

centric insights into the processes of globalization and the end of the Cold War. Although it is true that one may wonder, for instance, why the Arab and Islamic worlds are not covered at all or how the authors were chosen, or may be willing to problematize some of the underlying theoretical assumptions, the lack of deeper reflection and systematic research is perhaps more noteworthy than any substantial problems.

In general - and this should not be read as a criticism targeted to this particular book - it is, in my view, in a high time to start to think alternatives for those publishing practices where two criteria overrun all the others: (i) whether the managing editors are able to read and enjoy the texts by themselves, and (ii) what is the estimated number of sold copies. In this turbulent, globalizing, neoliberalised, and mediatised world it might be too old-fashioned and risky to ask for state-run or -subsidised publishing houses, but perhaps it would not be entirely futile to turn our eyes to the European Union?

Heikki Patomäki
Finnish Institute of International Affairs
Helsinki

Gorm Rye Olsen og Lars Udsholt, *Forenede Nationer i en splittet verden*, København: Columbus, 1995, 174 s., kr. 166,50.

Med denne let tilgængelige bog har de to forskere fra Center for Udviklingsforskning ydet et tiltrængt bidrag til den danske litteratur om FN. I overensstemmelse med såvel den danske som den internationale FN-debat i 50-året for verdensorganisationens oprettelse fokuserer for-

fatterne på de store administrative, økonomiske og politiske udfordringer FN står overfor netop nu, men den undergangsstemning, som antydes i pressemeddelelsen fra forlaget, er nu langt fra bogens gennemgående tone. Frem for at stille spørgsmålstejn ved FN's videre eksistens ser Gorm Rye Olsen og Lars Udsholt på, *hvilken* rolle FN kan spille og på mulighederne for reform, ligesom de giver en nuanceret fremstilling af succeser og fiaskoer. Det skal de roses for.

Forfatterne lægger forsigtigt ud med en hurtig indføring i FN-systemet og en række af de teorier, som en analyse eller diskussion af FN med fordel kan bygge på (kapitel 1 og 2). Mest interessant er den udmærkede introduktion til den engelske skole. Med fremhævelsen af det internationale samfund som et normstyret og ordensfremmende alternativ til både realismens fokusering på anarki og umodificeret magtpolitik, og idealismens tilflugt i håbet om, at staterne vil optræde mere moralsk i fremtiden, tilbyder denne retning en solid basis for at forstå såvel FN's muligheder som begrænsninger i tiden efter den kolde krig.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at det væsentligste for skolen er antagelsen om, at staterne erkender deres fælles interesse i opretholdelsen af international orden, sikkerhed og fred. Denne erkendelse er ikke så meget et udslag af idealisme som af, hvad skolen kalder „raison de système: the belief that it pays to make the system work“. Hermed udvides rummet for internationalt samarbejde betragteligt, eftersom man inden for den engelske skole ikke behøver at tilskrive staterne et element af idealisme for at forklare deres vilje til at udvise tilbageholdenhed. Forfatterne er opmærksomme på denne pointe, men de demonstrerer ikke dens potentiale i forhold til

centric insights into the processes of globalization and the end of the Cold War. Although it is true that one may wonder, for instance, why the Arab and Islamic worlds are not covered at all or how the authors were chosen, or may be willing to problematize some of the underlying theoretical assumptions, the lack of deeper reflection and systematic research is perhaps more noteworthy than any substantial problems.

In general - and this should not be read as a criticism targeted to this particular book - it is, in my view, in a high time to start to think alternatives for those publishing practices where two criteria overrun all the others: (i) whether the managing editors are able to read and enjoy the texts by themselves, and (ii) what is the estimated number of sold copies. In this turbulent, globalizing, neoliberalised, and mediatised world it might be too old-fashioned and risky to ask for state-run or -subsidised publishing houses, but perhaps it would not be entirely futile to turn our eyes to the European Union?

Heikki Patomäki
Finnish Institute of International Affairs
Helsinki

Gorm Rye Olsen og Lars Udsholt, *Forenede Nationer i en splittet verden*, København: Columbus, 1995, 174 s., kr. 166,50.

Med denne let tilgængelige bog har de to forskere fra Center for Udviklingsforskning ydet et tiltrængt bidrag til den danske litteratur om FN. I overensstemmelse med såvel den danske som den internationale FN-debat i 50-året for verdensorganisationens oprettelse fokuserer for-

fatterne på de store administrative, økonomiske og politiske udfordringer FN står overfor netop nu, men den undergangsstemning, som antydes i pressemeddelelsen fra forlaget, er nu langt fra bogens gennemgående tone. Frem for at stille spørgsmålstejn ved FN's videre eksistens ser Gorm Rye Olsen og Lars Udsholt på, *hvilken* rolle FN kan spille og på mulighederne for reform, ligesom de giver en nuanceret fremstilling af succeser og fiaskoer. Det skal de roses for.

Forfatterne lægger forsigtigt ud med en hurtig indføring i FN-systemet og en række af de teorier, som en analyse eller diskussion af FN med fordel kan bygge på (kapitel 1 og 2). Mest interessant er den udmærkede introduktion til den engelske skole. Med fremhævelsen af det internationale samfund som et normstyret og ordensfremmende alternativ til både realismens fokusering på anarki og umodificeret magtpolitik, og idealismens tilflugt i håbet om, at staterne vil optræde mere moralsk i fremtiden, tilbyder denne retning en solid basis for at forstå såvel FN's muligheder som begrænsninger i tiden efter den kolde krig.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at det væsentligste for skolen er antagelsen om, at staterne erkender deres fælles interesse i opretholdelsen af international orden, sikkerhed og fred. Denne erkendelse er ikke så meget et udslag af idealisme som af, hvad skolen kalder „raison de système: the belief that it pays to make the system work“. Hermed udvides rummet for internationalt samarbejde betragteligt, eftersom man inden for den engelske skole ikke behøver at tilskrive staterne et element af idealisme for at forklare deres vilje til at udvise tilbageholdenhed. Forfatterne er opmærksomme på denne pointe, men de demonstrerer ikke dens potentiale i forhold til

studiet af FN fuldt ud. Det skyldes måske, at de i højere grad end den engelske skole selv er skeptiske overfor, hvor langt et internationalt samarbejde overhovedet kan nå, hvis det alene baseres på „raison de système“.

Med kapitlerne 3 til 6 tager bogen fat på en egentlig diskussion af FN's aktiviteter på hovedområder som udviklingsbistand, nødhjælpsarbejdet og forsvaret af international fred og sikkerhed.

Behandlingen af FN's rolle i den internationale udviklingsbistand (kapitel 3) giver en solid indføring i området og dets mange problemstillinger. Til kapitlets pointer hører blandt andet den iagttagelse, at U-landene nu ikke længere kan spille på konflikten mellem Øst og Vest, og at de derfor er blevet ikke bare økonomisk, men også politisk afhængige af den rige verden. Derfor er det i høj grad op til de ikke-statslige organisationer (NGO) at søge at holde regeringerne fast på løfter og målsætninger fra de store FN-konferencer. Hidtil har dette arbejde dog haft begrænset effekt.

I bogens fjerde kapitel behandles katastrofe- og nødhjælpsarbejdet, der som en del af FN's forstærkede profil efter den kolde krig ligger i naturlig forlængelse af organisationens arbejde for menneskerettighederne. Som en væsentlig indikator for FN's forøgede aktiviteter og potentiale på dette felt peger forfatterne på en lille gruppe centrale resolutioner vedtaget af FN's Generalforsamling i perioden 1988-91. Heri anerkendes NGO'ernes særlige rolle i humanitære krisesituationer, hvormed der åbnes op for, at de nu kan operere i katastrofeområder, selv om de ikke har den pågældende regerings tilladelse.

Hermed tog Generalforsamlingen de første skridt hen mod den betingede ret til humanitær intervention, som har ma-

nifesteret sig i international praksis de seneste år. Forfatternes fortolkning af denne udvikling får vi præsenteret i forbindelse med den generelle vurdering af FN's indsats for international fred og sikkerhed efter den kolde krig (kapitel 6). Her fokuseres der på den afgørende kobling mellem humanitære hensyn og trusler mod international fred og sikkerhed, som blev introduceret i forbindelse med den humanitære aktion til fordel for kurdere i det nordlige Irak i 1991, og som senere blev konkretiseret i en række FN-resolutioner om Somalia, Bosnien og Rwanda. Endvidere fremhæver forfatterne den vigtige pointe (for eksempel p. 116), at det humanitære motiv i flere tilfælde var afgørende for FN's indgreb, uanset den automatiske og, i retlig forstand, konservative henvisning til behovet for at forsvare international fred og sikkerhed.

Bogen tegner i det hele taget et præcist billede af den seneste udvikling på det humanitære og fredsskabende felt (kapitel 4 og 6). Endvidere er der blevet plads til en kritisk diskussion af det hensigtsmæssige i at anvende militær magt for at opnå humanitære formål. Her er forfatterne imidlertid noget usikre på deres position. På den ene side fremhæver de, at en militær tilstedeværelse under FN-mandat kan kompromittere nødhjælpsarbejdet, fordi der er risiko for, at operationen som helhed vil blive opfattet som partisk. På den anden side beklager de mellem linjerne (p. 122), at man ikke gik hårdere til værks overfor især den serbiske part i den ulykkelige borgerkrig i Bosnien, hvor FN's tilstedeværelse i en lang periode indirekte var med til at forlænge civilbefolkningens lidelser fremfor at bringe dem til ophør.

Endvidere frustreres forfatterne tydeligvis over politiseringen af nødhjælps-

arbejdet i krigssituationer (p. 87): Hvorfor hjælp man kurerne og ikke shiitterne, hvorfor Somalia og ikke Sudan? Her ville en diskussion af forskellen mellem en ret og en pligt til humanitær intervention have været frugtbar. Den ville nemlig uundgåeligt lede frem til den konklusion, at mens det er muligt at indføre en ret til at komme individer i andre stater til hjælp, når visse betingelser er opfyldt, er det formålsløst at indføre en pligt dertil, eftersom muligheden for at intervenere altid vil afhænge af de konkrete politiske omstændigheder, herunder ikke mindst de givne magtforhold.

Hvis vi vil have en ret til humanitær intervention, må vi altså leve med, at anvendelsen af den vil være afhængig af den politiske kontekst, hvilket imidlertid ikke udelukker, at eksempler på misbrug kan afværges via FN-systemet. Vil man yderligere forlange, at den humanitære hjælp skal være effektiv, må man også acceptere, at en massiv militær indsats kan være nødvendig. Hermed har man også genindført ideen om retfærdig krig i den forstand, at de der tramper de mest basale humanitære principper under føde ikke længere er beskyttet af suverænitets ukrænkelighed.

Så klare meldinger finder man ikke i bogen, men læseren føres helt frem til det punkt, hvor man står ansigt til ansigt med den humanitære interventions dilemmaer, herunder også risikoen for misbrug og en stigende utilfredshed hos landene i den tredje verden, som er de mest oplagte „modtagere“ af denne nye ret.

Den overordnede konklusion på kapitlet om FN's arbejde til fordel for international fred og sikkerhed efter den kolde krig er, at de udvidede og til tider militært forstærkede „fredsbevarende“ operationer ikke blot er blevet FN's, men også verdenssamfundets dominerende konflikt-

løsningsmodel. Dette er et sikkert tegn på, at FN er kommet i centrum for bestræbelserne på at fremme international orden, fred og retfærdighed. Under den kolde krigs supermagtsrivalisering så det ofte anderledes ud, hvilket læseren kan forvise sig om ved at konsultere kapitel 5 om FN's sikkerhedspolitiske rolle i denne periode. Men det fremgår på den anden side også, at flere af FN's nuværende dilemmaer i det fredsbevarende arbejde er set før, først og fremmest i forbindelse med engagementerne i Congo og Korea.

Som en naturlig afslutning på bogen fokuserer forfatterne i kapitlerne 7 og 8 på reformdebatten og Danmarks politik overfor FN. Hvad angår reformerne sættes der blandt andet fokus på mulige ændringer i sammensætningen af Sikkerhedsrådet, og på spørgsmålet om stående FN-styrker. Hovedkonklusionen er, at med FN-systemets træghed og konservative indretning er skridt-for-skridt reformer den mest oplagte mulighed for forandring. I forlængelse heraf fremhæves det, at også et lille land som Danmark har en chance for at gøre sin indflydelse gældende, specielt når den sikkerhedspolitiske situation er så åben, som tilfældet er netop nu (kapitel 8). Til forskel fra tidligere tiders forestilling om, at det vigtigste er at være med, har de seneste år da også været præget af en mere kritisk og aktiv profil overfor FN. Det gælder både på bistandsområdet, hvor flere særorganisationer er blevet præsenteret for en kontant kritik og medfølgende krav, og for de fredsbevarende og humanitære aktioner, hvor Danmark har markeret sig med relativt store bidrag og en stærk opbakning til FN's nye militære og civile beredskab.

Bogen kan anbefales både for dem, der ønsker en hurtig indføring i FN-systemet

og FN's nye rolle i international politik, og for dem, som vil ajourføres med de udfordringer og problemstillinger verdensorganisationen står overfor netop nu. Hovedsigtet med bogen har dog tydeligvis været at levere en introduktion til studiet af FN, og man sidder tilbage med en fornemmelse af, at forfatterne på visse punkter har holdt igen med det tunge skyts. Dette resulterer i, at diskussionerne flere steder brydes af, lige inden de bliver rigtig spændende. Til gengæld går de langt nok til at sætte refleksioner i gang, som kan føre direkte til klare holdninger eller nye pointer.

Tonny Brems Knudsen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Olav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, EADI Book Series 16, London: Frank Cass, 1995, 417 s.;
Peter Gibbon (ed.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1995, 179 s.

Politisk konditionalitet er blevet et modeord, både i udviklingsforskningen og i den politisk-administrative beskæftigelse med udviklingsproblemer. Begrebet er da også vigtigt, for det dækker i sin korte form over en helt central - ja, måske afgørende - problemstilling, når man beskæftiger sig med forholdet mellem givere og modtagere af udviklingshjælp.

Skal/bør/kan giverlandene stille betingelser for deres udviklingshjælp, uanset om det er for at sikre den i en eller anden forstand „bedste“ anvendelse af hjælpen, eller for at sikre, at den bidrager til en ønskværdig udvikling i modtagerlandet, for eksempel på det politisk-institutio-

nelle område? Der er egentlig tale om en gammel diskussion, men de seneste fem-seks års udvikling på demokratiserings- og menneskerettighedsområdet overalt i verden har revitaliseret diskussionen, således at Stokke i sit indledningskapitel ligefrem kan tale om „andengenerationskonditionalitet“. Den første generation af betingelser var så dem, der navnlig i 1980'erne blev knyttet til først og fremmest Valutafondens og Verdensbankens sturkturtilpasningslån, der angiveligt skulle hjælpe tredjeverdenslandene ud af deres store økonomiske vanskeligheder.

Ideen om det hensigtsmæssige i at sætte såvel økonomiske som politiske betingelser - indirekte og direkte - for store hjælpeprogrammer var som sagt ikke ny. Man behøver kun at tænke på Marshallplanen eller besættelsesmagtens krav til de politisk-institutionelle forhold i Japan og Tyskland efter 2. Verdenskrig for at blive mindet om, hvor etableret en tankegang der egentlig er tale om. Så både på denne baggrund og på baggrund af 1980'ernes økonomiske konditionalitet er det yderst forståeligt, at tanken om anvendelsen af en tilsvarende form for konditionalitet blandt andet med hensyn til regimeform dukkede op aller sidst i 1980'erne og først i 1990'erne.

Det afspejlede især sammenbruddet i det bipolære verdenssystem, hvor giverlandenes egne værdier - især med hensyn til menneskerettigheder og demokratiske styreform - nu kunne få lov at få større vægt end tidligere. Mange lande - især dog lande i den nordvesteuropæiske kulturkreds, dvs. inklusive USA og Canada - gik med i denne udvikling, og også Danmark har som bekendt siden 1989/90 lagt betydelig vægt på dette element i udformningen af sin udviklingspolitik.

Nu har denne udvikling løbet så længe, at det begynder at blive muligt at vurdere