod ikke mindre enn fem ministre samtidig på podiet på Litteraturhuset. De overgikk hverandre i superlativer for å beskrive betydningen av samarbeidet med et latinamerikansk land. Anledningen var lanseringen av regjeringens nye Brasil-strategi. Daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre skrev at: «Hvorfor skal Norge satse på Brasil? Kortversjonen er at økt tilstedeværelse i dette nye maktsenteret er i vår egen interesse og i vår felles interesse. Brasil-strategien er ikke bare regjeringens strategi, den er blitt til i tett samspill med alle interesserte i Norge – fra næringsliv til kultur, fra akademia til frivillige organisasjoner og urfolks organisasjoner. Dermed er dette Norges strategi for norske aktører og interesser med nedslagsfelt i Brasil. Vår ambisjon er å bli en foretrukket og naturlig samarbeidspartner for Brasil» (Støre 2011: 57).

Brasil-strategien kom fem år etter Utenriksdepartementets første Latin-Amerika-strategi. I løpet av de fem årene hadde statsministeren og ulike ministre vært i hektisk reisevirksomhet til regionen, mens fire presidenter og en rekke ministre på den latinamerikanske venstresiden hadde kommet den

andre veien.¹ Mens Latin-Amerika historisk verken hadde hatt særskilt stor politisk eller økonomisk betydning for Norge, hadde regionen plutselig krabbet oppover på den norske utenrikspolitiske agendaen.

Opposisjonen hevdet at Latin-Amerika-satsingen var et resultat av en ideologisk basert nyorientering mot en region som hadde tatt et klart skritt til venstre. Allerede i en utviklingspolitisk debatt i 2006 sa Høyre-leder Erna Solberg at: ”Norge er ikke tjent med ideologisk basert støtte til autoritære regimer i Latin-Amerika. Dette må ikke gå ut over de aller fattigste landene som trenger bistanden mest”, mens Høyres Finn Martin Vallersnes fulgte opp med å spørre: ”Kan vi være trygge på at Arbeiderpartiet fortsatt vil beholde fattigdomsfokuset i bistanden og ikke la seg rive med til fordel for mellominntektsland i en slags ideologisk beruselse?”²

Men var egentlig den rød-grønne politikken overfor venstreregimene preget av ideologi? I dette kapitlet tar jeg for meg perioden mellom 2005 og 2013 da det tilsynelatende ble gjort en betydelig endring i utenrikspolitikken overfor en relativt fjern verdensregion, Latin-Amerika. Jeg argumenterer for at selv om man retorisk la vekt på de nye regjeringenes utspring fra folkelige bevegelser og politikk for å minske ulikheter og styrke fellesskapet i tråd med en venstreorientert ideologi, lå det realpolitiske interesser og en politikk som hadde bred tverrpolitisk oppslutning bak de tyngste satsingsområdene: økonomiske forbindelser (først og fremst til Brasil) og skogsatsingen. I tillegg var Latin-Amerika-politikken basert på en videreføring og utdypning av «engasjementspolitikken» som hadde spilt en viktig rolle i Norges utenrikspolitikk siden 1990-tallet.

Det som skjedde mellom 2006 og 2013, var snarere at Latin-Amerika-politikken ble innlemmet i en generell utenrikspolitisk orientering. Latin-Amerika-politikken har alltid vært noe annerledes enn utenrikspolitikken generelt. Den har samtidig vært marginal og mer autonom enn politikken overfor andre områder. Den har også vært mer påvirket av ikke-statlige aktører, først og fremst NGO-er. Mens NGO-innflytelsen fortsatte på 2000-tallet, ble den utfordret av næringslivsinteresser, samtidig som det ble gjort et forsøk

1 Presidentene som var i Norge, var Brasils president Luiz Inacio ”Lula” da Silva (2007), Chiles president Michelle Bachelet (2007), Bolivias president Evo Morales (2010) og Uruguays president José ”Pepe” Mujica (2011). Venezuelas president Hugo Chávez var på norgesbesøk allerede i oktober 2002, under Kjell Magne Bondevik (KrF) sin andre regjering.

2 http://www.rorg.no/Aktuelt/Latin_Amerika/Debatt_i_Stortinget/index.html

på å innlemme det som hadde vært et utenrikspolitisk sidespor, i en mer generell «mainstream» strategi. I dette kapitlet setter jeg Latin-Amerika-politikken under venstrebølgen i en historisk kontekst, før jeg går igjennom endringene mellom 2006 og 2013 og til slutt diskuterer dilemmaene som denne politikken medførte.

Latin-Amerika i norsk utenrikspolitikk: marginal, kontroversiell og gradvis mindre autonom

Utenrikspolitikk generelt og norsk utenrikspolitikk i særdeleshet blir gjerne sett på som noe som ligger svært stabilt over tid. Det har med internasjonale strukturelle forhold å gjøre – Norge er et lite land, med et relativt begrenset bevegelsesrom – og det har å gjøre med eksistensen av en grunnleggende (om enn ikke altomfattende) konsensus i norsk utenrikspolitikk omkring NATO-medlemskap og tette bånd til USA. Som et lite land med historisk tette bånd til USA, har Norges utenrikspolitikk ofte dreid seg om å finne roller som gir rom for personlig og partipolitisk initiativ, deltakelse og innflytelse fra det sivile samfunnet og næringslivsinteresser uten å gå på tvers av det overordnede samarbeidet med USA. Endringene som har funnet sted i utenrikspolitikken, har først og fremst vært et resultat av endringer i den geopolitiske konteksten – slutten på den kalde krigen, Sovjetunionens fall, styrkingen av EU, og senere styrkingen av Kina og veksten i en rekke andre «fremvoksende økonomier». De mindre endringene har vært et resultat av endret partitilhørighet hos regjeringspartier og sammensetningen av Stortinget, påvirkning fra sivilt samfunn (NGO-er) og næringsliv samt personlige preferanser hos utenriksministeren. Sistnevnte har betydning på tross av innenrikspolitiske begrensninger: regjeringens parlamentariske plattform; hvorvidt det er en ettpartiregjering eller en koalisjonsregjering; flertallsregjering versus mindretallsregjering og forholdet til embetsverket. Som vist av Neuman, er det også en tendens over tid til at Statsministerens kontor har tatt over mer av utenrikspolitikken, noe som kan ha hatt betydning for visse endringer (Neuman 2010).

Fra konform og marginal til kontroversiell

Latin-Amerika-politikken har siden 1970-tallet stått i en slags særstilling i norsk utenrikspolitikk. Frem til kuppet i Chile i 1973 var Latin-Amerika viet

svært begrenset oppmerksomhet, og norsk politikk fulgte i stor grad USAs linje. Midt i den cubanske revolusjonen ble våpeneksport til Cubas diktator Fulgencio Batista godkjent på tross av et forbud fra 1935 mot våpeneksport til land i krig eller borgerkrig. Det er lite som tyder på at våpeneksporten var motivert av press fra USA. Snarere var den et resultat av press fra tidligere forsvars- og justisminister Jens Chr. Hauge og hensynet til arbeidsplasser på Raufoss.³ I så måte var våpeneksporten til Cuba snarere et uttrykk for at man ga innenlandske hensyn (og muligens hensynet til samarbeidspartnere) forrang fremfor både internasjonalt regelverk og ideologi i Latin-Amerika-politikken. Heller ikke de første reaksjonene etter det Pinochet-ledede kuppet mot Salvador Allende 11. september 1973 ga signaler om en klar linje i Latin-Amerika-politikken. Den daværende norske ambassadøren, Julius August Fleischer, bifalt langt på vei kuppet, på tross av klare brudd på menneskerettighetene.

Dreiningen i norsk Latin-Amerika-politikk kom imidlertid relativt raskt etter. Den 11. september 1973 satt den kortvarige Lars Korvald-regjeringen, med den relativt uerfarne Dagfinn Vårvik som utenriksminister.⁴ Da Knut Frydenlund overtok som utenriksminister med Trygve Brattelis andre regjering bare en måned senere, ble det på mange måter innledningen til en ny periode. Frydenlund utnevnte Frode Nilsen til spesialutsending og senere ambassadør i Chile, med et klart mandat til å la politiske opposisjonelle bruke ambassaden som tilfluktssted, og han reddet livet til hundrevis av fengslede og forfulgte. I motsetning til revolusjonen på Cuba vakte kuppet i Chile stor oppmerksomhet i norske media. Allendes brede folkevalgte koalisjon ble sett på som langt mer i tråd med norske tradisjoner enn Castro-regimet på Cuba, og overgrepene under Pinochet ble utgangspunktet for en

3 Det er betydelig uenighet om hva som egentlig lå bak våpeneksporten. Vegard Bye og Dag Hoel hevder at våpeneksporten i stor grad var Jens Chr. Hauges verk som nestleder i styret for Raufoss Ammunisjonsfabrikker og med generelt tette bånd til norsk våpenindustri, samt en nøkkelrolle i Arbeiderpartiet og gode kontakter i USAs administrasjon (Bye og Hoel 1996; Bye 2009). Peder Wahl aviser dette og peker på et generelt press fra industrien og Handelsdepartementet som argumenterte for eksporten av hensyn til arbeidsplasser på Raufoss (Wahl 2011). Som en skjebnens ironi kom ikke våpenlasten frem til Cuba før 21. januar 1959, og den ble derfor mottatt av Castros styrker, som var begeistret, men noe overrasket over at kassene hadde USAs flagg (Bye 2009).

4 Revolusjonen på Cuba skjedde under Gerhardsens andre regjering, mens kuppet i Chile kom dagen etter stortingsvalget i 1973. Valget førte til at Korvald-regjeringen, som hadde sittet siden EF-folkeavstemningen i 1972, måtte gå og ble erstattet den 16. oktober med Trygve Brattelis andre regjering.

bred solidaritetsbevegelse med forgreininger langt inn i ledelsen i det dominerende norske Arbeiderpartiet.⁵

Motsetningen mellom Norges Chile-engasjement og USAs politikk var tydelig. Spenningene mellom å være på den ene siden en nær USA-alliert og på den andre siden en demokrati- og menneskerettighetsforkjemper i Latin-Amerika, ble enda tydeligere etter revolusjonen i Nicaragua i 1979 og borgerkrigen i El Salvador (1980–1992). Nicaragua-engasjementet i AUF, ledet an av Jens Stoltenberg, tvang etter hvert Arbeiderpartiet til å ta et klarere standpunkt mot USAs Nicaragua etter at partiet mistet regjeringsmakten i 1981, enn det hadde gjort tidligere. Endringene kom i form av støtte til ulike solidaritetsbevegelser og arbeid i utenrikskomiteen. En reise til Mellom-Amerika i 1983 overbeviste utenrikskomiteen om at USAs politikk hadde gått for langt i menneskerettighetsovergrep og manglende sosial rettferdighet, og i 1984 gikk den til det symboltunge skrittet å sende et fredsskip til Nicaragua. Selv om verken utenriksminister Svenn Stray eller statsminister Kåre Willoch var særlig begeistret for det, gikk det igjennom, ikke minst på grunn av en allianse mellom Arbeiderpartiet og KrF (Bye 2014). Da Arbeiderpartiet kom tilbake til makten i 1986, ble deres tilnærming til Nicaragua offisiell politikk, og i 1989 ble Nicaragua et hovedsamarbeidsland for Norge.

Kombinasjonen av opposisjon mot USAs politikk i Mellom-Amerika og en nær USA-tilknytning i den generelle forsvars- og utenrikspolitikken er blitt forklart med et slags kompromiss innad i Arbeiderpartiet. Siden Latin-Amerika-politikken ble sett på som såpass marginal for Norges kjerneinteresser, innebar det ikke stor risiko å følge en mer venstreorientert linje overfor Chile og Nicaragua, på tross av at en av Reagans nærmeste medarbeidere uttalte at han var sjokkert over Norges samarbeid med det som ble sett på som kommunistland (Bye 2014).

5 Den viktigste arbeiderpartipolitikeren med tilknytning til Chile var Reulf Steen, formann i Arbeiderpartiet 1975–1981 og sentralstyremedlem i 25 år, som var gift med Inés Vargas, visejustisminister i Allendes regjering frem til kuppet, og var ambassadør i Chile 1992–1996. Raymond Johansen ble senere gift med Vargas' datter. Solidaritetskampanjen med Chile (Chile-aksjonen) var utgangspunktet for det som i dag er Latin-Amerikagruppene (LAG).

Latin-Amerika og engasjementspolitikken: Fred, bistand og business

Murens fall brakte åpenbare endringer i perspektivene for norsk utenrikspolitikk. Fra å ha sett på seg selv om en brobygger under den kalde krigen, ble en ny rolle utformet knyttet til fredsbygging, menneskerettigheter, miljø og fattigdomsreduksjon. Jan Egeland argumenterte allerede i 1988 for at Norge hadde spesielle karakteristika som gjorde det egnet for å bidra til å gjøre verden til et bedre og mer rettferdig sted, inkludert et positivt globalt image, et økende bistandsbudsjett, få utenrikspolitiske interesser i konflikt med menneskerettigheter og en stor grad av konsensus i utenrikspolitikken (Egeland 1988). I tillegg kom det tette samarbeidet med norske sivilsamfunnsorganisasjoner som ofte satt med både inngående kjennskap til og forankring i lokalmiljøer i ulike deler av verden (Skånland 2009). Snarere enn kun å være basert på idealisme, kom dette til å bli et ledd i «de svakes geopolitikk»: et forsøk på å utvide statenes «lebensraum», ikke ved å drive maktpolitikk, men ved å bidra til å sikre en mer fredelig verden (Tunander 2008). Fra 1990 til 1997 satt Jan Egeland som statssekretær i Utenriksdepartementet og ble en av «engasjementspolitikken» fremste talsmenn.

Politikken overfor Latin-Amerika var på samme måte et typisk uttrykk for denne «engasjementspolitikken» og noe litt særegent. Rollen man spilte i fredsprosessen i Guatemala fra tidlig på 1990-tallet, var et klart uttrykk for dette blikket for «muligheter». Norge hadde opparbeidet seg en rolle i Guatemala gjennom frivillige organisasjoners tilstedeværelse – først og fremst Kirkens Nødhjelp, men også Norsk Folkehjelp. Støtten til Esquipulas-prosessen og fredsprisene til Oscar Arias (1987) og Rigoberta Menchú (1992) styrket også Norges image som en fredsnasjon. Samtidig var USA blitt stadig mer kritisk til guatemalanske myndigheters menneskerettighetspolitikk, og så positivt på en fredsprosess. På en måte som det kanskje ikke var blitt gjort på før, ble bistanden brukt som en viktig døråpner og et virkemiddel (se Nissen, 2010 og kapittel 7).⁶

6 I perioden 1991–1996 ga Utenriksdepartementet vel 7 millioner kroner i støtte til Kirkens Nødhjelps arbeid som tilrettelegger i fredsprosessen. Norge stilte umiddelbart etter undertegningen av fredsavtalen 23 mill. kroner til disposisjon for demobiliserings-, rehabiliterings- og reintegreringstiltak. Senere har om lag 80 % av den norske bistanden på ca. 100 mill. kroner per år gått til tiltak for å fremme fred, respekt for menneskerettighetene, demokrati og godt styresett. Det er også gitt betydelige norske midler til FNs verifikasjonsteam for implementering av fredsavtalen (MINUGUA). Støtte til gjennomføring av fredsavtalen omfatter bidrag til sosial og økonomisk utvikling; fred, demokrati og menneskerettigheter og støtte til kvinner og likestilling. Norge var også en av de viktigste bidragsyterne til arbeidet til Sannhetskommisjonen, som la frem sin rapport den 25. februar 1999.

Like viktig for Latin-Amerika-politikken på 1990-tallet var den alliansen som ble skapt mellom KrF og venstresiden i norsk politikk på 1980-tallet med fokus på bistand. Siden man gjennom 1990-tallet hadde to arbeiderpartiregjeringer og en sentrumsregjering (Gro Harlem Brundtland, 1990–1996, Torbjørn Jagland, 1996–1997, Kjell Magne Bondevik, 1997–2000), er det kanskje ingen stor overraskelse. Det er imidlertid tydelig at det var liten opposisjon mot denne linjen, også blant opposisjonspartiene på Stortinget.

Hovedsamarbeidslandene var Guatemala og Nicaragua, og i bistandsbudsjettet var Latin-Amerika ensbetydende med Mellom-Amerika. Statssekretær Jan Egeland hadde imidlertid lenge også hatt et engasjement for Colombia, der han hadde vært utvekslingsstudent og jobbet i en frivillig organisasjon (se Nissen, kapittel 7). Det var gjennom Egeland at Norge ble invitert til å involvere seg i fredsprosessen i Colombia. Henvendelsen gikk direkte til Regjeringen/Utenriksdepartementet allerede før Andrés Pastrana, som senere skulle lede fredsprosessen der Jan Egeland var involvert som spesialutsending fra FN, ble valgt som president (den såkalte Caguán/Pastrana-prosessen, 1999–2002).

Samtidig lanserte Næringsdepartementet en Latin-Amerikaplan i 1996, under Torbjørn Jaglands regjering. Utgangspunktet for planen var samlingen av ansvaret for de næringspolitiske virkemidlene i ett departement, inkludert støtteordningene i SND og Forskningsrådets virksomhet, til garantiordningene i GIEK, NORTRAS markedsføring av Norge som reisemål og Eksportrådets tjenesteytelser og eksportfremmeordninger. Sentral var også etableringen av Norfund som en spydspiss i Norges investeringer i utviklingsland i 1997. Dette skulle ifølge daværende næringsminister Grete Knutsen legge til rette for utviklingen av et «team Norway». Bakgrunnen for å fokusere på Latin-Amerika var at dette var sett på som et relativt uutnyttet marked, som bare stod for rundt 2 prosent av Norges handel, men med et langt større potensial. Målsettingen var følgende: *”Latin-Amerikaplanen skal bidra til å styrke de økonomiske forbindelsene mellom Norge og Latin-Amerika på en slik måte at de samtidig bidrar til økt verdiskapning og en bærekraftig utvikling i Norge og samarbeidslandene.”* De prioriterte sektorene var i første omgang maritim sektor, dvs. varer og tjenester knyttet til skipsfart og fiskeri, petroleumssektoren, vannkraftsektoren og fisk og fiskeprodukter.⁷

7 Knutsen, Grete, presentasjon av Latin-Amerikaplanen. Tale til Seminar om Latin-Amerika, Hotel Bristol, Oslo, 30.01.97, nærings- og handelsminister Grete Knutsen.

Handels- og næringsdepartementets Latin-Amerika-plan var den første helhetlige næringslivssatsingen i Latin-Amerika. Selv om en næringslivssatsing kunne forstås som et brudd med strategien som ble utmeislet på 1980-tallet til støtte for folkelige bevegelser og venstreorienterte regjeringer, så ble den heller en del av en utenrikspolitisk strategi der støtte til demokrati, menneskerettigheter, urfolk, miljø og norsk næringsliv ble fremstilt som ulike sider av samme sak. Det ble fulgt opp da Kjell Magne Bondevik tok over og Strategien for næringsutvikling i Sør ble lansert.⁸ Som et ledd i den gikk Norge i 1998 inn i Det interamerikanske investeringsselskapet (IIC), som er Den interamerikanske utviklingsbankens organisasjon for stimulans av private investeringer i Latin-Amerika. Samme år ble det inngått en femårig MoU mellom Olje- og energidepartementet og det venezuelanske departementet for energi og gruvedrift.⁹ Latin-Amerika ble sett på som en ny region av muligheter i en globalisert verden. Som Bondevik uttrykte det under en middag under et besøk av daværende president i Argentina i 1998: «Etter mange år som mulighetenes og morgendagens kontinent, opplever Argentina og Latin Amerika i dag en dynamisk utvikling. For Argentina og Latin Amerika betyr dette øket velstand og fremtidstro for nye befolkningsgrupper. For oss betyr det ikke bare nye handels- og investeringsmuligheter, men et Latin Amerika som med stigende styrke og autoritet inntar sin rettmessige plass i det mellomfolkelig samkvem. Det vinner vi alle på.»¹⁰

Denne forestillingen om harmoni mellom norske næringsinteresser og interessene ikke bare til «Latin-Amerika» som en helhetlig størrelse, men også enkeltgrupper som urfolk og sosiale bevegelser, så ikke i utgangspunktet ut til å skape store motsetninger. Latin-Amerika-politikken ble på mange måter sett på som en del av bistandsporføljen og etter hvert også næringspolitikken, men etter den kalde krigens slutt var den ikke noen sentral del av utenrikspolitikken som sådan. Latin-Amerika fortsatte å være på sidelinjen. Det skulle imidlertid endre seg etter som omfanget av engasjementet økte.

8 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-stotte-til-naringsutvikling/id277101/>

9 Den ble imidlertid ikke fulgt opp i praksis, verken fra venezuelansk eller norsk side.

10 Kjell Magne Bondevik, tale ved middag på Akershus festning, 28.5.1998.

Tabell 6.1 Tiltredelse av venstreorienterte presidenter i Latin-Amerika.

Årstall	Land	President
1999	Venezuela	Hugo Chávez
2000	Chile	Ricardo Lagos
2001	Venezuela	Hugo Chávez
2003	Brasil	Luiz "Lula" da Silva
2003	Argentina	Nestor Kirchner
2005	Uruguay	Tabaré Vázquez
2006	Bolivia	Evo Morales
2006	Chile	Michelle Bachelet
2006	Brasil	"Lula"
2007	Ecuador	Rafael Correa
2006	Honduras	Manuel Zelaya
2007	Nicaragua	Daniel Ortega
2007	Venezuela	Hugo Chávez
2007	Argentina	Cristina Fernández
2008	Guatemala	Álvaro Colom
2008	Paraguay	Fernando Lugo
2009	Bolivia	Evo Morales
2009	El Salvador	Mauricio Funes
2010	Uruguay	José "Pepe" Mujica
2011	Brazil	Dilma Rouseff
2011	Peru	Ollanta Humala
2012	Argentina	Cristina Fernández
2013	Venezuela	Hugo Chávez
2013	Venezuela	Nicolás Maduro
2013	Ecuador	Rafael Correa
2014	Chile	Michelle Bachelet
2014	El Salvador	Salvador Sánchez S.
2014	Costa Rica	Luis Guillermo Solís
2014	Bolivia	Evo Morales
2015	Uruguay	Tabaré Vázquez
2017	Ecuador	Lenin Moreno

Den norske Latin-Amerika-politikken og venstrebølgen

Bondevik, Lula og Chávez

Det kan diskuteres når den såkalte venstrebølgen i Latin-Amerika begynte. Noen setter valget av Hugo Chávez som president i Venezuela i 1998 som skillet. Det var imidlertid få som i 1998 så valget av Chávez som noe tegn på at en venstrebølge var i emning. På tross av sin anti-elitistiske retorikk og løfter om sosiale reformer, hadde han som et uttalt mål å søke en «tredje vei» for Venezuela. For mange var han i større grad en representant for Venezuelas militære styrker enn en sosialist. Valget fikk derfor liten oppmerksomhet i det norske politiske miljøet. At Ricardo Lagos fra sosialistpartiet overtok som president i Chile, ble langt på vei sett på som en videreføring av politikken som var ført siden Pinochets fall i 1990, siden han var en del av koalisjonen som hadde styrt siden den gang med kristendemokrater i presidentstolen. Den store oppmerksomheten omkring en «venstrevind» i Latin-Amerika kom derfor ikke før tidligere skopusser og metallarbeider Luiz Inácio "Lula" da Silva ble valgt som president for det brasilianske arbeiderpartiet (PT) i Brasil i 2002.

Det var derfor Kjell Magne Bondeviks andre regjering (2001–2005) som ble den som først egentlig befattet seg med venstrebølgen, uten at man hadde noen klar politikk overfor Latin-Amerika som region. Overfor Venezuela var det de økonomiske forbindelsene som ble sterkest vektlagt. Statoil fikk i 2003 tildelt gasslisenser i tillegg til oljelisensene selskapet allerede hadde (gjennom selskapet Sincor, der også PDVSA og franske Total var medeiere). I tillegg til Hydro og Statoil, var norsk næringsliv representert i Venezuela gjennom blant andre Det Norske Veritas, Aker Kværner, Yara og Nera.¹¹ Handel var også høyest på agendaen da Bondevik i juli 2003 møtte Lula i Rio de Janeiro. Årsaken til at Bondevik fikk møte Lula, hadde imidlertid med hans egen versjon av «engasjementspolitikken» å gjøre: etikkinitiativet. I 1998 hadde Bondevik nedsatt en såkalt verdikommisjon som skulle «bidra til en bred verdimesig og samfunnsetisk mobilisering for å styrke positive fellesskapsverdier og ansvar for miljøet og fellesskapet». På tross av mye intern kritikk av nytten av den,

11 Dagens Perspektiv, 29.06.2004. <http://www.dagensperspektiv.no/nyheter/neringsliv/fokus-venezuela-oljekjempe-med-potensial->

fikk den en del internasjonal oppmerksomhet. Da Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) sin direktør, Enrique Iglesias, var på besøk i Norge i 1998, fattet han interesse for Verdikommisjonen og ba Norge om å finansiere et initiativ om etikk og utvikling i Latin-Amerika.¹² Under ledelse av Bernardo Kliksberg ble det satt i gang et arbeid i IDB med deltakelse av flere norske akademikere. Det viktigste var organiseringen av store konferanser, mange med flere tusen deltakere, hvor temaer som frivillighet i utviklingsprosesser, næringslivets samfunnsansvar samt etikk ble diskutert. Begrepet sosial kapital stod også sentralt.¹³

På mange måter var initiativet et forsøk på å bringe sosiale temaer inn i politikken, men samtidig å avpolitiserer samfunnsansvaret som næringsliv og politikere har. En av adressatene var det man så som en stadig sterkere polarisering av politikken i Latin-Amerika. Det var derfor ikke tilfeldig at et av de første arrangementene fant sted i Venezuela, med åpning ved president Hugo Chávez og med en rekke andre samfunnsstopper og internasjonale akademikere og toppolitikere til stede i februar 2001.¹⁴ Kontakten som Bondevik knyttet til Chávez gjennom etikk- og utviklingsinitiativet, resulterte i et statsbesøk av Hugo Chávez til Norge i oktober 2002. Mellom etikkseminaret og norgesbesøket hadde det imidlertid vært både et kuppforsøk og en generalstreik i oljeselskapet PVDSA i Venezuela, og situasjonen var naturlig nok blitt langt mer spent. Det var derfor betydelig kritikk av statsbesøket, særlig i venezuelanske eksilmiljøer i Norge, som huset mange tidligere PVDSA-arbeidere. Chávez møtte imidlertid både Bondevik, Kong Harald og Statoil-sjef Olav Fjell som alle la vekt på videre samarbeid på tross av politisk uro. Mest oppmerksomhet fikk det uansett i media at Chávez valgte å endre landingssted på vei hjem fra Norge etter en påstand om forsøk på å skyte ned flyet han kom med.¹⁵

Etikk-initiativet var forløperen til det «engasjementspolitikken» etter hvert i større og større grad gjorde: å bidra til å gi verden rundt oss en sjanse til å bli

12 http://www.dagen.no/Innenriks/Eksporterer_Verdikommisjonen-30261

13 Blant de store konferansene var følgende: "Volunteerism and social responsibility of private enterprises". Universidad Padre Hurtado in Santiago de Chile, 22–23 May 2002; Ethics and Civil Service, July 2002, Rio de Janeiro, Brazil; Social Capital, Ethics, Development and the University, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina, August 2002.

14 República Bolivariana de Venezuela, Vice-presidency of the Republic, Institutional Relations Coordination, Forum, 22–23. februar, 2001.

15 <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/10/21/351738.html>

som Norge. Etikk-initiativet speilet i stor grad Verdikommisjonen i Norge som av Bondevik og andre ble fremhevet gang på gang i ulike taler. En avpolitisert etikk-tilnærming ble imidlertid også kritisert, og vakte liten entusiasme under møtet med Lula. Lula benyttet snarere sjansen til å be om Norges støtte til Brasils kandidatur i FNs sikkerhetsråd.¹⁶ Som et resultat av møtet takket han også ja til invitasjonen til å delta på Bondeviks anti-terror forum i New York i september 2003 (O'Neill 2003). Lula deltok, men forumet som var arrangert i «etikk-kommisjonens ånd» med Eli Wiesel i spissen, endte i kringel mellom partene i Midtøsten-konflikten og ble sett på som relativt mislykket.¹⁷

De rød-grønne og Latin-Amerika

Årsakene til dreiningen

På tross av disse initiativene fra Bondevik er det liten tvil om at Latin-Amerika lå langt nede på prioriteringslisten i utenrikspolitisk sammenheng, særlig etter terrorangrepene i 2001 og krigen i Irak. Det så ut til å begynne å endre seg da Stoltenberg II-regjeringen overtok i oktober 2005 med SV og Senterpartiet på laget. Da hadde også Argentina og Uruguay gått til venstre med valget av henholdsvis Nestor Kirschner fra venstrefløyen i Peronistpartiet (tiltrådte i mai 2003) og Tabaré Vázquez for venstrekoalisjonen Frente Amplio (tiltrådte i mars 2005). To valg som fulgte like etter, ble likevel enda viktigere. I Bolivia vant kokabonden og aymara-indianeren Evo Morales presidentvalget i desember 2005, og i Chile vant Michele Bachelet presidentvalget i januar 2006. Dermed hadde Bolivia fått sin første urfolkrepresentant i presidentembetet, og Chile hadde fått sin første kvinne, som også var knyttet til demokratibevegelsen som hadde hatt sin klare norske avlegger i det chilenske eksilmiljøet.

Man kan peke på i alle fall fem hovedårsaker til at Latin-Amerika ble viet større oppmerksomhet av den rød-grønne regjeringen. Den første var en ideologisk samhörighet med de nyvalgte regjeringene. I den utviklingspolitiske redegjørelsen for Stortinget i mai 2006 sa utviklingsminister Erik Solheim at: "Det feier en venstrevind over kontinentet. Gjennom demokratiske prosesser er representanter for fagbevegelsen, urfolk og tidligere opprørsbevegelser valgt

16 <http://www.eluniverso.com/2003/07/03/0001/14/460E8884F26341748D99883163D45180.html>

17 <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/krigen-mot-terror/bondeviks-terrorkonferanse-endte-i-krangel/a/77361/>

inn i regjering i mange av landene. Dette er nye og viktige signaler fra et kontinent som har vært kjent for sin elitistiske maktstruktur og sine enorme sosiale forskjeller. Bak de nye lederskikkelsene står folkelige og politiske bevegelser som trenger hjelp for å lykkes i å skape demokrati og mer rettferdig fordeling. Det er ønskelig å styrke disse bevegelsene gjennom å utveksle erfaringer med oss om vår nordiske velferdsmodell og hvordan vi regulerer bruk av våre naturressurser.»¹⁸ Av alle de tungt symbolske skiftene som fant sted i Latin-Amerika, var det imidlertid Evo Morales' styre i Bolivia som ble tyngst vektlagt av Solheim, siden han hadde både urfolks- og fagforeningsbakgrunn og var kommet seg opp fra svært vanskelige kår.¹⁹

Den andre faktoren var regjeringens mer offensive rolle overfor multilaterale institusjoner og en endret global politikk. Regjeringsplattformen «Soria Moria-erklæringen» nevner ikke Latin-Amerika eller noen annen spesiell region (bortsett fra Nordområdene). Den legger imidlertid opp til en ambisiøs global politikk som også innebærer en venstredreining overfor globale institusjoner. I større grad enn tidligere snakket man om rettferdighet og fordeling, og man gikk eksplisitt ut mot markedsorientering og de globale finansinstitusjonenes kondisjonalitetskrav.²⁰ I dette så man i flere regjeringer i Latin-Amerika som klare allierte, særlig etter at ideen om en egen utviklingsbank styrt fra Latin-Amerika (Banco del Sur) ble lansert i 2004, og man jobbet hardt for en endring i strukturen av både Verdensbanken, IMF og FN. At arbeidet for en mer rettferdig global struktur fikk så stort gjennomslag, var utvilsomt relatert til at SV var kommet inn i regjering, og ikke minst deres langvarige nære forhold til ulike frivillige organisasjoner. Koblingen til NGO-ene ble også viktig for Latin-Amerika-strategien.

Den tredje faktoren var personlige preferanser og kontakter. Det er tvilsomt om man hadde fått en Latin-Amerika-satsning uten Erik Solheim i regjeringen. Selv om SV hadde vennskapsbånd til flere partier som nå satt med regjeringsmakt, skriver Solheim i sin memoarbok: «Da jeg ble Utviklingsminister i 2005 så kom jeg med en klar forståelse av at Latin-Amerika var kontinentet jeg ikke brydde meg stort om.» Han skriver videre: «... Men Vegard Bye, en gammel Latin-Amerika ekspert, fikk meg til å tenke annerledes. Han ba meg om å

18 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utviklingspolitisk-redegjorelse-i-storti/id273494/>

19 Dette kommer frem både ved å se på hans taler og i intervjuer med nære medarbeidere i UD.

20 Soria Moria-erklæringen: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09.

åpne øynene” (Solheim 2013: 295). Erik Solheim var derfor svært viktig for at Latin-Amerika-strategien fikk gjennomslag. Det var imidlertid klart at det var utenriksminister Jonas Gahr Støre som var den ledende kraften i Norges utenrikspolitikk. Mens han viste begrenset interesse for Latin-Amerika som sådant, var han tydelig på å ønske seg Brasil som en sentral samarbeidspartner. Statsminister Jens Stoltenberg på sin side hadde et spesielt forhold til Latin-Amerika etter å ha fått sin politiske oppvåkning gjennom solidaritetsarbeid i Nicaragua. Han var også styremedlem i «Chileaksjonen» og hadde deltatt som valgobservatør under folkeavstemningen om demokrati i Chile i 1988.²¹

De ledende figurene i norsk utenrikspolitikk hadde dermed alle en viss personlig interesse i Latin-Amerika, selv om interessene var nokså ulike. At satsingen på Latin-Amerika ble så stor, kan imidlertid ikke forstås uten å se på to mer generelle endringer i norsk utenrikspolitikk knyttet til definering av kjerneinteresser og endringer i den globale økonomiske strukturen: for det første klimapolitikken og skogsatsingen og for det andre Brasils vekst og de store norske investeringene i Brasil. Latin-Amerika fikk en stor rolle i skogsatsingen på grunn av Amazonas og det enorme potensialet reduksjon av avskoging i Amazonas har for å redusere klimautslipp. St.meld. nr. 13 (2008–2009) peker på at skogsatsingen finner sin plass innenfor arbeidet for å sikre globale fellesgoder: «Norges initiativ spiller en viktig katalytisk rolle gjennom å påvirke de multilaterale organisasjonene og andre land til å bidra til et nødvendig, globalt fellesløft for å forebygge klimaendringer.» Dette var en del av oppfølgingen av det tverrpolitiske klimaforliket i Stortinget fra januar 2008 hvor bare Frp ikke var med. Å bidra til å redusere klimaendringer kan sies å være helt i tråd med tenkningen omkring «de svakes geopolitikk» og engasjementspolitikken: Det vil være i vår langsiktige interesse å bidra til reduserte klimautslipp. Latin-Amerika ble en viktig samarbeidspartner i så henseende, og Norge fikk en rolle å spille særlig på grunn av stadig økte statlige inntekter grunnet oppsvinget i oljeprisen.

Satsingen på å styrke samarbeidet med Brasil ble av Jonas Gahr Støre begrunnet med at Brasil var blitt et av Norges viktigste investeringsområder og derfor måtte regnes om et av våre «nærområder» selv om det fysisk lå langt borte: «Men vi kommer ikke unna at Norges tradisjonelle utenriks- og sikkerhetspolitikk også må fokusere på der vi ligger og krever et fokus på det

21 Jens Stoltenberg, middagstale ved president Michelle Bachelets besøk i Norge, 31.05.2007.

som er nær oss. Nederland er Norges fjerde største handelspartner. Norge eksporterer for 15 milliarder kroner i året til Tsjekia. Og selv om mange ikke er opptatt av Tsjekia, er tanken på at vi dropper Praha for å styrke oss i Bangalore en tanke som ikke tar hensyn til materielle forhold. Her ser vi også et kraftig økende norsk nærvær i Brasil som også medfører økt interesse rundt Brasil. UD følger dette opp med økt nærvær og tilstedeværelse gjennom diplomatiske ressurser» (Jonas Gahr Støre i Røen et al. 2010).

Med andre ord var det som etter hvert ble kritisert av opposisjonen for å være en ideologi-basert politikk for å knytte seg til likesinnede regimer, i stor grad motivert ut fra utenrikspolitiske og økonomiske interesser som det var bred politisk enighet om: klima- og skogsatsingen og norsk økonomisk engasjement i fremvoksende økonomier. Det var først da disse politikkområdene kom i konflikt med andre politiske prioriteringer, at ting begynte å bli komplisert.

Latin-Amerika-satsingen tar form

Selv om man hadde en fornyet interesse for Latin-Amerika, lå det i utgangspunktet ingen strategisk tenkning omkring hvordan man skulle tilnærme seg regionen, til grunn. Latin-Amerika-seksjonen i UD fikk derfor i oppdrag å utarbeide en Latin-Amerika-strategi ved inngangen til 2006. Deres grep for å gjøre det var å sammenkalle representanter fra det «sivile samfunn»: NGO-er, akademikere og næringslivsrepresentanter, for å gi innspill. Mange var blant lederne av solidaritetsbevegelsen som jobbet med Latin-Amerika på 1970- og 1980-tallet. Å basere strategiarbeidet på anbefalingene til en sammenkalt gruppe av eksterne var i seg selv i tråd med «engasjementspolitikken». Gruppens anbefalinger var også med videreutviklingen av engasjementspolitikken under den rød-grønne regjeringen. Det ble vektlagt at man nå hadde flere likesinnede land å samarbeide med i Latin-Amerika, men også at man burde satse på sektorer der Norge hadde spesielle fortrinn, som olje, gass og vannkraft, og at man burde styrke arbeidet for sivilsamfunn, gjennomføre tiltak for sosial dialog og trepartssamarbeid og bidra til å bygge opp en bedre statlig forvaltning (Utenriksdepartementet 2006). Dette var klart i tråd med en stadig mer dominerende tanke om å bruke egen samfunnsstruktur som modell for engasjement i andre land.

I motsetning til tidligere ble også kunnskapsoppbygging vektlagt. Det ble sett på som en viktig begrensning i utarbeidelsen av en Latin-Amerika-politikk at forskning og undervisning om Latin-Amerika var svært begrenset i Norge. Å bygge opp et «varig kunnskapsmiljø» ble derfor en sentral

målsetting. Uten at det var klart uttalt, ville etablering av et slikt kunnskapsmiljø også etablere en ny pressgruppe som kunne skape et større mangfold i innspill og balansere ofte motstridende syn mellom grupper som Latin-Amerikagruppene, Norsk folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og andre på den ene siden og næringslivet på den andre. Jobben med å utrede modeller for kunnskapsoppbygging ble gitt til konsulentfirmaet Agenda og gjennomført i samarbeid med representanter fra universitetene i Oslo og Bergen. Det ble vurdert ulike modeller, inkludert å etablere et Latin-Amerika-institutt, men man falt til slutt ned på å etablere et Latin-Amerika forskningsnettverk og et finansieringsprogram for Latin-Amerika-forskning i Forskningsrådet og å styrke utvekslingen med latinamerikanske universiteter, særlig i Argentina, Brasil og Chile. Det siste ble nedfelt i Kunnskapsdepartementets Latin-Amerika-strategi (Kunnskapsdepartementet 2009).

Sammenhengene i Latin-Amerika-politikken ble oppsummert som følger av Erik Solheim under et debattmøte i 2008:

Da jeg kom inn som statsråd mente jeg at vi måtte åpne opp for alt det positive som var i ferd med å skje i Latin-Amerika. Vi hadde hatt et sterkt Latin-Amerika-engasjement knyttet til kampen mot diktaturene i Chile og Argentina, men dette hadde svunnet hen i takt med den positive utviklingen. Engasjementet og den politiske kontakten var blitt svært begrenset. I skyggen av dette hadde det skjedd mye annet. Mange norske ungdommer hadde begynt å studere spansk. Næringslivet hadde oppdaget Latin-Amerika, først og fremst Brasil og Chile. Det vi trakk som konklusjon var at vi må heve kunnskapsnivået om regionen og det bidrar vi til gjennom styrket forskningsinnsats. Videre har vi definert tre innsatsområder for vårt engasjement i regionen. Vi er små i regionen og det er liten gjensidig kjennskap. Vår innsats må derfor spisses rundt noen få innsatsområder. Disse er regnskogsbevaring og miljø, da i første rekke med Brasil. Det andre er forvaltning av olje- og gassvirksomheten. Det tredje er næringslivets sosiale ansvar og modeller for samarbeid mellom næringsliv, fagbevegelse og myndigheter (Erik Solheim, tale på debattmøte med Mauricio Rojas (medlem av Sveriges Riksdag), Civita 4. mars 2008).

Vridningen mot en politikk som var rettet mot Norges interesser, vakte imidlertid etter hvert reaksjoner også innenfor UD som så med bekymring på at Norge forlot sin tidligere rolle som støttespiller for sivilsamfunn og urfolk i de fattige mellomamerikanske landene. Derfor ble det også bestilt en utredning om Norges interesser i Mellom-Amerika for å se om man kunne klare å

omdefinere samarbeidet med den gamle bistandsregionen innenfor den nye rammen. Konsulentgruppen fant relativt begrensede direkte interesser utover skipsfartsinteresser i Panama og muligheter for vannkraftutbygging. Man baserte derfor tenkningen om interesser på et svært utvidet interessebegrep som inkluderte interessene i levende urfolkskulturer og fattigdomsreduksjon (Bull et al. 2008).

Flere av punktene fra Latin-Amerika-strategien ble raskt fulgt opp. Initiativet for å styrke dialogen mellom partene i arbeidslivet og å styrke næringslivets samfunnsansvar i Brasil var allerede under utredning parallelt i en rapport om mulighetene for å styrke sosial dialog i Brasil. Dette arbeidet resulterte i en rekke Corporate Social Responsibility-prosjekter samt et samarbeid mellom fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner i Norge og Brasil (LO-NHO og CUT-CNI) (se Opsvik, kapittel 4) og etableringen av et norsk-brasiliansk forum for sosial dialog (i 2009). I oktober 2009 ble det avholdt en stor konferanse i Brasilia med formål å drøfte hvordan erfaringer fra den norske samarbeidsmodellen i arbeidslivet kunne brukes i Brasil. En brasiliansk delegasjon besøkte Norge i mai 2010. En annen oppfølging av tanken om å støtte sosial dialog ble satt i gang etter at Mauricio Funes vant presidentvalget i El Salvador i 2009 med støtte fra den tidligere geriljabevegelsen, nå et venstreorientert parti, FMLN, som lenge hadde vært SVs søsterparti. Det utfordret det hegemoniet det elite-styrte høyrepartiet ARENA hadde etter å ha styrt El Salvador i 20 år, men det var et ekstremt polarisert land som Funes-regjeringen overtok. Da den salvadoranske regjeringen i 2010 etablerte et økonomisk og sosialt råd (Consejo Económico y Social) med representasjon fra alle partier og ulike sivile samfunnsaktører, gikk derfor den norske regjeringen inn og støttet dette finansielt og organiserte en reise for dem til Europa (inkludert Norge) i august 2010.

Også budsjettmessig ble den nye politikken fulgt opp. Tidligere hadde bistanden til Latin-Amerika utgjort omtrent 165 millioner kroner fordelt på Nicaragua, Guatemala og en regional bevilgning til Mellom-Amerika, i tillegg til det som ble kanalisert gjennom frivillige organisasjoner og ulike andre ordninger. I budsjettet for 2007 var postens navn endret fra Mellom-Amerika til Latin-Amerika, og bistanden var økt til 246 millioner.²² Det var en økning på nærmere 50 prosent. Budsjettet ble holdt på omtrent det samme nivået i de to kommende årene. Samtidig falt Guatemala ut som samarbeidsland, noe som

22 For budsjettall over norsk bistand til Mellom- og Sør-Amerika, se Berntzen kapittel 5.

gjorde at potten for nye initiativer ble økt. Samlet sett stod likevel ikke Latin-Amerika-potten for mer enn i underkant av seks prosent av det totale bistandsbudsjettet og kun rundt ti prosent av det som ble bevilget til Afrika. Fra 2008 kom i tillegg bevilgninger over Miljøverndepartementets budsjett til det brasilianske Amazonasfondet, som etter hvert gjorde Brasil til Norges største bistandsmottaker siden man hadde fått aksept for å inkludere midlene til skogsatsingen i bistandsregnskapet.

Programmet for å styrke samarbeidet med Bolivia innenfor forvaltning av gassressursene som var eksplisitt foreslått i arbeidsgruppens rapport (Utenriksdepartementet 2006), ble igangsatt under programmet Olje for utvikling. Herunder ble også et LO-ledet prosjekt med fagforeningene innledet. Den lokale partneren var olje- og gassarbeiderforbundet FSTPB (Federación Sindical de Trabajadores Petroleros de Bolivia), og temaene for samarbeidet var åpenhet, antikorrupsjon og ressursforvaltning. Erik Solheim hadde Bolivia på programmet for sin første reise til Latin-Amerika i august 2008, da han var i Brasil, Bolivia og Peru. Det ble den første av syv reiser til Latin-Amerika som Solheim gjorde i løpet av sine syv år som minister: først to år (2005–2007) som miljø- og utviklingsminister og deretter (2007–2012) som bare utviklingsminister. De hyppigst besøkte landene var Bolivia og Brasil.

Brasil, Brasil, Brasil

Selv om Bolivia var Solheims yndlingsland, var det Brasil som ble det hyppigst besøkte reisemålet for regjeringen, og landet var generelt i fokus for satsingen. Det var det, som skissert over, to hovedårsaker til. På klimamøtet på Bali i 2007 lanserte Brasil sine ideer om et Amazonasfond, samtidig med at Norge la frem sine planer om Klima- og skoginitiativet. Norges ønske om å bidra til reduserte klimautslipp ved å hindre avskoging globalt, passet dermed som hånd i hanske med Brasils vilje til å bremse avskogingen i sitt eget land. Statsminister Stoltenberg ga under sitt besøk til Brasil i september 2008 tilsagn om finansiering på opp til en milliard US dollar innen 2015 dersom Brasil kunne levere tilfredsstillende resultater for avskogingen i Amazonas. Avtalen mellom UD og den brasilianske utviklingsbanken BNDES ble undertegnet i mars 2009. Norge forpliktet seg der til å bidra med 700 millioner kroner for 2009. Norge har senere forpliktet seg til 850 millioner kroner for 2010 og 750 millioner kroner for 2011. Det ble i 2010 vedtatt i Regjeringen å bruke ordningen med gjeldsbrev, og 1,2 milliard ble avsatt til BNDES gjennom den ordningen.

Samtidig vokste de norske investeringene i Brasil eksponentielt (se Opsvik, kapittel 4). Økningen begynte for fullt i 2006 og fortsatte etter en nedgang i forbindelse med finanskrisen. De totale norske investeringene i Brasil hadde seksdoblet seg mellom 2005 og 2011 da veksten flatet noe ut. De totale norske investeringene var på over over 24 milliarder dollar i 2014, og det var 130 norske selskap etablert i landet (Inventure Management 2015).

Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen satte i gang arbeidet med en Brasil-strategi i 2010. I motsetning til ved arbeidet med Latin-Amerika-strategien var det nå en samlet regjering som stod bak og fem departementer som var sentrale: Utenriksdepartementet, Miljø- og klimadepartementet, Olje- og energidepartementet, Næringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Tanken var å bygge de sterke norske interessene inn i en mer overordnet plan der ikke bare næringslivsinteressene og klimasamarbeidet stod sentralt. Planen hadde derfor fire punkter: 1) næringslivssamarbeid, handel og investeringer, 2) klima, miljø og bærekraftig utvikling, 3) globale utfordringer, 4) kunnskapssamarbeid og samfunnsutvikling. I delen om globale utfordringer var menneskerettighets-spørsmål, global helse, reform av globale institusjoner, fredsbevarende styrker og humanitære spørsmål inkludert (Regjeringen 2011).

Brasil-planen ble på mange måter et uttrykk for den nye engasjementspolitikken som ikke bare ble begrunnet med et globalt ansvar, men i like stor grad med egeninteresser. Samarbeidet med Brasil var helt klart i Norges egeninteresse, men ble definert vidt til å inkludere humanitære spørsmål, fred og miljø. Igjen ble et bredt utvalg av samfunnsaktører innkalt for å utarbeide strategien i en gruppe på 30–40 medlemmer. I tillegg ble det arrangert åpne møter underveis for å få innspill. Mange berørte parter ble inkludert, fra næringsliv, frivillige organisasjoner og akademia, samt representanter fra alle de berørte departementene. Næringslivsaktørene var nok likevel i klart flertall.

Brasil-strategien ble først undertegnet i Brasilia i mars 2011 med tilstedeværelse av både Jonas Gahr Støre og Erik Solheim og på den andre siden Brasils utenriksminister Antonio Patriota. I etterkant kom lanseringen i Norge som beskrevet innledningsvis.

Norge så ut til å være på god vei til å bli en foretrukket partner for Brasil, på tross av at implementeringen av strategien gikk så trått at UD hyret inn eksterne konsulenter for å lage en plan for implementeringen som skulle gjelde alle departementene som var involvert. Den ble imidlertid dårlig mottatt av flere av de andre departementene, som så den som en utidig innblanding i deres

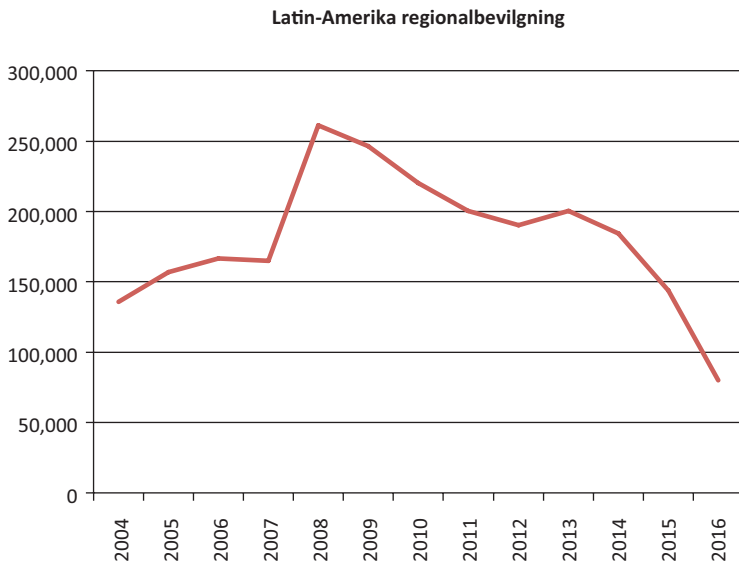
arbeidsrytme fra UDs side, og implementeringsplanen ble derfor heller ikke implementert.²³

Men samtidig som Brasil var det forjettede landet, var det tegn som tydet på at resten av Latin-Amerika falt ut av fokus. Ett uttrykk for det var at regionalbevilgningen til Latin-Amerika gikk jevnt nedover fra en topp i 2008, og den var på god vei ned mot det nivået den hadde vært på før den rød-grønne regjeringen overtok, allerede før regjeringsskiftet i 2013 (se figur 6.1).

Ikke bare harmoni

Det kom etter hvert stadig flere tegn på at forholdet mellom den rød-grønne regjeringen og ulike venstreorienterte regjeringer i Latin-Amerika ikke bare var harmonisk. Det som på mange måter kunne se ut som en spagat mellom realpolitiske og økonomiske interesser, en sterk forpliktelse til å jobbe gjennom de eksisterende multilaterale institusjonene og solidaritet med de nyvalgte venstreorienterte regjeringene, fikk flere uventede utslag.

En situasjon som viste spenningen med all tydelighet, var da Evo Morales kom på norgesbesøk i 2010. Det skjedde kort tid etter at Norge i 2008 hadde



Figur 6.1 Regionalbevilgning Latin-Amerika (i tusen NOK).

²³ Dette er basert på informasjon fra de involverte. Undertegnende var også konsulent i saken.

tatt initiativet til REDD (FNs klima- og skogprogram) for å koordinere og intensivere innsatsen på klima- og skogområdet i de tre FN-organisasjonene FNs miljøprogram (UNEP), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO). REDD var en av Solheims aller viktigste satsinger. REDD innebærer imidlertid bruk av markedsmekanismer for å kompensere fattige land for å la skogen bli stående eller på andre måter å bidra til reduserte klimautslipp. Morales på sin side hadde bare en måned før norgesbesøket (i april 2010) talt til det alternative klimatoppmøtet i Cochabamba, Bolivia, og avvist enhver form for markedsmekanismer i forsvaret av Moder Jord (Pacha Mama) og kampen mot klimaendringer. Morales ytret i tillegg ønske om å delta på et åpent møte om klimaendringer under norgesbesøket, og det var stor frykt i UD for at han skulle bruke en slik plattform til å skyte ned Norges klimaflaggskip, REDD. Løsningen var å arrangere et åpent møte på Universitetet i Oslo der både Morales og Solheim skulle delta.²⁴ Møtet forløp uten store skandaler, men det var åpenbart at de to hadde ulik agenda, og at Solheims interesse for Bolivia og Morales' politiske prosjekt ikke ble gjengjeldt av gjesten. Morales snakket først og fremst til sitt hjemmepublikum og ikke som en global leder, og det ble etter hvert også tydelig at personkjemien mellom Morales og den stort sett så blide og joviale Solheim heller ikke helt stemte. Forholdet til Bolivia ble ikke bedre etter landets opptreden under klimaforhandlingene i København og senere Cancún, der Bolivia ble sett på som en lite konstruktiv kritiker som igjen tenkte mest på sitt bolivianske hjemmepublikum og langt mindre på å få til en avtale. Etter hvert ble også Olje for utvikling-programmet i Bolivia avvirket på grunn av manglende oppfølging fra boliviansk side.²⁵

Venezuela var ett av landene som Utenriksdepartementets arbeidsgruppe hadde utpekt som et mulig samarbeidsland, i tillegg til Brasil, Bolivia, Peru og Uruguay. Det samarbeidet ble det imidlertid aldri særlig mye av. En viktig årsak var at Statoil ble stadig hardere presset av Chávez-regimet. I utgangspunktet fikk Statoil en noe annen behandling enn andre selskaper, siden det var delvis statseid og en del av en norsk modell som vakte interesse også i Venezuela. I 2007 måtte imidlertid Statoil, sammen med medeierne franske

24 *Visions for solutions to the climate crisis*, åpent møte med Evo Morales og Erik Solheim, 20. mai 2010, Universitetet i Oslo.

25 Samtaler med ulike representanter for Latin-Amerika-seksjonen i Utenriksdepartementet.

Total og venezuelanske PVDSA, gi fra seg kontrollen over sin del av Orinoco-feltene i Venezuela til venezuelanske myndigheter, og det ble stadig vanskeligere å operere i landet. En annen årsak var at man både i embetsverket i UD og i politisk ledelse så med bekymring på den dreiningen regimet i Venezuela tok, samt Venezuelas innblanding i andre land, ikke minst Bolivia.²⁶ Regjeringen ble også utsatt for et stadig sterkere press fra den hjemlige opposisjonen om å ta til motmæle mot menneskerettighetssituasjonen i Venezuela. Svarene gikk i stor grad ut på å peke på formaliteter og ellers ligge lavt og understreke at man ikke ga noen form for støtte til venezuelanske myndigheter. Da Jonas Gahr Støre ble utfordret på situasjonen i blant annet Venezuela under den utenrikspolitiske debatten i Stortinget 15. februar 2007 (etter utenriksministerens redegjørelse 13. februar 2007), svarte han: «Så blir det fra flere hold, også fra representanten Gundersen, gjort et poeng av dette: Hva med disse farlige radikale regimene i Latin-Amerika? Jeg fikk dessverre ikke tid til å komme mye inn på Latin-Amerika i min redegjørelse. Jeg gikk inn på det ved å vise til at Brasil er en av våre partnere når det gjelder mange forskjellige initiativer, helse og utenrikspolitikk, og også i WTO-sammenheng. Men det er altså ikke slik at Norge gir støtte til Venezuela. Utviklingsministeren viser til at vi skal komme med en viss type utviklingsstøtte for å oppmuntre positive prosesser, f.eks. i Chile, Brasil og Bolivia.»²⁷

Også Solheim viste begrenset begeistring for Chávez. På et debattmøte allerede i 2008 sa Solheim med referanse til ikke bare Venezuela, men flere av landene i regionen at: «En annen svakhet er den ekstremt sterke tendensen til konfrontasjon i politikken. Venezuela er stjerneeksempelet på det. Både Chávez og opposisjonen søker konstant konfrontasjon. Det er ingen forsøk på å finne løsninger som kan være til nasjonens beste. Dette er dessverre en tendens som preger mange av landene i regionen.»²⁸

Samtidig ble støtten til Nicaragua under Daniel Ortega gradvis avvirket. Det hadde mer med en redusert tilstedeværelse i Mellom-Amerika å gjøre, enn en reaksjon mot Ortega, men det var også vanskelig å spore noen begeistring på norsk side for den gamle kommandantens regime.

26 Oversiktsrapport Bolivia, juli 2006.

27 <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2006-2007/s070215.pdf>

28 Debattmøte med Mauricio Rojas (medlem av Sveriges Riksdag), Civita 4. mars 2008.

Ecuador var et av de nye venstreorienterte landene som aldri egentlig kom på agendaen. Ecuador var ikke nevnt i arbeidsgruppens dokument, og det var heller ikke lange tradisjoner for samarbeid med landet. Den største saken i forhold til Ecuador var den ecuadorianske regjeringens forsøk på å samle støtte til sitt prosjekt for å la oljeressursene (antatt i størrelsesorden 846 millioner fat olje) i de sårbare områdene i nasjonalparken Yasuni-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) i Yasuni nasjonalpark i Amazonas ligge. Det ville tilsvare 20 prosent av landets kjente oljereserver. For å få til det trengte staten at det internasjonale samfunnet bidro med 3600 millioner dollar, noe som ville tilsvare halvparten av inntektene Ecuador ville fått dersom oljen ble utvunnet. Det ville ikke bare bevare artsmangfoldet og mange urfolks levekår, men også redusere klimautslipp med 407 millioner CO₂, ifølge beregningene. Da representanter fra prosjektet hadde samtaler med miljøvernminister Solheim høsten 2008, ble de imidlertid møtt med en kald skulder og beskjed om at de rundt 28 millionene kroner årlig som det ble bedt om, var et altfor stort bidrag for Norge å komme med for vern av en enkelt nasjonalpark.²⁹ Det var midlertid minst to andre argumenter som også var tungtveiende. Det første var at det ville være inkonsekvent å støtte dette prosjektet mens Norge var midt oppe i en vanskelig debatt om oljeutvinning i Lofoten, Vesterålen og Senja, og hvor deler av regjeringen var for. Et like viktig argument var nok at Norges klimapolitikk var fokusert på skog, snarere enn å la oljen ligge, og at man heller ville støtte Ecuador gjennom flaggskipet REDD. I tillegg var det flere som ga uttrykk for usikkerhet omkring hele prosjektet og manglende tillit til at det ville bli gjennomført. Støtte til skogsatsing i Ecuador kom på plass noen år senere,³⁰ men Yasuni-ITT oppnådde ikke tilstrekkelig støtte og ble skrinlagt i august 2013.

Samarbeidet med Uruguay som var skissert i den opprinnelige planen, ble det heller ikke stort av, men det gjorde det derimot med Peru på tross av at Humala-regjeringen som i arbeidsgruppens dokument fra 2006 ble omtalt som venstreorientert, viste få tendenser til det i etterkant. Årsaken var igjen at det var betydelige økonomiske interesser i Peru, men samtidig en oppblomstring av konflikter mellom naturressursutvinning og miljø og urfolksrettigheter. Det var også en økning av norske investeringer i Peru. Selv om antallet bedrifter

29 <http://www.latin-amerikagruppene.no/noop/page.php?p=Artikler/12423.html&d=1>

30 https://www.nrk.no/urix/norge_-tyskland_-ecuador-og-colombia-inngar-regnskog-samarbeid-1.12089401

eller størrelsen på investeringene ikke er i nærheten av det man så i Brasil, var Norge til stede i både fiskeri og fiskeprodukter, vannkraft, olje, gruvedrift og fornybar energi.³¹ Peru ble også et viktig samarbeidsland under skoginitiativet, selv om den konkrete avtalen om støtte til Peru på 1,8 milliarder frem til 2020 for å bevare skog, ikke ble underskrevet før etter at de rød-grønne måtte vike plassen for Solberg-regjeringen.³² I motsetning til Bolivia, viste også Peru seg som en pålitelig samarbeidspartner i globale klimaforhandlinger (og etter hvert som vertsland for klimatoppmøtet i Lima, 2014). Samtidig støttet regjeringen tiltak for å redusere konfliktnivået omkring naturressursutvinning og for å styrke implementeringen av ILO-konvensjon 169. Igjen viste altså økonomiske interesser og engasjementet og forpliktelsene når det gjaldt klimapolitikk og skogsatsing seg som viktigere enn forsøk på å støtte regjeringer ut ifra ideologiske høyre-venstre-preferanser.

En venstreorientering – til slutt?

I mars 2012 måtte Erik Solheim gå av som utviklingsminister etter en intern lederstrid i SV, og ble byttet ut med Heikki Holmås. Et halvt år etter ble Jonas Gahr Støre byttet ut med Espen Barth Eide som utenriksminister. Dermed var tospannet som hadde ledet Norges Latin-Amerika-satsing ute. Spesielt tapet av Erik Solheim, som var den som hadde holdt Latin-Amerika-fanen høyst internt i UD, ble sett på med bekymring i Latin-Amerika-kretser. Heikki Holmås var imidlertid opptatt av å sette sitt preg på politikken den korte tiden som var igjen før stortingsvalget, og valgte en flaggsak som naturlig brakte ham til Latin-Amerika og i dialog med de venstreorienterte regjeringene, nemlig ulikhet. Mens temaet ulikhet var et tabu i utviklingskretser i alle fall frem til 2010, fikk det stor interesse etter publikasjonen av en rekke bøker som fikk global oppmerksomhet (Wilkinson and Pickett 2009; Stieglitz 2012; Piketty 2014). Fokus på ulikhet var i tråd med SVs ideologi, og Holmås satte snart etter sin tiltreden i gang med sin «ulikhetsmelding» (Stortinget 2013). I det arbeidet ble han gjort oppmerksom på fremskrittene som var gjort når det gjaldt inntekstulikhet i Latin-Amerika. FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika var på det tidspunktet i en prosess med å «mainstreame» kampen mot ulikhet som et gjennomgangstema i alle sine avdelinger, og den andre

31 http://www.noruega.cl/Global/SiteFolders/websan/Norske_selskaper_i_Peru_2012.pdf

32 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-utbetaler-50-regnskogmillioner-til-peru/id2501902/>

rapporten i det som ble kalt «ulikhetstriologien», en serie med flaggskipsrapporter, var nylig publisert. I januar 2013 dro Heikki Holmås på sin såkalte fordelingsreise til fire land i Latin-Amerika: Brasil, Chile, Guatemala og El Salvador, for blant annet å diskutere samarbeid om en videre ulikhetsreduksjon. Her ble det blant annet foreslått å samarbeide tettere med det relativt nylig etablerte Fellesskapet av latin-amerikanske og karibiske stater (CELAC) og styrke organisasjonens fokus på fordeling. Dette skulle blant annet gjøres ved å opprette en «vennelandsgruppe» i Latin-Amerika med Brasil som hovedaktør for å fremme en regional fordelingsagenda, i tillegg til å jobbe med ulike nasjonale tiltak for å sikre en bedre fordeling i forvaltningen av naturressurser. I Chile besøkte Holmås hovedkvarteret til FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika og Karibia (CEPAL) for å underskrive en samarbeidsavtale som omfattet støtte til forskning, men også støtte til større seminarer der forskningen om ulikhet skulle formidles til politiske miljøer i Latin-Amerika.

Holmås fikk imidlertid liten tid til å følge opp planene ettersom regjeringen måtte gå etter stortingsvalget i september 2013. Samarbeidet med CEPAL fortsatte, det gjorde også et relatert akademisk samarbeid med Universitetet i Oslo.³³ Norge ble i etterkant medlem av CEPAL (2014) for første gang. Vennelandsgruppen for fordeling ble det imidlertid aldri noe av, og det samme gjaldt i betydelig grad oppfølgingen av CELACs arbeid for fordeling. Derimot fikk Norge senere observatørstatus i Stillehavsalliansen (Alianza del Pacífico) – en sammenslutning av land (Chile, Peru, Mexico og Colombia) som ble sett på som mer frihandels- og høyreorienterte enn kjernelandene innenfor de venstreorienterte regimene. Likevel kan det sies å ha vært en videreføring av ønsket om å spille en rolle i Latin-Amerika og kombinere økonomiske og politiske interesser.

Kritikken på hjemmebane ble samtidig stadig sterkere ettersom korrupsjonsskandaler samt autoritære trekk hos flere av de venstreorienterte regjeringene kom til å dominere nyhetsbildet. Fra 2015 gikk en rekke land i Latin-Amerika mot høyre, samtidig som fokuset ble vendt mot innenlandske problemer snarere enn et felles utenrikspolitisk prosjekt. Donald Trumps valgseier og Kinas nye, omfattende Latin-Amerika-strategi var i ferd med å snu

33 UNFAIR (Understanding the Factors of Inequality Reduction) som var et samarbeid mellom ESOP (the Centre for the Study of Equality Social Organization and Performance) og SUM (Senter for Utvikling og Miljø), begge ved Universitetet i Oslo.

opp ned på den internasjonale politiske konteksten. Norges prioritet i regionen var imidlertid bemerkelsesverdig lik den den hadde vært for ti år siden: investeringer (mest i naturressurser), klima og skog og fred, demokrati og menneskerettigheter.

Konkluderende bemerkninger

De rød-grønnes Latin-Amerika-satsing var på mange måter unik i norsk historie. Man forsøkte for første gang å få til en samlet strategi overfor en region som aldri hadde vært særlig annet enn et skyggeland i norsk politikk (Bull 2010). Ideene som lå bak, fokuserte for første gang på Latin-Amerika som helhet og ikke på de tradisjonelle bistanndslandene i Mellom-Amerika. Tanken var å skape samarbeidsrelasjoner med land som hadde både økonomiske og politiske ressurser å tilby – som var sentrale i en verden med totalt endrede maktforhold.

Latin-Amerika-satsingen ble kritisert for å være ideologisk motivert. I dette kapittelet har jeg argumentert for at den var like mye realpolitisk motivert, i tillegg til at den kan forstås som en videreføring av engasjementspolitikken som ble utviklet på 1990-tallet. Motivet for å fokusere på Latin-Amerika var å sikre økonomiske egeninteresser og nye strategiske allianser i en verden preget av endrede maktforhold. Egeninteresser var imidlertid vidt definert i tråd med engasjementspolitikken til å omfatte klima- og skogsatsingen og forsøk på å gjøre verden til et fredeligere og mer demokratisk sted. Det nye var også at Latin-Amerika ble innlemmet i en generell utenrikspolitikk og ikke lenger var et avvikende appendiks.

Latin-Amerika-politikken under venstrebløgen gir viktig innsikt i utfordringene som ligger i å føre en konsekvent utenrikspolitikk overfor en dypt splittet region. Da latinamerikansk enhet i internasjonal politikk så ut til å være historisk sterk på slutten av 2000-tallet, med nye regionale organisasjoner med felles from mot USAs Cuba-linje, dekket det over dype motsetninger internt og politisk polarisering i mange land. Norges måte å forholde seg til splittelsene på har vært å insistere på dialog, men den har også vært et diplomatisk «ja takk, begge deler» idet man har forsøkt å balansere mellom støtte til sosiale bevegelser, næringsliv, demokrati, menneskerettigheter, fordeling, naturressursutvinning og miljø. Motsetninger og utfordringer som den politikken har skapt i ulike lokale kontekster, har vi bare så vidt begynt å se resultater av.

Referanser

- Agenda (2007). *Utredning av modeller for etablering av permanent kunnskapsmiljø på Latin-Amerika i Norge*. Agenda Utredning & Utvikling, på oppdrag fra Utenriksdepartementet.
- Bull, Benedicte, Borchrevink, Axel, Øi, Vibeke og Stølen, Kristi Anne (2008). *Norway's Strategic Interests in Central America*, SUM Report, 2008: 15. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo: Centre for Development and the Environment, University of Oslo.
- Bull, Benedicte (2010). Fra skyggeland til samarbeidspartner. I *Gull og Grønne Skoger: Norske Interesser i Latin-Amerika*. Oslo: Solidaritet Forlag, s. 28–33.
- Bye, Vegard (1997). Norge og Latin-Amerika. I Knutsen, Thorbjørn L., Sørbø, Gunnar og Gjerdåker, Svein (red.), *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, s. 206–425.
- Bye, Vegard (2009). *Hauges skjulte Cuba-aksjon*. Kronikk, Ny Tid, 6.1.2009, <https://www.nytid.no/kronikk-hauges-skjulte-cuba-aksjon-2/>
- Bye, Vegard (2014). Estudios sobre la izquierda latinoamericana desde una perspectiva noruega. I Benedicte Bull (red.), *Pensamiento social Noruego sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, s. 57–88.
- Egeland, Jan (1988). *Impotent Superpower — Potent Small State: Potentials and Limitations in the Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Oslo University Press.
- Inventure Management (2015), *Norwegian Investment in Brazil: 2015*, Rio de Janeiro: Innovation Norway/Norwegian Embassy/Norwegian Consulate General, <http://nbcc.com.br/wp-content/uploads/2016/10/norwegian-investments-in-brazil-2015.pdf>
- NAV (1990). *Norsk Latin-Amerika forskning: Status og styrkning. Instilling frå et utval under Nasjonal komité for utviklingsforskning*.
- Neuman, Iver (2010). Utenriksministerens spillerom, 1972–2010. *Internasjonal politikk*, Vol. 68, No.1: 115–230.
- Nissen, Ada (2010). *Et historisk bidrag? : norsk fredsdiplomati i Guatemala 1989–1997*. Oslo: University of Oslo, Department of Anthropology.
- Norad (2012). Tax for Development. Norad Report, at <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/tax-for-development.pdf>.
- NOU (2008). Coherent for development? – How coherent Norwegian policies can assist development in poor countries, p. 14.
- O'Neill, William G.O. (2003). Fighting Terrorism for Humanity: A forum on the roots of evil, Organized by the International Peace Academy and the Government of Norway, New York 23. September 2003, Conference Report.
- Regjeringen (1987). *St.meld. nr. 42 (1987–1988)*.
- Regjeringen (1989). Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk. *Report to the Storting N° 11 (1989–1990)*.

- Regjeringen (2008). Interests, Responsibilities and Opportunities – The main features of Norwegian foreign policy. *Report to the Storting N° 15 (2008–2009)*.
- Regjeringen (2011). Regjeringens Brasil strategi: nye perspektiver på et tradisjonsrikt forhold, at https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/naeringsliv/280311brasilstrategi_webn.pdf.
- Regjeringen (2012). Sharing for Prosperity: Promoting democracy, fair distribution and growth in development policy. *Report to the Storting N° 25 (2012–2013)*.
- Skånland, Øystein Haga (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse. *Internasjonal Politikk*, Vol. 67, N° 3: 321–348.
- Stieglitz, Joseph (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York: W.W. Norton & Company.
- Stortinget (2013). *Dele for å skape*. Innst. 420 S (2012–2013). Innstilling til Stortinget fra utenriks - og forsvarskomiteen, Meld. St. 25 (2012–2013).
- Tunander, Ola (2008). Geopolitics of the North: Geopolitik of the Weak: A Post-Cold War Return to Rudolf Kjellén. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 43, N° 2: 164–184.
- Utenriksdepartementet (2006). *Latin-Amerika: Utenriksdepartementets arbeidsgruppes rapport*
- Wahl, Peder (2011). Politisk ammunisjon: En analyse av Cuba-saken 1958 – 1960, Masteroppgave i Historie. Universitetet i Bergen.
- Wig, Ståle (2014). *Seierherren: En autorisert biografi om Jonas Gahr Støre*. Oslo: Kagge forlag.
- Wilkinson, Richard and Kate Pritchett (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London: Penguin Books.