

Sørpolitikk og dannelse

Etterord til 2. utgave

Hvordan og i hvilken grad har de radikale endringene i verdenspolitikken de siste årene påvirket innholdet i og organiseringen av norsk freds- og utviklingspolitikk? NATOs og Norges krig mot Taliban og Al-Qaida i Asia, Kinas stadig viktigere posisjon som bistandsaktør, sammenbruddet til flere av de høyprofilerte norske fredsmeklingsfremstøtene, den raske veksten i mange av de mest arketypiske «utviklingslandene», og den mer tilspissede ideologiske kampen på den globale politiske arena om menneskerettighetene og deres innhold – hvordan har disse og andre forhold påvirket den norske bistandsarkitekturen og det norske bistandsspråket? I dette etterordet vil jeg identifisere og analysere noen sentrale trekk ved det norske sørpolitiske systemet slik det har utviklet seg etter at *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen* første gang ble gitt ut, i 2003.

Et mål med å skrive boken var å introdusere et sett med begreper og metodiske tilnærminger som skulle åpne for nye og mer interessante fortolkninger av bistandsepoken i norsk etterkrigshistorie. Utviklingsforskningen hadde i flere tiår stort sett reproduisert bistands- og fredspolitikken selvforståelse innenfor politikkkfeltets normative begreps- og begrunnelsesunivers, og den dominerende utenrikspolitiske forskningstradisjonen hadde trukket ufruktbare og overfladiske skiller mellom hva den rigid beskrev som den interessebaserte utenrikspolitikken og den verdibaserte utviklingspolitikken. For å kunne oppdage og være i stand til å forstå utviklingen av hva som i virkeligheten var et helt nytt politikkkfelt var det nødvendig å bryte ut av de konseptuelle stengslene som begge disse to forsknings-tradisjonene hadde etablert. Bokens prosjekt var å beskrive og analysere et politikkkfelt som nettopp var kjennetegnet av at forholdet mellom verdier og interesser, mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk og mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk er mye mer komplisert enn hva de etablerte modellene kunne oppdage eller forklare.

Hele bokens oppbygning og analytiske tilnærming hvilte på tesen om at politikkkfeltet var avgjørende formet av at utenrikspolitikk, utviklingspolitikk og innenrikspolitikk var sammenvevd på måter som konvensjonell utenrikspolitisk forskning vanskelig kunne begrepssette og forstå. Boken beskrev derfor også utviklingen av denne utenrikspolitik-

kens, eller sørpolitikken, viktigste nasjonale produkt og forutsetning: Det usedvanlige tette forholdet mellom Utenriksdepartementet, frivillige organisasjoner og forskning, av Utenriksdepartementet selv døpt Den norske modellen i freds- og utviklingspolitikken. Boken analyserte også det jeg kalte «det nasjonale godhetsregimets», og understreket på denne måten behovet for å undersøke og forstå politikkkfeltets særegne, og i egne øyne, makttomme former for maktutøvelse og retorikk.

Utviklings- og fredspolitikken har hatt en mye mer sentral plass i Norges generelle historie enn hva som vanligvis er blitt anerkjent både innenfor historieforskningen og samfunnsvitenskapen.¹ I boken dokumenterte og drøftet jeg hvordan Utenriksdepartementet hadde mobilisert store deler av befolkningen til å slutte opp om sørpolitikken som *aktører*, og hvordan sørpolitikken på grunnleggende måter hadde formet internasjonaliseringen av Norge og nasjonens dannelse de siste femti årene. Et sørpolitisk system i kontinuerlig ekspansjon når det gjelder antall ansatte, institusjoner og ressurser hadde over flere tiår på upåaktede måter påvirket Norges institusjonelle arkitektur. Politikkkfeltet hadde også i samme periode avgjørende modellert nasjonale verdensbilder og selvbilder; kombinasjonen av tilskrevet moralsk legitimitet og en vedvarende retorikk som insisterte på at ens egne verdier var universelle verdier ga feltet en unik posisjon som nasjonens fortolker av verdensutviklingen. De sørpolitiske lederne hadde i flere tiår insistert på og blitt trodd på at de visste hvordan verden skulle utvikles, og de hadde ervervet sin makt gjennom en særegen form for hva jeg kalte stedfortredermakt – deres makttomme misjon var å snakke på vegne av «de fattige i sør». Derfor handlet boken ikke bare om utviklingspolitikk i snever forstand, men om generell norsk mentalitetshistorie, statsforvaltningshistorie og endringer i det sivile samfunn og hvordan alt dette la grunnlag for og ble påvirket av den sørpolitiske elitens utenrikspolitiske og innenrikspolitiske ambisjoner.

Forskning bør ikke skjele til eller bli påvirket av antagelser om hvordan forskningens resultater vil bli mottatt i samtiden. Resepsjonshistorien til forskningsarbeider kan derimot brukes som kilder til å forstå bedre det politikkkfeltet som studeres.² I en slik sammenheng er også denne boken, som ble skrevet på oppdrag for Makt- og demokratiutredningen (1998-2003), interessant. Stort sett ble den svært godt mottatt, antakelig fordi den samsvarte med et behov mange så for alternative analyser av dette nasjonale og myteomspente prosjektet. Boken bidro til å skape ny debatt om Norges rolle i verden og om

1 Boken viser for eksempel at den samfunnsvitenskapelige diskusjonen om korporativisme eller om de frivillige organisasjonenes posisjon i Norge hadde blitt ført uten å trekke det sørpolitiske systemet og de store toneangivende organisasjonene som dominerer dette feltet, inn i det empiriske bildet. Et annet eksempel som kan illustrere denne nasjonale «blindheten» for dette nasjonale prosjektet, er det faktum at for eksempel *Det norske samfunn*, norsk sosiologisk empirisk standardverk om Norge, ikke hadde ett ord om dette politikkkfeltet i 2003. Oversiktsverk om norsk idéhistorie som var gitt ut før 2003, hadde ikke ett ord om sørpolitikkenes betydning for moderne utviklingsoppfatninger, ideer om menneskerettigheter og lignende.

utviklingspolitikken. Proklamasjoner fra politiske ledere om at Norge er en humanitær stormakt, er blitt sjeldnere. I offentligheten ble det rettet et mer kritisk blikk mot sinnelags-etikkens dominans innenfor politikkkfeltet («godhet» er ikke nok, ble det stadig vanligere å hevde). Flere ble oppmerksomme på ikke-intenderte konsekvenser av de frivillige organisasjonenes avhengighet av staten, av forskerpolitisk aktivisme forkledd som vitenskap og av journalistikk som poserte som uavhengig selv om den var finansiert av dem den beskrev. Feltets særegne elitesirkulasjon og hvordan Norge, med Utenriksdepartementet og den sørpolitiske ledelsen i spissen, hadde utviklet en ny form for nasjonalkorporativisme i møte med verdenspolitikken, ble et tema. Den ansopret også flere forskningsarbeider om Den norske modellen og hvordan den fungerer i praksis.

Kontroversiell forskning vil alltid både bli misforstått og angrepet. Noen mente at den var kritisk mot norsk «engasjementspolitikk», og forvekslet det å avvise fruktbarheten til den normative forskningsstradisjonen som dette konvensjonelle begrepet må plasseres i, med avvisning av politikken i seg selv. Andre mente den hevdet at organisasjonene var «i lomma på staten», som det banalt ble omtalt, mens boken beskriver en relasjon mellom stat og organisasjoner som er mye mer kompleks og interessant. Andre igjen insisterte på at den bare var opptatt av det særegent norske og ikke var opptatt av dens internasjonale kontekst, mens andre mente at den la for stor vekt på den internasjonale bakgrunnen og overså politikkkfeltets norske idéhistoriske røtter. Boken balanserte mellom disse to faktorene, og søkte å analysere politikkkfeltets historie innenfor en ramme skapt av et tilfeldig sammenfall i tid av dype både nasjonalhistoriske og internasjonale prosesser. Noen oppfattet analysen som om den konkluderte med at Det nasjonale godhetsregimet hadde oppstått fordi en liten elite bevisst melet sin egen kake, enda hele den analytiske tilnærmingen eksplisitt distanserte seg fra en slik vulgær versjon av «mistankens hermeneutikk».

Noen få sentrale bistandsaktører gikk til frontalangrep på boken og på forfatteren. De søkte å frakjenne både den alternative analysemåten og det alternative perspektivet all verdi ved å hevde at boken hadde grove feil, og at forfatteren var uærlig, umoralsk og lignende. Det viste seg imidlertid at kritikerne ikke kunne dokumentere konkrete feil eller hadde viktige opplysninger å komme med som var oversett i boken og som rokket ved konklusjonene. End-

-
- 2 Det vil føre for langt her å referere til alle kommentarene i avisene (se Atekst-oppslag *Aftenposten*, *Dagbladet*, *Dagens Næringsliv*, *Morgenbladet*, *Ny Tid*, *Vårt Land* og *Klassekampen*), radioinnslag og anmeldelser i ulike tidsskrifter (bla. *Forum for Development Studies*, *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, *Historisk Tidsskrift*, *Prosa*) og alle de møtene den ble diskutert på (se f.eks. en video laget av Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo, hvor Øyvind Østerud, leder for Maktutredningen, Raymond Johansen, generalsekretær i Norsk Flyktningråd, Olav Kjørven, statssekretær i UD (KrF), Karin Refsnes, direktør i Norges forskningsråd, Jarle Simensen, professor og Nils Morten Udgaard, utenriksredaktør i *Aftenposten* diskuterte boken 11.11.2003, og samtaler/intervjuer om den om (se bl.a. bladet til Norges Forskningsråd). Web-sidene til RORG-samarbeidet har samlet noen av artiklene i dagspressen fra 2004; se <http://www.rorg.no/Artikler/646.html>.

ringene i teksten fra 2003 er derfor, med to ubetydelige unntak, kun av korrekturmessig art. Men den viktigste grunnen til at jeg ikke nyskriver boken når den nå skal utgis i ny utgave, er at det ville kunne skape et galt inntrykk av et sørpolitisk system under radikal endring.³

Et historisk paradoks som har kjennetegnet feltets retoriske praksis og organisatoriske oppbygning, gjør seg fortsatt gjeldende: Mens verden og politikkkfeltets omverden endrer seg radikalt, er politikkkfeltet selv kjennetegnet av en grunnleggende institusjonell treghet og stabilitet i begreper og begrunnelsesmåter. Det er dette forholdet som tematiseres i dette etterordet, dels fordi det er sentral samtidshistorie, og dels for tydeligere å få frem bokens analytiske prosjekt.

I. Forsterket elitesirkulasjon

Alle politikkkfelt blir avgjørende formet av hvordan det produserer sin egen elite og hva som kjennetegner den; hvordan den samhandler, tenker og blir kontrollert. Et av de mest karakteristiske trekk ved den sørpolitiske eliten er måten de ledende aktørene sirkulerer på innenfor politikkkfeltet.

Begrepene «elitesirkulasjon» og «innsidehjelp» ble utviklet for å få fatt på særtrekk ved det sørpolitiske systemets funksjonsmåte. Poenget med disse begrepene er ikke å «avkle» aktørenes intensjoner som endimensjonal interessenmaksimering, eller å underkaste de sørpolitiske lederne «mistankens hermeneutikk». Det avgjørende for hvorvidt disse begrepene er fruktbare, er om de gjør det lettere å observere og analysere hvordan systemet fungerer, hvordan politikkkutviklingen foregår, og hvordan aktørene opererer og hvorfor de opererer som de gjør. I de senere årene har interessen for habilitetsproblemer i samfunnet økt. Grunnen er en økende erkjennelse av at institusjoner som stort sett evalueres og kontrolleres av seg selv, reduserer lærings- og innovasjonsevner. Innenfor det sørpolitiske systemet er inhabilitet blitt institusjonalisert praksis ved at utviklingspolitikken evalueres av Utenriksdepartementet selv gjennom opprettelsen av en egen Evalueringsenhet i NORAD som samtidig skal fungere som departementets egen fagetat og rådgiver, finansiert av det samme departementet. Det er lenge blitt påpekt som et problem, også til dels av organisasjonsrepresentanter selv, at de aller fleste vurderinger og evalueringer av prosjekter som de frivillige organisasjonene iverksetter, gjennomføres av dem selv eller av personer de på ulike måter «går god for» på forhånd. Dette skaper helt uvanlige lærings- og fornyelsesproblemer på et politikkområdet i Norge som henter sin legitimitet fra hva det oppnår i Afrika og Asia, og hvor systemet på grunn av en serie idéhistoriske og kunnskapssosio-

3 Se Tvedt, Terje, 2006, Utviklingshjelp, utenrikspolitik og den norske modellen, *Historisk Tidsskrift*, 59–86 og Tvedt, Terje, 2007, International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway, *European Journal of Development Research*, 19, 4, 614–635, for empirisk oppdatering på noen andre områder enn dem som omtales i dette etterordet.

logiske forhold, vil ha en tendens til å inneha et særskilt monopol på beskrivelsen av og kontrollen med seg selv. Begrepet elitesirkulasjon retter oppmerksomheten mot en mer egenartet form for inhabilitet som er innvevd i dette systemets organisering og, som gitt dets omverden, får spesiell betydning: de samme aktørene sirkulerer mellom posisjoner i ulike institusjoner hvor lederne begrunner institusjonenes eksistens ved at de er tuftet på ulike verdier og har ulike oppgaver innenfor politikkkfeltet (som de frivillige organisasjonene, forskningsinstituttene og statlig byråkrati).

Den nye utenriksministeren, Jonas Gahr Støre, kom fra stillingen som generalsekretær i Norges Røde Kors etter tidligere å ha arbeidet i FN, og på Statsministerens kontor og som styreleder for ECON Analyse. Han ble som minister øverste ansvarlig for bl.a. bevilgningene til og kontrollen av Norges Røde Kors og de andre organisasjonene han som generalsekretær samarbeidet med, støtte til FN, og bruken av konsulentbyrå for UD. Støre hadde altså representert både FN, forskningsmiljøene og de frivillige organisasjonene og mottatt penger av Utenriksdepartementet for å gjennomføre prosjekter, før han ble minister med ansvar blant annet for å kontrollere bruken av og resultatene av disse bevilgningene. Den nye statssekretæren i Utenriksdepartementet, Raymond Johansen, som bl.a. ble ansvarlig for bevilgninger til og kontroll av frivillige organisasjoner, kom fra generalsekretærstillingen i Flyktninghjelpen. Etter at han hadde arbeidet som statssekretær under utenriksminister Thorbjørn Jagland, fikk han direkte stilling som embetsmann i det samme departementet (norsk utsending i Eritrea), før han gikk til jobben som generalsekretær i Flyktninghjelpen. Her gjorde han seg blant annet bemerket ved å klage på «politikkerne», eksplisitt som representant for «det sivile samfunn», fordi de ikke ga nok penger til de frivillige organisasjonenes arbeid (bl.a. til Irak). Espen Barth Eide gikk fra forskerstilling på Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) til statssekretærstilling i UD til forskerstilling og leder av Internasjonal avdeling på NUPI til statssekretærstilling i Forsvarsdepartementet, hvor han arbeider med norske soldater til Afghanistan, Sudan, Tsjad og Kongo. Den nye utviklingsministeren, Erik Solheim, var UD-rådgiver den ene dagen, dvs. byråkrat i departementet, før han dagen etter ble minister i det samme departementet. Han har blant annet hatt ansvar for å følge opp norsk fredsengasjement på Sri Lanka og bruken av norske penger i den perioden han selv var ansvarlig for bruken av pengene. Jan Egeland ble i 2007 direktør for forskningsinstituttet NUPI, som blant annet skal forske på norsk utenrikspolitikk og FNs operasjoner, etter i mange år å ha vært en av de sentrale arkitektene bak utviklingen av Den norske modellen, og etter å ha jobbet i FN med FNs operasjoner, som statssekretær i UD, generalsekretær i Norges Røde Kors og lignende. Trygve Nordby kom fra stillingen som leder av Statens redskap i flyktning- og asylpolitikken, UDI (han er tidligere generalsekretær i det som da het Det norske flyktningråd) til å bli generalsekretær i Norges Røde Kors. Petter Eide har i de siste årene gått fra å være generalsekretær i Amnesty International Norge til å bli generalsekretær i Care International Norge til å bli generalsekretær i Norsk Folkehjelp, dvs. han har i løpet av et par år skiftet beite mellom tre organisasjoner

som alle hevder at deres mål er å fremme sine egne spesielle verdier. Bistandsminister Ann Kristin Sydnes gikk fra stillingen som statsråd til Statoil som ansvarlig for etikk, særlig i utenlandsoperasjoner, til å bli ansatt som utenlandssjef i Kirkens Nødhjelp. Og vinteren 2009 ble Børge Brende ny generalsekretær i Norges Røde Kors, etter tidligere å ha vært minister for miljø, handel og industri, og administrerende direktør for World Economic Forum, med spesielt ansvar for å arbeide med forholdene mellom stater og hva de kaller «det sivile samfunn» (de har en annen definisjon enn den som gjelder i Norge, og inkluderer også det private næringsliv i det sivile samfunnet). Denne listen kan forlenges med et stort antall personer som har sirkulert mellom organisasjoner, forskningsinstitusjoner og statsapparat på lavere hierarkinivåer innenfor det sørpolitiske systemet.

Stadig flere aktører står i en permanent handlingssituasjon hvor de risikerer å møte seg selv i døren, og hvor de blir gitt ansvar som innebærer kontroll av seg selv (det vil si, av hva de gjorde i en tidligere posisjon i en annen institusjon) eller hvor de tildeler ressurser til seg selv (det vil si, hvor de kommer til å bruke penger bevilget av seg selv til seg selv i en ny posisjon og i en annen institusjon). Denne praksisen kan selvsagt forsvares med at «vi er så få her i landet», og at «det er noe med den profesjonelle holdning de ... representerer».⁴ Men å fortolke dette fenomenet som om det dreier seg om å velge mellom kompetanse og elitesirkulasjon, eller å redusere fenomenet elitesirkulasjon til en funksjon av demografi, gir ingen forståelse av dens betydning for politikkfeltets praksis.

Geografiske og demografiske forhold er en del av alle politikkfelts strukturelle rammebetingelser og gjør elitesirkulasjonen til en permanent mulighet. Men det blir for deterministisk å la slike forhold alene forklare dens usedvanlig dominerende posisjon innenfor sørpolitikken. En kan snarere si at den formen for elitesirkulering som preger sørpolitikken, aksentuerer begrensningene som de geografiske og demografiske variablene skaper. Den har bidratt til og vil fortsatt bidra til å utviske de forskjellene som finnes mellom det sivile samfunn og staten, mellom forskning og politikk og mellom politikk og byråkrati, forskjeller som det fra et pluralismesynspunkt er viktig å opprettholde – nettopp i et lite land som Norge. Elitesirkulasjonens posisjon har mange årsaker, og en systemekstern faktor av betydning er utvilsomt at det er få andre områder hvor utenrikspolitisk interesserte personer kan få kanalisert sin energi og kompetanse. Siden Norge og norske politikere ikke er en del av det europeiske politiske miljøet eller nettverket, er det naturlig at konkurransen om posisjoner konsentrerer seg om sørpolitikken, som også er en potensiell karrierevei ut mot en ny internasjonal elite innenfor det internasjonale bistandssystemet.⁵

4 Dagbladets leder, «Vi er ikke så få her i landet», 2.11.2003, som kommenterer et intervju med forfatteren i Aftenposten.

5 Se for eksempel Katz, Hagai, 2006. Gramsci, Hegemony, and Global Civil Society Networks, *Voluntas*, 17, 4,, 332–347, Tvedt, Terje 2002. Development NGOs: Actors in a Global Civil Society or in a New International Social System? *Voluntas*, 13, 4, 363–375, Jarvik, Laurence, 2007. NGOs: A 'New Class' in International Relations, *Orbis*, 51, 2, 217–238.

Elitesirkulasjonen vil, basert på en teori om at eksistensen av ulike samfunnsinstitusjoner er både legitim og produktiv for samfunnsdebatten og for samfunnsmedlemmenes forståelse av komplekse utviklingsspørsmål, ha langsiktige følger for Norges institusjonelle og politisk-normative mangfold og dermed også for de sosiale forutsetninger for en opplyst norsk politikk i verden. Elitesirkulasjonen på dette politikkfeltet er av særdeles stor nasjonal betydning, fordi politikkfeltet organiserer nasjonens diskurs om de store spørsmålene i vår tid. Det er denne eliten og dette politikkfeltet som har mobilisert og mobiliserer store deler av det norske samfunnet i diskusjoner om hvorfor noen land er rike og utviklet; om hvorfor andre er fattige; om hvordan en kan skape en mer rettferdig verden; om hva det er som skaper utvikling; og om hva som skal være Norges rolle i verden.

Elitesirkulasjonens omfang og karakter bringer opp et spørsmål som vi ennå vet lite om: Hva er følgene for det norske samfunnet av at denne sirkulerende eliten samtidig blir tilskrevet og tilskriver seg selv rollen som en slags moralsk-politisk avantgarde; det vil si som en elite som legitimeres ved at den er spesielt opptatt av de fattigste, av rettferdighet, av fred? Hva vil bli konsekvensene av at denne eliten og samfunnet for øvrig oppfatter det som helt naturlig og uproblematisk at staten systematisk finansierer hva som må karakteriseres som propaganda for bestemte politiske synspunkter forkledd som uangripelige moralske posisjoner? Er det snakk om en nasjonal variasjon over et klassisk sosialt fenomen; en ny institusjonalisering av en ny eliteideologi, eller for å si det med en parafrase over Pierre Bourdieu: en sirkulerende elite som henter legitimitet og makt ved å besitte en slags alment akseptert smaksdommerideologi om verdensutviklingen? Når makt, posisjon og sirkulering begrunnes og rettferdiggjøres ved å vise til kombinasjonen av overlegen innsikt i verdensutviklingen (se gjennomgangen av sentrale politikkdokumenter i perioden senere i etterordet) og overlegen moral (sørpolitikkerne tenker mer på de fattige og på miljøet enn andre, i egne øyne), er det skapt nye former for maktutøvelse og maktrelasjoner tradisjonell samfunnsforskning ikke har sett eller vært opptatt av å forklare.

II. Nasjonalkorporativisme: om Riksrevisjonen, Norsk Riksringkasting og Stortingspartiene

Hvordan et politikkfelt organiseres, vil ha konsekvenser for ideologisk pluralisme, for det klima som utvikles for åpen debatt og selvrefleksjon, og for hvilke interesser som institusjonaliseres som dominerende. I flere tiår er den måten som det norske sørpolitiske feltet er blitt organisert på, blitt oppfattet enten som noe nær et funksjonelt svar på hva som er nødvendig, som uttrykk for nasjonens globale interesser, eller rett og slett som naturlig. Boken beskrev for første gang utviklingen av det sørpolitiske systemet, og analyserte det som et skapt produkt, som en bestemt institusjonell arkitektur, og at det ikke på noen måte må oppfattes som historisk eller funksjonelt nødvendig eller «rett».

Da boken ble gitt ut, var det flere som mente at analysen gikk for langt da den introduserte begrepet nasjonalkorporativisme for å få frem sentrale særtrekk ved hvordan utviklings- og fredspolitikken er blitt organisert i Norge. Betegnelsen ble brukt i bevisst opposisjon til dominerende norsk samfunnsforskning, som hadde erklært korporativismens død i Norge. Boken viste at korporativismen hadde gjenoppstått på et helt annet sted enn der den tidligere var studert – i arbeidslivet mellom arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner – og i en uvant form, og i kjølvannet av nasjonens svar på globalpolitikens utfordringer. I løpet av de få årene som er gått siden boken ble skrevet, er det på noen områder imidlertid blitt tydeligere hvordan sørpolitikken organiserer stadig nye former for nasjonalkorporativisme.

Stortingsmeldingene og stortingsdebattene om bistand og nødhjelp har med jevne mellomrom understreket enigheten om både mål og til og med midler i norsk politikk overfor omtrent 100 utviklingsland, selv om det er noe uenighet om hvor mye utviklingshjelp Norge skal gi. Regjeringenes sammensetning etter 2003 er også en innenrikspolitisk faktor som ikke kan overses når sørpolitikken nasjonalkorporative karakter analyseres. Begge regjeringene som styrte Norge i de siste årene (2003–2009), var uenige i synet på Europa-politikken, NATO og andre store utenrikspolitiske spørsmål. Den utenrikspolitiske energien og satsingen er derfor i stor grad blitt kanalisert til verden utenfor Europa og USA – mot bistand og fredspolitikk på den globale arena. Finnes det ett område av utenrikspolitikken der alle regjeringspartiene i begge regjeringene kan enes og har vært enige, så er det nettopp sørpolitikken og styrkingen av den norske modellen. En viktig bakgrunn for at sentrale distinksjoner mellom samfunnsinstitusjoner er blitt utvisket og erodert, er følgelig konkrete utenrikspolitiske og innenrikspolitiske overveininger.

Jeg vil her begrense meg til tre eksempler på hvordan sørpolitikken nasjonalkorporative stimuli har fått ytterligere ringvirkninger etter 2003: Norges fremste medieinstitusjon, Norsk Rikskringkasting, har definert seg selv som bistandsaktør og bundet journalistikken reelt og formelt opp til offisiell norsk sørpolitikk. Stortingspartiene har brutt med norsk statsskikk og underkastet seg den utøvende makts (Utenriksdepartementets) kontroll i et felles nasjonalt prosjekt for sammen å bygge partier i andre land. Men kanskje like oppsiktsvekkende og minst like betydningsfullt i et demokratiperspektiv: Riksrevisjonen, hvis oppgave det er på Stortingets vegne å kontrollere den utøvende makt, har inngått en partneravtale med Utenriksdepartementet om selv å drive bistand og vil rapportere om sitt arbeid til det samme departementet. Riksrevisjonen har avtalefestet en forpliktelse til å rapportere til det departement som det er Stortingets og Riksrevisjonens oppgave å kontrollere.

Riksrevisjonen som Utenriksdepartementets partner

Riksrevisjonens formaliserte inntreden på bistandsarenaen i 2007 kan på den ene siden fortolkes som et trekk ved globaliseringen eller som et logisk svar på et funksjonsproblem

knyttet til norsk samfunnsbygging i andre land. Det er uansett enda et eksempel på hvordan sørpolitikken involverer stadig flere aktører og institusjoner i Norge. Riksrevisjonen skal i henhold til avtalen med Utenriksdepartementet fra 2007 drive internasjonalt samarbeid og delta i kapasitetsbygging av riksrevisjoner i «utviklingsland og nye demokratier i tråd med Norges utenrikspolitiske prioriteringer». De skal også kunne påta seg rollen som «ekstern revisor i internasjonale organisasjoner som er viktige for Norge», herunder FN-organisasjoner. Samtidig er dette et eksempel på hvordan et funksjonsproblem ved norsk bistand til andre land påvirker interne forhold i Norge. I det øyeblikket Riksrevisjonen selv blir forvalter av bistandspenger i andre land, skapes det en ny type kontrollproblem, for hvem skal kontrollere at Riksrevisjonens prosjekter er i samsvar med norsk politikk? Departementets kontrollører eller evaluatorene? Riksrevisjonen vil kunne bli den eneste institusjonen som ikke kan kontrolleres av et uavhengig organ, på Stortingets vegne. Hva hvis Riksrevisjonen også blir involvert i prosjekter hvor penger kommer på avveier eller blir underslått? Hvordan vil Riksrevisjonen i en slik situasjon kunne bevare legitimitet og sin spesielle funksjon? Men selv om dette er viktige spørsmål, vil jeg her først og fremst rette søkelyset mot et annet trekk ved denne avtalen, et trekk som reiser fundamentale, mer konstitusjonelle spørsmål: Riksrevisjonenes forhold til den utøvende og kontrollerende myndighet på dette politikfeltet.

På sin hjemmeside skriver Riksrevisjonen at de skal «samarbeide aktivt med UD», men hva hjemmesiden (lest 1.2.2009) ikke sier noe om, er at Riksrevisjonen i kontrakts form har oppgitt sin fulle uavhengighet overfor Utenriksdepartementet. Dette er oppsiktsvekkende, holdt opp mot Riksrevisjonens kjerneverdi; den skal være «uavhengig» av den utøvende makt. Riksrevisjonens oppgave er å utføre oppdrag på vegne av dem som skal kontrollere den utøvende makt, det vil si Stortinget. Riksrevisjonen skal kontrollere at regjeringen styrer slik Stortinget har bestemt. Til tross for at dette er deres mandat, inngikk altså Riksrevisjonen i februar 2007 (jeg ble klar over dette i forbindelse med at jeg ble spurt om å holde foredrag på Riksrevisjonens sjefskonferanse 24.–25. oktober 2007) en partneravtale med Utenriksdepartementet. Det vil være ulike tolkninger av hvor dramatisk denne avtalen er for Riksrevisjonens konstitusjonelle rolle, men det kan ikke være tvil om at avtalen i seg selv innebar å gi fra seg uavhengighet vis-à-vis et departement.

I henhold til avtalen mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet skal departementet og Riksrevisjonen i fellesskap sikre at Riksrevisjonens utenlandsarbeid støtter opp om ulike regjeringers bistandspolitiske målsettinger. Ifølge punkt 4 forventer Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet skal være med på å betale for Riksrevisjonens utgifter når de sistnevnte deltar i multilaterale bistandsprosjekter. Riksrevisjonen skal også sørge for at de pengene de bruker av sine egne midler, og de midlene de får fra UD, skal bokføres som norsk bistand, dvs. rapporteres som ODA-midler. Ifølge punkt 5 skal Riksrevisjonens arbeid i andre land først «kanaliseres» via den norske ambassaden i landet, og i den grad Riksrevisjonen skulle bli bedt om å ta oppdrag i et enkelt land, vil Riksrevisjonen i henhold

til avtalen være forpliktet til å rapportere til Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen skal altså kanalisere sin virksomhet gjennom, og informere, den lokale «avdelingen» av den utøvende makt, ambassadene, om hva de planlegger å gjøre i et bestemt land. Hadde ambassadene ikke selv vært dypt involvert i å finansiere bistandsprosjekter hadde avtalens tekst vært mindre interessant. Men som en følge av Utenriksdepartementets omorganisering er ambassadene blitt en stadig viktigere fordele av penger til ulike samfunnsinstitusjoner i de ulike land (enkelte ambassader kan forvalte flere hundre millioner kroner på årlig basis, og alt skjer i realiteten utenfor Stortingets kontroll og kunnskap). Det er ikke vanskelig å tenke seg en situasjon hvor Riksrevisjonen blir bedt om å gå igjennom et prosjekt gjennomført av en lokal organisasjon eller av landets regjering, og som er støttet av en norsk organisasjon eller av NORAD og finansiert av Utenriksdepartementet eller den lokale ambassaden. Riksrevisjonen er altså kommet i en situasjon hvor de aktørene de skal kontrollere, er deres kontraktsbundne partnere og som skal være med å bestemme hva Riksrevisjonen skal gjøre. Og videre:

- «9. Som et ledd i Riksrevisjonens vurdering av samarbeid med et land bør det innhentes en vurdering fra Utenriksdepartementet om dette er hensiktsmessig ut fra norske utviklings- og utenrikspolitiske føringer og situasjonen i det aktuelle landet. Den endelige beslutningen om samarbeid tas av Riksrevisjonen.
- 11. Det skal gjennomføres halvårslige møter mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet. Et møte etter årsskiftet hvor planer for året, samt foreløpige erfaringer og resultater fra foregående år og andre problemstillinger som partene ønsker å ta opp, diskuteres. I dette møtet bør også behovet for fremtidig utviklingssamarbeid klarlegges for planlegging av omfanget av prosjekter med konsekvenser for Riksrevisjonens budsjett det påfølgende år».

UD skal altså i henhold til avtalen bidra til å kanalisere Riksrevisjonens arbeid dit departementet finner det mest hensiktsmessig, samtidig med at Riksrevisjonens konstitusjonelle oppgave er å kontrollere departementet på Stortingets vegne. Det går frem at Riksrevisjonen etter samtaler med den utøvende myndighet skal bestemme seg for hva den skal gjøre, i samråd med den utøvende myndighet, før den ber om penger fra Stortinget, eller den kontrollerende myndighet for å dekke utgiftene til dette arbeidet i påfølgende år.

Den avtalen Riksrevisjonen har inngått med Utenriksdepartementet, er en samarbeidsavtale, en partneravtale, som den kalles, med et av landets mest sentrale og mektigste utøvende departementer. Det skjer på et felt hvor stortingspolitikernes kunnskap er sterkt begrenset, og hvor ulike former for korrupsjon er svært utbredt, gitt gaveøkonomiens karakter og omgang. Det er altså et felt hvor Stortinget nettopp burde kunne være helt sikre på at Riksrevisjonen er uavhengig fra den utøvende, bevilgende myndighet, og ikke har noen relasjoner til den som kan bidra til tvil om dens uavhengighet og uhildethet. Siden Utenriksdepartementet også er med på å finansiere Riksrevisjonens eget utviklingsarbeid og Riksrevisjonen derfor må rapportere til den utøvende makt om sitt arbeid, har Riks-

revisjonen satt til side prinsippet om full uavhengighet på måter som sannsynligvis ville vært utenkelig å gjøre på andre samfunnsområder eller overfor andre departement. Om Stortinget aksepterer at Riksrevisjonen inngår slike partneravtaler, har landets nasjonalforsamling samtidig godkjent at norsk statsskikk og maktfordelingsprinsippet ikke følges på områder som har med Norges politikk i andre land å gjøre, en politikk som i økende grad kretser rundt målsettingsknipper (godt styresett, demokrati og rettstat, og antikorrupsjon) som nettopp gjør slike prinsipper ekstra relevante.

Det vil sikkert være ulike forklaringer på hvorfor avtalen ble inngått, men betydningen av legitimiteten til den politiske-normative rammen og auraen som omgir dette politikkkfelt; et nasjonalt godhetsregime som har begrunnet seg selv med at det står over politikken, kan neppe overdrives. Kombinasjonen av at Riksrevisjonen kan representere et nyttig svar på et av globaliseringens funksjonsproblem og de innflytelsesrike ideene om behovet for nasjonale dugnader overfor verdens fattigdomsproblem gjorde det naturlig, at når Riksrevisjonen først brøt med sin uavhengige rolle og sin etos, så skjedde det overfor Utenriksdepartementet (for teksten i avtalen, se note).⁶ Riksrevisjonen ville neppe ha kunnet inngå tilsvarende avtaler med noe annet departement eller noen annen institusjon, men så lenge det dreier seg om å «gjøre det gode» på bistandsområdet og samtidig få tilgang til dette politikkkfeltets moralske og kulturelle kapital, oppgis uavhengigheten, til og med uten særlig motstand. I et større historisk perspektiv er det meningsfullt å fortolke eksistensen av avtalen fra 2007 som et uttrykk for nasjonalkorporativismens posisjon på det sørpolitiske området.

6 Samarbeidserklæring (Mo U) mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet vedrørende Riksrevisjonens utviklingssamarbeid med riksrevisjoner i utviklingsland og i samarbeidsland i Øst- og Sentral-Europa, undertegnet av riksrevisor Jørgen Kosmo og utviklingsminister Erik Solheim, 20.2.2007. Jeg vil sitere utførlig fra avtalen, fordi måten den knytter Riksrevisjonen opp til den utøvende makt på, gjør det til et dokument av historisk betydning:

«3. Formålet med denne samarbeidserklæringen er å regulere samarbeidet mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet i tilknytning til Riksrevisjonens arbeid med kapasitetsutvikling av riksrevisjoner i utviklingsland og i samarbeidsland i Øst- og Sentral-Europa for dermed å sikre at Riksrevisjonens utviklingssamarbeid støtter opp om norske utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger.

4. Finansieringen av utviklingssamarbeidet skal dekkes over Riksrevisjonens budsjett. Dersom Riksrevisjonen deltar i multilaterale bistandsprosjekter med egen finansiering av andre, vil det normalt være aktuelt å motta refusjoner. Riksrevisjonen vil besørge at prosjektkostnadene etter OECDs Development Assistance Committee (DAC) regelverk blir rapportert som Official Development Aid (ODA-midler).

5. Utenriksdepartementet har det samlede ansvaret for norsk utenriks- og utviklingspolitikk herunder strategisk planlegging og politikkkutforming til forvaltning av bistandsmidlene gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Den første kontakten med landets myndigheter bør derfor kanaliseres gjennom Utenriksdepartementet ved den norske ambassaden i mottakerlandet. Ved direkte henvendelser til Riksrevisjonen om samarbeid bør Riksrevisjonen informere Utenriksdepartementet ved den norske ambassaden i landet.»

Norsk Rikskringkasting som bistandsorganisasjon

Norsk Rikskringkasting har i de senere årene institusjonalisert stadig tettere, strukturell relasjon til det sørpolitiske systemet. Dette trer spesielt tydelig frem i forbindelse med de nye retningslinjene for NRKs Innsamlingsråd som ble vedtatt i 2006. På den ene siden er NRK landets fremste medieinstitusjon. På den andre siden har de i de siste årene definert seg selv som en del av bistandssystemet. En serie med beslutninger NRK-ledelsen neppe innså rekkevidden av i forbindelsen med TV-aksjonene som de har stått bak siden 1974, har gjort NRK bistandsfaglig ansvarlig for hvordan milliarder av kroner skal investeres og forvaltes i utviklingsland.

Det er NRK ved Kringkastingssjefen som hvert år bestemmer hvilken organisasjon som skal få TV-innsamlingen, etter innstilling fra det Innsamlingsrådet NRKs styre har oppnevnt. Organisasjonene blir valgt ut etter søknad til NRK. NRK har i over 30 år pålagt seg selv å gjøre en sammenliknende vurdering av kvaliteten på organisasjonenes utviklingsprosjekter i utviklingsland. De nye retningslinjene slår fast at et hovedkriterium for hvilken organisasjon som velges, er at søknaden fra organisasjonene må inneholde utførlige opplysninger som viser at det foreligger «uomtviselig behov for økonomisk støtte til det eller de foreslåtte formål».⁷ Medieinstitusjonen NRK, som ellers begrunner sitt virke med ideen om at alt er omtvistelig, har altså på dette området gjort det «uomtviselige» til grunnpilaren i den utvelgelsesprosessen av de beste utviklingsorganisasjonene NRK selv har gjort seg til ansvarlig for. Den organisasjonen som NRK velger ut på dette grunnlaget, er det så hele NRK-apparatet, med deres fremste utenrikspolitiske journalister i spissen, fronter og «selger» som nøytrale humanitære samaritaner overfor det norske folk. Aksjonen er samtidig en PR-kampanje for den til enhver tid dominerende bistandspolitikk i Norge gitt blant annet den posisjon programmene alltid gir de sentrale utviklingspolitikkerne, regjeringsrepresentantene og gjerne kongehuset.

Etter at TV-aksjonsdagen er over, og kameraene slått av og millionene samlet inn, skal så den valgte organisasjonen rapportere om pengebruken til NRKs Innsamlingsråd.⁸ Ifølge de nye retningslinjene til NRKs Innsamlingsråd skal NRK følge opp dersom det forekommer avvik «i forhold til de forutsetninger som lå til grunn for tildelingen».⁹ Med andre ord – retningslinjene gir NRK-ledelsen ansvar for forvaltningen av pengene. Og vel å merke – NRK har gjort seg selv ansvarlig for bruken, ikke bare av gavene fra det norske folk, men

7 Retningslinjer for Innsamlingsrådet, par. 6.

8 For Innsamlingsrådet retningslinjer, se http://www.nrk.no/contentfile/file/1.5278645retningslinjer_innsamlingsradet_pr_22_sept_06.pdf.

9 Det heter i retningslinjene: «Hvert år senest 31. august skal Organisasjonen avgi rapport til Rådet. Rapporten skal omfatte så vel informasjon om regnskap og revisjon av de innsamlede midler som informasjon om de tiltak og prosjekter som har mottatt støtte eller er fullt ut finansiert av de innsamlede midler i det foregående år.»

også for de mange titalls millioner som hvert år blir gitt til aksjonen av Regjeringen og statsministeren. Bare i løpet av de siste 10 årene er det samlet inn rundt to milliarder kroner. NRK har ikke oversikt over hva disse pengene er gått til, og kan selv sagt heller ikke ha det (beløpet er gått til for mange prosjekter i for mange land, drevet av for mange organisasjoner til at dette er praktisk mulig), men de vet likevel at mye av pengene ikke er brukt etter forutsetningene.¹⁰

NRK vil på grunn av sin posisjon som bistandsorganisasjon, hvor de i denne rollen og med formelt ansvar for bruk av pengene, ikke vet eller kan vite hva pengene fører til, og etter at deres ledende journalister ansikt til ansikt med seerne har lovet at pengene kommer frem til dem som trenger det mest, ha institusjonelle interesser av å opprettholde oppfatningen av bistandspolitikken som upolitisk og organisasjonene som uavhengige og effektive. Eventuell kritikk av utviklingshjelp eller av de organisasjonene som NRK har garantert for overfor det norske publikum, og som de har gjort seg ansvarlig for å kontrollere, vil først og fremst ramme NRKs troverdighet. NRK vil selv sagt med jevne mellomrom komme med utspill hvor de etterlyser organisasjonenes regnskaper og hvor de også kan kritisere organisasjonene for at de ikke bruker pengene som forutsatt. Men mens slik kritikk kan skape inntrykk av uavhengighet, har den klare begrensinger, for jo mer NRK skulle velge å gjøre dette av taktiske grunner, jo mer vil NRK selv måtte ta direkte ansvar for investering av pengene i utviklingsøyemed og det vil bli enda tydeligere i offentligheten at NRK er blitt en bistandsorganisasjon. Landets ledende medieinstitusjon er blitt en aktør innenfor det sørpolitiske systemet, med en institusjonell egeninteresse av å produsere og slutte opp om foreldede verdensbilder og selvbilder, og forestillinger om at bistanden og de frivillige organisasjonene står over politikken; det vil si at de kun representerer og målbærer en slags felles nasjonal humanitær fordring.

Norsk senter for demokratistøtte – korporativisme og korrupsjon

Da Norsk senter for demokratistøtte startet opp i 2003 var det en virkelig original nydanning i norsk politisk historie som så dagens lys. For første gang fantes det en institusjon hvor alle Stortingspartiene lovet å arbeide sammen for felles mål; de skulle, sa de, gravlegge alle politisk-ideologiske stridsøkser. Partilederne signaliserte tydelig at de så på nydanningen som nasjonens kollektive initiativ. De gikk til et svært usedvanlig skritt: De sendte ut et opprop til det norske folk, publisert som kronikk i Dagbladet den 13. august 2003 hvor alle lovte, fra Carl I. Hagen til Kristin Halvorsen, å legge politisk uenighet til side av hensyn til et større felles mål. Under overskriften «Sammen for folkestyret» gikk de inn for å drive

¹⁰ Norsk Folkehjelp hadde for eksempel 216 prosjekter i 24 land, mens Kirkens Nødhjelps TV-innsamling gikk til prosjekter i 45 land (min optelling basert på de to organisasjonenes rapporter til NRK).

partibygging og partiutvikling i Asia, Afrika og Latin-Amerika i fellesskap gjennom felles prosjekter.¹¹

Partilederne skrev videre:

Alle de norske partiene har lang erfaring og høy kunnskap om det demokratiske systemet. Denne kunnskapen er med på å bidra til at det norske folkestyret står sterkt. Vi ønsker å dele dette med andre politiske partier i land med nye og sårbare demokratier. Derfor har vi valgt å gå sammen om Norsk senter for demokratistøtte.

Ingen snakket om at denne utenrikspolitikken var politikken til et land hvor det er strengt ulovlig å motta partistøtte fra utlandet: i henhold til paragraf 97a i Straffeloven kan man bli dømt til fengsel i inntil 2 år for å motta utenlandsk støtte til partiformål (men denne grunnleggende inkonsistensen i politikken er ikke poenget her, heller ikke at ingen i norsk offentlighet har reflektert over dette åpenbare gapet mellom innenrikspolitik og politikk overfor land Norge gir bistand til).

Overveldet av sin egen retorikk, var det ingen som så, eller var opptatt av, et åpenbart faktum; den modellen som staten og partiene hadde valgt for demokratispredning var fundamentalt ikke-demokratisk. Den brøt på flere punkter med den norske demokratiske og partipolitiske tradisjon. Partisystemet hviler på oppfatningen om at partier er redskaper for ulike interesser eller verdier i samfunnet og at den offentlige debatt og uenighet mellom dem er den demokratiske prosessens grunnvoll. Stilt overfor oppgaven med å bygge demokrati i andre land ble imidlertid slike interessemotsetninger og verdikonflikter beskrevet som noe man måtte «legge til side». Nå skulle FrP og SV, Høyre og DNA bygge partisystem sammen.

Alle partiene fornektet sin egen eksistensbegrunnelse i det de lovte å arbeide som en nasjonal organisme på den globale arena. For å fremme demokrati og pluralisme globalt var det etablert en organisasjonsmodell i Norge som systemisk opphevet politikken pluralisme og brøt med noen av de mest fundamentale sidene ved norsk demokratihistorie. Det forteller mye om utviklingshjelpens normative makt og nasjonale innflytelse at det nettopp var på dette feltet partiene eksplisitt abdiserte som partier.

Ingen på Stortinget, eller i de regjeringene som støttet Senteret med penger, var synlig opptatt av at Senterets bærende idé også brøt mot et annet og svært sentralt punkt i norsk politisk konstitusjon. Senteret ble organisert på en måte som innebar at Stortingets og partienes rolle som kontrollør av den utøvende makt ikke lenger skulle eller kunne gjelde på dette politikkområdet. Modellen forutsatte at det var Utenriksdepartementet som skulle kontrollere og godkjenne stortingspartienes arbeid, mens norsk statsskikk er bygget på at de folkevalgte skal kontrollere departementene («all makt i denne sal»). Forholdet var så til de grader satt på hodet at det for eksempel var underordnede byråkrater i departementet

11 «Sammen for folkestyret», Dagbladet 13.8.2003.

som bestemte hvor partilederne skulle reise. «HASTER. Beklager så mye at denne saken er blitt liggende. Afrikaseksjonen har ingen innvendinger mot at det bevilges midler til dette samarbeidet som skisseres.» UD-byråkraten gir KrFs formann Dagfinn Høybråten lov til å reise til Kenya for å drive partibyggingsevne og e-posten må kunne tolkes som et talende bilde på de nye maktforholdene som var blitt etablert mellom departement og stortingspolitikere.¹² Det viser også hvor lett partiene oppga sin konstitusjonelle rolle mot at de fikk tilgang til det sørpolitiske systemets økonomiske ressurser og normative kapital.

Partienes snakk om å løfte felles for folkestyre i andre land viste seg raskt ikke å være tom retorikk. Partiene gikk sammen i flere konkrete fellesprosjekter ledet og styrt av UD og med statens finanser i ryggen. Partiene i kommunestyret i Stavanger fikk penger fra UD for å drive et felles partibyggingssjektiv i samarbeid med partiene i Antsirabé, en kommune på det gamle sørlandske misjonsfeltet Madagaskar (i dette landet er det nå borgerkrigsliknende tilstander). I Uganda støttet Høyre og AUF det samme partiet, en støtte som utviklet seg til en latterlig forviklingshistorie, men med svært alvorlige konsekvenser ingen så eller forsto (AUF endte opp med å be om fortsatt penger til sine Uganda-reiser fordi de kunne gi opplysninger videre om ugandisk politikk til den norske staten).¹³ Kanskje enda mer ambisiøst: Partiene på Stortinget gikk sammen om et fellesprosjekt om støtte til de politiske partiene i Malawi. Det viste seg ganske snart at partiene i Malawi ikke var interessert i å bli lært opp av de norske partirepresentantene. Tanken på å bli lært opp i demokrati i sitt eget land av folk som ikke visste noen ting om dette landet må ha vært uutholdelig, selv for mottakere omgitt av giverpaternalisme til daglig.

Ingen malawi-ere ville reise til Norge på partienes seminar om demokratibygging. De norske partitoppene dro derfor alene til Drøbak. Siden det ikke var noen fra Malawi der, øvde de rollespill om den politiske utviklingen i Malawi. Med indre Oslofjord som nabo satt ledende representanter for stortingspartiene, som var helt blanke på Malawis geografi og ressurser, på partienes historie og enkeltpolitikeres planer, og forstilte seg som malawi-ere. Hvor stort var ikke gapet til partienes fellesvisjon fra 2003:

Her legger vi våre politiske forskjeller til side, og stiller vår kunnskap til rådighet for partier i land som ikke har samme demokratiske tradisjon som oss. Dette er et forum som ikke fokuserer på partipolitikk, men på våre felles verdier og forankringen i demokratiet.

Det er mange øyeblikk og situasjoner i norsk sørpolitisk historie som er svært talende kilder til norske selvbilder og verdensbilder i de siste tiårene, men få forteller mer enn rollespillet i Drøbak.

Senterets politikkmodell hadde et annet nasjonalkorporativt kjennetegn: Siden «partivesenet» var opphevd, ble ekspertene tildelt rollen som samfunnsingeniøren. Det ble opp-

12 Mail, Subject: NSD – samarbeidsprosjekt KrF-Kenya. HASTER., Kjemperud, UD, til Svein Andreassen, DU, 24.1.2005.

13 Statskonsult. 2005. Norsk Senter for demokratistøtte 2002–2005. Erfaringsoppsummering, 11.

rettet et råd hvor det sammen med partitoppene skulle sitte tre forskere; en fra Christian Michelsens Institutt, en fra Institutt for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo og en fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Det er selvsagt et poeng og sier noe om politikernes holdning til verdens kompleksitet at forskerne ikke ble lyttet til; de trakk seg etter hvert ut en etter en. Men det mest interessante er likevel ikke neglisjeringen av forskerne. Det viktigste for norsk samfunnsutvikling i globaliseringens tidsalder er at forskningsinstituttene aksepterte å bli en del av Senterets styringsstruktur uten refleksjoner over det korporative systemet de inngikk i eller den legitimerende og politiserte rolle de var blitt tildelt.

Da Senteret ble etablert, ble det bestemt at det skulle evalueres etter tre år. I 2005 avgjorde regjeringen at en slik uavhengig evaluering likevel ikke skulle iverksettes. I stedet betalte UD via NORAD Statskonsult for å lage hva de kalte en «erfaringsrapport», oversendt UD fra NORAD og fra gruppeleder for enheten med det et navn som i seg selv fortjener et forskningsprosjekt: «Gruppe for Styresett, Korrupsjon og Menneskerettigheter». Selv om ingen av målene var oppnådd, selv om det allerede var åpenbart at partiene bevilget millioner av kroner til egen reisevirksomhet, uten at det hadde påviselig betydning for demokratiutvikling i andre land,¹⁴ at rapporter ble skrevet og levert og godkjent som ikke var sannferdige og troverdige, var konklusjonen: Senteret var på rett vei, hadde oppnådd en del, men burde omorganiseres noe.

Da Senteret ble etablert i 2002 lå det direkte under Utenriksdepartementet. Omorganiseringen i 2006 tonet ned UD's direkte kontroll. UD hadde innsett at diplomatiske forviklinger var modellens konsekvens. I valgkampen i Tanzania i 2005 ble det for eksempel slått opp i aviser der at det var urettferdig at den ene kandidaten, kandidaten fra det lille partiet CHADEMA med fem prosent av stemmene i ryggen fra forrige valg, kunne bruke helikopter i valgkampen (for første gang i landets historie). Blant annet Høyre og det norske Utenriksdepartementet hadde støttet partiet. De hadde gitt partiet penger. Dette ble avvist av den norske ambassaden i landet. Man omgikk sannheten og sa at det var Høyre og ikke UD som sto bak støtten.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) informerte regjeringen Stortinget om at Norsk senter for demokratistøtte var blitt «en selvstendig paraplyorganisasjon» og at støtten skulle fortsette. Det ligger i sakens natur at ingen av partiene var interessert i å påpeke at Stortinget ble feilinformert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var helt taus. Det var oppstått en svært spesiell parlamentarisk situasjon: alle partiene på Stortinget hadde interesse av at feilinformasjon ble godtatt som akseptabel informasjon.

14 Dagens Næringsliv publiserte i mars 2009, i det boken gikk i trykken, en serie med artikler som viste at de samme partirepresentantene søkte om pengene, innvilget søknadene, gjennomførte reisene og evaluerte prosjektene i ettertid. Til sammen – 47 millioner kroner. I forbindelse med disse oppslagene uttalte tidligere statssekretær i UD for den regjeringen som opprettet Norsk senter for demokratistøtte og nåværende styremedlem Vidar Helgesen at det er snakk om «politikerturisme» (Dagens Næringsliv).

Senterets fundamentale struktur forble uendret selv om de administrative betegnelsene ble forandret. Norsk senter for demokratistøtte ble ingen uavhengig eller selvstendig paraplyorganisasjon, slik partiene hevdet. Fortsatt kom alle pengene fra UD, bruken av pengene skulle rapporteres til UD i henhold til tilsagnsbrev, og UD ville fortsatt ha, selv om det ble underkommunisert i all offentlig informasjon om Senteret, ansvar for å kalle partiene inn på teppet om noe skulle skje. Norsk senter for demokratistøtte ble fremstilt som uavhengig og har vedtektsfestet at det er en ideell stiftelse, godkjent av UD, bryter tvert med de lover og regler som gjelder for hva en stiftelse er og skal være i Norge.

Senterets organisering er et eksempel på sørpolitikkens nasjonale maktutøvelse; konstitusjonell sedvane og statens eget lovverk brytes og partienes begrunnelse for seg selv overfor opinionen oppheves for å drive partibygging og fremme demokrati i andre land. Til tross for at det tidlig ble klart at Norsk senter for demokratistøtte ikke oppnådde noen av sine målsettinger i utviklingsland, fortsatte det, etter en rekke administrative ansiktsløftninger, først og fremst, tror jeg, fordi det samsvarte med interessene til dem som deltok i det i Norge; det bidro til å utbygge og konsolidere det sørpolitiske prosjekt i Norge som et nasjonalkorporativt system.

Hele senterets organisering må også analyseres i et korrupsjonsperspektiv. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) står det: «Norges erfaringer med utviklingen av velferdsstaten vil kunne bidra til å utvikle velfungerende stater og samfunn mindre preget av korrupsjon.» Hvordan skal en forklare for eksempel Senterungdommens bruk av penger de fikk for å drive demokratiutvikling og antikorrupsjon i Tanzania? De annonserte på sine hjemmesider, under overskriften «Du kan være med til Tanzania», og var ute etter folk som ville være med på tur («vi dekker alle utgifter til reise, opphold, vaksinasjoner og visum»), reiseleder bli «sjæfen sjøl, Erlend», og, ble det forsikret om, selv om altså målet var å fremme demokrati Tanzania, du «behøver ikke være språkmester men må kunne snakke vanlig med folk du treffer».¹⁵

Å sende 18-åringer, uten særlige engelskkunnskaper og uten kunnskap om Tanzania, til Tanzania for å lære dem om demokrati, er en handling som det nærmest er umulig å forstå. Den uttrykker en form for intellektuell arroganse en skulle tro det norske utdannings-systemet globaliseringen hadde umuliggjort. Ingen i Norge kan tro at demokratiutvikling er så enkelt; at det blir demokrati i et afrikansk land ved at noen tilfeldige personer der treffer en norsk skoleelev, som kan si «how are you» og spørre om det er løver og litt til. Den eneste mulige forklaringen er at Senterpartiungdommen oppfattet disse statsmidlene som et nyttig tilskudd, som en måte de kunne styrke sin egen organisasjon på. Senterungdommens ledelse var sikkert også opptatt av at deres ungdomspolitikere skulle lære seg mer om verden, men å få penger til dette innenfor rammen av Norsk senter for demokratistøtte kan mest dekkende karakteriseres som korrupsjon. Regjeringer, gjennom Senter for demokratistøtte, har institusjonalisert en særegen form for «innsidehjelp» og «fordelingskorpo-

¹⁵ <http://www.senterungdommen.no/nyhetene/1221>

rativisme», som jeg kaller det i boken, hvor partiene fordeler offentlige penger til sin egen reisevirksomhet, men hvor aktørene selv fortsatt har et selvbylde hvor midlene de får blir brukt i kampen mot korrupsjonen, fordi *de* har fått dem. Senter for demokratistøtte organiserer følgelig en rekke paradokser; det skal fremme «transparency» og «accountability» i mottakerlandene, men har produsert rapporter om partienes arbeid som ikke samsvarer med fakta; staten og partiene har etablert institusjoner som ikke samsvarer med det norske regelverket, og den institusjonen som skal fremme demokrati er organisert på en måte som står i motstrid til den demokratiske idé og praksis.

Ny form for nasjonalkorporativisme

Denne særegne formen for nasjonalkorporativisme avspeiler politikkfeltets makt og retorikkens innflytelse om at dette politikkfeltet driver med «det gode», at det står over den ordinære politikken kiv, og dets organisering forsterker disse trekkene ved den diskursive tradisjon og offentlige debatt. Stadig flere forskere og forskningsinstitusjoner, det vil si det sjiktet i samfunnet hvis rolle det er å utvikle alternative synspunkter og tilføre aktørene innsikter de ikke selv kan ha nettopp fordi de er aktører innenfor et system, vil knyttes opp til Utenriksdepartementet og det sørpolitiske systemet gjennom de finansieringsordninger som finnes for slik forskning i Norge. En konsekvens vil være at den enigheten og uenigheten som artikuleres, stort sett forbli innenfor politikkfeltets retoriske univers. I de senere årene har også UD selv tatt initiativ til og administrerer en rekke store forskningsprogrammer med årlige budsjetter som er større enn mange av programmene som håndteres av Norges forskningsråd. Som regel fordeles pengene tynt ut over en rekke institusjoner. Det fører til en situasjon hvor det er sannsynlig at det blir umulig å produseres god, uavhengig og grundig forskning, samtidig som det uvegerlig vil skapes nye bånd og hierarkiske relasjoner mellom departementsbyråkratiet og forskningsmiljøene og forskerne. Slike strukturer og strukturerende mekanismer påvirker forutsetningene og rammene for forskningens nysgjerrighetsorientering, autonomi og pluralitet.

Etter et par tiår hvor staten har satset på at Norge kan spille en sentral rolle som humanitær stormakt, er det ikke diskutert på en systematisk måte hva Norge har oppnådd. Dette dreier seg ikke om hvorvidt selve fredsforhandlingspolitikken har vært en fiasko eller ei. Spørsmålet er: Er det i Norges interesse å være involvert i den? Det er fullt ut mulig å fortsette med denne politikken selv om den ikke støttet opp om eller styrket norsk næringsliv, norsk kulturliv eller Norges strategiske småstatsinteresser globalt. Det kunne, for eksempel, være en bevisst valgt politikk innenfor et alternativt normhierarki, hvor det erklærte målet var å bidra til å skape en ny verdensorden, basert på samarbeid og besjelet av ideen om den gode handlings verdi i en ellers umoralsk verden. Nasjonale gevinster måtte følgelig unnå, fordi de ville undergrave politikken troverdighet og mål. Begrunnelseruniverset til dem som har ivret for politikken om at Norge er eller skal være en humanitær stormakt,

tilhører i mye større grad det realistiske paradigmet. Politikken begrunnes gjerne med at den er i Norges interesser, at den representerer en form for «soft power» som det blir kalt i den utenrikspolitiske litteraturen.

Problemet med denne tesen er at den ikke er forsøkt empirisk begrunnet, og at den i sin mest primitive, men vanligste form er svært enkel å falsifisere. Det kan ikke være tvil om at norsk næringsliv har vært uten nytte av Oslo-avtalen eller av fredsforhandlingene i Sudan eller på Sri Lanka og de milliarder av kroner den norske staten har investert der. Det har snarere vært tvert om, for det har gjort eventuelle norske interesser til et potensielt angrepsmål mange steder. Har politikken vært en døråpner overfor Washington og Brussel etc., slik som den politiske ledelsen hevder den har vært? Det kan hende, men det finnes ingen undersøkelser som kan bekrefte teorien, og ingen vet heller hva som hadde vært situasjonen om Norge ikke hadde vært involvert i slike forhandlinger. Møter Danmark, Finland eller Sverige flere stengte dører enn Norge? Og dersom norske representanter blir hørt i Washington D.C. om Juba eller Colombo, er det sikkert at det å møte disse delene av den store amerikanske utenriksadministrasjonen gir muligheter for å snakke om nord-områdene? Når det gjelder dette spørsmålet, er det bare antakelser og politikernes egne historier som finnes, og seriøs forskning eller utenrikspolitisk debatt kan ikke bygge på denne typen «anekdotiske bevis».

Utviklingen i de siste årene har vist at sørpolitikkens nasjonalkorporativisme i liten grad er i slekt med den totalitære statskorporativismen. Den er mer i slekt med hva som kan kalles en liberal og demokratisk variant av korporativisme, hvor ulike typer organisasjoner, forskningsmiljøer og staten samarbeider nært. Men samtidig er den mer autoritær enn den idealtypiske liberale korporativismen, som stort sett vil innebære at et mangfold av interesseorganisasjoner deltar på ulike plan i offentlige råd og vedtaksorganer. På det sørpolitiske området er det snakk om en form for korporativisme som ikke er opprettet gjennom autoritære dekreter, men som er vokst fram gjennom frivillig deltagelse, og typisk for dette feltet: både gjennom krav nedenfra og invitasjon ovenfra; fra staten og Utenriksdepartementet og NORAD. Det kan ikke være tvil om at organisasjonssamfunnet og stadig større deler av det norske samfunnet generelt har presset på for å få økte bevilgninger fra staten til sine internasjonale prosjekter, og at det dermed har skjedd en avmonopolisering av Utenriksdepartementets makt til å tale på landets vegne. Men samtidig kan stadig flere organisasjoner og institusjoner betraktes som kontrakterte organisasjoner og institusjoner, fordi de arbeider på områder som staten har initiert, eller fordi de søker penger på de områdene det der er penger, og det er de områdene som staten satser på. Staten finansierer de som deltar i samarbeidet; det vil si at de som representerer ikke-statlige interesser, er finansiert av staten, og den relasjonen (ikke nødvendigvis enigheten) som utvikles i dette samarbeidet, oppfattes ofte som mer prekær fordi politikken er opptatt av de store spørsmålene og samtidig knyttet opp til statens interesser, nasjonens identitet og hva som er i «de fattiges interesser». Ved både å slippe flere organisasjoner til og ved å trekke ulike typer organisasjoner

med, har staten og de sørpolitiske lederne og hele det sørpolitiske prosjekt fått større legitimitet.

Staten har vært drivende i utviklingen av korporative samordningsorganer og korporative relasjoner, også blant annet for å kunne delegere flere arbeidsoppgaver til eksterne aktører etter hvert som staten har fått mer og mer penger den må håndtere over bistandsbudsjettet. Resultatet er at stadig flere ikke-statlige aktører i Norge samarbeider om å iverksette det som til enhver tid er den offisielle politikken, finansiert av dem som formulerer og iverksetter den samme politikken. Det er følgelig snakk om en særegen form for moderne korporativisme som plasserer seg på et kontinuum mellom statskorporativismen og den liberale korporativismen.

III Det sørpolitiske systemet har ekspandert og «invadert» stadig større deler av samfunnet

Det sørpolitiske systemets ekspansjon og hvordan det influerte det norske samfunnet generelt er dokumentert i denne boken. Siden utgivelsen i 2003 har politikkkfeltet brukt hundrevis av millioner kroner på å drive informasjon om hva det holder på med og hvordan det forstår verden, overfor resten av samfunnet. Det har trukket en rekke nye organisasjoner og grupper med som aktører i det sørpolitiske systemet. Og det er blitt offisiell politikk å underkaste den nasjonale politikken utviklingspolitikken prosjekt.

I St.meld. nr. 13 (2008–2009) blir det slått fast at utenrikspolitikken, utviklingspolitikken og innenrikspolitikken skal samordnes. Utenriksdepartementet har i en rekke forbindelser understreket at det samme gjelder for utenrikspolitikken generelt. Den stadig mer aktive samordning av utviklingspolitikk, utenrikpolitikk og innenrikpolitikk har medført at de rigide distinksjonene av utenrikpolitikk og utviklingspolitikk som dominerte forskningen, og som boken kritiserte, er blitt ytterligere foreldete. Indirekte var boken også en kritikk mot en fortolkningstradisjon som i stor grad hadde oversett politikkkfeltets betydning for Norges institusjonelle arkitektur og nordmenns dannelselse. Den var ment som et korrektiv til reduksjonistiske analyser som har nærmet seg Norges historie som om landet utvikles innenfor en slags nasjonal «osteklokke», og hvor genealogiske forklaringsmodeller derfor har dominert. I dette etterordet setter jeg ikke søkelys på hvordan innenrikspolitikken har formet utenrikspolitikken, men på hvordan det utviklingspolitiske prosjekt på nye området har formet norsk innenrikpolitikk. Etter at boken kom ut, er det særlig to utviklingstrekk av stor historisk betydning og teoretisk og begrepsmessig interesse som bør trekkes frem i lyset.

Utenriksdepartementet er i løpet av de siste årene blitt omgjort til hva som i stor grad best kan karakteriseres som et forvaltningsapparat for bistand, nødhjelp og humanitære innsatser. I 2004 iverksatte Bondevik II-regjeringen med Stortingets støtte, men uten at det

hadde ført noen form for prinsipiell og seriøs debatt, en radikal omorganisering av NORAD og Utenriksdepartementet. KrFs Hilde Frafjord Johnsen tok initiativ til omorganiseringen og fikk den gjennomført med argumenter hentet fra en rapport hun hadde bestilt av konsulentfirmaet ECON (daværende styreleder i ECON Analyse, Jonas Gahr Støre, var sentral i utarbeidelsen av den). Den omorganiseringen som til slutt ble resultatet, var et kompromiss som egentlig ingen ønsket, men som var i samsvar med ett mål: Utenriksdepartementet fikk forvaltningsansvar for all stat-til-stat-bistand i tillegg til alt som hadde å gjøre med støtte til frivillige organisasjoner i nødhjelpssammenheng, menneskerettigheter og fredsarbeid. Ambassadene i aktuelle land skulle styrkes som bistandshåndterende utestasjoner. NORAD ble redusert til hva som i hovedsak er en fagetat med ansvar for støtte til frivillige organisasjoners langsiktige utviklingsarbeid.

Den sammenveving ovenfra av utviklingspolitikk og utenrikspolitikk under Utenriksdepartementets ledelse som boken identifiserte som et sentralt utviklingstrekk ved feltets historie, og som det er sentralt å forstå for å kunne fortolke målsetningshierarki og retorikk, har altså fortsatt. I Stortingsmelding nr. 13 (2008–2009) understrekes dette: «Denne meldingen representerer et skritt videre i en prosess der utviklings- og utenrikspolitikk i større grad fremstår som en helhet.»¹⁶ Sørpolitikken utgjør en stadig voksende del av UD's totale budsjett, nå antakeligvis rundt 90 prosent. En av konsekvensene for de ansatte i UD av at departementet er blitt en stadig mer sentral aktør i en stadig voksende korporativ samfunnsordning med et uttall av aktører, er at stadig større deler av byråkratiets arbeidstid vil måtte brukes på saker relatert til sørpolitiske spørsmål i Norge. Byråkratiet vil komme til å befinne seg i en posisjon hvor dets oppgave vil være å fordele stadig mer penger til et stadig voksende antall bistandsaktører. Omorganiseringen av Utenriksdepartementet, som var begrunnet «bistandsfaglig», vil kaste lange skygger over norsk utenrikspolitikk i årene som kommer, fordi den bidro til en institusjonalisering og organisering av departementets oppmerksomhet, tid og ressurser i samsvar med et sørpolitisk fokus. Regjeringer som eventuelt vil søke å snu Utenriksdepartementets arbeid mer mot Europa og nordområdene, vil støte mot tregheten i disse etablerte strukturene. Det kan ikke være tvil om at selve organiseringen av det norske Utenriksdepartementet interesseorientering representerer en empirisk utfordring til en rekke teorier om forholdet mellom staters økonomiske interesser og utenrikspolitikk.

Det norske organisasjonslandskapet blir på stadig flere områder og med sterkere finansielle virkemidler knyttet tettere opp til Utenriksdepartementet og dets til enhver tid sittende ledelse. De store frivillige organisasjonene er blitt konsern med nærmere en milliard i omsetning og hundrevis av ansatte takket være støtte fra UD. Mens organisasjonene i 1963 fikk vel to millioner kroner i støtte fra staten, fikk de på midten av 1990-tallet vel to tusen millioner kroner i støtte fra staten. I 2003, da boken ble gitt ut, fikk de omtrent tre

16 Det kongelige utenriksdepartement, 2009. St.meld. nr. 13. (2008–2009). *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*, 10.

milliarder i årlig støtte, mens de i 2008 fikk godt over 4 milliarder i direkte gaver fra staten i tillegg til at den indirekte støtten i perioden har økt radikalt ved at staten lar gaver til organisasjonene være fradragsberettiget. Bare i løpet av de siste fem årene har de største organisasjonene mottatt over 2 milliarder kroner hver fra Utenriksdepartementet. Et stadig større sjikt av meningsbærere i det offentlige rom finansieres av Utenriksdepartementet, mens de arbeider utenfor departementet i frivillige organisasjoner eller på forskningsinstitutter. Stadig større deler av organisasjons-Norge driver også utenlandsarbeid og bistandsarbeid, del- eller fullfinansiert av UD. Norge ble, i 2005, det første landet i verden som utviklet en egen «Strategi for kultur og idrettssamarbeid med land i sør», som det heter. Her søker staten eksplisitt å samordne statens og idretts- og kulturorganisasjonenes interesser og aktiviteter i utlandet i samsvar med UDs strategi, noe som allerede er blitt realisert på mange områder og som Utenriksdepartementet mer spektakulært og mer kjent forsøkte å utnytte ved blant annet å få Norges fotballforbund med på å få ansatt en norsk trener for det irakiske fotballandslaget.

I løpet av de siste årene har UD også begynt å gi finansiell støtte til dommerstandens bistandsarbeid.¹⁷ Stadig flere representanter for den dømmende myndighet, den tredje statsmakt, arbeider med prosjekter i andre land finansiert av Utenriksdepartementet. Departementet finansierer også den 4. statsmak; stadig flere journalister betales av departementet for å dra rundt sammen med den politiske ledelsen i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Fra 2006 til 2008 brukte for eksempel utviklingsministeren nesten 800 000 kroner på reisestøtte til journalister som reiste sammen med ministeren på tur. 46 journalister, deriblant journalister fra NRK, Morgenbladet, NTB og Dagsavisen, fikk reisen betalt av UD.¹⁸ Norsk Rikskringkasting har definert seg selv som bistandsaktør. De har påtatt seg forvaltningsansvar for hundrevis av millioner kroner gitt av det norske folk og for titalls millioner kroner gitt av Utenriksdepartementet hvert år.¹⁹ Ved sentrale forskningsinstitutter, som allerede stort sett har vært finansiert av Utenriksdepartementet med krav om å produsere viten av «relevans» for brukerne, dvs. for UD, er det blitt institusjonalisert praksis at for-

17 Styrkebrønnen, en beredskapsgruppe for internasjonal sivil krisehåndtering og reformbistand rettet mot justissektoren, ble opprettet av Justisdepartementet i 2004, men finansiert og kontrollert av utenriksdepartementet. Den har i 2008 85 medlemmer – dommere, statsadvokater, politijurister etc. – som alle har sagt seg villige til å reise på UD-finansierte oppdrag, og som mener de har kompetanse til å utvikle juridiske system i land de på forhånd har minimal kjennskap om, og som de ofte ikke kan språket til. Politietaten trekkes med. Flere og flere bedrifter er med, enten som avtalepartner gjennom UDs NOREPS, eller ved at de får støtte fra NORFUND (finansiert av UD), at de er involvert i kjøp og salg av klimaavtaler. Kulturlivet får bistandspenger, alt fra Norsk Form til teaterkunstnere, for å drive utvikling med UD-midler. Og kjendisene står i kø for å dra til Kenya og Sør-Amerika, sammen med en eller annen UD-finansiert organisasjon.

18 Se *Dagens Næringsliv* 13.9.2008

19 Se Terje Tvedt, *Speilbildenes speilbilde*, *Samtiden*, 2008: 4.

skere hospiterer i departementet, blant annet for å produsere policy-innspill til politisk ledelse og byråkratiet.

Riksrevisjonen er, som vi har sett, blitt en aktør innenfor det sørpolitiske systemet. De er nå selv ansvarlig for forvaltning av penger til utviklingshjelp gitt av Utenriksdepartementet, dvs. av det departementet de på vegne av Stortinget har som konstitusjonelt definert oppgave å kontrollere. Reiser og utstillinger til fotografer, kunstnere, designere og musikere blir i stadig økende utstrekning finansiert av frivillige organisasjoner (med penger gitt av UD) eller direkte av Utenriksdepartementet. Det er altså oppstått en situasjon hvor stadig flere aktører på stadig flere sektorer i samfunnet vil se de potensielle fordelene av å ha eller utvikle et godt og tett forhold ikke bare til den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet, men til byråkrater i UD og i NGO-ene, fordi det er disse som forvalter de ressursene mange aktører mener de må ha for å realisere sine prosjekter.

I kjølvannet av den form globaliseringen har tatt i Norge og den posisjon sørpolitikken og Utenriksdepartementet har hatt for finansieringen av nordmenns utenlandsaktiviteter, er det oppstått en situasjon hvor det for stadig flere – ikke minst for intellektuelle og kunstnere – er blitt et risikabelt prosjekt å komme på kant med den sørpolitiske ledelsen. Sanksjoner (i form av avslag på søknad om økonomisk støtte eller utestengning fra «det gode selskap») vil ikke bare kunne ramme den enkelte, men i økende grad organisasjonen eller institusjonen hvor den enkelte er ansatt, fordi denne institusjonens utenlandsarbeid i økende grad finansieres av dem som besitter fordelingsmakten innenfor politikkkfeltet. Utenriksdepartementets nasjonale rolle som finansieringskilde for aktiviteter i det sivile samfunn er altså blitt utvidet kraftig bare i løpet av de siste fem årene, og den er mye mer omfattende enn i andre skandinaviske land.

I St.meld. nr. 13 (2008–2209) understrekes det at regjeringen og Utenriksdepartementet ser for seg at Utenriksdepartementets innenrikspolitiske betydning skal bevisst økes. «Utviklingspolitikken og utenrikspolitikken er blitt koblet tettere sammen, men også andre norske politikkområder har betydning for utviklingslandene. Det er nødvendig å se norsk innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng.»²⁰ Det er i denne sammenhengen begrepet det nasjonale godhetsregimet blir relevant på en ny måte. Det finnes mange nasjonale varianter, eller subsystemer, innenfor det internasjonale bistandssystemet. Det sørpolitiske feltet i Norge har sine nasjonale særtrekk som jeg har søkt å få fatt på og å tydeliggjøre ved å bruke begrepet «det nasjonale godhetsregimet». Det er et begrep som ikke må oppfattes som et forsøk på å sette «ting på spissen», men på å utvikle en analytisk tilnærming som muliggjør ikke-normative fortolkninger. Det vil si, det kan anspore analyser som har muligheten til å stille seg likegyldig til om dette politikkkfeltet er mer eller mindre moralsk høyverdig enn andre politikkområder, eller om de som deltar i det er bedre eller dårligere mennesker moralsk sett enn andre mennesker, men som like fullt,

20 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 5.

eller nettopp derfor, presist kan fange inn og erkjenne politikkkfeltets normative språk og dets strukturaliserende konsekvenser. Det er et begrep som kan gjøre det lettere å forstå et høyst usedvanlig område av samfunnslivet hvor aktørene samtidig både søker legitimitet og begrunner sine handlinger ved at de representerer «det gode»; ved at de institusjonaliserer et moralsk fellesskap til støtte for «de fattige» i en urettferdig verden; ved at de representerer nasjonens samvittighet og taler på vegne av «sør»; og ved at de målbærer forestillingen om «det sivile samfunn»s iboende demokratiske verdier. Det dreier seg om å forstå et politikkkfelt hvor aktørene har klart å erverve seg en helt spesiell moralsk autoritet, fordi sammenblanding av «den gode intensjon» med det å «være god» har vært et slående trekk ved feltets retoriske historie. Begrepet retter også søkelyset mot hvordan makt- og ressursfordeling innenfor det sørpolitiske feltet er blitt påvirket av hva som kan kalles en intern og vedvarende uttrykkskonkurranse i «godhet»; dvs. av aktørenes evne til å fremstille seg selv som talpersoner og garantister for hva bistandsstrategien (på det aktuelle tidspunktet) fremhever som «det rette» og som dermed også som «det gode» - og omvendt. Betegnelsen det nasjonale godhetsregime retter søkelyset mot den tradisjon dette politikkkfeltet har for naturlig å tale på nasjonens vegne, særlig på vegne av dens moral, og mot at det oppfattes som hele nasjonens adekvate svar på globalpolitikken utfordringer. Dette godhetsregimets talpersoner har alltid hatt og uttrykt ambisjoner om å påvirke norsk moral og norske verdensbilder og selvbilder. Etter at denne boken første gang kom ut er det blitt stadig tydeligere at ambisjonen nå er å undertvinge norsk innenrikspolitikks sørpolitikernes definisjon av hva som er i mottakerlandenes interesser.

Eller som det heter i siste stortingsmelding St.meld. nr. 13 (2008–2009): «Regjeringen ønsker å sikre at den samlede effekt av norsk politikk på en rekke felter understøtter vekst og fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Det krever samstemthet i politikkkutformingene.» Og videre:

I den sammenheng inviteres Stortinget til å vurdere etablering av en praksis med årlige rapporter fra regjeringen om hva som gjøres for å sikre at ulike politikkområder bidrar til utvikling i fattige land. En slik rapportering kan eksempelvis omfatte beskrivelser av faktisk eller forventet effekt på utviklingsland som følge av utøvelse av norsk politikk, utforming av politikken gjennom lover, strategier, posisjoner i internasjonale forhandlinger eller på annen måte. Dette bør også omfatte utforming av rammebetingelser for norsk næringsliv.

Denne strategien innebærer en radikal omdefinering av norsk politikks rammebetingelser, siden den krever at norsk politikk på alle områder skal måles opp mot og underordnes den politikken som den sørpolitiske elitene insisterer på er i de fattiges interesse. Det sørpolitiske systemets ledelse skal på basis av sin legitimitet som den fattige verdens forsvarere, gis makt til å kontrollere og forsikre seg om at norsk innenrikspolitikks er «samstemt» med hva de samme politikerne har definert som «utviklingslandenes interesser». Konsekvensen av en slik bestemmelse av sørpolitikken nasjonale posisjon vil innebære en forskyvning i makten over norsk politikk som er vanskelig å overskue, også fordi politikerne vil måtte

begrunne den nasjonale politikken med interessene til mennesker politikerne ikke er valgt av eller kan kontrolleres av.

IV. Iscenesettelsens nasjonale betydning og systemets læringsevne

Den dominerende fortelling som det sørpolitiske systemet produserer om seg selv, er en fortelling hvor utviklingshjelpen og nødhjelpen blir stadig mer bærekraftig, mer lokalt forankret, mer utviklingsorientert, billigere, mer effektiv og mer nødvendig enn før fordi krisene blir flere og verre og utviklingsutfordringene større. Aktørene bruker millioner hvert år på å «selge» sin versjon av arbeidet overfor offentligheten, og titalls ansatte kan ha slike oppgaver i én frivillig organisasjon. Min gjennomgang av bistandsinformasjonen og norske mediers reportasjer om dette gjennom de siste tiårene har gitt et entydig resultat; beretningene har i stor grad karakter av monologer med rørende, oppdragende ambisjoner, og hvor historien skal bekrefte moralen om at det er viktig å gi. Norske medier har i høyden presentert en håndfull uavhengige reportasjer om nødhjelpsoperasjoner, mens de samme avisene har hatt tusenvis av oppslag om hvor effektiv nødhjelpen er, og hvor takknemlige mottakerne er, stort sett basert på nødhjelpsaktørenes egen fremstilling, på deres kilder, bilder og film. Et trekk ved dette politikkfeltet som har strukturelle konsekvenser for hvordan det iscenesettes og kan fremstilles, er at dets primæraktiviteter foregår på «langt-unna-steder» som nordmenn fortsatt vet lite om eller får lite uavhengig informasjon om. Det har skapt, og skaper, et usedvanlig vidt handlingsrom for en bestemt type handlingsmønster hvor legitimitet og moralsk makt i Norge kan erverves og forsterkes gjennom iscenesettelse av «den gode handling» på den globale arena.

Jeg kunne ha nevnt mange tilfeller og hendelsesforløp som illustrerer dette trekket ved politikkfeltet, også for årene som er gått etter at boken ble gitt ut. Begge Norges statsminister siden 2003 har for eksempel fortalt historier om store humanitære operasjoner med seg selv i handlingens sentrum og blitt fremstilt uten motforestillinger i mediene som norske samaritaner som har reddet millioner av liv i andre verdensdeler. Statsminister Jens Stoltenberg har latt seg intervju igjen og igjen om de millioner av barn *han* har vært med på å stå i spissen for å redde som et resultat av den vaksinekampanjen Norge er med på å støtte med norske skattebetaleres penger. Men like talende er historien om statsminister Kjell Magne Bondeviks helterolle på Afrikas Horn.

4. februar 2008 skrev Dagbladet i et intervju med Kjell Magne Bondevik at vår tidligere statsminister nylig hadde «Reddet 80 millioner» mennesker på Afrikas Horn fra livsfare. Han hadde gjort dette som FNs utsending. Dagbladets oppslag innebar at det måtte være snakk om den verste sultkatastrofen i Afrikas historie. 80 millioner mennesker ville fått alt annet vi har hørt om fra dette kontinentet, til å blekne fullstendig. Det betyr: Hadde fortel-

lingen om den tidligere statsministerens innsats handlet om virkeligheten, ville han ha stått for en fantastisk bragd. Det ville gjort vår tidligere statsminister udødelig. Det påfallende er: Artikkelen hadde ingenting, absolutt ingenting, med virkeligheten å gjøre. Det er selvsagt idéhistorisk betydningsfullt at Dagbladet skrev om en sultkatastrofe som ikke fantes, og om en fantastisk redningsaksjon ledet av Bondevik som aldri fant sted,²¹ men artikkelens verdi som kilde ligger i den måten underet beskrives på. Langt fra å kreve at Bondevik måtte på sokkel, bringer avisen opplysningen nærmest i forbifarten, med et journalistisk skuldertrekk så å si, som om det er dagligdags, som om det er normalt at norske politikere redder millioner et eller annet sted i Afrika.

Det sentrale i denne sammenhengen er ikke om slik markedsføring skjer av hensyn til eget «image» eller av hensyn til «saken». Poenget er at det skjer, og at denne hyllesten av egen altruisme, som er og blir et umulig og amoralsk paradoks sett fra etikkens synsvinkel, foregår innenfor et begrunnelsesunivers hvor det bare finnes gode intensjoner. Hvordan forholdet mellom rasjonalitet, egeninteresse og altruisme konkret vektet og håndteres på et slikt politikkfelt vet samfunnsforskningen fortsatt lite om.

Etter at *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* kom ut første gang, har jeg vært med på å rekonstruere historien om en av de største og mest positivt omtalte nødhjelpsoperasjonene i Norges historie. Før 5. mars 2007 fantes det kun én versjon i offentligheten om Norges Røde Kors sin aksjon med å sende 40 år gamle militære M6-lastebiler til Afrika og Asia som nødhjelpstransport: Aksjonen var strålende. Den var en stor suksess som hadde reddet livet til millioner av mennesker. Den ble markedsført som et av de største nødhjelpsprosjekter i Norges Røde Kors sin historie og i norsk nødhjelps historie. Alle partiene på Stortinget hadde entusiastisk støttet den. Utenriksdepartementet hadde gitt over 100 millioner kroner i årene 2002 til 2007, begrunnet i beslutningsdokumenter som til tider var euforiske. Landets største aviser, Dagsrevyen og TV2 hadde alle lagt vekt på å fortelle historier som med hensyn til vinkling og ordvalg hadde som mål å røre og overbevise leserne og seerne. De to generalsekretærene i Røde Kors som var ansvarlige for utsendelsen av lastebilene, Jan Egeland og Jonas Gahr Støre, sammenliknet aksjonen med et høydepunkt i norsk humanisme: «de hvite bussene» rett etter den annen verdenskrig. Egeland hadde også i norske aviser slått fast at det bare var Norges Røde Kors i hele verden som var i stand til å få en slik stor transportoperasjon på beina.²²

Så, 5. mars 2007, sendte TV2 dokumentaren «De hvite hjelperne», og jeg skrev en dobbeltkronikk i Aftenposten.²³ Her ble det dokumentert: Aksjonen i Afrika var en fadese fra første stund. På et tidspunkt da Røde Kors-ledelsen uttalte til norske medier at det var den

21 Jeg kontaktet Bondevik for å finne ut om han virkelig hadde sagt 80 millioner. Dette var svaret jeg fikk: «Sitatene er korrekte, unntatt det med 80. Det skal være 8» (e-post fra Kjell Magne Bondeviks sekretær til forfatteren, 6.3.2008.). Dagbladet hadde plusset på 72 millioner afrikanere. Bondevik hadde sagt at han hadde vært med på å redde «bare» nesten to ganger Norges befolkning.

mest effektive operasjonen de noensinne hadde organisert, var den ikke i gang i det hele tatt. Norges Røde Kors fikk Norsk Rikskringkasting til å ta bilder av én lastebil som de hadde spesialsendt med egen bil fra Durban i Sør-Afrika til et veikryss i Malawi. Med denne «symbolbilen» i kameraet kunne Dagsrevyen fortelle nordmenn en gladhistorie i beste sendetid: alt var «i rute», og menneskeliv ble reddet. Realiteten var at på dette tidspunktet sto alle bilene fast i Sør-Afrika. Og ingen mennesker var reddet. Da aksjonen omsider kom i gang etter at den verste krisen var over, viste det seg at bilene var dyrere i drift enn andre alternativer. Operasjonen var, ifølge organisasjonens egne interne vurderinger, uten bærekraft. Den forutsatte egne verksteder, eget reservelager, egne sjåførlærere for spesialutdannede sjåfører, og utenlandske, gjerne norske delegater for å drifte operasjonen etc. Drivstofforbruket var fem liter på mila. Lastekapasiteten var svært liten. Biler veltet, biler stoppet. Det oppsto raskt bilkirkegårder med M6-er i flere land. Bilene inneholdt også giftige stoffer (inkludert asbest). Mens de norske arbeiderne som sikret bremses og lys på de gamle bilene der de sto på verksteder ved Værnes flyplass, arbeidet med verneutstyr, unnlot Røde Kors å informere folk i Niger og Malawi om at bilene inneholdt farlige kjemikalier (der sto arbeiderne og hogg opp bilvrakene med bare hender). Norges Røde Kors insisterte på at viseutenriksministeren i Niger hadde «bedt på sine knær» om å få M6-er, men kunne ikke oppgi navnet på ham da vi spurte dem. Det viste seg etter nærmere undersøkelser at Niger ikke hadde noen viseutenriksminister og at vedkommende derfor heller ikke kunne ha bedt Norges Røde Kors på sine knær om å få de 40 år gamle bilene. Ledelsen i Nigers regjering var tvert i mot uttrykkelig imot at landet deres ble hva de kalte «en dumpingplass» for skrap fra Europa. Kronikken og TV-dokumentaren avdekket altså at den aksjonen som hadde blitt fremstilt overfor offentligheten og Utenriksdepartementet som en stor suksess, var alt annet enn det. Men det ble også dokumentert at sentrale nødhjelpere og journalister presenterte en fortelling til det norske folk om den humanitære innsatsen som ikke var i overensstemmelse med faktiske forhold.

Det er i en slik sammenheng reaksjonen på kronikken blir interessant. Ingen nødhjelpsaktører uttrykte støtte til at det endelig ble satt lys på hva som faktisk skjedde. Samme dag

22 Dette var også Utenriksdepartementets vurdering. Den 11.7.06 sendte de et brev til Norges Røde Kors hvor de noterte seg «at det over de siste par år har vært stor etterspørsel etter de omtalte kjøretøyene og at Norges Røde Kors i 2005/2006 har foreslått utsendelse av i alt 258 M6 kjøretøyer ...». Og videre: «Departementet har forståelse for at Norges Røde Kors, i lys av forannevnte, vil oppgradere 100 M6-lastebiler, montere og klargjøre tre flyttbare verkstedsvogner, demontere 30 M6-biler for å frigjøre reservedeler som ikke er tilgjengelig på det åpne marked samt initiere teknisk kontroll og oppretting av kjøretøyene» (QZA 1060284 – Støtte til oppgradering av transportberedskapspool, Utenriksdepartementet til Norges Røde Kors, 11.07.06.)

23 For en beskrivelse, se «De hvite hjelperne i de hvite bilene», dobbeltkronikk, Aftenposten, 5.3.2007, og «Lastebilhjelpen må stoppes», Aftenposten, 2007. Begge overskriftene var Aftenpostens. Dokumentaren «De hvite hjelperne» var laget av Anne Marie Groth, Per Christian Magnus, Robert Reilund og meg selv.

som den sto på trykk i Aftenposten, avviste flere av de sentrale aktørene kronikken fullstendig, ikke på et faktagrunnlag, men med moraliserende argument. Jan Egeland insisterte på at aksjonen var en suksess og karakteriserte forfatteren av kronikken som «forledet».²⁴ Utenriksminister Støre uttalte seg kort: «Påstandene i kronikken er grove, og stiller andre menneskers hensikter i tvil».²⁵ Norges Røde Kors gikk også hardt ut, og hevdet at kritikken var helt feil, at bilene gjorde en god jobb, at etterspørselen etter M6-ene bare økte, og lignende. Men allerede dagen etter bekreftet generalsekretæren til Aftenposten at alle faktaopplysningene i kronikken (og derfor også i TV-dokumentaren) var riktige.²⁶

Etter at kronikken ble skrevet og dokumentaren sendt og Norges Røde Kors fikk gått igjennom sin egen aksjon på nytt ble hele aksjonen avblåst. I juni 2008 informerte Norges Røde Kors Utenriksdepartementet om at de hadde bestemt seg for å «avslutte operasjonen på en forsvarlig måte».²⁷ De planla å hugge opp de 396 M6-ene de fortsatt betalte parkeringsleie for i Norge. De søkte ikke lenger om penger for å oppgradere bilene eller for å sende dem ut for «å redde liv», men for å hugge dem opp. De søkte også om penger til å hente giftig materiale hjem tilbake til Norge, materiale som de selv hadde sendt til Afrika akkompagnert av høylytt PR om nasjonal dugnad og altruisme. Samtidig fortsatte de å beskrive lastebilene som velegnede, og det ble produsert såkalte evalueringsrapporter fulle av empiriske unøyaktigheter som konkluderte med at aksjonen i hovedsak var vellykket, men at den måtte justeres ut i fra de nye erfaringene.

Hva hadde skjedd? Hvordan var det mulig at en aksjon som brøt med alle hevdvunne politiske prinsipper for moderne nødhjelp, som bærekraft, lokal forankring osv., og som etter investeringer på ca. 150 millioner kroner hadde fått utrettet svært lite, i årevis kunne bli hyllet som en suksess, ja, som om Norges Røde Kors reddet millioner av liv? Det skyldes selvsagt mange forhold, men det må ha sammenheng med den autoritet og gjenklang forestillingen og fortellingen om den norske samaritan som de fattiges reddende engel har hatt i norsk politisk kultur i de siste tiårene. Historien om og bildene av de hvite bilene på vei mot de døende barna i Afrika må simpelthen ha overmannet norsk offentlighet. Mediene viderefremmet for eksempel den versjonen av aksjonen som lederne i Røde Kors ga dem, med deres bilder og videoer, og uten ett kritisk spørsmål. Aksjonen må ha blitt oppfattet som en mektig bekreftelse på det sørpolitiske systemets selvilde, på solidaritet «in action» så å si, men dens symboler og myter må også ha uttrykt hva nasjonen genuint ønsket å være. I ettertid er det et

24 Aftenposten 5.3.2007.

25 Nettavisen, 5.3.2007.

26 Aftenposten 6.3.2007.

27 Vedr. forespørsel om å forlenge bruken av midler – QZA1 060 284. Støtte til oppgradering av transportberedskapspool, Norges Røde Kors til Utenriksdepartementet 16.6.2008. Det er verdt å merke seg at søknadens tittel fortsatt inneholder ordet «oppgradering» (av M6-ene), mens det i realiteten er snakk om å søke om penger for å kvitte seg med de nå nesten 50 år gamle lastebilene som Utenriksdepartementet tidligere har betalt for oppgradering og utsendelse av.

påfallende mediehistorisk faktum at ingen journalister eller aviser stilte spørsmål om hva som skjedde, men alle reproduserte fortellingene til dem som sto bak aksjonen. Mest fruktbart tror jeg denne historien om M6ene kan bli fortolket som et nytt eksempel på et kunnskapssosiologisk trekk ved politikkkfeltet i seg selv, og som analyseres i mer detalj foran i denne boken. Mens politikkkfeltets retorikk insisterer på at det i større grad enn andre politikkkfelt kjennetegnes av «transparency» eller åpenhet og det hviler på et bilde av aktørene som representanter for medmenneskelig moral og uegennytte, vil sentrale aktører ha tilgang til et omfattende repertoar av midler som kan brukes for å motarbeide fortellinger som avdekker forhold aktørene selv ikke vil ha belyst. Det er i hele systemets interesse at den romantiserende fortellingen om den norske samaritan som de fattiges hjelper må opprettholdes.

Sinnelagsetikkens maktformer kan også undersøkes fra en annen synsvinkel: Hva har norsk humanitær politikk, en politikk som altså begrunner seg selv kun ut fra et ønske om å hjelpe andre, lært av denne historien? Min tese er: Ingen ting. Riktignok har Norges Røde Kors stoppet prosjektet og skiftet ut ledelsen i Utenlandsavdelingen, men politikkkfeltet som helhet har ikke lært noe. Røde Kors fortsetter å fortelle seg selv at bilene har og har hadde «en betydelig nytteverdi i ulike katastrofer rundt om i verden hvor det har vært behov for transport under spesielt vanskelige forhold».²⁸ Motstanden mot å tape ansikt, eller av å lære av feil, krever at organisasjonen taler med to tunger; aksjonen var en suksess men vi søker UD om å få hogge opp resten og bringe skrapet hjem. Ingen aviser har skrevet om prosjektet og hvordan det endte. Ingen høringer er blitt avholdt om hvordan M6-ene kunne bli fremstilt som en suksess og få over 100 millioner i statsstøtte. Utenriksdepartementet brukte nesten en million kroner på en evaluering som ikke fortalte noe nytt om aksjonen (i et forsøk på å balansere konklusjonen som på grunn av våre funn måtte bli negativ, inneholder den hva som mest presist må betegnes som komplett meningsløse utsagn om «positive» sider ved aksjonen, bl.a. at M6-ene bidro til å redusere antall voldtekter i Nord-Kenya, men evalueringen bidro til å pulverisere ansvaret for aksjonen. Ingen stortingspolitikere har stilt ett spørsmål om politisk ansvar, byråkratisk kontroll og lærdommer for fremtidig nødhjelps-innsats. For spørsmålet er jo interessant: Hvordan kunne et slikt prosjekt iverksettes år etter år, i 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009, og det på et politikkkfelt som insisterer på at det ikke har noen andre interesser enn å hjelpe de fattigste?

For å svare på dette spørsmålet er det nødvendig å trekke inn norsk idéhistorie, institusjonell arkitektur og systemers måter å håndtere konflikter mellom retorikk og realitet på, fordi prosjektet involverer så sentrale aktører og rører ved så dype politiske og normative strenger i nasjonens liv. En mer begrenset delhypotese vil være at elitesirkulasjonens karakter har bidratt til å legge et lokk over saken: En tidligere statssekretær i UD og en tidligere

28 Norges Røde Kors, Landstyremøtevedtak, 04.05.07, hvor det også het at de tok rapporten «Norges Røde Kors' interne gjennomgang av bruken av terrenggående M6 lastebiler i nødhjelpsoperasjoner» til orientering.

utenriksminister søkte om penger fra UD. Den som var medansvarlig for å behandle søknaden, var en statssekretær (Vidar Helgesen) som kom til departementet etter å ha jobbet flere år i Røde Kors-bevegelsen. Den som i Utenriksdepartementet var sjef med øverste ansvar for å følge opp aksjonen etter at aksjonens faktiske resultater ble avdekket, var tidligere generalsekretær i Norges Røde Kors (Jonas Gahr Støre hadde søkt og fått titalls millioner kroner fra Utenriksdepartementet for å dekke utsendelse av M6-er blant annet til Niger). Det kan ikke være en ubetimelig tese å antyde at saksbehandlere i UD kanskje behandlet søknader og rapporter mindre kritisk enn de ellers ville ha gjort, om deres sjefer ikke alle sammen hadde kommet fra Røde Kors eller gått til Røde Kors. Systemet hadde ingen fungerende kontrollmekanismer slik at lastebilaksjonen kunne bli stoppet før den kostet skattebetalerne over 100 millioner kroner og før den påførte mottakerne store problemer med å bli kvitt giftige bilvrak de ikke hadde bedt om. Det må derfor kunne være en fruktbar hypotese å foreslå følgende: historien om de mer enn 40 år gamle lastebilene som skulle redde opp mot 4 millioner mennesker fra døden i Afrika, kan illustrere hvordan elitesirkulasjonen og «innsidehjelp» kan påvirke beslutningers rasjonalitet, systeminterne kontrollmekanismer og aktørenes evne til å lære.

V. Verdensbilder og selvbilder – i takt med seg selv, men i utakt med verden

Hvordan har politikken og politikken målsettinger endret seg i perioden etter 2003? Jeg vil her konsentrere meg om tre utvalgte sentrale dokumenter; en stortingsmelding fra Bondevik-regjeringen (2004–2005) og en stortingsmelding fra Stoltenberg-regjeringen (2008–2009), og en NOU om norsk humanitær politikk (2008).

Når «alle» er enige om umulige mål

Omtrent samtidig med at kuppforsøket mot Hugo Chavez i Venezuela mislyktes og han vendte tilbake fra fangeøya La Orquila for å finne en ny «vei til sosialismen», som han kalte det, og Norge og NATO utkjempet en bitter krig i de afghanske fjellene mot talibansk islamisme, de mest aggressive representantene for en mye mer omfattende politisk-kulturell bevegelse rettet mot Vestens politiske og liberale tradisjoner og mens Norge, noen titall mil unna i Nordvest-provinsen i Pakistan, ga 72,6 millioner kroner til 118 koranskoler uten nevneverdig innflytelse på skolenes pensum,²⁹ og på samme tid som markedsfundamentalistene og kristenfundamentalistene i USA økte sin innflytelse over amerikansk utviklings-

29 «Bør Norge gi støtte til koranskoler?», *Bistandsaktuell*, 20.09.2007.

politikk – produserte den norske sørpolitiske eliten med støtte fra regjering, Storting og norsk offentlighet et bilde av verden hvor alle var enige om utviklingens mål og midler.

St.meld. nr. 35 (2003–2004): *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*, som ble fremmet av Bondevik II-regjeringen og kom ut i 2004 og ble diskutert i Stortinget høsten 2004 og våren 2005, er et talende uttrykk for hva som har vært politikkkfeltets innforståtte verdensbilder og selvbilder og dets forståelse av politikken og utviklingens vesen.³⁰ Meldingen hvilte på en grunnleggende forutsetning og eksplisitt formulert forestilling: «alle», også alle i verden, var enige i den «helhetlige utviklingspolitikk» som den norske regjeringen la frem. Det var, ble det hevdet, en «tilnærmet internasjonal konsensus om de grunnleggende mål og midler» som den norske regjeringen argumenterte for.³¹

Hvordan gi mening til en stortingsmelding, presentert for landets ledende politikere og for landets befolkning i 2004, hvor den sørpolitiske ledelsen uten reservasjoner hevder å vite hva som trenger å vites for å bringe de fattige ut av fattigdommen; som insisterer på at det finnes én utviklingsvei og ett utviklingsmål som alle er enige i, og at utviklingsproblemerne lar seg løse gjennom storslått sosial ingeniørkunst initiert av bistandsaktørene og iverksatt av dem og deres partnere?

En nærlesning av de «bud og bilder» som er innvevd i meldingens beskrivelse av verden og Norges politikk overfor den, gir, når det gjelder fundamentale idéhistoriske trekk, stort sett samme resultat som alle de andre nærlesningene jeg refererer til i boken av tidligere stortingsmeldinger om utviklingshjelp og bistand: Den konseptuelle og moralske sikkerheten hviler på verdensbeskrivelser eller verdensbilder hvor verdens mangfold og historie simpelthen både er opphevet og irrelevant. Det er en retusjert verden som holdes frem, retusjert med hjelp av en kraftig nivellerende pensel og modellert av bestemte utviklingsoppfatninger som «malerne» ikke ser eller kan se begrensingene til, fordi de i egne øyne jo ser det alles øyne vil se.

30 St.meld. nr. 35 (2003–2004). *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utenrikspolitikk*. Se også *Innstilling fra utenrikskomiteen om felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*, Innst. S. nr. 93 (2004–2005) og referat fra Stortingets møte om innstillingen tirsdag den 18. januar 2005 kl. 10. Av disse dokumentene går det frem at Stortinget understreker den uvanlige grundigheten i behandlingen av denne meldingen, samtidig som representanter for alle partier vektlegger den sterke enigheten om meldingens kurs og mål. Siden jeg ga ut *Bilder av «de andre». Om utviklingslandene i bistandsepoken* i 1990, har jeg valgt å bruke de offentlige handlingsplanene om hvordan Norge skal rådggi og endre verden til et bedre sted, som kilder for å rekonstruere dominerende, offisielle verdensbilder og selvbilder. Stortingsmeldingene og de offentlige utredningene om utviklingshjelp og nødhjelpspolitikk og fredspolitikk er fremmet av et regjeringskollegium, de diskuteres i Stortinget og er tema for høringsrunder og diskusjoner innenfor det sørpolitiske systemet. Den endelige teksten, ikke minst siden målet alltid er å oppnå maksimal nasjonal konsensus om utviklingspolitikken, kan fortolkes som et slags minste felles multiplum, som en sammenfatning av de verdensbildene og selvbildene som er dominerende og oppfattes som ønskelige på det aktuelle tidspunktet.

31 St.meld. nr. 35 (2003–2004). *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utenrikspolitikk*: 2.

Noen eksempler fra meldingens verdensbeskrivelser: Variasjoner i naturforhold og klima blir ikke tillagt noen vekt når det gjelder ulike områders mulige utviklingsveier og mulige utviklingsmål. Det er følgelig som om det uhyre sårbare Sahel-området i Afrika som sårbart område med sine særegne utviklingsveier ikke finnes, eller som om det oljerike Venezuela ikke finnes som oljeland. Utviklingsveien er den samme. Gitt at utviklingsveien er den samme overalt, er det naturlig at meldingen ikke oppdager ulike sivilisasjoner, kulturer eller stater med egen historie og tradisjoner. Disse vil alltid sette bestemte rammer og muligheter for ulike utviklingsveier, og det er disse som må forstås om utvikling skal lykkes. I meldingens univers fremtrer det imidlertid en verden hvor det ikke kan eksistere noe sosialt, økonomisk eller kulturelt grunnlag for egentlige meningsforskjeller. Den erklærer svært enkelt og svært optimistisk at alle er enige, ikke bare om utviklingens mål, men om hvordan en skal bekjempe fattigdommen og realisere menneskerettighetene og en rettighetsbasert utviklingsstrategi.

Det verdensbildet som meldingen vil ha norske politikere og det norske folket til å omfavne og aktivt slutte opp om (og som, vel å merke, både politikere og folk stort sett uten unntak aktivt sluttet opp om), er en verden hvor det for eksempel ikke kan finnes islamister, eller hvis de finnes, så er de helt uten betydning. Mange av dem oppfatter jo det samfunnet Muhammed skapte på 600-tallet, som den ultimate utopi og det liberale Vesten med likestilling mellom kjønnene som det ultimate forfall. De skimtes ikke en gang i utkanten av bildet som skal skildre den globale arena for norsk utviklingspolitikk, til tross for at islamistene selv oppfatter sin utviklingspolitikk som så viktig at de er villige til å gå i døden for den. Innenfor bildets rammer kan det heller ikke plasseres fundamentalistiske hinduer. De overses eller males over, til tross for at India er i ferd med å bli verdens mest folkerike stat og hindunasjonalistene står sterkt der. Her finnes det ingen individer eller sosiale bevegelser som tror på hindusimens basale idé: at mennesket er født ulikt. Kina har også sunket i havet; det vil si det finnes, som en statist, i utkanten av bildet, men som stafasje, fri for historie. For det følger av meldingens beskrivelse av verdens enighet at også Kommunistpartiets ledere i Beijing slutter seg til den såkalte «Washington-konsensus».

Meldingen forholder seg ganske enkelt ikke til den eksisterende omverden av islamister, hindufundamentalister, kommunister i Kina, russiske nasjonalister, amerikanske kristenfundamentalister, fundamentalistiske markedsliberalister, osv. Den ser bare sitt eget anliggende; det vil si den ser bare seg selv i verden. Meldingen fremstår derfor som enda et eksempel på en motsetningsfylt tankefigur som har satt sitt preg på nyere norsk idéhistorie; den narsissistiske kosmopolitt (denne idétradisjonen har jeg analysert mer omfattende i *Verdensbilder og selvbilder*, 2002). Til tross for den «gode intensjonen» meldingen er bygget opp omkring, får den kollektive erobringen av virkeligheten og den underliggende moralen et tydelig totalitært tilsnitt. Dette forsterkes av at meldingen berømmer seg selv for å besitte den eneste mulige utviklingsmodellen, fordi det er den alle er enige om. Måten politikken og enigheten begrunnes på, ekskluderer muligheten for at det kan eksistere religiøse

og idémessige oppfatninger og retninger som strider mot meldingens eget verdiunivers. Eller mer presist: hvis slike alternative finnes, er det ingen annen måte å forstå dem på enn å oppfatte dem som anomalier eller helt uten relevans.

Innenfor en slik tankeverden blir diskusjon om fundamentale spørsmål som om bistanden virker, om utviklingsmålene er de rette, om organisasjonsmåtene virker, irrelevant, og ingen har egentlig behov for skarpe, kritiske og uavhengige analyser av utviklingspolitikken. Den åpne frie og saksorienterte diskusjon hvor «intet er hellig», som har vært et av den europeiske sivilisasjonens bidrag til verdensutviklingen, blir snarere en distraksjon, en tidkrevende irritasjon for de som driver og utvikler verden. Meldingen er helt tydelig her: De som her ser på seg selv som de som skal løfte «millioner opp av fattigdommen», vet allerede hvordan det skal gjøres. Slik minner de om sine forgjengere innenfor bistandssystemet; de ledende bistandsaktørene på 1970-, 1980- og 1990-tallet insisterte også på at de visste hva som skulle til. Forskjellene mellom dem er at hva de har oppfattet som «de rette» og dermed udiskutable strategiene, har vært svært forskjellige.

Den politiske, moralske og konseptuelle forutsetning for meldingens insistering på at det finnes «en tilnærmet internasjonal konsensus» om den helhetlige utviklingspolitikken mål og midler som regjeringen la frem, er at alle disse «andre» fjernes, om ikke fra jordens overflate, så fra det ideologisk-politiske univers utviklingspolitikken opererer innenfor og skildrer. For bare ved å definere bort alle disse som tror at Guds lov eller markedets eller statens hånd er det eneste saliggjørende, blir det mulig å begrunne meldingens hovedbudskap rasjonelt. Bare ved å fjerne alle disse forstyrrende «elementene» fra det ensformige bildet av folk og land som strekes opp, hvor de nærmest blir stilt opp ved siden av hverandre mens de retter det håpefulle blikket mot samme stjerne eller utviklingsmål, der, i det fjerne, blir meldingens konklusjon mulig. Det slående ved denne meldingen hvis første setning er en hyllest til menneskeverdet – «Menneskeverdet er ukrenkelig» – er altså at den skildrer en verden uten virkelige mennesker, dvs. menneskelige subjekter med egne viljer og meninger, dvs. de er uten det som etablerer deres menneskeverd i egne øyne.³²

Meldingen er også en ny kilde til «målstyringens» særegne funksjon i det sørpolitiske systemets måte å fungere på og å utøve makt på. Regjeringen ba Stortinget i 2004 om oppslutning om følgende ambisiøse mål for utviklingspolitikken: å sørge for at likestilling i grunnskoleutdanningen skulle realiseres globalt, «fortrinnsvis innen 2005». Altså: Regjeringen ba Stortinget i 2004, som del av hva den kalte den nye «helhetlige» utviklingsstrategien, om støtte til en politikk hvor ett av de mange målene var å realisere likestilling i grunnutdanningen over hele verden, det vil si, inkludert i land som Afghanistan, Colombia og Etiopia, «fortrinnsvis innen 2005». Hadde Stortinget i 2004 enstemmig vedtatt at Jernbanen til Tromsø skulle stå ferdig «fortrinnsvis i 2005», en mer realistisk målsetting selv sagt enn regjeringens globale utdanningsmålsetting, hadde landets eksperter og et samlet

32 St.meld. nr. 35 (2003–2004). *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utenrikspolitikk*: 1.

pressekorps, og ikke bare tabloidavisene, kalt det: «Absurd!». Nå, noen år senere, da usikre statistikker dokumenterer at forskjellene i utdanning mellom gutter og jenter fortsatt er store, at utviklingene snarere går i motsatt retning noen steder, og hvor Taliban brenner jenteskoler i det landet hvor Norge til og med satser militært for å oppnå denne målsettingen, fremtrer stortingsmeldingens målsettinger som talende kilder til et politikkfelts idé-historie.

Denne målsettingen kan bli fortolket som en pussighet, som et absurd enkelttilfelle, men saken er at Stortinget vedtok det mot bedre vitende (bl.a. jeg selv hadde tatt det opp i foredrag for Utenrikskomiteen 5.10.2004). Det avdekker et vedvarende systemisk trekk ved politikkfeltet som helhet: Nettopp i de årene da den globale diskursen om kvinnes stil-ling og rettigheter gjorde det klart for stadig flere at det er store og fundamentale uenig-heter om dette spørsmålet innenfor ulike land og innenfor ulike religioners og kulturers tradisjoner, slo Norges nasjonalforsamling fast i vedtaks form at å skape likeverd mellom kjønnene i grunnskolene i verden var såre enkelt. Bistandsmålsettingenes særegne form for politisk irrasjonalitet overvant Stortingets fornuft (alt er mulig, siden politikken er opp-hevet og dens normale begrensninger ikke teller).

Dette eksemplet kan derfor tjene som et lærestykke om målenes funksjon innenfor dette politikkfeltet. Målenes rolle er å være kollektivt mobiliserende, og de kan være det, fordi de er uten konkret, handlingsbindende betydning, men formuleres som om de har det. Ønsketenkning ikledd et målsettingsspråk har evnen til å forene folk og institusjoner med ulike verdier ved at politikkenes vesen, som det muliges kunst, oppheves. En analyse av sør-politikken organisering og funksjon gir et entydig svar: det er viktigere å formulere aktverdige målsettinger enn at de nås. De stadige målformuleringene tjener til å skape inn-trykk av at sørpolitikken er på «rett» kurs, at den er *i* tiden samtidig som den står over poli-tikkens normale begrensninger.

Mangel på måloppnåelse avdekker ikke en feil politikk. Som regel skyldes det andre (mottakerne som handler galt, eller giverne som ikke gir nok penger til bistand). Argu-mentasjonen er slik: Målene var stort sett rette, politikken var stort sett rett, de sørpolitiske aktørene gjorde hva som var mulig, men problemet var at innsatsen var ikke stor nok; dvs. giverne var ikke gavmilde nok, eller mottakerne var ikke effektive nok. Problemet som fokuseres her, er ikke ganske enkelt at målene var urealistiske, men at måten de var urealis-tiske på, gjorde det umulig å kommunisere med verden utenfor bistandssystemet. Det gjorde også realistiske diskusjoner umulige innenfor bistandssystemet selv, fordi skeptiske spørsmål om målene var realistiske, ble møtt med moralisering; det ble oppfattet som pes-simisme som «ødelegger for saken». Tusenårsmålkampanjen insisterte på at målene var realistiske (Utenriksdepartementet bevilget titalls millioner av kroner til en PR-kampanje som norske organisasjoner drev for å overbevise det norske folk om at bistandspolitikerne hadde rett), men nå innser mange av dem at de ikke vil nås (ikke minst de to som Norge tok spesielt ansvar for: redusert mor-og-barn-dødelighet). Men det fører ikke til noen

revurdering av forståelsen av verden, av likestillingsspørsmålet og historiens tyngde, av bistandens muligheter og begrensninger, osv. Tvert imot: De grunnleggende oppfatningene som målsettingene avspeiler, forsterkes og reifiseres ved at målene *ikke* nås.

Men grunnlaget for at stortingspolitikkerne kan vedta et mål om lik utdanning for gutter og jenter «fortrinnsvis innen 2005», må også reflektere en holdning om at dette «ikke er så farlig»; det dreier seg om bistand, om andre land, etc., og gitt den særegne form for moralsk makt og idémakt bistandsdiskursen har, er det enklere å «nikke», og bare stemme ja. Målsettingen forutsetter at det ikke finnes andre oppfatninger om forholdet mellom kjønnene enn dem som dominerer i Norge og innenfor bistandsdiskursen. Det er som om islamistene ikke mener det de sier når de er imot at jenter skal gå på skolen. Det er som om den mange tusen år gamle kasteideologien drukner i neste monsun, som om pastorale nomadeøkonomier kollapser i neste tørkekatastrofe, og som om prinsipielle tilhengere av polygami og kjønnsulikhet i løpet av noen måneder skulle plassere seg selv på historiens skraphaug. I løpet av ett kort år vil de skamfullt måtte falle over seg selv, så å si, i lysskjæret fra «de gode intensjonene» i sørpolitikken. Og det er som om Norge, eller Europa eller Vesten, ikke har utviklet noen ideer om likhet mellom kjønnene som andre områder eller samfunn ikke har utviklet, og som det er verdt å spre eller kjempe for – i motstrid til andre verditradisjoner. Kampen for lik rett til utdanning er jo først og fremst en verdikamp, og det er nettopp derfor det vil ta lang tid å vinne den. Selv om også andre land har en utviklingspolitikk som har gitt Tusenårsmålene en sentral plass, finnes det, ifølge mine undersøkelser, ikke noe annet land som i 2004 vedtok at likestilling i utdanning mellom gutter og jenter skulle være oppnådd «fortrinnsvis innen 2005».

Humanitær politikk og politikkenes iverksettere

Utenriksdepartementet ga i september 2008 ut «Norsk Humanitær Politikk». Det var en offentlig utredning som skulle formulere Norges humanitære politikk (til forskjell fra den ordinære utenrikspolitikken og utviklingspolitikken).³³ Utredning ble betont som sentral, blant annet ved at den ble fremmet av utenriksminister og utviklingsminister, som skrev et felles forord i den. Utenriksministeren sa da den ble lansert: «Dette er første gang en norsk regjering har fremlagt en helhetlig strategi om norsk humanitærpolitikk. Den plasserer vår humanitære innsats innenfor rammen av norsk utenrikspolitik, og gir retningslinjer for hvordan vi skal arbeide med dette feltet i årene fremover.» Og videre: «Norge har et historisk engasjement som en ledende humanitær aktør. Strategien er et viktig bidrag for å kva-

33 «Norsk humanitær politikk», Norges humanitære strategi, lansert 15. september 2008, Utenriksdepartementet, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/Planer/2008/hum_politikk.html?id=526440. Forord av Utenriksminister Jonas Gahr Støre og miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

litetssikre norsk humanitær politikk i fremtiden. Målet er å svare på hvordan Norge skal forholde seg til og prioritere blant framtidige utfordringer knyttet til humanitære kriser, konflikter og klimaendringer. Strategien gir konkrete prioriteringer for hvordan vi fra norsk side skal søke å møte disse utfordringene på en best mulig måte».³⁴

I 2008 hadde regjeringen anledning til å fremme et politikkdokument som grundig gikk igjennom alle de erfaringene Norge har hatt i de siste tiårene, men også i de aller siste årene, som humanitær aktør. Om dette hadde vært et ordinært politikkkfelt, ville det vært naturlig at dokumentet som insisterte på å sammenfatte lærdommene fra norsk humanitær politikk og formulere en slik politikk for en endret omverden, i hvert fall berørte noen av de mest sentrale og høyprofilerte satsingene Norge og den sittende regjeringen har stått bak. Den ble jo skrevet etter at Norge for første gang kunne oppsummere lærdommer av å ha sendt soldater, fly og humanitære organisasjoner til et mottakerland for å utkjempe en felles krig, og etter at Norge hadde investert store summer i humanitært arbeid for å fremme fredsforhandlingene på Sri Lanka, i de palestinske områdene og Sudan. Norge hadde også tatt del i humanitært arbeid etter tsunami-katastrofen – av aktører i det norske sørpolitiske systemet ofte beskrevet som en av de første nye humanitære innsatsene for å redusere effekten av de globale klimaendringene. Det interessante er at verken Afghanistan, de palestinske områdene, Sudan, tsunamien eller Sri Lanka nevnes så å si med ett ord.

Norges deltakelse i forsøkene på å knuse Talibans innflytelse i Afghanistan er interessant fra mange synsvinkler. Her settes søkelyset på hvordan den har satt nye politisk-institusjonelle rammer for den norske modellen. Norsk humanitær innsats er utnyttet som våpen i NATOs plan for å nedkjempe Talibans radikale islamisme. Det internasjonale bistandssystemet har i Afghanistan forsøkt å spre verdier som likeverd mellom kjønnene, demokratiske institusjoner, menneskerettigheter og lignende. Dette er verdier som det norske sørpolitiske systemet systematisk har beskrevet som universelle verdier og dermed som grunnleggende apolitiske. I Afghanistan-konflikten er disse verdienes vestlige historiske feste og grunnleggende politiske karakter tydeliggjort. En melding for «vår tid» ville ha søkt å reflektere over denne erfaringen og hvilke konsekvenser den kan få for hele bistandens og nødhjelpens begrunnelse og forståelse. Her vil jeg imidlertid legge vekt på hvordan forholdet mellom stat og organisasjoner slik det er blitt utviklet innenfor den norske modellen, er blitt aksentuert og tydeliggjort.

Forsvaret har i flere år argumentert slik forsvarssjef Sverre Diesen gjorde på et Afghanistan-seminar i 2008:

Det er etter hvert blitt allment erkjent at dersom Vesten skal lykkes i Afghanistan, må den sivile innsatsen trappes opp. Det som ikke fremstår som like klart, er den tette sammenhengen mellom sivil og militær innsats som følger av at de utgjør komplementære deler – henholdsvis den offensive og defensive del – av en samlet strategi. Denne strategien må for å være

34 Jonas Gahr Støre, Pressemelding, Utenriksdepartementet, nr. 090/08, 15.9.2008.

effektiv ikke bare balanseres riktig rent ressursmessig, den må også samordnes meget tett. Det betyr at de vestlige lands regjeringer må samles om en helhetlig plan som orkestrerer både de militære, strategisk defensive virkemidler og de sivile, strategisk offensive. Dette vil kreve at *militære operasjoner og sivil hjelpeinnsats koordineres innenfor rammen av de samme, effektbaserte operasjoner, der også de sivile bidragsyterne må finne seg i å utgjøre en brikke i den overordnede plan* (min uth.)»³⁵

Det kan finnes mange gode argumenter for å bruke humanitære organisasjoner eller NGO-er som brikker i en samlet politisk-militær strategi for å oppnå bestemte mål. Regjeringen drøfter ikke dette i sitt dokument. Spørsmålet jeg er opptatt av her, er imidlertid ikke om dette er en fornuftig eller ufornuftig politikk. Tematikken er mer prinsipiell: Hvordan håndterer det sørpolitiske systemets aktører at statens militære ledere bruker humanitære aktører og organisasjonene som sivile flankesoldater i en militær operasjon? Det dreier seg jo om organisasjoner som i flere tiår er blitt beskrevet og fremhevet som uavhengige organisasjoner, som representanter for det sivile samfunnet, som grasrotorienterte, som preget av en bottom-up-tenkning og som samfunnsinstitusjoner som har oppstått for å fylle mangler skapt av staten og det private markedet. Selv om organisasjonenes finansielle avhengighet av staten har økt dramatisk i perioden, var det i 1970, 1980, 1990 eller i 2000 utenkelig at forsvarssjefen med Utenriksdepartementets og statens støtte skulle kreve at statlig humanitær innsats og, ikke minst, de frivillige og «uavhengige» organisasjonenes innsats skulle inngå som brikker i et politisk-militært maskineri under militære generalers ledelse. Det virkelig interessante er at utredningen ble skrevet som om Afghanistan-krigen og forsvarssjef Sverre Diesen ikke finnes. Ministrene nevnte ikke Afghanistan eller Irak med ett ord. I utredningen var det tre referanser til Afghanistan, men ingen behandlet kjernepunktet i en humanitær strategi for Norge: hvordan opprettholde organisasjonenes tradisjonelle roller og retorikk i et utenrikspolitisk landskap hvor det blir stadig vanligere at soldater og selverklærte representanter for «det sivile samfunn» arbeider side ved side.

Det er også mulig å tenke seg at utformingen av en humanitær politikk for «vår tid» integrerte erkjennelsen av at det politiske klimaet i mottakerland som den humanitære bistand og de norske organisasjonene opererer i, har endret seg. Det er blitt stadig mer vanlig at politiske ledere og intellektuelle i mange land i Afrika, Asia og Latin-Amerika anklager det internasjonale humanitære systemet for å være arkaisk og paternalistisk, og NGO-ene for å være ineffektive og samtidig politiske redskaper for udemokratiske internasjonale og nasjonale interesser. Gitt den generelle politiske utviklingen på feltet er det sannsynlig at det i årene som kommer vil bli stadig vanligere at land og regimer stadig oftere vil stille strengere krav til at organisasjonene samordner arbeidet sitt med mottakerlandenes regelverk. Fra et statsbyggingsperspektiv vil dette være legitime krav, men de vil ytterligere

35 Forsvarssjef Sverre Diesens innlegg på Afghanistan-seminar 25.2.2008: «Afghanistan – militærmaktens muligheter og begrensninger», <http://www.mil.no/fst/forsvarssjefen/start/article.jhtml?articleID=153467>.

kunne undergrave retorikken om organisasjonens uavhengighet og grasrotorientering. Høyst sannsynlig vil det også vise seg at utvisninger av utenlandske NGOer vil bli et stadig vanligere fenomen, fordi de vil oppfattes som illegitime politiske aktører. Nå og da kommer skepsisen mot NGO-enes virke også til uttrykk innenfor bistandssystemet selv, som i vurderingen av den store internasjonale hjelpeinnsatsen etter tsunamikatastrofen julen 2004. Det følgende står referert på NORADs hjemmeside, altså på siden til den institusjonen som Utenriksdepartementet har definert som sin fagetat: «Bistanden gikk i stor grad til de som hadde noe fra før og som var flinke til å prate for seg. Fattige og kvinneledede familier fikk minst. Det uvanlig høye antallet internasjonale frivillige organisasjoner skapte kork i systemet. En stadig klage var at organisasjonene ikke klarte å bli enige om felles standpunkter som kunne ha bidratt til bedre forutsigbarhet i viktige spørsmål. Det var utbredt misnøye med FNs koordinering og fellestjenester, særlig håndteringen av informasjon (...). Den vedvarende strømmen av besøkende, ikke minst høyprofilerte gjester, var en belastning for lokale myndigheter, militære styrker og personellet i organisasjonene.»³⁶ Det var nasjonale regjeringer, andre lokale aktører og, i noen tilfeller, det amerikanske militæret, som betydde mest. Poenget her er ikke om den humanitære bistanden eller nødhjelpen generelt sett er «verre» eller bedre enn før (ingen kan gi et godt svar på dette spørsmålet, fordi det ikke er tilstrekkelig undersøkt), men at NGO-er generelt, som fenomen, blir møtt med økende skepsis. «Norsk humanitær politikk» har heller ikke én referanse til denne grunnleggende endringen i den humanitære politikken omverden.

Det er heller ikke urimelig å forvente at en utredning om Norges humanitære politikk i 2008 oppsummerte lærdommer av hvordan Norge hadde brukt den humanitære innsatsen for å støtte opp om norske fredsinitiativer de siste tiårene. Som denne boken viser, var utbyggingen av den norske modellen, hva Utenriksdepartementet i sin tid markedsførte som det norske bidraget til verdenspolitikken, basert på politiske argument om modellens suksess i fredsforhandlinger rundt om i verden, særlig i Midtøsten, men også i Mellom-Amerika, i Mali og senere på Sri Lanka, i Sudan, etc. Når jeg nå, bare noen få år senere, skriver dette etterordet, og mediene er fulle av bilder av bombingene av Gaza, av tamil-tigrene på flukt fra Colombos militære offensiv, og av flyktningleirene i Darfur, er ikke euforien om norsk suksess like sterk. Av forskjellige grunner snakker ikke den sørpolitiske ledelsen lenger om Norge som humanitær stormakt. Den korte (og i et langt historisk perspektiv underlige) perioden i norsk historie da sentrale utenrikspolitikere insisterte på at New York, Brussel og Moskva så «mot Oslo» når problemer og konflikter i verden skulle løses, er over. Utredningen om norsk humanitær politikk er taus om det området der Norge har investert milliarder av kroner for å støtte opp om norsk politikk i andre land (de nevner ikke erfaringer fra palestinske områder. Sri Lanka, Mali eller Sudan nevnes ikke

36 Sitatene er hentet fra evalueringen som Utenriksdepartementet var med å finansiere, og som NORAD siterte på sine nettsider. Se http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3902.

med ett eneste ord, bortsett fra at Sri Lanka opptrer i to billedtekster – for å fortelle at en kvinne i kø er fra Sri Lanka, og at et tsunami-offer er fra Sri Lanka).

Det som ligger fast, til tross for alt som er skjedd i politikfeltets omverden, men som altså regjeringen ikke tar opp her, er støtten til den etablerte bistandsarkitekturen. Det kan følgelig virke som om et hovedmål med dokumentet, som foregir å handle om verden, er å gi fornyet backing til den norske modellen. Den er slik helt på linje med hva både Bondevik II og den rød-grønne regjeringen har slått fast: samarbeidet mellom staten, organisasjonene og forskningen må fortsette og videreutvikles som et redskap i norsk sørpolitikk.³⁷ Det interessante med dokumentet er hvordan det tydeliggjør hvordan denne satsingen ikke har med de faktiske politiske utfordringene å gjøre, men er først og fremst innenrikspolitikk. Den fremmer ingen «helhetlig strategi om norsk humanitærpolitikk» selv om utenriksministeren hevder det, og den svarer ikke på «hvordan Norge skal forholde seg til og prioritere blant framtidige utfordringer knyttet til humanitære kriser, konflikter og klimaendringer», som utenriksministeren understreker er målsettingen.

Utredningen, som altså omhandler Norges humanitære politikk og de humanitære organisasjonenes rolle, nevner derfor heller ikke med ett ord at de organisasjonene som regjeringen hevder er blant «de beste i verden», gjennomgående er blitt mer og mer avhengige av statsstøtte. Organisasjonene har bare i de siste fem-seks årene fått nesten 20 milliarder kroner over statsbudsjettet. Samtidig rapporterer de fleste organisasjonene om problemer med medlemsbasen i Norge. De demokratiske prosessene i organisasjonene er enten svakt utviklet eller ikke-eksisterende, og det gjelder særlig den delen av aktiviteten som er utenlandsrelatert. Det ledende sjiktet i organisasjonene investerer i mindre og mindre grad i frivillighet, men blir i større og større grad godt lønnede utviklingsbyråkrater indirekte finansiert av staten. Poenget her er selvsagt ikke å kritisere eller moralisere over denne utviklingen, men å tydeliggjøre den, ved å rette søkelyset mot empiriske fakta som kan få frem de reelle finansielle og kontraktuelle relasjoner mellom frivillige organisasjoner og stat og dermed også vise at retorikken om Den norske modellen må avkles om politikfeltet skal forstås.

Og hvordan beskriver så dokumentet den humanitære fordring? I «Norsk Humanitær politikk» skriver regjeringen: «Vi står overfor en klar økning i antallet humanitære katastrofer som følge av klima- og miljøendringer. Ni av ti humanitære katastrofer er nå på en eller annen måte klimarelaterte. Vi vil særlig se mer flom, tørke og ekstremvær i årene som kommer.»³⁸ I det vitenskapelige miljø er det uenigheter om antall katastrofer har økt. Mange vil hevde at begynnelsen av 1980-årene med tørkekatastrofen i Etiopia og i Sahelbeltet var verre enn 1990-tallet og de første åtte årene i det nye årtusen. Regjeringen derimot er uten forbehold; det er en «klar» økning, og de vet også hvorfor. Regjeringen slår

37 Alle policy-dokumenter fra begge regjeringene om sider av norsk sørpolitikk understreker satsingen på Den norske modellen. Det var også et punkt i Soria Moria-erklæringen.

38 Norsk humanitær politikk: 15.

fast noe den ikke kan vite, men med store konsekvenser for hvordan en forstår verdensutvikling og norsk utenriks- og nødhjelpspolitik: «ni av ti humanitære katastrofer» er klimarelaterte. Uansett hvor upresist regjeringen definerer «klimarelaterte» humanitære katastrofer, kan det ikke dekke hva som skjer i Kongo, Somalia, Eritrea/Etiopia eller i Kaukasus og i Georgia, eller i Afghanistan eller Sudan. Ingen av de humanitære katastrofene som var aktuelle da regjeringen arbeidet med sitt politikkdokument, var klimarelaterte. Til tross for dette insisterte regjeringen på at det økte antall katastrofer kom av klimaendringer (Darfur-konflikten kan kanskje sees i sammenheng med endringer i nedbørmønstre på 1980-tallet, men endringer som ikke hadde noe med dagens diskusjon om globale klimaendringer å gjøre. Konflikten er primært politisk, og vil kun kunne løses politisk).

Regjeringen proklamerer følgelig at dens forståelse av verdensutviklingen er sann til tross for at de sentrale humanitære katastrofene som utspilte seg mens politikkdokumentet ble skrevet, ga et ganske entydig motsatt bilde. Dernest er det, i motsetning til hva Regjeringen hevder, ingen nødvendig sammenheng mellom ekstremvær og humanitære katastrofer. Historisk forskning i mange land over mange år har vist at katastrofers omfang i aller høyeste grad også er en funksjon av økonomisk utviklingsnivå og politisk handlekraft. Om man, som jeg, er opptatt av dette politikkkfeltets verdensbilder og selvbilder, er det interessant at den norske regjeringen og Utenriksdepartementet hevder å vite ikke bare at katastrofene kommer, men også hva de skyldes, og derfor også implisitt hvor de rammer. Det kan være enda et eksempel på et vedvarende kunnskapssosiologisk særtrekk ved dette politikkkfeltet som jeg også har dokumentert eksistensen av tidligere, og som ikke slutter å fascinere meg.

I dette tilfellet er det ingen grenser for hva de politiske lederne og Utenriksdepartementet har forstått; nå er selv fremtiden gjennomskuet. Denne konseptuelle sikkerheten blir ekstra idéhistorisk interessant fordi den er politisk helt unødvendig. Det er ingen ting som tilsier at en må ha avslørt klimaets væren og katastrofenes årsak for å utforme en fornuftig norsk humanitær politikk.

Men det er likevel ikke hvordan verdens kompleksitet overvinnes og dermed erobres av Utenriksdepartementet og dets politiske ledere, jeg er opptatt av her. Det er hvordan politikkdokumentet håndterer forholdet mellom statens politikk og dens fremste redskaper i statens humanitære politikk, dvs. de frivillige organisasjonenes roller og verdier, som jeg vil sette i fokus.

På aller første side i rapporten, etter ministrenes forord, står følgende fremhevet som et overordnet mål: «forebygge, respondere på og igangsette gjenoppbygging av samfunn etter humanitære katastrofer».³⁹

Denne setningen er i beste fall selvmotsigende, fordi den går inn for en politikk som skal både igangsette og forebygge gjenoppbygging av samfunn etter katastrofer. Den kan selv-

39 Norsk humanitær politikk: 7.

sagt tolkes som en ren «slip of the pen», men leser en dokumentet i sammenheng, er det mer naturlig å fortolke formuleringen som et forsøk på retorisk å løse et uløselig problem skapt av det manglende samsvar mellom norsk politikk og velegnede redskaper for å gjennomføre denne politikken.

Haken ved en norsk politikk som fokuserer på forebygging av katastrofer, er at de sentrale frivillige eller humanitære organisasjonene eller forskningsmiljøene som er knyttet tett opp til Utenriksdepartementet, ikke har spesiell erfaring eller kompetanse på lokal forebygging eller tilpasning til kommende katastrofer. Det har også sammenheng med norsk økologisk historie eller klimahistorie, som siden istiden har vært usedvanlig stabil. Norge er derfor antakeligvis et av landene i hele verden med minst erfaring fra naturkatastrofer og andre typer katastrofer. Mens regjeringen for øvrig (blant annet i St.meld. nr. 13 2008–2009) legger vekt på at Norge skal satse på områder der Norge har spesiell kompetanse, er det derfor forståelig at departementets handlingsplan lar være å pensle ut en konkret politikk på dette feltet den selv understreker som helt sentralt. Jo mer konkret en slik politikk hadde blitt utformet, jo tydeligere ville det blitt at regjeringen går inn for en norsk humanitær politikk uten å besitte redskapene til å realisere den. Men i stedet for å erkjenne de reelle rammebetingelsene og drøfte deres konsekvenser, dvs. at den humanitære politikken handlingsrom rammes inn av strukturelle trekk ved den norske bistandsarkitekturen, opprettholdes målsettingen retorisk. Dette får følger for politikken rasjonalitet. Det viser seg at «forebygging» her ikke dreier seg om å forebygge at krisene skjer. Denne «gode intensjonen» presses inn, som en retorisk markør, og resultatet er en setning som ikke ganske enkelt bare er byråkratisk uforståelig, men komisk fornuftsstridig. Politikken på dette feltet, som Regjeringen i det samme dokumentet understreker som viktig, er rett og slett uten mening: Utenriksdepartementet skal ifølge sin egen definisjon av sin egen oppgave «Forebygge ... gjenoppbygging av samfunn etter humanitære katastrofer».

Norsk nødhjelpspolitik er rammet inn av at Utenriksdepartementets viktigste redskaper er de norske humanitære organisasjonene. Meldingen fremhever at styrking av de tette relasjonene mellom staten og organisasjonene er politikken forutsetning. Men den forholder seg overhodet ikke til at både statens og organisasjonenes roller og posisjoner er endret (det er som om tsunamien aldri fant sted, som om norske soldater og nødhjelpere ikke tar del i samme prosjekt i Afghanistan og som om organisasjonene fortsatt opererer i samsvar med sin mytiske opprinnelsehistorie: som organisator av uavhengig frivillighet og humanisme).

«Som politisk aktør har ikke Norge et ønske om å være nøytral, men vi respekterer og forstår de humanitære organisasjonenes behov for å bevare sin uavhengighet og egenart. Nøkkelen til et godt samspill mellom norske myndigheter og de humanitære organisasjonene ligger i dette skjæringsfeltet mellom politikk og humanitære prinsipper og verdier».⁴⁰

40 Norsk humanitær politikk: 9.

For å oppsummere hvordan politikkdokumentet oppsummerer politikken: Utenriksdepartementets ledelse ønsker at den norske stat skal handle politisk, og derfor ta stilling i politiske konfliktsituasjoner. Etter Kosovo og Afghanistan-engasjementet vil en annen retorikk være umulig. Samtidig vil departementet at organisasjonene skal opprettholde sin nøytralitet, som fortsatt beskrives som et kjennetegn ved dem, til tross for at det samme departementet bruker organisasjonene, slik forsvarssjefen uttrykker det, som «brikker» i det militære og politiske maskineri. Mange organisasjoner har som strategi å bli stadig mer tydelige på sin talsmannsrolle for spesielle særinteresser. Utenriksdepartementet insisterer samtidig like fullt på at stat og organisasjoner målbærer og institusjonaliserer diametralt ulike syn på nøytralitet/partiskhet. Strategidokumentet opphever så problemet det selv har identifisert, ved hjelp av en retorisk nydanning. Begrepet «skjæringsfelt» mellom partiskhet og nøytralitet introduseres, dvs. regjeringen bygger sin politikk på noe som ikke finnes, for mellom politikk og ikke-politikk er det ingenting. I virkelighetenes verden kan ikke politikken både være «litt politikk» og «litt nøytral». Det finnes ikke noe «skjæringsfelt» hvor aktørene kan realisere sine verdier om partiskhet og upartiskhet på samme tid, selv om det blir forsøkt skapt i dette politikkdokumentet.

Norges hovedmål beskrives som å «finansiere humanitær innsats basert på humanitet, upartiskhet og nøytralitet».⁴¹ Og videre: «Erfaringer fra både naturkatastrofer og konflikter har vist at humanitær innsats må sees i en bredere politisk sammenheng. Men et mer helhetlig internasjonalt engasjement innebærer ikke at humanitære hensyn skal underordnes politiske hensyn. Snarere tvert imot – de humanitære verdiene må alltid ivaretas og fremmes i den samlede innsatsen.»⁴² Regjeringen har altså fremmet et dokument som slår fast at Norge skal ha som hovedmål både å være upartisk og partisk, at staten skal ta politisk stilling, men være drevet av humanitære prinsipper (som er upolitiske per definisjon), og at den humanitære politikken eksplisitt ikke skal underordnes politiske hensyn enda staten har understreket at den ikke ønsker å være en nøytral aktør, osv. Det motsatte av ikke å underordne humanitær innsats politiske hensyn må være å underordne humanitær innsats politiske hensyn, og det er dette regjeringen her definerer som «alltid» å ivareta humanitære verdier.

Denne korte analysen av «Norsk humanitær politikk» har dokumentert at etter snart 50 år med nødhjelpsarbeid er nødhjelpsstrategien preget av å være strukket mellom to hensyn den ikke klarer å forene: en politisk orientert humanitær politikk på den ene siden og eksisterende politiske redskaper på den andre siden. Et slående trekk er at den ikke inneholder forsøk på distansert selvrefleksjon over verken statens eller organisasjonenes reelle muligheter og begrensninger. Dokumentet slår bare ganske enkelt fast at de norske organisasjonene er blant de «beste» i verden, og at Norge står i spissen. Det er ikke urimelig å

41 Norsk humanitær politikk: 7.

42 Norsk humanitær politikk: 9.

fremsette den tese at det blir stadig vanskeligere for aktørene å tro på kjernepunktet i sin egen retorikk. Gitt eksistensen av tunge, relasjonelle strukturer som ikke lenger så lett kan neglisjeres, hvem kan oppfatte den norske modellen som en form for apolitisk symbiose mellom stat og organisasjoner? Eller at organisasjonene representerer det sivile ikke-statlige samfunnet når de i liten grad er aktive medlemsinstitusjoner, mobiliserer minimal frivillighet i sitt internasjonale arbeid og er helt avhengig av statsstøtte også for å lønne sine ansatte? Eller at de er ubyråkratiske og uavhengige organisatorer av samfunnets frivillighet? Den virkeligheten som organisasjonene opererer i, er mye mer komplisert enn retorikken tilsier, og den er komplisert på måter som undergraver dens troverdighet.

Gjennom årene har den særegne gaveøkonomiens karakter ført til en uvanlig relasjon mellom departement og organisasjon. Selv om det er departementet som sitter på pengene, er de ofte like avhengige av mottakerne av penger som mottakerne er av departementet. Det er denne uvanlige og ikke-forståtte relasjonen som bidrar til å gjøre forholdet mellom departementet og organisasjonene mer sammensatt enn et fokus begrenset til pengestrømmen vil oppdage. Det gir også organisasjonslederne et albuerom overfor Utenriksdepartementet, ikke på vegne av det sivile samfunn, men på vegne av seg selv og sin egen organisasjon. Situasjonen er nemlig slik at det er viktig for flere av Utenriksdepartementets byråkrater, særlig de som arbeider med humanitær hjelp, å sørge for å holde seg på god fot med representanter for de frivillige organisasjonene. Byråkratene må forsikre seg om at organisasjonene er positive når Utenriksdepartementet neste gang henvender seg til dem, presset på tid og av budsjettårets rammer, for å be dem om å ta imot penger. Det dreier seg jo om bevilgninger som politikere har pålagt byråkratene å bruke opp i tråd med politikernes beslutninger. Å omtale organisasjonene som effektive, uavhengige og «gode» samsvaret selvsagt også med de institusjonelle og personlige interessene til organisasjonenes ledelse og ansatte. Disse forestillingene er forutsetninger for at de kan oppfattes som autoritative fortolkere av utviklingen i de landene de arbeider i. De er også grunnlaget for at deres moralske og kulturelle kapital oppfattes som legitim, og derfor konverterbar.⁴³

Retorikkens karakter og dominans har antakelig også en mer umiddelbar politisk bakgrunn. Heller ikke her er det fornuftig å tenke på systemers funksjonsmåter eller bestemte

43 I løpet av 2008 konkluderte to arbeidsmiljøundersøkelser i Kirkens Nødhjelp og Norges Røde Kors med at arbeidsmiljøet i de to organisasjonene var svært dårlig, og at det forekom mye «mobbing» av ansatte, osv. Slike interne organisasjonsforhold vil selvsagt avspeile en rekke organisasjonsspesifikke forhold. Men det kunne vært interessant å undersøke i hvilken grad denne misnøyen også henger sammen med mer strukturelle trekk. De ansatte arbeider på et politikkfelt hvor det ikke finnes klare kriterier på suksess/hva som virker. De ansatte vil også, når de stadig vil måtte erkjenne at organisasjonene ikke oppnår hva de lover omverdenen at de oppnår, være uten fora å diskutere denne frustrasjonen eller innsikten i. I hvilken grad er det slik at interne debatter om slike forhold undertrykkes, fordi mange frykter at de vil åpne en slags Pandoras eske, og true hele det sårbare retoriske univers organisasjonens hierarkier og promoteringsstrategi er basert på?

begrepsknippers dominans som om historien er subjektløs. For eksempel: Partiene i den rød-grønne regjeringen og opposisjonen på Stortinget, inkludert Frenskrittspartiet, er enige om ett politisk spørsmål når det gjelder Afghanistan: Styrk den humanitære bistanden via frivillige organisasjoner. Både de som vil ha soldatene hjem, og de som mener at den militære operasjonene skal fortsette på samme nivå, argumenter for hvor viktige de frivillige organisasjonene er for at kampen mot Taliban skal vinnes. Forsøkene på å forene en slik konkret innsats med retorikk om organisasjonenes humanitære fordring og uavhengighet får uklare utslag.

Avspeiler innstillingens uklarhet kombinert med insisteringen på å være blant verdens beste de handlingsalternativ og tenkemåter som er tilgjengelige for det sørpolitiske byråkrati og den politiske ledelsen? Det er ikke enkelt å formulere en klar strategi som skal realisere både et ønske om å «gjøre en forskjell» og nasjonale institusjonelle og strukturaliserende rammebetingelser etablert av den norske modellen. Eller utnytter det sørpolitiske byråkratiet kombinasjonen av uklarhet og selvforherligelse bevisst som et retorisk grep for å unngå institusjonell forandring og fortsatt styrking av status quo, det vil si: Er det snakk om et innenrikspolitisk prosjekt forkledd som humanitær politikk hvor målet er fortsatt utbygging av den norske modellen og en sørpolitisk elite på statslønn? Spørsmålet bør stilles, nettopp fordi det er ubehagelig og selv om det delvis bryter med den teorien om aktørenes intensjonsunivers denne boken har studert feltets utvikling innenfor: Etter hvert som de sørpolitiske aktørene selv ikke har kunnet unnlate å oppdage at systemets retorikk lyder umusikalsk eller falskt, holdt opp mot den virkeligheten aktørene opererer innenfor, vil da denne eliten i økende grad benytte den moralske legitimitet de har ervervet seg, som et moraliserende våpen overfor befolkningen? I hvilken grad vil aktører som opererte innenfor et system hvor det var mulig å tro på ideen om at en bare ønsket å gjøre «det gode», i økende grad, etter hvert som denne umodne forestillingen ikke lenger kan opprettholdes, først og fremst bli opptatt av å bevare status quo i et statusfremmende og statusgivende system.

Om grenseløs kompetanse og utviklingspolitikken nasjonale dominans

I februar 2009 presenterte regjeringen en ny stortingsmelding om utviklingspolitikk. Den fikk tittelen «Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom». Regjeringen understrekte, ikke minst på det møtet som presenterte den,⁴⁴ at den nye meldingen fremmer en ny, mer helhetlig, strategisk og politisk utviklingspolitikk enn tidligere meldinger. Spørsmålet blir: Gjør den det? I utgangspunktet er det grunn til å gå bak den retoriske egenreklamen, siden de partiene som legger den frem, er de samme partiene som har støttet alle andre tidligere utviklingsmeldinger enstemmig, inkludert den siste fra

44 Se regjeringens video fra pressekonferansen som lanserte meldingen den 13.2.2009, http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=4048.

2004–2005, som ble analysert ovenfor. Selv om jeg, for å være ærlig, synes jeg har brukt nok tid på å lese mange nok norske stortingsmeldinger (se gjennomgangen av kilder i denne boken), kan jeg simpelthen ikke avslutte dette etterordet uten å inkludere en gjennomgang av denne siste stortingsmeldingen, fordi den er viktig som kilde til samtidens dominerende ideer om utviklingspolitikk, og fordi den kan kaste søkelys på dette etterordets prosjekt: å få fatt på kontinuitet og brudd i det norske sørpolitiske system over tid.

På mange områder representerer den et brudd i språkbruk. Begrepsparet «nord» og «sør» er nesten helt forsvunnet, og brukes bare et par ganger. Den norske modellen som begrep nevnes ikke. Meldingen understreker at det er verdt å eksportere norske erfaringer om enn ikke verdier til andre land. – dvs. den introduserer Norge som et eget historisk subjekt på den globalpolitiske utviklingsarena. Den avviser å formulere en felles strategi for alle utviklingsland og understreker at det er stor forskjell mellom landene. Meldingen har store visjoner om hva Norge kan bidra med, samtidig som den toner ned bistandens betydning. I forhåndsomtalen av meldingen ble det lagt vekt på at den ville stå for «mer politikk» og mindre «godhet». Næringslivet bringes inn i den sørpolitiske varmen, og regjeringen nevner til og med navnet på enkelte storselskaper den vil samarbeide med. Meldingen beskriver en rekke endringer i politikken omverden, og fremmer eksplisitt en målsetting om at utviklingspolitikken nå skal bli mer strategisk, effektiv og målrettet. Spørsmålet innenfor meldingens eget begrunnelsesunivers vil være: Lykkes den i å nå sin egen målsetting?

På andre områder er det ingen endringer. Snarere forsterker den en del selvbilder og verdensbilder som tidligere er mer utydelig formulert. Meldingen slår blant annet fast uten videre: «Det norske bidraget til verdens utvikling er tuftet på solidaritet.»⁴⁵ Dette er en påstand regjeringen må vite er feil. Når Telenor investerer i Bangladesh, har de hatt en stor utviklingsmessig effekt, men motivet deres er ikke solidaritet. Heller ikke Statoils satsinger i Angola er det. Statens Pensjonsfond Utland har sammen med andre lands overskuddskapital vært med på å skape forutsetninger for finanskrisen. Mer penger for oljen Norge selger, har gitt Norge økt fortjeneste mens mange fattige land er blitt rammet. Utsending av gamle lastebiler var ikke basert på solidaritet med de fattige (de ville ikke ha bilene), men var merkevarebygging i Norge. Norges rolle i verden er mye mer sammensatt enn hva stortingsmeldingens bastante utsagn reflekterer. Det sentrale her er at formuleringen gjør alle like; det vil si at alle fremstilles som om de er besjelet av den offentlige retorikkens moral, og dermed omskapes andre aktører til godhetsregimets allierte. Men som de fleste vet, inkludert Departementet: Det er ingen direkte sammenheng mellom moralske proklamasjoner og bidrag til utvikling (Telenor har sannsynligvis betydd mer for Bangladesh sin utvikling og statsfinanser enn de samlede norske bistandsoverføringene, uten at denne påpekningen i seg selv må oppfattes som en støtte til Telenor fremfor NORAD).

45 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 9

Og videre: «Norsk bistand kan vise til gode resultater.»⁴⁶ Meldingen slår dette fast, helt uten diskusjon og uten en referanse til den store debatten internasjonalt og nasjonalt om bistandens effekt og betydning. Hvorfor slås det fast uten diskusjon, når alle vet, inkludert Regjeringen, at det er diskutabelt, og alle som har undersøkt utviklingshjelp og bistand, understreker at dette eksperimentet i global filantropi er mye mer komplekst? Regjeringen kunne for eksempel ha understreket at det har vært stor uklarhet om hva som er effekten av norsk bistand, og at det derfor er viktig å vurdere nøye hva pengene skal gå til. Meldingen antyder ikke at det kan være et aldri så lite behov for en slags nasjonal læringsprosess her, eller en alternativ nasjonal dannelsesplan, etter femti år med bistand som de fleste mener ikke har virket slik det var håpet. Regjeringen slår fast at norsk bistand kan vise til gode resultater som en sannhet på et tidspunkt i historien da denne bistandens opprinnelige naive optimisme definitivt ikke finnes lenger, og det er derfor utsagnet er interessant.

Meldingen er da også uten klare og forpliktende analyser når det gjelder hvilken bistand som virker gjennom hvilke kanaler. Den erklærer bare at mye midler skal kanaliseres via det internasjonale bistandssystemet, og mye skal kanaliseres via de norske frivillige organisasjonene. Meldingen er utpreget uklar når det gjelder utviklingshjelpens strategi og virkemidler, noe som vil gjøre det svært vanskelig for Stortinget eller offentligheten å ha oversikt eller kontrollere hvordan bistanden drives og, ikke minst, og dette er et sentral punkt gitt målsettingenes funksjon på dette feltet historisk, hva regjeringen faktisk oppnår.

Samtidig som meldingen på den ene siden slår fast at norsk bistand kan «vise til gode resultater» og unnlater å stille konkrete bistandsmålsettinger eller utviklingspolitiske mål, skriver regjeringen: «Effekten av giveres utviklingspolitikk og internasjonal bistand er langt på vei prisgitt den innsatsen som gjøres av de politiske lederne, det offentlige, privat sektor og det sivile samfunn i det landet som mottar midlene.»⁴⁷ Dette utsagnet er svært interessant, fordi det dreier seg om et helt fundamentalt spørsmål: Mottakerens rolle. Utsagnet må innebære at Norge har vært veldig heldig med valg av mottakerland, siden norsk bistand jo, ifølge regjeringen i det samme dokumentet, kan vise til «gode resultater». Alternativt må utsagnet tolkes dit hen at når bistanden virker, er det norske sørpolitikere som har æren. Når den ikke lykkes, er det mottakerlandene som har skylden. Regjeringen beskriver «mottakerens» ansvar svært vidt her, for å unngå diplomatiske reaksjoner, kanskje. Går det galt, er det ikke bare regjeringen i landet en da kan skyldes på. Meldingen ramser like godt opp «alle»: næringslivet, det sivile samfunn, det offentlige, de politiske lederne, etc. Konsekvensene av dette blir at hvis norske bistandsprosjekter ikke lykkes, må norsk offentlighet jakte med lys og lykte etter syndebukker høyt og lavt i det landet Norge skulle hjelpe.

46 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 9.

47 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 16.

Meldingen fører en implisitt argumentasjonsrekke som må representere den ultimate ansvarsfraskrivelse: Effekten av Norges innsats avgjøres av «de andre». Underforstått: Igjen er det slik, og et systemisk trekk ved feltet etableres i en annen form og i en ny kontekst: De norske sørpolitikerne vet hva som er best. Men «de andre», dvs. mottakerne, skjønner det ikke – i hvert fall ikke alltid, eller de skjønner det, men utfører det ikke (er korrupte og lignende). Meldingen insisterer jo på at den, og her siterer jeg for å vise dens retoriske bruk av et vitenskapsspråk, analyserer utviklingsbetingelsene og det politiske og moralske ansvaret alle mottakerland har: «Meldingen analyserer hvilket handlingsrom, men også ansvar, det enkelte utviklingsland har for å forme egen framtid».⁴⁸ Altså: Regjeringen sier her at den legger frem en analyse av hva som skal til i alle land i Afrika, Asia og Latin-Amerika, og at den også tar høyde for den konteksten disse landene står i. Men siden dette naturligvis er et umulig prosjekt, innenfor vitenskapsverdenen og også innenfor politikken verden, gjør den det lett for seg selv: Meldingen antyder rett og slett at handlingsrommet er det samme (det snakkes om «hvilket» handlingsrom), og siden teksten for øvrig ikke antyder en analyse som vurderer disse forholdene land for land, er det bare én konklusjon det er mulig å trekke: Selv om meldingen insisterer på at utviklingslandene er veldig forskjellige, har de likevel identiske utfordringer.

Meldingen understreker at regjeringen skal dreie utviklingspolitikken mot områder der Norge har kompetanse. Regjeringen understreker at et land som Norge ikke kan gjøre alt, men bør konsentrere seg om noen få områder der landet har spesiell kompetanse. En logisk oppfølging av en slik oppfatning ville være å gå kritisk igjennom utviklingspolitikken nasjonale redskaper for å finne ut om de er adekvate i forhold til de problemene som meldingen identifiserer som de strategiske utfordringene. For eksempel: Skal Norge lykkes med sin strategi om å få vekk skatteparadis, må regjeringen også skaffe seg det nye mannskapet som står i stil med ambisjonene. Uavhengige revisorer og skattejurister er mangelvare i Utenriksdepartementet og i de frivillige organisasjonene. Eller er det slik at Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp også skal bli ekspertene på dette? Meldingen inneholder ikke ett ord om vurdering av de norske organisasjonenes kompetanse. Hva er det misjonsorganisasjonene kan bidra med i dagens verden? Hva er konsekvensene av at Utenriksdepartementet støtter kristen misjon i andre land, gitt det internasjonale politiske klimaet? Hvor kan Norsk Folkehjelp og de opprinnelige solidaritetsorganisasjonene «gjøre en forskjell»? Regjeringen foretar ingen vurdering eller antyder en vurdering av om det norske organisasjonslandskapet besitter kompetansen som regjeringen prioriterer (klima, konflikt og kapital). Meldingen insisterer på å behandle organisasjonene som en gruppe med felles kjennetegn, at de representerer det sivile samfunn og demokratiske krefter, at de er uavhengige av staten, og at det er denne uavhengigheten som det sivile samfunns stemmer, så å si, som er deres fremste ressurs. Regjeringen kunne ha analysert organisasjonsland-

48 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 5.

skapet og på den bakgrunn bestemt seg for hva den ville prioritere, eller analysert sine politiske målsetninger og så sagt hvilke redskaper den vil bruke. Men den gjør ingen av delene.

I stedet slår meldingen fast: «Stat-til-stat-bistanden skal i større grad dreies mot områder der Norge har anerkjent kompetanse og der den norske innsatsen er etterspurt og gir merverdi for samarbeidslandet. Følgende sektorer peker seg ut: Klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon.»⁴⁹ Regjeringen skriver altså at Norge har en anerkjent og etterspurt kompetanse på hva som i realiteten er – alle områder. Ethvert område av samfunnslivet kan definere seg inn under disse satsingsområdene. I henhold til meldingen gir også all denne kompetansen «merverdi for samarbeidslandet» enda den jo ellers slår utvetydig fast at det er mottakerlandets egen innsats som avgjør hva som gir effekt. Det viser seg altså at mens det retorisk skapes inntrykk av konsentrasjon og rasjonelle valg basert på kompetansevurdering og muligheter, skal Norge gjøre alt fordi Norge kan alt og at alle skjønner også at vi kan alt og derfor etterspørres det og gir det merverdi (fordi det etterspørres).

Norge skal også spisse sin bistand geografisk, understrekes det: «Den gradvise dreiningen av bistand, gjennom alle kanaler, mot land som er på vei ut av en voldelig konflikt og land som har særskilte klimautfordringer, vil fortsette.»⁵⁰ Siden regjeringen insisterer på at vitenskapen entydig har slått fast at det er store klimaendringer på gang, og at de er menneskeskapte, vil selvsagt alle land ha «særskilte klimautfordringer». Den avgrensingen som regjeringen lager, er ingen avgrensing overhodet siden de «særskilte klimautfordringene» vil omfatte alle land. Det er følgelig en avgrensing som gjør ad hoc-løsninger hele tiden mulig; som gjør at ethvert politisk utspill kan begrunnes med en tilsynelatende strategisk argumentasjon. Og hva betyr det at Norge skal satse på land som er på vei ut av en «voldelig konflikt»? Betyr det Sri Lanka, etter at de tamilske tigrene er knust? Er det nå Norge skal satse der? Og hvor ligger i så fall Norges kompetanse og tillit? Betyr det at Norge skal satse mer i Sudan? Nei, det kan ikke være tilfellet, siden landet fortsatt er i krig (noen snakker til og med overdrevent om «folkemord» i Darfur). Og hva hvis krigen igjen bryter ut om Sør-Sudan, som mange frykter: skal da dette området ikke lenger få hjelp? Eller betyr det at Norge skal satse i Rwanda? Men det landet har jo deltatt i kriger i Kongo, og mange mente at de drev proxy krigføring der inntil nylig. Palestina er jo ikke noe land, så de palestinske områdene vil falle ut, skal regjeringens følge sin egen definisjon. Eller er dette også en annen måte å si det på at en kan drive utspill overfor alle land, for de fleste land er jo i en eller annen forstand på «vei ut av en voldelig konflikt» dersom en tenker i et tilstrekkelig langt historisk perspektiv. Meldingen kan ikke leses på annen måte enn at den representerer

49 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 8.

50 St.meld. nr. 13 (2008–2009): 8.

rer et farvel til en satsing på «de fattigste landene», men det er uklart hva de nye kriteriene skal være.

Det mest interessante med meldingen i dette etterordets perspektiv er at meldingen på den ene siden søker å fristille seg fra retorikk og begrepspar som har rammet inn utviklingspolitikken i tiår, men at måten den formulerer målsettinger og strategier for bistanden på, gjør bistanden umulig å kontrollere på den andre siden, ikke bare for regjeringen selv, men også for Stortinget og offentligheten. Målformuleringene er ikke her først og fremst irrasjonelt ambisiøse, og på den måten uten verdi som grunnlag for parlamentarisk kontroll og ansvarliggjøring, men primært uklare. Det er også betydningsfullt at meldingen ikke vurderer hvordan Norge skal oppnå de vage målene som settes opp, siden meldinger ikke foretar en politisk vurdering av de redskapene som er tilgjengelige. Den bringer norsk næringsliv inn i varmen, men den har ingen vurdering av de frivillige organisasjonene eller av enkeltorganisasjoners styrker og svakheter, til tross for endringene i det internasjonale politiske klimaet. Den presenterer ingen oppfatninger av de ulike FN-organisasjonene, men slår bare ganske enkelt fast at de er nyttige redskaper.

Meldingen legger vekt på at den representerer en mer åpent, politisk orientert utviklingspolitikk, og den er mer politisk enn tidligere meldinger. Men den er ikke mer politisk enn at den overhodet ikke nevner for eksempel radikal islam eller andre typer religiøs fundamentalisme som en del av verdenspolitikken, og som en del av den strategiske virkelighet utviklingspolitikken må manøvrere innenfor. Den er heller ikke mer politisk enn at den ikke presenterer noen vurderinger av vektlegging av bygging av sterke stater og bistand gjennom frivillige organisasjoner. Den tar heller ikke opp politiske spørsmål, som hva Norge vil med de milliardene landet investerer i Sudan, eller hva som er norsk politikk når det gjelder oljeprisene i en utviklingspolitisk sammenheng, osv. Og selv om flere av de mest høyprofilerte norske fredsmeklingsforsøkene har lidd skipbrudd etter 2003, har den finansielle og politiske oppbyggingen av det tette forholdet mellom organisasjoner, forskning og stat fortsatt med forsterket styrke, og uten at dette vurderes i ettertankens lys. På 1990-tallet ble denne modellen plassert i politikken sentrum, blant annet med den begrunnelse at den var det verktøyet som gjorde de norske politiske initiativene som fredsmegler på den globale arena mulig. Freds- og konfliktforebyggingsområdet og eksistensen av dette særmerkete forholdet mellom organisasjoner, forskning og stat ble også brukt som et argument for at Norge kunne spille en mer sentral global utenrikspolitisk rolle utenfor EU enn innenfor EU. I 2009 kan ingen politikere hevde det samme og bli trodd. 1. mai 2004 ble Polen, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Kypros og Malta alle medlemmer av EU. I 2007 gikk Bulgaria og Romania med. Både motstandere og tilhengere av EU vil være enige i en ting: Norge har i de siste få årene blitt mer og mer et utenforland i Europa. EU er blitt en stadig viktigere geopolitisk aktør, mens Norges rolle i de siste årene er blitt mindre betydningsfull. Poenget her er ikke å drøfte Norges forhold til EU, men å vise hvordan oppbygging av den norske modellen vedvarer, men uten at det argumenteres

politisk for dens nytte samtidig som de argumentene som regjeringer og sørpolitikere har brukt for å bygge den opp, ikke lenger kan brukes.

Og til tross for at denne stortingsmeldingen søker å understreke det motsatte, er den på sentrale områder mindre strategisk enn tidligere meldinger, fordi det er uklart hva som er målsettingene og virkemidlene og ikke minst – prioriteringene. For ingen tidligere stortingsmelding har bygd sin «strategi» på at Norge har kompetanse på hva som i realiteten er alle områder, og at denne kompetansen er etterspurt og vil gjøre en forskjell. Aldri før har heller Norge satset på å dreie sin innsats mot alle land, slik denne meldingen eksplisitt går inn for. Det er følgelig snakk om en utviklingspolitikk som plasseres innenfor et svært vidt handlingsrom, og en politikk som kan utformes mens man går – av de sentrale sørpolitiske aktørene og uten at det finnes en kritisk offentlighet eller et Storting (som lenge har abdisert når det gjelder konkret norsk politikk i de ulike land) som kan eller har vist evne til å kontrollere den utøvende makt på dette politikkområdet.

VI. Fra «filantropisk terror» til det internasjonale bistandssystemet

I dette etterordet har jeg identifisert og diskutert noen sentrale utviklingstrekk i det sørpolitiske systemet etter 2003. Det har vist på nye måter hvordan noen av begrepene og den analytiske tilnærmingen utviklet i boken, kan være nyttige for å oppdage og fortolke denne delen av norsk samtidshistorie. På samme tid har etterordet vist at grunnleggende retoriske markører og relasjoner mellom de sentrale aktørene og politikkkfeltets maktformer har vært svært stabile. Det er snakk om identifisering av noen svært dype strukturer i norsk etterkrigshistorie. Som en avrunding, som et appendix til etterordet, tror jeg noen av disse trekkene kan tydeliggjøres på en uventet måte – ved å bli holdt opp mot hva C.J. Hambro sa i den første debatten om norsk utviklingshjelp i Stortinget i 1952.

C.J. Hambro, en av de fremste internasjonister i norsk politisk historie, landets representant i Folkeforbundet (FNs forløper), antiimperialist og småstatsforsvarer, stilte noen grunnleggende spørsmål om utviklingshjelpens nasjonale rolle. Debatten i 1952 dreide seg om opprettelsen av et fond til støtte for Indias utvikling. Hambro var bekymret for hvordan en utviklingspolitikk med overdrevne ambisjoner ville påvirke nasjonens selvilde og forståelse av verdenspolitikken. På den ene siden sa han at dette var «en oppgave som taler til det dypeste og beste instinkt i vårt folk». Samtidig ville Hambro advare mot det han kalte et «nasjonalt hysteri». Det var under Norges og Indias verdighet «når man har søkt å utøve en viss, jeg hadde nær sagt, filantropisk terror, blant individer og overfor kommunistyrer» for å få folk i Norge til å gi til utviklingshjelpen. Han reagerte også på at hvor mye folk og kommuner ga til u-hjelp, ble gjort til en slags moralsk lakmustest. Hambro kritiserte også at India ble kalt et «underutviklet» og «tilbakeliggende» land av de som ivret for

Fondet. Han la snarere vekt på Indias høye nivå i utdanning og kultur. Han avviste også sekkebetegnelsen «fattige land» og sa: «Vi yder bidrag til en rekke av de rikeste stater på jorden ... begunstiget av naturen om ikke av den historiske og menneskelige utvikling». Den tradisjonelle herskeren i området Norge skulle satse i, maharajaen, hadde 120 slott og ble regnet som verdens rikeste mann, ifølge Hambro. Hambro antydte at India-saken i forbindelse med Folkeaksjonen som pågikk, var blitt et «grunnlag for personlig og nasjonal selvforherligelse», og avviste verdensbildet det uttrykte: «Det spiller ingen avgjørende rolle noe sted i verden hva vi beslutter i denne sak. Vi i vårt liv og i våre avgjørelser er så uendelig betydningsløse overfor en opinion både i India og andre steder.» Han understrekte i 1952: Utviklingshjelpen måtte ikke bli en form for «fattigherskap».⁵¹

For å forstå dette politikkfeltets maktmekanismer og den form for innflytelse det har øvd på norsk etterkrigshistorie, er ikke bare Hambros innlegg, men hva som fulgte i kjølvannet av det, talende. Hans partikollega og senere statsminister og utenriksminister, John Lyng, fant det nødvendig å gå på talerstolen og forsvare Hambro mot hans egne uttalelser, for å understreke at Hambro, nærmest til tross for hva han sa i debatten om utviklingshjelp, var en varm tilhenger av samarbeid, ja, et godt menneske: «Intet menneske som kjenner hr. Hambro og hans innsats og hans vide utenrikspolitiske perspektiver, kan vel et øyeblikk tvile på at han i og for seg er den varmest mulige tilhenger av selve den samarbeidets grunntanke som ligger bak en slik aksjon.»

Hambros innlegg lest i dag antyder en permanens, ikke i norske tenkemåter, men i verdensbilder og selvbilder, strukturelle relasjoner og moralisering som basis for maktutøvelse. Vi har å gjøre med et politikkfelt som helt siden India-hjelpen har hatt en særegen posisjon i landets politisk-moralske og intellektuelle liv. Stortingets kanskje mest kunnskapsrike politiker om verden utenfor Europa advarte mot hva som 50 år senere er blitt utviklet til et omfattende og moralsk og konseptuelt dominant nasjonalt godhetsregime, hvor dets ledere har erklært seg selv som kjernetropper i en humanitær stormakt, som et slags «fattigherskap» som Hambro ville ha kalt det, og har ervervet seg status og legitimitet ved å insistere på at de «redder liv», og at verden ser mot Oslo når problemer skal løses. Men C.J. Hambro forsto ikke og kunne heller ikke ane hvordan utviklingshjelpens spede begynnelse skulle utvikle seg til et svært omfattende og sammensatt internasjonalt bistandssystem. I 1952 var det umulig å forutse utviklingshjelpens politiske potens og den betydning det skulle få i mellommenneskelige relasjoner og for hvordan nordmenn tenkte om verden og agerte i verden.

Et av de sentrale spørsmålene i norsk samfunns- og historieforskning i årene som kommer, vil dreie seg om å beskrive og forstå fremveksten av og makten til det stadig større sjikt av sørpolitiske aktører. Det er utviklet en særegen elite som utøver en form for legitim makt

51 For disse sitatene, se Stortingstidende 1953. Også sitert i Balsvik, Randi Rønning, 1969. *U-hjelpsdebatt i det norske Storting, 1952–1965* Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 113–116.

hvor de styrende er gitt autoritet og status overfor de styrte ved at de både iscenesetter seg selv som, og oppfattes som, aktører på vegne av «det gode», av «den humanitære fordring»; dvs. som iverksettere av nasjonens moral. Og det er en elite som samtidig har organisert et omfattende sørpolitisk system som skaper og gjenskaper et sosialt grunnlag for en bestemt politikk, og for en bestemt diskurs som har påvirket forholdet mellom forskning, det sivile samfunnet og staten generelt i Norge. Forskere i generasjoner fremover vil komme til å gruble over og samle informasjon om hvordan dette politikkfeltet utviklet seg, og hvordan en, økonomisk sett, marginal elite kunne erobre og bli tildelt betydelig makt over fortolkningen av verdens utvikling, av Norges rolle i verdenspolitikken og, gradvis, også over norsk innenrikspolitikk. Da vil forskningen også etter hvert rette blikket mer mot hvordan norsk utviklingspolitikk og sørpolitikk ble en integrert del av et stadig ekspanderende internasjonalt bistandssystem, et system som søkte å organisere relasjoner mellom stater på nye måter og samtidig etablere en global diskurs om utviklingens mål og forutsetninger.

Oslo, februar 2009

Terje Tvedt