

National Interests in International Society

Martha Finnemore

Ithaca: Cornell University Press, 1996, 154 sider

Torgrim Hallem
Hovedfagsstudent
i statsvitenskap
NTNU

Martha Finnemore gir i sin bok *National Interests in International Society* et fint bidrag til den konstruktivistiske debatten innen fagfeltet internasjonal politikk. Boka er et resultat av at den kalde krigens dager er over. Under den kalde krigen og dens endimensjonale sikkerhetsbilde var realismen eller nyrealismen et fruktbart perspektiv for å beskrive internasjonal politikk. Da vi så enden på denne perioden med Murens fall i 1989, fikk det store konsekvenser for den teoretiske debatten i fagfeltet. En stormakt var borte, og USA sto alene igjen. Hvordan skulle man nå definere det internasjonale systemets natur? Hva var nå USAs interesser på den internasjonale arena? Hva står USA for, hvilke normer og verdier bekjenner man seg til?

Under den kalde krigen var de politiske frontene klare, stormaktene få og deres interesser lette å definere og sto som en kausal forklaringsfaktor for statlig adferd. Det var liten debatt omkring disse interessene – hva de var og hvordan de virket inn på staters handlinger. Finnemore ønsker å problematisere interessebegrepet. Hun ønsker å besvare spørsmål av typen: Hvordan vet stater hva de vil? Hvem definerer staters interesser? Hvor kommer interessene fra? Og hun nøyer seg ikke med å definere. Hun vil forstå. Det er dette som er mye av kjernen i konstruktivismen: forståelse av hvorfor ting og forhold har blitt som de har blitt. Det er ikke alltid staters handlinger er rasjonelle. Kan det hende at det eksisterer normer og verdier stater bekjenner seg til som ikke direkte er i deres interesse? Hvordan skal man i tilfelle forklare dem i et realistisk perspektiv hvor alt staten gjør er styrt av nettopp interesser? Det er her konstruktivismen trenger seg fram, og Martha Finnemores bok er et eksempel på dette nye perspektivet.

Boka består av til sammen 5 kapitler som kan deles inn i 3 deler. I *kapittel 1* introduseres boka tema: Hvordan statlige interesser

og preferanser kan formes av organisasjoner i det internasjonale politiske systemet. Hun stiller seg i klar kontrast til nyliberalistene og nyrealistene som i sine analyser tar interesser for gitt. Finnemore peker på nødvendigheten av å problematisere nasjonale interesser. Hun viser at staters interesser ikke nødvendigvis er et resultat av eksterne trusler eller interne behov. De kan i stedet være skjerpet av internasjonale normer og verdier som strukturerer og gir mening til det politiske liv. Og det er disse internasjonale normene og verdiene forfatteren ønsker å se nærmere på.

Normer og verdier danner grunnlag for statlige preferanser. Men hvor kommer de fra hvis det ikke er fra trusler utenfra eller press internt? Finnemore besvarer dette spørsmålet ved å se på internasjonale organisasjoner og deres rolle i utviklingen av internasjonale normer og verdier. Hun presenterer tre ulike internasjonale organisasjoner som hun i de påfølgende tre kapitlene analyserer og gir rollen som premissleverandører av nye internasjonale normer og verdier. Disse er: UNESCO, Det Internasjonale Røde Kors og Verdensbanken. Poenget til Finnemore er at de nye normene og verdiene som disse organisasjonene leverer, ikke kan forklares i rasjonelle termer, men må forstås i et konstruktivistisk perspektiv.

Hvorfor har forfatteren valgt internasjonale organisasjoner som undersøkelseseenheter, og hvorfor har hun valgt akkurat disse organisasjonene? Årsaken er at hun ønsker å vise at det finnes ikke-statlige aktører som kommer utenfra og «lærer» statene nye normer. Slike læremestre er nødvendigvis formelle representanter som man finner det interessant å lytte til. Dessuten er de normene som presenteres for statene, skapt i sosiale prosesser innad i organisasjonene. Og skal man identifisere disse prosessene, er det mer oversiktlig å forholde seg til organisasjoner enn til vilkårlige utspill. Organisasjoner er sosiale aktører som representerer spesielle syn og verdier, og de er oversiktlige undersøkelseseenheter. Finnemore har valgt tre som hver viser en spesiell manifestasjon av sosial påvirkning. I tillegg representerer de et bredt spektrum av områder. Å forholde seg til internasjonale organisasjoner er den mest fornuftige måten å belyse problemstillingen på, mener hun.

Kapitlene 2, 3 og 4, som henholdsvis drøfter UNESCO, Genèvekonvensjonen og Verdensbanken, utgjør bokas andre del. I *kapittel 2* diskuterer Finnemore UNESCOs rolle når det gjelder staters innføring av politiske byråkratier for forskning og utdanning. Før denne normen slo igjennom, var det vanlig at forskning var privat organisert. UNESCO begynte imidlertid på 1950-tallet å argumentere for at disse feltene burde organiseres av statene selv. Rasjonelle argu-

menter, som at staten hadde økonomisk eller ressursmessig nytte av denne løsningen, var ikke til stede. Forfatteren peker isteden på hvordan UNESCO etablerte institusjoner for forskning og utdanning som en norm som stater etter hvert aksepterte. Beviset for at normene var de avgjørende faktorene og ikke nasjonal etterspørsel, kommer i form av at de etterspørselsbaserte faktorene ikke var til stede i undersøkelsesenheterne.

Kapittel 3 undersøker opprinnelsen til Genèvekonvensjonen og dens beskyttelse av humanitære rettigheter. Finnemore setter fokus på de moralsk forpliktete medlemmene av Det Internasjonale Røde Kors og deres innsats for opprettelsen av konvensjonen. Argumentet til Røde Kors var at menneskene har universelle rettigheter. Dette truet statenes suverenitet og ble gjenstand for debatt. Utfallet ble likevel en bred internasjonal aksept av Genèvekonvensjonen. Etter dette måtte statene forplikte seg til å behandle krigsfanger etter konvensjonens lover og regler. Finnemore setter et spørsmålstegn ved om statenes aksept av konvensjonen kan forklares rasjonelt. Normer og regler trenger ikke alltid å være rasjonelle, hevder hun.

Det *fjerde kapitlet* ser på Verdensbankens betydning for synet på fattigdom og utvikling. Man ønsket utover på 1960-tallet i større grad å kanalisere nødhjelpen bort fra overføringer til myndighetene i u-landene og heller sette dem inn i konkrete tiltak rettet mot den fattige befolkningen. Å la de nasjonale myndighetene styre bruken av midlene hadde vært lite effektivt både på grunn av feilsatsinger og korrupsjon. Satsingsprosjekter etter dette ble befolkningskontroll, helse og utdanning. Kapitlet ser på tre ulike forklaringer på at denne normen slo igjennom: internt press i statene, råd fra utviklingseksperter og internasjonale organisasjoner (Verdensbanken). Konklusjonen er at Verdensbanken og dens (tidligere) leder Robert McNamara sto bak normskiftet. Finnemore slår fast at her er et normskifte som vanskelig kan forklares rasjonelt ut ifra et statlig ståsted.

I det siste kapitlet foretar Finnemore en oppsummering av det internasjonale politiske systemet sett i et konstruktivistisk perspektiv. Dette utgjør bokas tredje del. Det understrekes her at det for «konstruktivistene» ikke er nok bare å se på internasjonale normative strukturer og deres effekter. De må også fokusere på normenes opprinnelse og dynamikk. Dette innlemmer normative krefter i en verden av agenter. Poenget hennes er at det konstruktivistiske perspektivet kan være med på å belyse sider av statlig adferd som ikke de tradisjonelle paradigmenes som for eksempel nyrealismen

og nyliberalismen er i stand til å forklare, paradigmer som i stor grad ser bort fra normer og verdier og som fokuserer ensidig på interesse og rasjonelle valg.

Internasjonale normer og verdier er i uopphørlig endring, og bidrar til å forandre statenes interesser og adferd. Finnemore ønsker å utforske interessebegrepet. Hun velger internasjonale organisasjoner som undersøkelsesenheter fordi disse har hatt betydning for en redefinering av det interessebegrepet forfatteren setter i fokus. Det er ikke alltid statlige preferanser er rasjonelle. Da må man søke å forklare preferansene med andre tilnærminger enn de tradisjonelle, som rasjonelle valg og spillteori.

Finnemore trekker på sosiologisk organisasjonsteori og en konstruktivistisk metode. Hun tar ikke aktører og interesser for gitt, men hun problematiserer dem. Hun poengterer forøvrig at konstruktivisme er en sosial teori, ikke en teori om politikk. Den setter fingeren på sosiale og identitetsskapende konsepter. Boka ser på statlig adferd i et slikt perspektiv.

Dette er en god bok, men den er ikke uten lyte. Det kan for eksempel innvendes at langt fra alle verdens stater faktisk har ratifisert Genèvekonvensjonen og at mange av de statene som har gjort det, har brutt den. Dette vil være et argument for at normer har begrenset kraft og at stater til syvende og sist følger sine nasjonale interesser. Normer og verdier er greie nok helt til staten blir trengt opp i et hjørne, da kommer dens innerste vesen til uttrykk.

I tillegg er det mulig å hevde at selv «uavhengige» internasjonale organisasjoner på mange måter er skapt av stater og dermed kan ses på som et redskap for statlige interesser. Denne kritikken rammer først og fremst UNESCO og Verdensbanken. Men her er det på sin plass å understreke at Finnemore ikke ser konstruktivismen som et alternativ til de øvrige perspektivene, den er et tillegg til dem, et tillegg som evner å forklare fenomener som klassisk realisme og til dels liberalisme har problemer med. Denne boka er et ypperlig eksempel på hvor fagets utvikling på 90-tallet har ført hen, en utvikling som slutten på den kalde krigen gjorde nødvendig.

Peace, Power, and the United Nations – A Security System for the Twenty-first Century

Joseph P. Lorenz

Boulder, Westview Press 1999

Geir Espen Fossum
Universitetslektor
Institutt for sosiologi
og statsvitenskap,
Norges Teknisk-
Naturvitenskapelige
Universitet (NTNU)

Hvilken rolle kan og bør FN spille i internasjonal politikk inn i det 21. århundre, og hvilken internasjonal organisering er best tilpasset dette århundrets sikkerhetsutfordringer? Disse to spørsmålene har skapt hodepine for politikere så vel som analytikere av internasjonal politikk gjennom hele 90-tallet. I så måte er verken tema eller problemstilling i Joseph P. Lorenz' bok *Peace, Power and the United Nations – A Security System for the Twenty-first Century* spesielt original. Det er dermed ikke sagt at bokens tema er uviktig. I en tid der FNs posisjon i internasjonal politikk gradvis marginaliseres, er Lorenz' bidrag interessant fordi han velger å kikke på de muligheter som kan utvikles innenfor det kollektive sikkerhetssystemet FN bygger på.

Som en del av det obligatoriske ritualet for analyse av internasjonal sikkerhetspolitikk på 90-tallet, starter også Lorenz med en utredning av de endrede betingelser knyttet til internasjonal fred og sikkerhet. Men i stedet for å lede argumentet ut i et krav om FNs abdikasjon, fastholder han at et fremtidig sikkerhetssystem bør bygges på grunnfjellet i FNs charter – statlig suverenitet, aksept for staters nasjonale interesser og en erkjennelse av at internasjonal fred og sikkerhet trygges innenfor en orden som reflekterer systemets reelle maktfordeling. Lorenz konstruerer dermed et argument på siden av hovedstrømmingene i dagens debatter, der sikkerhetssystemets defekter nettopp tilskrives paktens antikverte politiske fokus.

Et effektivt sikkerhetssystem for det 21. århundre, hevder Lorenz, må fortsatt tuftes på *ideen* om sikkerhetens kollektive karakter. Praksisen, på den annen side, må imidlertid tilpasses og endres etter de rådende politiske utviklingstrekk.

Hvilken tilpasning er det Lorenz ser for seg? Malen argumentet bygges opp rundt, er sikkerhetssystemets evne til *troverdig avskrekking*. Lorenz starter med å uttrykke enighet med de av FNs kritikere som hevder at kollektiv sikkerhet har hatt liten avskrekkende effekt overfor 90-tallets konflikter. Problemet skyldes imidlertid ikke juridisk enfoldighet, men snarere at systemet ble designet med tanke på å forhindre *global ekspansjonisme* for potensielle stormakter som Tyskland og Japan. Kjernen i Lorenz' argument er dermed at et effektivt kollektivt sikkerhetssystem, i en verden pre-

get av regionale snarere enn globale sikkerhetsutfordringer, forutsetter en *regionalisering* av systemets avskrekkende mekanismer. I stedet for en global orientering foreslår Lorenz at stater, under kapittel 43 i FNs charter, bør opprette en *internasjonal avskrekkende styrke* (IDF). IDF ligner imidlertid på lite av det man diskuterte i tilknytning til formuleringen av artikkel 43. Lorenz presiserer dette ved å utheve to styrende premisser for styrken. For det første, skriver han, er effektiv avskrekking tett vevet sammen med evnen til å mobilisere koalisjoner av *berørte stater*. IDF vil dermed ikke bestå av en permanent globalt orientert styrke, men av flere ulike kombinasjoner av styrkesammensetninger, avgrenset fra hverandre geografisk og politisk. Sikkerhetsrådet vil sitte med det hele og fulle politiske og juridiske ansvar, mens utførelsen hviler på den valgte koalisjonen. Ved å peke på behovet for fleksibilitet og pragmatisme i både organisering og gjennomføring, er Lorenz vag mht. hvilke mulige koalisjoner IDF kan dreie seg om. Han skriver imidlertid at det er naturlig å sette sammen kombinasjoner av regionale stormakter og deres naturlige allierte. For det andre, og tett knyttet til det foregående punktet, er styrken avhengig av å kunne mobilisere på et minimum av tid, før trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet eskalerer til det «uhåndterlige». Lorenz' argument bygger dermed på en høy grad av institusjonalisering av artikkel 43, hva både utrustning, trening og operasjon angår. Virksomheten vil styres gjennom den militære stabskomiteen. Lorenz ser dog ikke for seg at IDF skal erstatte amerikansk militær styrke, eller NATOs slagkraft. Styrkens primære ansvar er å gi Sikkerhetsrådet et effektivt, mobilt instrument for å forebygge og forhindre at spente situasjoner utvikles til åpne militære konflikter. Styrkene skal altså ikke kjempe for å vinne en krig. Her legger Lorenz vekt på at evnen til å trene mobile styrkeenheter, på minimum et forsterket bataljonsnivå, skal forsterkes med en kraftig kapasitet til lufttransport.

Lorenz' argument er bygget rundt to hovedpilarer. I bokens første del gir han en presentasjon av begrepet «kollektiv sikkerhet», FNs teoretiske grunnfjell. Utledningen gir for så vidt lite nytt til forståelsen av kollektiv sikkerhet, men sikter snarere mot å gi et generelt innblikk i bakteppet og den politiske konstitueringen av det eksisterende sikkerhetssystemet. Ved å fokusere på debattene rundt opprettelsen av FN-pakten, og dermed hvordan det kollektive sikkerhetssystemet ble som det ble, legger Lorenz an en interessant vri på fremstillingen, både for lesere som kjenner teoriene rundt kollektiv sikkerhet, og lesere som er relativt ukjent med dette innholdet. Fremstillingen favner spesielt over debattene knyttet til graden av sen-

tralisert makt i organisasjonen – kollektiv sikkerhet eller stormaktskonsert, og mekanismene for overføring av militære kapabiliteter til organisasjonen – bindende majoritetsbeslutninger eller vetorett. Lorenz illustrerer her hvordan disse stridspunktene, både i de forberedende debatter, og senere i forhandlingene ved Dumbarton Oaks, på Jalta og i San Francisco ble avgjort til fordel for stormaktsinteressene. Dette avdekker en viktig side ved det kollektive sikkerhetssystemets tilblivelse og ikke minst virke. FN ble nemlig ikke kultivert ut fra en kollektiv visjon om hvordan internasjonal fred mest effektivt sikres. Systemet ble snarere et resultat av en serie politiske kompromisser mellom sterke motpoler – personlige som politiske. Dermed var stormaktenes politiske tilsidesettelse av Sikkerhetsrådet under den kalde krigen i større grad vellykket realpolitikk enn idealismens knefall for realpolitikken. Det er da også denne innrømmelsen som leder Lorenz til å se etter forbedringer av kollektiv sikkerhet, som tar høyde for de maktpolitiske realiteter.

Den andre pilaren er en gjennomgang av FN-ledede operasjoner i Korea, Namibia, Midtøsten, Golfen og Somalia. Lorenz gir i disse kapitlene grundige og velinformerte betraktninger rundt operasjonene – til stor glede for enhver leser som søker generell informasjon rundt hvert enkelt case. Lorenz' diskusjon av den militære intervensjonen i Korea dreies hovedsakelig rundt to hovedproblemstillinger. Han tar for seg problemene knyttet til troppebidrag, kommando og kontroll i en frivillig kollektiv sikkerhetsoperasjon. Videre fokuserer han på betydningen av en bred politisk konsensus som vedvarer og understøtter operasjonens alle faser. I tilknytning til Lorenz' andre case, Namibia, legger han større vekt på å fremheve de generelle endringer i internasjonal konflikthåndtering, utviklet gjennom 90-tallet. Dette gjelder spesielt overgangen fra status quo-orientert fredsbevaring til nasjonsbyggende og endringsfokusert fredsoppretting. I gjennomgangen av Golf-konflikten gir Lorenz på ny en innføring i FN-paktens artikler om bruk av militær makt i internasjonal politikk. I kapitlets avslutning kobler han begivenhetene i forkant av Golf-krisen opp mot sitt forslag om opprettelse av IDF. Golf-krisen, hevder han, som et klassisk eksempel på en gradvis eskalerende konflikt, kunne fått et helt annet utfall dersom Sikkerhetsrådet hadde kontrollert en mindre, mobil militær styrke for å forebygge og avskrekke et irakisk angrep på Kuwait. I en beskrivelse av en slik hypotetisk IDF-operasjon legger Lorenz vekt på at IDF-styrken vil starte som en liten defensiv styrke, og utvikle sine operative kapabiliteter og sin strategi avhengig av reaksjonene til den potensielle aggressoren, i dette tilfellet Irak. Lorenz' fjerde og

siste case tar utgangspunkt i den militære intervensjonen i Somalia. Også her, i motsetning til de to første tilfellene, kobler han engasjementet opp til sitt IDF-forslag. Utviklingen i Somalia, skriver Lorenz, er en perfekt illustrasjon på behovet for å etablere mindre, mobile og flernasjonale militære enheter, som på kort varsel kan rykke ut for å understøtte iverksettelsen av større humanitære hjelpeprogrammer.

Lorenz drøfter dermed en rekke forskjellige tilfeller, der han legger vekt på en rekke forskjellige aspekter knyttet til hvert enkelt case. En slik bred empirisk dokumentasjon er en nødvendig forutsetning hvis målet er å understøtte og belyse et teoretisk resonnement. Dette stiller imidlertid et strengt krav om at forfatteren makter å koble sammen teori og empiri på en slik måte at de gjensidig forsterker hverandres relevans og poeng. Dette er bokens store svakhet. Lorenz har i mindre grad lyktes i å fremheve hvert enkelt case plassert opp mot de teoretiske betraktninger han serverer under sin første pilar. Dette bidrar dessverre til at hans empiri forblir stående for seg selv, uten at den i nevneverdig grad forsterker hans teoretiske argumentasjon eller belyser hans hovedargument. Det er hederlige unntak, spesielt med tanke på hans analyse av Somalia-operasjonene. I hvilken grad dette er en alvorlig innsigelse, avhenger av hvilket ambisjonsnivå Lorenz legger an. Som et normativt teoritestende program er boken imidlertid mislykket. Som et rent deskriptivt program har boken større nytteverdi.

De løsninger Lorenz skisserer for det 21. århundrets sikkerhetssystem, er på ingen måte radikale. Ideene er heller ikke spesielt nyskapende siden IDF-forslaget har flere fellestrekk knyttet både til debatten rundt «sub-contracting» av Sikkerhetsrådets utøvende makt, og til forsøkene på å videreutvikle nye fredsbevarende og fredsoppbyggende militære strategier. Leses derimot Lorenz inn i dagens politiske debatt, der vi ser på de grunnleggende bestanddeler i hans argument, er boken interessant. Dette gjelder først og fremst hvis vi ser boken som et korrektiv til «nyere» tenkning rundt internasjonal fred og sikkerhet. Lorenz' verdensanskuelse er rotfestet i et klassisk realistisk perspektiv der ethvert samarbeid virkeliggjøres betinget av positive effekter for deltakerne i samarbeidet. Som han selv skriver helt i innledningen:

If the system (kollektiv sikkerhet) works at any moment in history, it is because its members believe they have enough stake in the existing order to warrant taking measures against any nation that threatens to destroy the fabric of that order (Lorenz 1999: 1).

Dette leder Lorenz til å slå fast at dagens utfordringer ikke er radikalt forskjellige fra tidligere epoker i internasjonal politikk. De sentrale spørsmål hva angår sikkerhetsregimets effektivitet, er, på samme måte som i 1918 og 1945, knyttet opp mot staters villighet til å delta militært på oppfordring fra andre, og i situasjoner der egne nasjonale interesser ikke trues direkte. Lorenz drar dette argumentet frem etter en kortere utredning av suverenitetens egenskaper og rolle i internasjonal politikk. Man kan ikke, skriver han, overse den makt som knyttes til suverenitet i internasjonal politikk, og muligheten til å avstå fra å delta i håndhevelsen av sikkerhetssystemet. Dette betyr imidlertid ikke at verdien knyttet til suverenitet blokkerer for et kollektivt sikkerhetssystem. Man må imidlertid finne en organisering som på best mulig måte ivaretar grunnleggende prinsipper ved begge systemene – stat som kollektiv. Lorenz' svar på denne utfordringen er opprettelsen av IDF, der Sikkerhetsrådet autoriserer koalisjoner av villige stater for å avskrekke og forebygge eskalering i en potensiell konfliktsituasjon.

Hva er så helhetsvurderingen? En slik vurdering vil naturlig måtte ta utgangspunkt i hvorvidt Lorenz gjør det han sier han skal gjøre. Hans mål er å beskrive et system som kan bidra til å effektivisere og gjenreise de avskrekkende og forebyggende egenskaper ved FNs kollektive sikkerhetssystem. Og det gjør han gjennom beskrivelsen av IDF. Et videre skritt i en helhetsvurdering må imidlertid også se på hvordan argumentet er fremført, i form og innhold. Boken lider dessverre kraftig av mangelen på en rød tråd. Et godt oppsummerende avslutningskapittel kunne løftet boken noe. Beklageligvis er også dette fullstendig fraværende. Lorenz gjør få forsøk på å bygge bro mellom bokens ulike komponenter og de løsninger han foreskriver. For å hjelpe sitt eget argument, og ikke minst for å øke leservennligheten, bør en bok som favner 10 kapitler og går over 170 sider, inkludere et oppsummerende kapittel der trådene samlles, visjonen(e) presenteres og kritiske kommentarer fremmes. I den aktuelle boken er dette behovet ytterligere forsterket gjennom manglende eksplisitte koblinger mellom teori og empiri. Hans kapittel 10, som ut fra innholdsfortegnelsen lover en slik avslutning, er bare drøyt to sider langt, og fokuserer i hovedsak på FNs finansielle situasjon. Dette er selvfølgelig ikke irrelevant for et bidrag til diskusjonen om FNs fremtid som garantist for internasjonal fred og sikkerhet. Men vurdert ut fra bokens helhet og hovedargument, inntreffer kommentarene noe forkjørt. Dette bør imidlertid ikke skremme noen fra å lese boken. Som et innlegg i debatten omkring hvilke ordener og verdier som styrer internasjonal konflikthåndtering og bruk av legitim militær makt i internasjonal politikk, er boken et interessant bidrag.