

FOKUS: NORGES ROLLE I FNs SIKKERHETS RÅD 2021–2022

Norges seier over Canada i konkurransen om en plass
i FNs sikkerhetsråd handlet om tillit

Hanna Espevik

*Universitetet i Oslo, Norge***Sammendrag**

At småstaten Norge vant over stormakten Canada i kampen om en plass i Sikkerhetsrådet, overrasket flere observatører. Denne artikkelen argumenterer for at et tidlig annonsert kandidatur, stabil deltagelse fra høyt politisk hold og fokus på personlige relasjoner mellom landene for å oppnå tillit, var særlige viktige faktorer i 2020-utfallet av valget til Sikkerhetsrådet for Vest-gruppen. Det argumenteres særlig for at disse faktorene bunner i et spørsmål om tillit mellom stater, som til slutt resulterer i om landet stemmer på dem eller ikke. Dette gjør at å oppnå tillit bør anses som en egen logikk i internasjonale kampanjer fremover – både strategisk, for fremtidige kampanjer, og akademisk, med tanke på fremtidige analyser. Datamaterialet er innhentet gjennom dokumentanalyse, feltarbeid og eliteintervjuer av 25 informanter innenfor og utenfor FN.

Nøkkelord: kampanje • Sikkerhetsrådet • internasjonal politikk • diplomati

Introduksjon

Kampanjene til Sikkerhetsrådet for Vest-gruppen er kjent for å kreve store ressurser og være høyt prioritert i kandidatlandene. Kampanjene får ofte stor oppmerksomhet og høster jevnlig kritikk fra både hjemlandet og øvrige FN-land for å bruke store økonomiske summer og diplomatiske ressurser. Dette var også tilfellet da både

Kontaktinformasjon: Hanna Espevik, e-post: hanna_espevik@hotmail.com

©2023 Hanna Espevik. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Espevik, H. (2023). Norges seier over Canada i konkurransen om en plass i FNs sikkerhetsråd handlet om tillit. *Internasjonal Politikk*, 81(2), 229–239. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5400>

Canada, Irland og Norge konkurrerte mot hverandre som tre land til to plasser i 2020. Til tross for kritikken, viser intervjuer med informanter i og utenfor kampanjene at et intenst arbeid var nødvendig for å vinne plassen. Ingen av informantene fra FN trodde at Irland og Norge hadde vunnet uten å drive en intensiv kampanje (Espevik, 2022).

Valgkampens mål er å sikre landet to tredjedeler av stemmene fra øvrige FN-land, som i 2020 var 128 medlemsland. Valget er hemmelig, og alle stemmer veier likt. På selve valgdagen hadde Canada inngått 140 stemmebytteavtaler med andre land, og skulle på denne måten ha sikret sin plass i Sikkerhetsrådet med en solid margin på 12 stemmer.¹ Canada endte derimot på 108 stemmer, og kampanjen innså at hele 32 land ikke holdt avtalen om å stemme på dem. Dette var til og med seks stemmer færre enn da de sist tapte valget til Sikkerhetsrådet i 2010. Irland og Norge ville ikke gå ut med hvor mange stemmer de hadde oppnådd på valgdagen, men åpenbart holdt flere stater avtalen med dem. Dette leder oss til forskningsspørsmålet for denne artikkelen: Hvilke faktorer er viktige i den internasjonale kampanjen til Sikkerhetsrådet for Vest-gruppen i FN?

Å finne ut hvilke mekanismer som er utslagsgivende for å vinne et slikt kandidatur er viktig av flere grunner. Dersom man ønsker en plass ved bordet ved senere anledninger, vil kunnskap om hvilke mekanismer som var viktige i denne perioden være nyttig. Det er også viktig med hensyn til diskusjonen rundt en mulig rotasjonsordning for plassene i Sikkerhetsrådet, og for å forstå hvorfor land har lyst til å bruke så mye ressurser på å drive en internasjonal valgkamp over så mange år. Det er også svært kostbart å drive valgkamp, i form av både ressurser og økonomi – og hvilke faktorer som faktisk spiller inn på utfallet har derfor stor betydning.

Artikkelen bruker et nytt rammeverk utviklet av Ekengren og Møller laget nettopp for å studere og sammenligne logikken bak kampanjer til Sikkerhetsrådet (2020). De har kartlagt tre dimensjoner for å forklare hva kandidatlandene prøver å oppnå med ulik kampanjeaktivitet for å oppnå en plass i Sikkerhetsrådet. Disse dimensjonene er bidrag, forpliktelse og kompetanse, som samlet skal vise at landet fortjener en plass. Denne artikkelen sikter på å forklare hvordan det å oppnå tillit også er et viktig aspekt i en internasjonal kampanje. Derfor bør en fjerde dimensjon til Ekengren og Møllers rammeverk bli lagt til – nemlig dimensjonen tillit.

Avgrensninger og metode

Det er gjennomført intervju med 25 elite-informanter både med diplomater fra kampanjene selv og fra ulike regionale FN-grupper² med mer, samt en omfattende dokumentanalyse av kampanjene med både offentlige tilgjengelige dokumenter og

¹ Fra informanter fra Canadas kampanje.

² Ni informanter fra de fem regionale gruppene i FN. Fire fra den canadiske kampanjen, fem fra den norske kampanjen og to fra den irske kampanjen. Fem forskere som har fulgt kampanjene tett fra New York er også intervjuet.

dokumenter innhentet med søknad om innsyn. Mange ulike aspekter påvirker hvem som vinner en av plassene i Sikkerhetsrådet, og denne artikkelen fokuserer på kampanjenes rolle.

Artikkelen analyserer forskjellen i kampanjene til Canada og Norge for en plass i rådet for 2021–2022-perioden, der Norge ble valgt inn til Sikkerhetsrådet og Canada mislyktes. Irlands kampanje er ikke med i denne sammenligningen på bakgrunn av artikkelens omfang og fordi informantene mente Canada og Norge hadde likest profil og på denne måten var de konkurrentene som egnet seg best for sammenligning. Til tross for stor forskjell i størrelse, har landene mange likheter. Begge landene er ikke medlem av Den europeiske union (EU), til forskjell fra de fleste andre landene i Vest-gruppen (inkludert Irland). Begge landene er også medlem i Nato og oppfattes som USA-vennlige, samt at landene var lengst fra hverandre i antall oppnådde stemmer på valgdagen. Norge oppnådde 20 flere stemmer enn Canada, som er en vesentlig forskjell. Irland var også en konkurrent for Canada og Norge og påvirket på denne måten deres kampanjer. Hvordan landene ønsker å fremstå i kampanjesammenheng er i stor grad avhengig av konkurrentene (Larsen et al., 2020, s. 398).

En svakhet ved valg av case er at jeg som norsk forsker kan oppleves å ha en klar tilknytning til den norske kampanjen for de jeg intervjuer. Det kan påvirke hvordan informantene uttaler seg, hva de sier og hvor åpne de ønsker å være. Samtidig arbeider jeg som forsker, og har ingen tilknytning til Utenriksdepartementet. Jeg tror derimot at dette kan ha påvirket noen av medlemslandene fra andre regionale grupper i FN, spesielt til å trekke frem hva de likte best med de ulike kampanjene eller ikke ønsker å si noe spesifikt. Dette kan i noen grad svekke artikkelens reliabilitet, altså svekker dette at dersom en annen forsker fulgte de samme prosedyrene som denne studien, ville hen fått samme funn (Yin, 2018, s. 46). For å styrke oppgavens reliabilitet har jeg derfor valgt å triangulere kilder og datamateriale, samt øke antall informanter for å få flere informasjonskilder.

Valgdagen juni 2020

Flere formelle og uformelle regler førte til at det var Canada, Irland og Norge som sto igjen som konkurrenter i 2020. Irland var først ute med å annonsere et planlagt kandidatur i år 2005, altså femten år før perioden. Irland satt sammen med Norge i Sikkerhetsrådet sist gang i 2000. Ved valget i 2020 var det derfor akkurat 20 år siden landet sist satt i rådet. Norge annonserte et planlagt kandidatur i 2007, som en del av den nordiske rotasjonsordningen.³ Canada meldte et planlagt kandidatur 2016, senest av de tre landene, og gjorde dette også sent i historisk sammenheng: kun tre og et halvt år før valgdagen. Til sammenligning annonserte Canada sitt planlagte

³ Norge er en del av undergruppen i Vest-gruppen kalt «Den nordiske gruppen», der en intern nordisk rotasjonsordning skal sikre at et av de nordiske landene skal være kandidat til Sikkerhetsrådet hvert fjerde år (Regjeringen, 2016).

kandidatur for 2011–2012 perioden ti år før, altså nesten umiddelbart etter de hadde sittet i rådet i år 2000 (Chapnick, 2019, s. 174).

Av formell annonsering av kandidatur gjorde Canada derimot dette først av de tre landene, med kampanje-lansering i mars 2017. Dette var godt over et år før Irland og Norge, som begge hadde lanseringsfest for kampanjene i juni (Norge) og juli (Irland) i 2018. Canada brøt på denne måten med Vest-gruppens sedvane om å vente med aktiv valgkampanje til valget for 2019–2020 perioden for Vest-gruppen var avgjort. Alle de 193 medlemslandene hadde registrert seg til valget, men to land måtte stå over fordi de ikke hadde betalt nødvendig kontingent.⁴ Totalt stemte altså 191 medlemsland, men ikke alle landene brukte begge stemmene sine. Noen medlemsland stemte altså bare på en kandidat (United Nations [UN], 2020). Totalt kunne det maksimalt blitt avgitt 382 stemmer, men det ble avgitt 366. Det var altså 16 land som kun ga en stemme, og ikke brukte de to stemmene de hadde til rådighet.

Teoretisk rammeverk

Ekengren og Möller er de eneste forskerne på feltet som har utviklet et rammeverk utelukkende for kampanjer til Sikkerhetsrådet. Dette rammeverket skiller mellom tre ulike dimensjoner bak kampanjene til Sikkerhetsrådet. Samlet skal de tre dimensjonene vise at landet fortjener en plass. Disse dimensjonene er: bidrag, forpliktelse og kompetanse (Ekengren & Möller, 2020, s. 33).

Ifølge den første dimensjonen, altså bidrag, forventes det at kandidatene setter søkelys på å kommunisere deres tidligere og nåværende bidrag til FN. Denne dimensjon er i direkte relevans fra anbefalingen i FN-pakten om å fokusere på bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. Dette gjøres ved å for eksempel vise til et historisk godt rykte, spesifikk kulturell eller sosial kapital, adgang til nettverk eller økonomiske ressurser som kan være en fordel for FN. Ifølge dimensjon to, forpliktelse, forventes det at kandidatene setter søkelys på å kommunisere sine forpliktelser gjennom et budskap som spesifiserer visse tema, utfordringer og verdier i sin kampanje. Disse vil typisk samsvare med statens sterkeste sider og nåværende utenrikspolitikk. Dette kan gjøres ved å fremme spesifikke utfordringer og vise forpliktelse gjennom å fronte noen spesifikke verdier og prinsipper der de viser politisk dedikasjon til kandidaturet, kampanjen og budskapet. Ifølge den tredje dimensjonen, kompetanse, forventes det at kandidatene fokuserer på å kommunisere den relevante kompetansen og ferdighetene som er unikt for dem, og som gjør at akkurat de bør sitte i Sikkerhetsrådet. Dette kan gjøres ved å vise frem visse løsninger og konkrete tiltak til de problemene skissert i de to første dimensjonene. Dette gjøres gjennom å vise fremtredende politikere, diplomater og nettverk som viser kompetanse til å sitte i rådet. Dette samsvarer typisk med verdiene, temaet og utfordringene skissert i dimensjon to, som også vil

⁴Venezuela og Den sentralafrikanske republikk (Security Council Report, 2020).

reflektere hvilke bidrag de har prioritert i dimensjon én (Ekengren & Möller, 2020, s. 33–35).

Denne artikkelen argumenterer for at disse tre dimensjonene ikke tilstrekkelig dekker hvorfor Norge vant over Canada. En fjerde dimensjon av kampanjen bør derfor være tillit, fordi det i konkurransen mellom Canada og Norge var utslagsgivende. Tillit er et relasjonelt fenomen, altså et fenomen som skapes gjennom relasjoner. Tillit kan defineres som «en antakelse om andres fremtidige atferd som er sikker nok til å fungere som grunnlag for praktisk handling» (Gulbrandsen, 2019). Det handler altså om at de øvrige medlemslandene skal ha tillit til at landene gjør som de sier de skal gjøre i kampanjen, også som et medlem i Sikkerhetsrådet. Dette fører til at de holder de skriftlige stemmebytteavtalene. Dette kan gjøres gjennom å respektere de sedvaner og avtaler som er vanlige i FN. Ved å vise at man forholder seg til vanlige regler og normer, vil det være lettere å se på landet som en «man kan stole på». ⁵ Det kan også gjøres ved å oppnå personlig og nær kontakt og fokusere på relasjoner som bygger tillit. Aspekter som å ha de samme personene fra landet til å representere kampanjen vil bygge gode personlige relasjoner som kan styrke andre land sin tillit til kampanjen. Ved å ikke ta med tillit i betraktningen, vil en ikke tilstrekkelig forstå hvorfor så mange land signerer og lover noe de ender med å ikke holde. Tillit som fokus og som en egen dimensjon i kampanjer var en viktig faktor for å forklare hvorfor Norge fikk markant flere stemmer enn Canada.

Analyse: To kampanjer gjennom fire dimensjoner

Canada og Norge hadde mange likheter i kampanjene for en plass i Sikkerhetsrådet, men det var også flere bemerkelsesverdige forskjeller (Espevik, 2022, s. 48–47). I dimensjonen bidrag fokuserte begge kampanjene på at de var store bidragsytere til FN. Samtidig måtte Canada bevise at de var tilbake som økonomisk bidragsyter til FN⁶, mens Norge vektla at de alltid hadde vært det. Å forsvare at en for en periode har trukket tilbake støtten er en langt vanskeligere oppgave, spesielt for å få til en overbevisende kampanje i dimensjon to, forpliktelse. En informant sa nettopp dette: «Canada har noe å bevise for fremtiden, Norge kan vise til det de har gjort. Som jo er mye enklere å få til overbevisende». ⁷ Samtidig tilsier tidligere forskning at land til tross for ujevn deltagelse i FN kan overkomme dette ved å gi nye forpliktelser og oppgradere internasjonale avtaler og lover. Australia gjorde dette i sitt kandidatur i 2011, og klarte å vinne en plass i Sikkerhetsrådet (Langmore, 2013, s. 101). Canadas kampanje fokuserte blant annet på nye avtaler og internasjonale forpliktelser, og la mye vekt på nye finansieringsmodeller til FN og fredsarbeid som fikk stor

⁵ Informant fra Afrika-gruppen.

⁶ Canadas nyliberale år med statsminister Stephen Harper (2006–2015) inkluderte store kutt i utviklingsbudsjett, men utenom dette har Canada en lang historikk på å gi økonomisk støtte til FN (Davidson, 2012).

⁷ Informant fra Security Council Report.

oppmerksomhet. Dette taler for at Canada kunne vunnet et sete i Sikkerhetsrådet til tross for at de i en periode hadde trukket tilbake støtte til FN og andre internasjonale organer.

Samtidig er et viktig aspekt av både dimensjonene bidrag og forpliktelse at kandidatland gjennom sine kampanjer har et klart budskap rettet mot utvalgte tema og utfordringer. Informantenes svar tyder på at Canada viste en spesiell forpliktelse til visse regionale grupper, og adresserte gruppene spesifikt i taler og gjennom ulike aktiviteter. Deres store arrangementer og initiativer på nye finansieringsmetoder til FN og utviklingsland viste forpliktelse, og her oppnådde Canada resultater som trolig også hjalp kampanjen i å vise både bidrag, forpliktelse og kompetanse. Samtidig sa informanter fra både Canadas kampanje og andre regionale grupper at Canada hadde et svært bredt budskap. En valgbrosjyre på 20 sider er langt, og som informant fra Afrika-gruppen påpekte: «Du kan ikke få gjort alt i en periode på to år i rådet. Det må være troverdig at man klarer å gjennomføre».⁸ I den fjerde dimensjonen, tillit, vil det skape tillit at det man sier at man skal gjøre virker gjennomførbart for de andre landene. Å love for mye vil virke hemmende for tilliten. Dette ble en fordel for Norge, som med et kort og konkret budskap på kun fire sider som fokuserte på «consistent partner» tydeligere fikk frem hva de ville prioritere samtidig som dette ga muligheten til å spesifisere og differensiere budskapet til ulike regionale grupper og land når det var fordelaktig – noe de også gjorde.⁹

Norge hadde også tre andre tydelige fordeler i dimensjonen forpliktelse. Både gjennom at Norge aldri har trukket tilbake eller vesentlig redusert støtten til FN og gjennom et tidlig annonsert kandidatur, viste kampanjen en forpliktelse til å sitte i rådet. Canadas sene annonsering av kandidatur gjorde det vanskeligere å vise fremtidig forpliktelse, og som en informant påpekte: «Canada satte søkelys på 'we are back' mens Norge tydelig ville få frem 'we never left', og her merket jeg at de kriget veldig om 'ordet'».¹⁰ I den fjerde dimensjonen, tillit, vil det også være lettere å stole på et lands fremtidige handlinger når de historisk sett også har opprettholdt forpliktelser og ikke tidligere har vist et varierende engasjement og økonomiske bidrag. Videre hadde Norge en langt mer stabil deltagelse fra øverste ledelse. Både statsminister Solberg, utenriksminister Søreide og kronprins Haakon var til stede under alle de store arrangementene, og var aldri forhindret fra å representere og promotere kampanjen. Det ble presentert som en tydelig strategi og viktig komponent i kampanjen til Norge at de samme personene arbeidet med sine personlige relasjoner til andre valgansvarlige og politisk ledelse i andre land, mer enn i Canadas kampanje.¹¹ Norge kunne vise til en stabil politisk deltagelse i form av samme nøkkelpersoner de siste årene for kandidaturet, der alle promoterte og var involvert i

⁸ Informant, valgansvarlig fra Asia-gruppen.

⁹ Informant, den norske kampanjen.

¹⁰ Informant, valgansvarlig fra Afrika-gruppen.

¹¹ Informanter fra Norge og Canada.

kampanjen. Begge kampanjene hadde solid engasjement fra politisk ledelse, men Norge fokuserte på å pleie relasjonene og hadde mer konsistent deltagelse fra de samme personene. Norges kampanje var også heldig i form av at de ikke hadde valg i hjemlandet under de siste årene av kampanjene, og på denne måten også slapp utskiftninger politisk. Utenriksminister Søreide kunne derfor ta seieren «helt hjem». Alle informantene mente at personlige relasjoner teller tungt, og da vil det å ha den samme politiske ledelsen i de siste årene av kampanjen også være en tydelig fordel. Norge hadde også en tydelig fordel med et tidlig annonsert kandidatur. Canada annonserte sent at de ønsket plassen, og holdt seg ei heller til normen om å vente med den første kampanje festen før perioden i rådet var valgt. Å bryte med diplomatisk kutyme på denne måten, fordrer også usikkerhet: *Vil de holde det de har lovet denne gangen, når de har brutt med tidligere vanlig praksis?*¹² Det sene kandidaturet førte også blant annet til at Irland fikk en stemme fra Vest-gruppen som ikke ville blitt gitt dersom Canada var tidligere ute.¹³ Hadde ikke dette medlemslandet stemt på Irland, ville det blitt kampvotering, og utfallet kunne blitt annerledes. Samtidig hadde Canada i utgangspunktet sikret 140 stemmebytteavtaler på valgdagen, og hadde altså egentlig nok avtaler til å vinne med svært god margin. De empiriske funnene tyder på at det å forholde seg til de diplomatiske reglene og skikkene gir grunnlag for tillit fra andre medlemsland.

Kjendisstatus eller kontinuitet

Canadas kampanje var også høyt prioritert av den øverste politiske ledelsen, men de var oftere forhindret fra å delta. For en stormakt vil det nok oftere være flere andre oppgaver for politisk ledelse som må prioriteres, noe som gjør at en slik tilstedeværelse som særlig utenriksminister Søreide hadde muligheten til å ha, ikke er en reell mulighet for stormakter. Dette gjelder kanskje særlig utenriksministeren som blir forhindret fra å delta, fordi en som stormakt oftere er bundet opp i mange andre internasjonale forpliktelser. Handelsavtalen med USA opptok for eksempel mye av utenriksminister Freeland's tid i årene 2016–2017, og Canada fikk ikke en tydelig engasjert utenriksminister i kampanjen før siste året.¹⁴ Siden tillit er et relasjonelt fenomen vil relasjoner ha stor betydning for å oppnå tillit fra de øvrige medlemslandene, og det å ha de samme personene som fronter kampanjen og møter øvrige medlemsland vil styrke hvordan landet gjør det i denne dimensjonen.

¹² Informanter fra Asia- og Afrika-gruppen påpekte særlig dette.

¹³ Informant fra undergruppen CANZ i Vest-gruppen oppga at de kun ville brukt en stemme (og denne til Canada) dersom de tidligere hadde visst om kandidaturet.

¹⁴ Informant, arbeidet på Canadas kampanje.

Canada er svært godt representert i mange internasjonale organisasjoner, som eksempelvis G7.¹⁵ Flere informanter trakk frem at Canada som en stormakt fremstår både mektigere og kan vise til større internasjonal makt enn Norge, som styrker hvordan de lykkes i dimensjon nummer tre, kompetanse. Flere trakk frem statsminister Trudeaus nærmest kjendisstatus i internasjonal politikk. Samtidig var Trudeau flere ganger forhindret fra å delta i planlagte kampanjeaktiviteter, noe som ikke gikk ubemerket hen i FN og blant landene som følte seg sviktet fra et lovet eller forventet oppmøte.¹⁶ Dette skjedde aldri med Norges statsminister Solberg, eller med utenriksminister Søreide. Å love ting man ender med å ikke kunne holde vil også virke svekkende for tilliten til landet, og dermed svekke kampanjens tillits-dimensjon. Som en informant sa: «Når man gjentatte ganger ikke fullfører eller møter opp og gjør forpliktelsene man har sagt i kampanjen så begynner jo land å tenke: Vil dette gjelde dersom de skal sitte i Sikkerhetsrådet, også?»¹⁷ Igjen vises det til hvordan tillit til fremtidig handling er en viktig komponent for om landene ender med å gi dem en stemme eller ei.

Kjendisstatusen og øvrige sentrale posisjoner i verdenspolitikken hjalp Canadas kandidatur, noe både representanter for andre medlemsland og kampanjen selv bekreftet, og ble aktivt brukt i både brosjyre og kampanjeaktivitet. Canada var derfor mer suksessfull i dimensjonen kompetanse, der flere informanter trakk frem at de hadde større tiltro til endringer og nedslagskraft fra Canada i Sikkerhetsrådet enn fra Norge, grunnet Canadas plass som stormakt i verdenssamfunnet.¹⁸ Som en informant påpekte: «Canada har stor tilstedeværelse og nedslagskraft i både FN og andre internasjonale organer, og representerer en tyngde et lite land aldri kan oppnå».¹⁹ Samtidig var det ikke slik at Norge ikke lyktes i å fremstå kompetent. Landet har solid erfaring fra fredsarbeid, frontet nøkkelpersoner med solid kompetanse og lykkes i å fremstå kompetent nok til å oppnå nok stemmer. Informanter trakk også frem hvor kompetente både utenriksminister Søreide og kronprins Haakon var, og hvordan deres innsikt i FN og internasjonale relasjoner tydelig kom frem i møter.²⁰ Det ble også trukket frem hvor mye kronprins Haakons aktive deltagelse i kampanjen hjalp kandidaturet, spesielt i Afrika- og Asia-regionene.

¹⁵ G77 er en internasjonal sammenslutning av 134 land i FN, og består av 133 utviklingsland og Kina. Gruppen er med dette den største gruppen av land innen FN-system.

¹⁶ Trudeau måtte avlyse flere planlagte kampanjeturer grunnet opptøyer i hjemlandet, samt at både han og øvrig politisk ledelse ble forhindret fra siste Generalforsamling i FN før valget, grunnet The-Writ-perioden i landet (en periode etter valget der de ikke kan foreta seg reise).

¹⁷ Informant, forsker som fulgte kampanjen tett i USA.

¹⁸ Informanter fra Øst-Europa, Afrika-gruppen, Vest-gruppen og Asia-gruppen samt Canadas kampanje.

¹⁹ Informant fra Øst-Europa.

²⁰ Informanter fra Vest-gruppen, Afrika-gruppen og Asia-gruppen.

Bedre på bakken

Begge kampanjene ansatte velrenommerte pensjonerte diplomater og hadde svært kompetente mennesker som drev kampanjene, men Norges kampanje virket enda mer bevisst på at de samme representantene og menneskene skulle være til stede alle de siste årene av valgkampen. Funnene viser også at Norge var bedre på «bakrommet» og fokuserte mer på en-til-en-relasjoner, som mange informanter trakk frem. Dette kan tyde på at forpliktelse til kandidaturet blir tydeligere for land gjennom diplomatisk grunnarbeid fremfor storslåtte arrangementer, som Canada prioriterte mer. Flere trakk også frem at Norge «sjekket» hele tiden og brukte bekjenskaper for å sikre og opprettholde avtaler, noe informantene fra kampanjen til Canada trakk frem langt mindre. En norsk diplomat trakk for eksempel frem at hen satt og ringte til en etter en valgansvarlig gjennom hele dagen på valgdagen for å forsikre seg om at de stemte på Norge.²¹ Informanter fra Canadas kampanje trakk mindre frem slike «små» diplomatiske metoder, og viste heller til de store arrangementene. En informant fra Canadas kampanje nevnte dette som en svakhet: «Hvis vi skulle prøvd oss på en ny kampanje, måtte vi vært bedre på bakken. Bedre på de kjedelige, gammeldagse diplomatiske metodene. Det teller nok mer enn det jeg trodde på dette tidspunktet.»²² Dette spilte trolig en større rolle enn store og overdådige arrangementer og Trudeaus kjendisfaktor. De nære og personlige avtalene og båndene mellom diplomater og valgansvarlige trer derfor frem som avgjørende. Det spilte også en større rolle enn de internasjonale båndene og posisjonene Canada hadde.

Konklusjon

Denne artikkelen finner flere faktorer ved kampanjene som forklarer Norges seier. En tydelig faktor er en tidlig annonsering av kandidaturet, både for å sikre stemmebytteavtaler og fordi et tidlig annonsert kandidatur ble ansett som dårlig diplomatisk kutyme av flere medlemsland. Den andre faktoren er stabil deltagelse fra høyt politisk hold med de samme nøkkelpersonene som promoterer og fronter kampanjen, der Norge hadde mer stabilitet og jevnere tilstedeværelse av utenriksminister og statsminister i kampanjen. Den siste faktoren er «personlige relasjoner» og et større søkelys på en-til-en-relasjoner i kampanjen fremfor storslåtte arrangementer. Norge la mer vekt på personlig kontakt mellom de som frontet kampanjen og valgansvarlige, der de personlige relasjonene i valgkampen ser ut til å ha spilt en avgjørende rolle. Disse tre aspektene bunner i et spørsmål om tillit.

Flere land opprettholdt stemmebytteavtalen til Norge enn til Canada, og den norske kampanjens arbeid «på bakken» virket som en viktig faktor som kan forklare dette. Vekten den norske kampanjen la på personlig kontakt og mellommenneskelige relasjoner er en vesentlig forskjell mellom de to kampanjene. Selv om Canadas

²¹ Informant, norsk kampanje.

²² Informant, Canadas kampanje.

kampanje også fokuserte på relasjoner, var det ikke i like stor grad. Disse empiriske funnene indikerer at det å oppnå tillit er en vesentlig del av kampanjen, og at dette hovedsakelig gjøres gjennom personlige relasjoner på «bakkenivå». Det viser også at det å forholde seg til gitte regler og normer i FN er viktig, og når Canada gjentatte ganger brøt med dette, slo det negativt ut på nettopp tillit. Det er ingen av de andre dimensjonene i det tidligere rammeverket som dekker hvor viktig tillit var i denne valgkampen.

Landene må gjennom sin kampanje klare å oppnå tilliten til at landet vil opprettholde avtalene og det de sier de skal gjøre i rådet. Dette vil være ved å for eksempel holde seg til de diplomatiske reglene og kutyme som de andre medlemmene av FN følger, å gjennomføre planlagte turer og lovnader og vise frem at relasjonen mellom landene er viktig og prioritert for landet både som et potensielt medlem av Sikkerhetsrådet og ellers i internasjonal politikk. Det kan også oppnås med åpne skrevne avtaler og forpliktelser – som i motsetning til stemmebytteavtalene er offentlige og på denne måten forpliktende og ansvarliggjørende.

En egen dimensjon bak kampanjene som undersøker hvordan kampanjene streber etter å oppnå tillit ansees derfor som hensiktsmessig, både for videre kampanjevirkosomhet og for akademiske undersøkelser. Det oppfordres til videre forskning på tillit og relasjoners rolle i kampanjene til Sikkerhetsrådet.

Om forfatteren

Hanna Espevik er en norsk statsviter og journalist. Hun leverte masteroppgave i statsvitenskap på Universitetet i Oslo vår 2022. Hun ble veiledet av Torunn L. Tryggestad fra PRIO, der masteroppgaven handlet om kampanjene til Sikkerhetsrådet. I ettertid har hun holdt foredrag om funnene til Utenriksdepartementet og for Stortinget. Hun er også utdannet journalist ved OsloMet. I dag arbeider hun som journalist i VG, med flere års erfaring fra NRK.

Referanser

- Chapnick, A. (2019). *Canada on the United Nations Security Council: A small power on a large stage*. UBC Press.
- Ekengren, A. & Möller, U. (2020). Campaigning for the prize: The quests by Sweden and the Kingdom of the Netherlands for Security Council membership, 2017–2018. *The Hague Journal of Diplomacy*, 16(1), 27–52. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10055>
- Espevik, H. (2022). *Kampen i kampanjene: Hvordan vinne en plass ved verdens mektigste bord?* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/96956>
- Gulbrandsen, T. (2019). *Hva er tillit?* <https://sosiologen.no/essay/essay/hva-er-tillit/>
- Larsen, E., Moss, S. M. & Skjelsbæk, I. (Red.). (2020). *Gender equality and nation branding in the Nordic region*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003017134>
- Malone, D. M. (2000). Eyes on the prize: The quest for nonpermanent seats on the UN Security Council. *Global Governance*, 6(1), 3–23.
- Security Council Report. (2020). *Election report 2020 for UN Security Council*. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/unsc_elections_2020.pdf
- United Nations. (2020). *Election results 2020*. <https://www.un.org/pga/74/wpcontent/uploads/sites/99/2020/06/SC-Election-Results-17-June-2020.pdf>

Abstract in English

Norway's Victory over Canada in the Competition for a Place in the UN Security Council Was About Trust

The surprise victory of the small state of Norway over the major power of Canada in the competition for a seat in the Security Council caught the attention of several observers. This article argues that an early announced candidacy, consistent high-level political engagement, and a focus on building personal relationships between the countries to establish trust were particularly crucial factors in shaping the outcome of the 2020 election for the Western Group's seat in the Security Council. It is specifically argued that these factors are rooted in a question of trust among states, which ultimately determines whether a country votes for them or not. This highlights the significance of prioritizing trust-building as a distinct logic in future international campaigns – both strategically for upcoming campaigns and academically for future analyses. The data for this study was collected through document analysis, fieldwork, and elite interviews with 25 informants within and outside of the United Nations.

Keywords: UN Security Council · UN · Norway · Canada · campaign · international politics