

## ■ Litteraturöversikter

**Ahrnens, Anette 2007. *A Quest for Legitimacy. Debating UN Security Council Rules on Terrorism and Non-proliferation*, Lund Political Studies 148, Lund University: Department of Political Science.**

---

PETER WALLENSTEEN

---

Sedan det kalla krigets tid har FN-systemet aktiverats på ett oväntat och kreativt sätt inte minst vad gäller internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet och generalsekreteraren har fått nya roller. Det har också uppstått en debatt om det kan vara så att säkerhetsrådet gått utöver sitt mandat och nu lagstiftar för medlemsstaternas räkning (Ahlström 2007). Inom fredsforskning och internationell politik har insatsernas effekter stått i förgrunden (senast Olsson 2007). Frågor om säkerhetsrådets maktutövning och legitimitet tillhör tydligt statskunskapens domäner. Ahrnens har nu lämnat ett bidrag som går över etablerade gränser. Det är ett välkommet inslag.

Ahrnens tar upp två centrala och omdiskuterade resolutioner från säkerhetsrådet, 1373 från 2001 och 1540 från 2004. Dessa beslut är tagna under kapitel VII och därmed bindande för medlemsstaterna. Den första från 28 september 2001 gäller internationell terrorism och ger FN:s medlemsstater instruktioner om att införa sanktionsåtgärder mot identifierade individer och organisationer. Det andra beslutet av 28 april 2004 avser hindra spridning av kärnvapen till icke-statliga aktörer, återigen med krav på vad medlemsstaterna ska göra.

Genom att rikta in sig på dessa två beslut visar Ahrnens att säkerhet inte längre enbart är en fråga om medlemsstaternas agerande, utan också om icke-statliga aktörer (non-state actors). Dessa resolutioner är utan tidsbegränsning och avser inte heller en begränsad konflikt, vilket tidigare varit säkerhetsrådets praxis.

Ahrnens övergripande fråga gäller hur det kommer sig att medlemsstaterna accepterat att ge FN ett så omfattande uppdrag i frågor som traditionellt varit inomstatliga angelägenheter. Genom dessa beslut har ju medlemsstaterna gått med på att frivilligt reducera sin suveränitet. Ahrnens genomför därför en omfattande litteraturutredning kring realism och hierarki i det internationella systemet, innan hon riktar sökarmen mot de utvalda resolutionerna.

Författaren tar sig an dem genom att analysera de argument som framförts i den offentliga diskussionen vid varje beslutstillfälle. Där identifierar hon de sätt på vilket medlemsstater förklarar sig, dvs. hur de ger legitimitet åt sitt eget och rådets agerande. Det är de ståndpunkter staterna fört fram offentligt i FN som står i fokus. Givetvis kan det ju dessutom också finnas andra, icke uttalade bevekelsegrunder, men de är inte intressanta för frågeställningen. Hon koncentrerar sig på det offentliga agerandet i FN och därmed på frågornas mellanstatliga dynamik. Det innebär att den inrikespolitiska diskussion som kan ha uppstått kring dessa frågor i hemlandet och påverkat regeringens agerande i FN inte beaktas. Det kunde vara ett intressant fortsatt projekt: vilka argument använder en regering för att motive-

ra sina beslut 'hemma' och överensstämmer de med vad man sagt i FN?

Byggt på litteraturgenomgången utvecklar Ahrnens en egen terminologi som innehåller två generella dimensioner i staters agerande. Staterna förväntas samtidigt resonera så att de a) ser det tagna beslutet som *legalt* *eller* politisk grundat och b) att det viktiga är beslutsprocessen *eller* resultatet, substansen, i beslutet. Det finns alltså flera teoretiskt möjliga kombinationer. Detta kan verka komplicerat, men författaren är tydlig. Det rör sig egentligen endast om två logiska förhållningssätt med en intern konsistens, vad hon kallar legitimeringslogiker (logics of legitimation) med sinsemellan, självförstärkande element. Den "legala logiken" innehåller ett resonemang om att 'rätt' procedur använts och att det blivit ett *legalt* korrekt resultat. En stat kan rösta för det föreslagna beslutet om det är förenligt med dessa två överväganden, menar Ahrnens. Den "politiska logiken" däremot betonar att beslutet tas av en kraftfull instans och leder till 'rätt' resultat, dvs. att terrorism respektive spridning av kärnvapen stoppas.

Avhandlingsresultatet är att begreppsramen fungerar: det finns argument som stämmer med kategorierna. Dessutom finner författaren att den politiska logiken är starkast företrädd för att motivera att stater är *för* de två besluten och att den juridiska logiken oftare används för att resa invändningar *mot* dem.

Det är tveklöst så att Ahrnens tagit upp viktiga frågor. En maktförskjutning har ägt rum inom FN-systemet till rådets fördel. Att medlemsstaterna accepterat detta är inte ointressant. Ahrnens för in ett nytt sätt att studera detta genom att välja ut två speciella resolutioner. Det reser givetvis invändningen om inte andra också borde tagits med. Resolution 687 efter Gulfkriget 1991 fastlägger hur gränsen ska dras

mellan Irak och Kuwait. Resolutionen nämns (s 201), men ur suveränitetssynpunkt borde den ju vara särskilt relevant. De tribunaler som upprättades för f d Jugoslavien och i Rwanda gick djupt in i den inomstatliga sfären. Resolution 1267 (1999) ställde vissa individer utanför lagen (bin Laden, talibaner). Det finns alltså åtskilliga beslut under 1990-talet som kunde kvalificera för en studie av denna typ. Ahrnens är medvetna om dem men de figurerar endast marginellt (en del endast i en not, s 25). Det hade varit intressant att ha med flera resolutioner. Inte minst hade det lett till en jämförelse mellan tiden före och efter 11 september 2001.

Detta leder till ytterligare en viktig fråga: det var uppenbart mer debatt kring 1540 än kring 1373. 1373 antogs den 28 september 2001, dvs. 17 dagar efter attackerna mot New York och Washington. Den drevs fram av ett starkt amerikanskt engagemang men kom också i en situation där hotet inte upplevdes enbart som riktat mot USA utan mot alla medlemsstater. Debatten var, som Ahrnens framhåller, mycket begränsad. Resolution 1540 togs inte i samma omedelbara hotsituation. I själva verket diskuterades denna resolution under mer än ett halvår och tog upp nyheter som inte tidigare reglerats eller hanteras i internationella konventioner. Förloppen skiljer sig avsevärt vid de två besluten. Det kan till exempel ha givit mer utrymme för legala argument i det senare fallet.

Skillnaden noteras av författaren (s 187): trots att resolution 1540 diskuterades under längre tid och dessutom stöddes av många med argument om dess legalitet och effektivitet (resolutionen ersatte ju en annars omständlig traktats- eller konventionsförhandling) har den inte alls genomförts till den grad som gällt den snabbförhandlade och politiskt motivera-

de 1373. Nu är inte effektiviteten författarens intresse, men inte desto mindre är observationen intresseväckande. Det kan ju hänga samman med argumentationen.

Enheten i analysen är de enskilda staternas utsagor som sedan placeras in i schemat författaren utarbetat. Arbetet har gjorts av författaren själv. Det är emellertid inte någon enkel procedur och kategorierna är ändå öppna för tolkning. En kontroll visar att flera utsagor kan bedömas annorlunda. Det är inte säkert att alla argument så prydligt hamnar i de fack som författaren tänkt sig. Det hade varit av värde om någon annan fått göra kodningar för att se om resultatet blivit det samma.

Ahrnens ställer i sin avhandling två olika logiska system mot varandra: det ena utgår från ett folkrättsligt sätt att argumentera, det andra är renodlat politiskt. I diskussionerna om viktiga beslut förekommer givetvis båda dessa. Så är också läget i de valda fallen. Möjligen skulle man kunna säga att beslutsfattarnas skäl vid olika beslut får olika argumentationsprofiler. Blandningen av juridiska och politiska argument kan variera. Men syftet vid varje tillfälle är att få igenom ett önskat beslut. Därför skulle man kunna vänta sig att

blandningen mer är en återspeglning av vad som är acceptabelt vid vissa tillfällen än ett uttryck för varför ett beslut tas. I det akuta läget i september 2001 var politiska överväganden legitima, i ett lugnare läge 2004 såg situationen annorlunda ut och argumenten skiljer sig således. 2001 var USA starkt, 2004 har regeringen redan försvarats att kriget i Irak. De argument som just USA använder sig av kan komma att variera mellan tidpunkterna. Med flera tidpunkter och fler resolutioner hade det varit möjligt att tala om trender, tänkbara orsakssammanhang och om effektivitet. Ahrnens öppnar för sådana studier och förhoppningsvis får vi se flera undersökningar av detta nya och än så länge outforskade, mycket speciella maktcentrum som utgörs av FN:s säkerhetsråd.

#### Referenser

- Ahlström, Christer, 2007. "United Nations Security Council Resolution 1540: non-proliferation by means of international legislation", s 460-473, i *SIPRI Yearbook 2007*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsson, Louise, 2007. *Equal Peace: United Nations Peace Operations and the Power-Relations between men and women in Timor-Leste*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research.