



Norske interesser og multilateralt samarbeid

Multimeldingen – fem år etter

Ole Jacob Sending og John Karlsrud

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Forfatterne står ene og alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Vi takker kollegaer på NUPI og ansatte i Utenriksdepartementet for gode kommentarer på tidligere utkast.

Forsidefoto: NTB

Publisher: Norwegian Institute of International Affairs
Copyright: © Norwegian Institute of International Affairs 2024
Published under the CC-BY-NC-SA licence
ISSN: 1894-650X

Visiting address: Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the publisher.

Address: C.J. Hambros plass 2d
PO box 7024 St. Olavs Plass
0130 Oslo, Norway

Internet: www.nupi.no
E-mail: post@nupi.no

Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Forfattere



Ole Jacob Sending

Forsker 1 og leder av Senter for Geopolitikk, NUPI



John Karlsrud

Forsker 1 og leder av Forskningsgruppen for Fred, Konflikt og Utvikling, NUPI

Innhold

Innledning	7
Rivalisering, anti-vestlig mobilisering og multilaterale organisasjoner	8
Bilateralisering og fragmentering av multilateralt samarbeid	11
Konsekvenser for det multilaterale systemets ulike funksjoner	14
En ny multilateralisme?	18
Konklusjon – multilateralisme og norske interesser	19
Internasjonal rettsorden	19
Multilaterale styringssystemer	20
Veivalg for multilateralt samarbeid	20
Kunnskap og felles virkelighetsforståelse	20

Innledning

Stortingsmeldingen *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* (Meld. St. 27 – 2018-2019) - heretter kalt “Multimeldingen” - har en grundig analyse av multilateralt samarbeid og norske interesser. Den beskriver de ulike funksjonene til multilateralt samarbeid, hvordan uenighet mellom stormakter påvirker slikt samarbeid, og hvordan dette påvirker norske interesser.

Stortingsmeldingen ble oversendt Stortinget i juni 2019. På det tidspunktet hadde allerede Russland annektert Krim, USA under President Trump hadde vist en mer negativ holdning til multilateralt samarbeid, og Kinas ønske om å sette et sterkere preg på multilateralt samarbeid var tydelig. Samtidig kom meldingen før Covid-19 og den påfølgende kritikken av vestlige lands håndtering av denne fra lav- og mellominntektsland, som ikke fikk samme tilgang på vaksiner. Og ikke minst: meldingen kom før Russlands angrep på Ukraina 2022, Hamas’ angrep på Israel og den påfølgende krigen i Gaza. Og selv om rivaliseringen mellom USA og Kina var tiltakende allerede i 2019, har den fem år senere en mer definerende karakter for internasjonal politikk.

De siste årenes utvikling viser enda klarere enn før at normen om at internasjonale problemer best løses gjennom multilateralt samarbeid er svekket. Multimeldingen pekte på flere av årsakene til dette, først og fremst økt rivalisering og stormakters preferanse for bilaterale løsninger, og hvordan f.eks. Kina har lyktes med å påvirke tolkningen av menneskerettigheter i multilaterale fora.

I denne rapporten diskuterer vi hvordan rapportens analyse og konklusjoner står seg, fem år etter. Kortversjonen er at den står seg godt: analysen av økt rivalisering og tiltakende “bilateralisering” av internasjonalt samarbeid har vist seg å stemme bedre med terrenget enn man kunne ønske. Samtidig tegner vi et noe mer komplekst bilde enn det som ble beskrevet i Multimeldingen, med fokus på fragmentering og fremveksten av et betydelig økosystem av uformelle styringsinitiativ som supplerer, men også endrer karakteren på det multilaterale systemet.

Vi diskuterer også i noe detalj viktigheten av å analysere hvordan de *ulike* funksjonene til det multilaterale systemet påvirkes av rivalisering, bilateralisering, og fragmentering. En slik diskusjon er relevant for å kunne vurdere hvilke multilaterale funksjoner som er viktigst for å ivareta norske interesser. Det er f.eks. ikke gitt at støtte til en multilateral organisasjon er et effektivt tiltak for å fremme en «regel-basert» orden. Vi konkluderer med en diskusjon om hvordan Norge bør forholde seg til at vår interesse for en regelbasert orden ikke vil være den samme dersom innholdet i reglene i mindre grad reflekterer de verdiene som de gjør i dag.

Rapporten fokuserer på endringer i det multilaterale systemet og analyserer ikke spesifikke multilaterale organisasjoner. Vi bruker snarere eksempler fra ulike multilaterale organisasjoner for å forsøke å illustrere mer generelle utviklingstrekk. Vi har f.eks. ikke en spesifikk analyse av NATO eller EU som multilaterale organisasjoner. Begge kan karakteriseres som multilaterale da begge har tre eller flere medlemmer, men det særegne ved EU og NATO reflekterer i mindre grad utviklingen i multilaterale organisasjoner mer generelt.

Rivalisering, anti-vestlig mobilisering og multilaterale organisasjoner

Maktforholdet mellom stormakter vil alltid være definerende for multilateralt samarbeid. USAs dominans etter andre verdenskrig var f.eks. av avgjørende betydning for etableringen av FN og Bretton Woods-institusjonene (Ikenberry 2018). Multimeldingen beskriver godt hvordan endrede maktforhold – med særlig fokus på forholdet mellom USA og Kina – påvirker dagens multilaterale samarbeid.

Kinas økte globale innflytelse setter i stor grad preg på utviklingen av det multilaterale samarbeidet, både gjennom bilaterale initiativ, gjennom styrkingen av alternativer til formelle multilaterale fora, og gjennom økt gjennomslag i multilaterale organisasjoner (Gåsemyr 2022). Det er ikke overraskende, gitt Kinas økonomiske og politiske styrke, og det er mye som tyder på at Kina har klare revisjonistiske ambisjoner og ønsker å endre sentrale deler av den internasjonale orden som har vokst frem siden andre verdenskrig.

Multimeldingen diskuterer hvordan f.eks. Kina søker økt innflytelse gjennom det multilaterale systemet (Multimeldingen 2019: s. 23-25) og kan fremstå som en «revisjonistisk» stat som søker å skrive om reglene for det multilaterale systemet. Her kan det imidlertid være nyttig å operere med et tydeligere skille mellom *revisjonisme* på *utsiden* av etablerte institusjoner, og *revisjonisme innenfor* disse. Vi ser i dag eksempler på begge deler: Kina investerer tungt i BRICS,¹ Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Belt and Road Initiative (BRI) og Shanghai Cooperation Corporation (SCO), og dette kan tolkes som forsøk på å etablere nye, konkurrerende institusjoner som vil underminere det multilaterale systemet. Samtidig ønsker Kina å fremstå som en av grunnleggerne av den multilaterale systemet og søker å forme dette i sitt bilde (Mitter 2022). Kinas betydelige investering *innenfor* etablerte institusjoner er således en indikasjon på at Kina er villig til å søke økt innflytelse via reform, snarere enn exit, fra multilaterale organisasjoner (Goddard 2018). Mens dette var kjent også når multimeldingen ble lansert, så preger Kina nå deler av FN-systemet i enda større grad, bl.a. ved å begrense finansiering av stillinger og mandater relatert til menneskerettigheter i FNs fredsoperasjoner (Zürcher 2020; Hunt et al. 2024).

Russland er i en langvarig konfrontasjon med Vesten. Med angrepskrigen mot Ukraina har dette tilspisset seg og Russland har plassert seg enda tydeligere som “spoiler”, som bryter grunnleggende regler og bruker sin posisjon i FNs sikkerhetsråd til å undergrave tiltak som det tidligere var enighet om, som ekspertpanelene som følger sanksjonsregimene for Nord-Korea og Mali. En avgjørende faktor for den fremtidige utviklingen av det multilaterale samarbeidet, og Russlands rolle i dette samarbeidet, vil være hvor langt Kina vil gå i å støtte eller distansere seg fra Russland, både hva gjelder

¹ BRICS er et samarbeidsforum for Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika, der også Egypt, Etiopia, Iran, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater er medlemmer fra 1. januar 2024. Hentet fra: <https://snl.no/BRICS>.

krigen i Ukraina og i andre saker (Westad 2024). Russland blir stadig mer avhengig av Kina, og det er sannsynlig at det kun er Kina som kan øve tilstrekkelig press på Russland.

Til tross for at USA har vært avgjørende for utviklingen av det multilaterale systemet helt siden den andre verdenskrig, så har også USA (og andre vestlige land) bidratt til å underminere det multilaterale systemet. USA har ikke ratifisert sentrale internasjonale avtaler, som f.eks. Havrettskonvensjonen, og har i lengre tid underminert Verdens handelsorganisasjon (WTO) ved å blokkere utnevning av nye dommere til WTOs tvisteløsningsorgan. Mer alvorlig er den folkerettsstridige intervensjonen i Irak i 2003 og støtten Israels krigføring på Gaza, som gir ammunisjon til stater som kritiserer USA og andre vestlige land for «doble standarder.»

Multimeldingen beskriver godt hvordan “verdier, normer og rettigheter” har kommet under økt press fra autoritære stater (Multimeldingen: s. 26). I løpet av de siste årene har denne kritikken blitt mer kraftfull, og er ikke begrenset til autoritære stater. Kritikken mot vestlige lands “doble standarder” har fått fotfeste i mange lav- og mellominntektsland i Asia, Afrika og Latin Amerika. Russland har hatt dette som en sentral del av sin utenrikspolitiske strategi i en årrekke, og har vært svært effektive i å løfte frem og spre eksempler på vestlig hykleri i flere regioner. Kolonihistorie og paternalisme, kombinert med håndteringen av Covid-19 pandemien og manglende fremgang på mobilisering av ressurser til midler for «tap og skade» på klima har bidratt til dette. Ikke minst er mange vestlige lands respons på Israels krigføring på Gaza – sammenliknet med responsen på Russlands krig mot Ukraina – en avgjørende del av mobiliseringen mot vestlige land. Denne kritikken preger ikke bare diskusjoner om de spesifikke konfliktene, som f.eks. Gaza – men også det generelle forhandlingsklimaet på andre saksfelt (se Holm 2024).

Multimeldingen påpekte at «[d]en liberale verdensordenen har aldri vært global» (Multimeldingen: s. 17). Imidlertid var det lenge en trend at det ble flere demokratier i verden, og at de liberale verdiene vant fotfeste i stadig nye land. Denne trenden hadde snudd når Multimeldingen ble lansert, og har økt i styrke i de fem årene som har gått. I dag er antallet demokratier i verden synkende – det er 91 demokratier og 88 autokratier i verden (Nord et al. 2024). Men selv om antallet demokratier i verden kun har vært svakt synkende de siste årene, så skjuler dette mye større endringer. Syttien prosent av verdens befolkning lever nå i autokratier, opp fra førtiåtte prosent for ti år siden (V-Dem Institute 2024). Denne utviklingen har svært stor betydning for multilateralt samarbeid, i form av at det snart vil være flere autokratier enn demokratier i FNs generalforsamling. Nå er ikke nødvendigvis regime-type alltid en avgjørende faktor for stemmegivning og posisjoner på ulike spørsmål, men på visse saker – som ikke-innblanding og nedtoning av sivile og politiske rettigheter – så er dette viktig.

EU er vår største handelspartner og en av våre viktigste samarbeidspartnere for å opprettholde en regelbasert verdensorden. Norge og EU har sammenfallende interesser på dette området. Samtidig utfordres EU-kommisjonens kompetanse på mange utenriksområder av medlemsstatene, noe som kompliserer bildet. Trendene er ikke entydige. Parallelt med en styrket posisjon for populistiske og sentripetale krefter i mange av EUs medlemsstater som også Multimeldingen noterte seg, så sentraliseres flere funksjoner. EU-valget i juni 2024 og den pågående diskusjonen om å etablere en egen EU-kommisær for forsvar eksemplifiserer dette. EU har, som Norge, et uttalt mål om å støtte opp om multilateralisme og har vært ansett som en viktig normativ maktutøver (Manners 2002). EU står også i en krevende spagat mellom teori og praksis – på den ene siden er de en sterk forsvare av multilateralisme, men også EU øremerker og kanaliserer mer og mer av sine ressurser til koalisjoner innenfor

forskjellige områder (Rieker & Riddervold 2022; Reykers & Rieker 2024). Som Norge står også EU ved mange korsveier hvor ønsket om å styrke multilateralisme må veies opp mot andre hensyn.

Mange av de ulike faktorene som påvirker multilateralt samarbeid, som beskrevet over, er ikke spesifikke for det multilaterale systemet, men gjelder for internasjonal politikk generelt. Det er likevel grunn til å peke på særlig ett trekk ved utviklingen av det multilaterale systemet som sådan de siste tre tiårene, som i liten grad diskuteres i Multimeldingen. Det dreier seg om at det multilaterale systemet har blitt mer liberalt og mer inngripende, men *ikke* har blitt mer inkluderende i form av representasjon og innflytelse fra f.eks utviklingsland: Det har blitt mer liberalt i form av sterkere vektlegging av demokrati, markedsøkonomi og menneskerettigheter, og samtidig mer inngripende fordi støtte til disse liberale verdier gjennom internasjonale organisasjoner oppfattes som å underminere statlig suverenitet og politisk handlingsrom på nasjonalt nivå. Dette har skjedd parallelt med at det i liten grad har skjedd endringer i makt og innflytelse for lav- og mellominntektsland. Dette har over tid skapt en motreaksjon, ikke bare fra autoritære stater som Kina og Russland, men også fra en rekke lav- og mellominntektsland som oppfatter at de ikke har tilstrekkelig innflytelse i internasjonale organisasjoner og blir tvunget til å godta reformer foreslått av f.eks. Det internasjonale valutafondet (IMF) eller Verdensbanken. Om kritikken er berettiget eller ei, kan diskuteres (Knack et al. 2020; Muhumud & Gaas 2016), men den utgjør en viktig del av det internasjonale politiske synet på sentrale multilaterale organisasjoner, og på vestlige lands dominans av disse (Guterres 2023).

Det er også – interessant nok – klare likhetstrekk mellom denne motreaksjonen, og nasjonalistiske og autoritære strømninger i vestlige land. Storbritannias Brexit, Front Nationals vekst i Frankrike, Trump og MAGA-bevegelsen, og Ungarn under Orban er alle eksempler på dette. Mer generelt er den politiske skillelinjen mellom liberal internasjonalisme og nasjonalistisk/autoritære tendenser blitt stadig viktigere i vestlige land (Norris & Inglehart 2019). Denne utviklingen gjør multilaterale organisasjoner mer sårbare for kritikk innad i ulike land. Dette har potensielt betydelige konsekvenser for fremtiden til det multilaterale systemet (Risse 2024), for det innebærer at utenrikspolitiske valg og ideen om stadig sterkere multilateralt samarbeid i det liberales tjeneste, fort blir en vesentlig mer betent *innenrikspolitisk* sak.

Samlet sett har utviklingen de siste fem årene *forsterket* de sentrale faktorene som Multimeldingen beskrev i 2019. Rivaliseringen har blitt stadig mer intens, både utenfor og innad i multilaterale organisasjoner; kritikken mot økonomisk liberalisering og liberale normer og regler har tiltatt i styrke, også i vestlige land. Det er bekymringsverdig hvordan manglende eller lite effektiv respons fra multilaterale organisasjoner på f.eks. Covid-19 og på klima blir ammunisjon som særlig Russland, men også Kina har kunnet bruke til å så splid mellom lav- og mellominntektsland, på den ene siden, og vestlige land, på den andre. Dette gjør at multilaterale organisasjoner blir mer utsatt som potensiell skyteskive for politisk mobilisering fra både autoritære stater som vil skrive om reglene, fra lav- og mellominntektsland som krever mer ressurser til å håndtere fattigdom, konflikt og klimautfordringer, og også fra betydelige krefter i vestlige land som vil begrense økonomisk globalisering. Som vi diskuterer i siste del av rapporten, utgjør dette en grunnleggende utfordring for det multilaterale systemet som tilsier nytenking og hardere prioritering av norske interesser.

Bilateralisering og fragmentering av multilateralt samarbeid

En tydelig utvikling som man har kunnet observere over flere tiår er økt bruk av øremerkede midler. Multimeldingen diskuterer dette i kapitlet om virkemidler (kap. 7), og fremhever blant annet viktigheten av kjernebidrag for å sikre at multilaterale organisasjoner kan fungere etter hensikten. Dette understøttes også av forskning som viser at multilaterale organisasjoner med høy grad av autonomi (og dermed betydelig kjernefinansiering) leverer bedre enn organisasjoner som har lav autonomi (Lall 2017; Heinzl et al. 2023).

Økt bruk av øremerket finansiering av multilaterale organisasjoner er imidlertid også en betydelig endringsfaktor for virkemåten til det multilaterale systemet som sådan. Siden 2019 har øremerkede midler fra OECD-stater til det multilaterale systemet nesten doblet seg (OECD 2024). Endringer i finansiering av multilaterale organisasjoner - med sterkere innslag av frivillig og øremerket finansiering har gjort det mulig å omsette økonomisk til politisk kapital (Reinsberg et al. 2024). Dette har gitt vestlige land stor innflytelse over multilaterale organisasjoner, for de har kunnet finansiere prosjekter og initiativer som har vært i tråd med deres interesser og verdier. Men denne utviklingen åpner også opp for at andre stater gjør det samme, med en helt annen politisk og normativ agenda. Russland bidro f.eks. med frivillige midler for å finansiere en rapport fra FNs Spesialrapportør om konsekvensene av sanksjonene mot Russland etter annekteringen av Krim i 2014. Konklusjonen var blant annet at sanksjonene var “unilateral coercive measures” og fremstilte Russland som et offer (UN Watch 2017).

Finansieringen av multilaterale organisasjoner har også et annet aspekt som vi mener fortjener mer oppmerksomhet: Det er vesentlig større fokus på å mobilisere privat finansiering. Flere og flere multilaterale organisasjoner har nå egne kontorer og seksjoner hvis mandat nettopp er å mobilisere private midler, som et supplement til begrensede – og altså ofte øremerkede – midler fra medlemsland. Det ligger mye potensiale for innovasjon og læring i dette, og det er ingen tvil om at håndteringen av klimakrisen og pandemier forutsetter aktiv deltakelse og investeringer også fra private aktører. Samtidig utfordrer dette noe av kjernen i multilaterale organisasjoner, ved at man i større grad blir avhengig av finansiering og ekspertise hos private aktører. Over tid har en lang rekke multilaterale organisasjoner gjort seg mer avhengig av konsulenter, og det er betydelig vekst i konsultantselskaper som leverer analyser og løsninger som supplement til, og i konkurranse med, multilaterale organisasjoner (Seabrooke & Sending 2020). McKinsey har vært en sentral aktør i å definere agendaen og programmet til Sikkerhetskonferansen i München i en årrekke (Karnitschnig 2023), og har hatt en sentral rolle i å påvirke arbeidet i Verdens helseorganisasjon (WHO) (Eckl & Hanrieder 2023). Flernasjonale selskaper, filantroper og ad hoc koalisjoner er også mer aktive i å utforme globale normer og løsninger - enten via multilaterale organisasjoner eller på utsiden av disse. Bill & Melinda Gates Foundation var f.eks. WHO's nest største donor i 2021 (Carbonaro 2023), var en av grunnleggerne av den globale vaksinealliansen Gavi, og har fått en svært sentral rolle i global helse.

Denne utviklingen er et uttrykk for at private aktører blir viktigere. Samtidig som det øker kapasiteten og bidrar til mobilisering av private ressurser til håndteringen av global utfordringer, så reiser det i alle fall to spørsmål: For det første kan det stilles spørsmål ved multilaterale organisasjoners autonomi og uavhengighet dersom privat finansiering blir en stor del av budsjettet. For det andre reiser det spørsmål ved representativitet, ved at stater og frivillige organisasjoner som representerer marginale grupper i mindre grad blir inkludert og får innflytelse på politiske prosesser (Eckl & Hanrieder 2023).

Multimeldingen understreket at flernasjonale selskaper og ikke-statlige organisasjoner kan «være en utfordring for representativiteten og legitimiteten til initiativene som tas» (2019: s. 24). Kanskje vel så viktig er at det betydelige aktørmangfoldet utfordrer den sentrale rollen multilaterale organisasjoner har hatt i kraft av sine ekspertise og ressurser. Andre aktører har ofte mer relevant ekspertise, tilgang på mer ressurser og er mer fleksible enn de multilaterale. De binder også i mindre grad medlemsstater til fremtidig finansiering. Frivillig finansiering og øremerking av frivillige bidrag gjør at multilaterale aktører i økende grad ligner private og uformelle aktører (Seabrooke & Sending 2024). Hvilken aktør eller aktørsammenslutning, formell eller uformell, man velger for å må vurderes nøye ut fra hva som er målsettingen, men også hvilken påvirkning det kan ha på det multilaterale systemet mer generelt på lengre sikt.

Veksten i øremerking, og søken etter privat finansiering reflekterer en endring hvor medlemsland i mindre grad er villige til å finansiere multilaterale organisasjoner i tråd med deres mandat og de oppgavene som medlemsland delegerer til disse organisasjonene. En annen indikasjon på det samme er fremveksten av mer uformelle partnerskap med et knippe land som anses å være ikke bare mer effektive, men også som mer fleksible og ikke-bindende for stater.

Multimeldingen omtaler denne utviklingen under merkelappen “bilateralisering” og det er mye som tyder på at dette rommer en bredere tendens hvor stater i større grad foretrekker såkalt “lavkost” samarbeid som er mindre formalisert, ofte i form av “klubber” og partnerskap for å håndtere spesifikke utfordringer (Abbott & Faude 2021). Innenfor global sikkerhet har koalisjoner vært en tydelig trend de årtiene. Norge er også ofte en viktig bidragsyter til disse koalisjonene, med personell eller økonomiske bidrag. Det har ikke vært igangsatt noen ny fredsoperasjon av FN siden 2014, og mange av de store operasjonene har blitt avsluttet i samme periode. Men samtidig har ad hoc koalisjoner for kontraterror eller opprørsbekjempelse blitt etablert. Ad-hoc koalisjoner kan etableres og løses opp på kort varsel, har gjerne smale og konkrete mandat og oppleves som effektive verktøy for å løse konkrete sikkerhetsutfordringer (Reykers et al. 2023). Disse er stort sett i Afrika, og ofte forankret i en subregional organisasjon, men opererer på invitasjon fra vertsland, og med økonomisk støtte fra USA, EU, Norge og andre stater. Trenden er ikke begrenset til sikkerhetsfeltet; uformelle koalisjoner og klubber er også viktige verktøy for handelsavtaler, regulering av banksektoren etter finanskrisen, og ikke minst i håndteringen av koronaepidemien.

Vi ser også klare tendenser til en økt *formalisering* av “klubber” eller “lavkost” samarbeid. Det er klart uttrykt i formalisering av den rollen som G7, G20 og BRICS har fått over tid. Disse har riktignok ikke et permanent sekretariat, men har samtidig blitt stadig viktigere organer ved at de blir enige om visse saker, som i sin tur påvirker hva slags saker som etablerte institusjoner – som f.eks. Verdensbanken, OECD eller FN – skal gjøre (Downie 2022). G20 har siden Multimeldingen kom ut fått en mer ekspansiv agenda som nå også inkluderer helse, klima og sikkerhet.

BRICS er her kanskje av særlig interesse, ikke minst i lys av utvidelsen med Argentina, Egypt, Etiopia, Iran, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater som nye medlemmer. Samarbeidet anses å være viktig for å utfordre vestlig dominans i multilaterale organisasjoner. BRICS har etablert New Development Bank (NDB), med ambisjon om å utgjøre et alternativ til Verdensbanken og IMF og redusere betydningen av dollaren som internasjonal valuta.

Slike konstellasjoner av stor- og mellom-makter utfordrer ideen om multilateralisme forstått som universelle institusjoner: De representerer et forsøk på formalisering av et hierarki, hvor «noen har snakket sammen» på forhånd, koordinert posisjoner og også tatt initiativ til nye styringsinitiativ (Tocci 2024). Daværende Utenriksminister Støre uttalte i 2011 at

G20 mangler både mandat og legitimitet. Jeg mener en internasjonal organisasjon eller struktur som har et mandat som ikke er tydelig, har et problem med sin autoritet. For i G20 har du noen som sier at deres oppgave er å hindre finanskriser, mens andre peker på dette organet skal ta avgjørelser om utvikling, klima, handel osv. (Støre 2011)

Kritikken representerer noe av kjernen i norsk, multilateral politikk: Den skal være tuftet på legitimitet og mandat gitt av (så godt som) alle medlemsland. Det er verdt å merke seg at kritikken mot G20 er vesentlig svakere i dag. Nåværende Utenriksminister Espen Barth Eide uttalte på et seminar på NUPI i mars 2024 at G-20 ikke underminerer legitimiteten til f.eks. FN, fordi G20 fungerer som et forum for å diskutere FN reform (NUPI 2024). Han vektla i denne sammenheng at legitimitet er en *kombinasjon* av representativitet og effektivitet. Dette er til dels nye toner, som på mange måter reflekterer den utviklingen vi har sett over de siste to tiårene, hvor mangel på representativitet oppfattes å kunne kompenseres med økt effektivitet. Multimeldingen diskuterer også dette, men med en noe annen vinkling, fokusert på manglende effektivitet som et resultat av overlappende mandater og manglende oppfølging fra medlemsstater.

Denne utviklingen – med kombinasjonen av stadig økt bruk av øremerking, fremvekst av private aktører, samt styrkingen av uformelle og minilaterale styringsformer - reiser bredere spørsmål om en svekkelse av multilateralisme som en *norm* for internasjonalt samarbeid. Det reiser også et spørsmål om hvordan man fra norsk side skal balansere behovet for representativitet og inkludering, på den ene siden, og krav om effektivitet, på den andre. Det er gode argumenter for at det er en styrke at et mindre knippe land fremforhandler et forslag som så flere eller alle andre land kan ta stilling til. Det er slik internasjonale forhandlinger ofte gjennomføres. Det er imidlertid noe annet enn å formalisere klubber som de facto styringsgruppe på utsiden av formelle, multilaterale organisasjoner. Over tid kan manglende problemløsningskapasitet og begrenset tilpasningsevne bidra til en «deinstitusjonalisering» av eksisterende multilaterale organisasjoner (Brosig & Karlsrud 2024).

Konsekvenser for det multilaterale systemets ulike funksjoner

Multimeldingen har en meget nyttig inndeling av de ulike funksjonene til det multilaterale systemet, men går i mindre grad inn på hvordan ulike utviklingstrekk påvirker disse funksjonene. De ulike funksjonene omtales som: i) regel- og normutvikling, ii) iverksetter og gjennomfører, iii) tvisteløser og overvåker, iv) ide- og kunnskapsprodusent, og v) møteplass og talerstol. Vi bruker dette som et utgangspunkt for å diskutere hvordan ulike utviklingstrekk kan sies å påvirke det multilaterale systemet på ulikt vis, og med større eller mindre betydning for norske interesser. Vi diskuterer særlig hvorvidt rollen som “iverksetter og gjennomfører” er en forutsetning for andre viktige funksjoner, som regel- og normutvikler.

Regel- og normutvikler: Dette er uten tvil den viktigste rollen til det multilaterale systemet. Det er imidlertid viktig å understreke at det er stater – ikke multilaterale organisasjoner som sådan – som forhandler og skal etterleve regler og normer. I Multimeldingen pekes det på at “Verdens stater kunne ikke kommet frem til felles, globale mål som bærekraftsmålene uten multilaterale mekanismer” men da er det multilaterale systemets rolle som møteplass og tilrettelegger for mellom-statlige forhandlinger som er det sentrale. Men et multilateralt system er like fullt viktig, for det utgjør et sett av organisasjoner med etablerte rutiner og praksiser for forhandling, oppfølging og overvåking av regler og normer. På denne måten reduseres transaksjonskostnadene ved å utvikle nye regler (Keohane 1984; Thompson & Verdier 2014), og styrker reglens legitimitet (Hurd 1999). Ikke minst er et multilateralt system viktig fordi det utgjør en allerede etablert infrastruktur for (forsøk på) samarbeid som reduserer kostnadene ved multilateralisme, og øker kostnadene ved uni- og bilaterale løsninger på felles problemer (Ruggie 1992).

Like fullt – både rivalisering, bilateralisering og fragmentering indikerer at *normen* eller forventningen om å utvikle regler og normer multilateralt er svekket. Selv om det multilaterale systemet har vist seg særdeles robust overfor stormaktsrivalisering, som f.eks. under den kalde krigen (Risse 2024), så reflekterer utviklingen de siste årene en vedvarende spenning i kjernen av det multilaterale systemet, om hvorvidt det multilaterale systemet først og fremst reflekterer maktbalansen mellom stater og deres kjerneinteresser, eller om det faktisk evner å forme og moderere disse statenes adferd. Sagt på en annen måte: Er systemet først og fremst en legitimeringsinstans for mektige staters interesser, eller bærer det i seg kraften til å forme og binde disse statene til regler som gjelder for alle?

Det er klare elementer av begge aspekter, men utviklingen de siste årene – og kanskje særlig siden 2019 – tyder på at det multilaterale systemet i mindre grad har kraft i seg til å binde og moderere (særlig) stormakters adferd (Kornprobst & Paul 2021). Russlands invasjon av Ukraina er et godt eksempel i så måte: på den ene siden reflekterer den hvordan grunnleggende regler kan brytes uten at det resulterer i noe formelt vedtak om sanksjoner fra en multilateral organisasjon. På den annen siden har ikke Russland lyktes med å legitimere invasjonen av Ukraina. Her ligger en ofte oversett

dimensjon ved internasjonale regler: De har en effekt også når de brytes, for brudd på regler resulterer i reaksjoner som bidrar til å definere hva som er legitim adferd (Abbott & Snidal 2000; Brunnée & Toope 2010).

I lys av dette er kanskje den mest interessante – om enn urovekkende – utviklingen at Kina og Russland later til å investere vesentlig mer enn tidligere i å forme nye regler innenfor det multilaterale systemet. En autoritær “dreiebok” har vokst frem hvor Kina og Russland investerer strategisk i multilaterale prosesser med mål om å vanne ut og endre etablerte tolkninger av demokrati og menneskerettigheter (Cooley 2015). Kina og Russland bruker også en vel-etablert multilateral praksis, i form av valgobservatører, som sendes ut fra fra Shanghai Cooperation Organization (SCO) for å legitimere valg som ikke er demokratiske. Kinas “Global Civilization Initiative” (GCI) omtales ofte som en paraply for forsøk på å etablere en ny fortolkning av innholdet i menneskerettighetene, ved å i større grad vektlegge ikke-innblanding og hevde at “There is no one-size-fits-all model in the protection of human rights” (Qin 2023).

Autoritære staters økte bruk og innflytelse i en del multilaterale organisasjoner skjer samtidig med påstander om at USA og andre vestlige land opererer med «doble standarder». Generalsekretæren i WTO, Ngozi Okonjo-Iweala har blant annet påpekt at rike land har tjent godt på et multilateralt handelssystem, men at de nå ikke lenger “want to compete on a level playing field and would prefer instead to shift to a power-based rather than a rules-based system” (The Business Times 2023).

Allerede før den tiltakende rivaliseringen som vi har kunnet observere de siste ti årene var det lite fremdrift i den multilaterale regelutviklingen. Den siste, større internasjonale avtalen som har blitt fremforhandlet – Paris-avtalen fra 2015 – er ikke en traktat som binder stater på samme måte som andre internasjonale regler. Snarere er Paris-avtalen kjennetegnet ved at stater oppfordres, men ikke er forpliktet, til å øke sine bidrag til å redusere klimautslipp (Slaughter 2015). Kombinert med fremveksten av en tydeligere politisk skillelinje mellom liberal internasjonalisme og autoritær/nasjonalisme også i vestlige land, indikerer dette at det er lite som tyder på at nye avtaler vil kunne fremforhandles med det første. Snarere vil det være snakk om å beskytte etablerte regler.

Iverksetter og gjennomfører: Selv om det multilaterale systemet er viktig for å legge til rette for internasjonal regel- og normutvikling er det stater som må håndheve og sikre deres etterlevelse. Systemet er – med visse unntak – basert på *desentralisert* håndhevelse. På visse felt er imidlertid utøvelsen av makt *sentralisert* hos multilaterale organisasjoner på vegne av medlemsland, som iverksetter tiltak og prosjekter innad i land, typisk lav- og mellominntektsland. Verdensbanken, FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF), FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og WHO er alle involvert i å iverksette og gjennomføre ulike type tiltak og prosjekter i medlemsland. Andre multilaterale organisasjoner eller fora – som f.eks. FNs menneskerettighetsråd, FNs generalforsamling eller FNs klimapanel (IPCC) - har få eller ingen slike operative funksjoner. Et sentralt argument for at multilaterale organisasjoner skal ha en slik rolle er at de kan utføre oppgaven upartisk, på vegne av det internasjonale samfunn. Noe av kritikken mot multilaterale organisasjoners rolle som iverksetter og gjennomfører, som diskutert over, er imidlertid at de fremstår som dyre og ineffektive sammenliknet med f.eks. frivillige organisasjoner (NGOer) som spesialiserer seg på operativt arbeid. NGOers rolle har da også vokst dramatisk de siste tre tiårene, som beskrevet over.

I lys av dette er et nøkkelspørsmål om multilaterale organisasjoners operative rolle er avgjørende

for deres legitimitet som henholdsvis regelutvikler, tvisteløser, kunnskapsprodusent og møteplass. Dersom det ikke er tilfellet, er ikke nødvendigvis støtte til multilaterale organisasjoner som iverksettere et viktig bidrag til regel- og norm-utvikling. Menneskerettighetsrådet, FNs klimapanel, og de årlige klimaforhandlingene under FNs rammekonvensjon har begge viktige funksjoner, både som kunnskapsprodusent, møteplass og som arena for regel- og normutvikling. Men ingen av disse er sentrale i operativt arbeid. Spørsmålet er med andre ord om man på visse områder må være en viktig operativ aktør for å opprettholde legitimitet og troverdig i andre funksjoner, som f.eks. regelutvikler eller kunnskapsprodusent. OECD har høy troverdighet som kunnskapsprodusent, møteplass og også som normutvikler. Men OECD har ingen operative funksjoner, da dette tilligger medlemsland. UNDP har derimot en ganske annen rolle, som søker å kombinere operative funksjoner med kunnskapsproduksjon og normutvikling.

Tvisteløser, overvåker, kunnskap og møteplass: Få multilaterale organisasjoner har en formell rolle som “tvisteløser”. De aller fleste organisasjoner bidrar til å løse tvister ved å være en møteplass, men har ingen formell rolle som de jure tvisteløser. Viktige unntak er Den internasjonale domstolen og WTO (for øyeblikket inaktiv). Som “overvåker” er imidlertid multilaterale organisasjoner særdeles viktige. Her har f.eks. Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA), IMF og WHO helt avgjørende og formelle roller, mens organisasjoner som Verdens meteorologiorganisasjon (WMO), Verdensbankens International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) og andre i større grad fungerer som “overvåker” i kraft av sin ekspertise og kunnskapsproduksjon. Økt rivalisering og fragmentering av multilaterale organisasjoner har en negativ påvirkning på denne funksjonen, ved at tvisteløsningsmekanismer ikke fungerer, ved at kunnskapsproduksjon blir politisert, og ved at møteplassene flyttes til andre og mindre inkluderende fora.

Katalysator og garantist: Multimeldingen diskuterer ikke spesifikt den rollen som visse multilaterale organisasjoner har som katalysator av ressurser og som garantist for økonomiske transaksjoner. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene er offentlige, internasjonale banker som kan bruke innskudd fra giverland og sin AAA-kredittvurdering til å låne til gode betingelser i det internasjonale markedet på vegne av fattige land. En krone i støtte til Verdensbanken gir tre kroner i mobiliserte midler til bistand. Som sådan er utviklingsbankene en effektiv katalysator av ressurser for et internasjonalt, offentlig formål, som støtte til utvikling eller klimatilpasning. Denne katalysatorfunksjonen ligger til grunn for utviklingsbankenes rolle som kunnskapsprodusent, normutvikler, og kapasitetsbygger. IMF's rolle går også utover de sentrale funksjonene som er beskrevet over, i den forstand at IMF er en garantist for og stabilisator av internasjonale finansmarkeder. IMF var helt avgjørende for håndteringen finanskrisen i 2008 (Drezner 2014) og har mandat til å bidra med lån til stater som har betalingsbalanseproblemer.

Gitt at det er betydelig fragmentering av det multilaterale systemet, med stadig større innslag av private og andre ikke-statlige aktører, er det ikke gitt at multilaterale organisasjoner alltid fremstår som de som leverer mest autoritativ kunnskap, som i sin tur danner grunnlag for overvåking, diskusjon og læring (Sending 2015). Kunnskapsproduksjon har tradisjonelt vært knyttet til multilaterale organisasjoner i kraft av å være byråkratier, med uavhengig ekspertise som sentralt kjennetegn (Barnett & Finnemore 2004). Gitt at multilaterale organisasjoner i økende grad utfordres av andre aktører, og at det politiske klimaet for diskusjon og forhandlinger er vesentlig mer utfordrende, fremstår denne rollen til multilaterale organisasjoner som særdeles viktig: Uten et felles referansepunkt om hva som er fakta og hvordan ulike utfordringer skal defineres, vil det være umulig å oppnå politisk enighet. Dette

knytter seg også til rollen som møteplass og talerstol, hvor forsøk på å etablere en felles virkelighetsforståelse, åpen tilgang til kunnskap og fakta, og motvirke forsøk på manipulering via kunnskapsproduksjon og deliberasjon (Habermas 1984; Steffek 2003) fremstår særdeles viktig (og potensielt noe man kan gjøre noe med).

En ny multilateralisme?

I en tale ved Johns Hopkins universitetet i september 2023 vektla utenriksminister Anthony Blinken USAs preferanse for «variabel geometri» i løsningen av globale utfordringer: «For every problem, we're assembling a fit-for-purpose coalition» (Blinken 2023). Uttalelsen oppsummerer på mange måter medlemslands tilnærming til det multilaterale systemet, hvor det er en meny hvor man velger mellom ulike kanaler og styringsmetoder, avhengig av ens interesser. Som sådan har det multilaterale blitt redusert fra en norm til ett av flere alternativer. Denne utviklingen er delvis et resultat av at vestlige stater har ønsket økt kontroll med, og effektivitet i, multilaterale organisasjoner. Men det betyr samtidig at også autoritære stater kan “weaponize” (Farrell & Newman 2019) multilaterale organisasjoner til å fremme en helt annen agenda. Det er reell fare for at fremtidens multilateralisme blir preget av rivalisering mellom stater *innad* i de etablerte institusjonene, parallelt med rivalisering *mellom* ulike styringsinitiativ og normutvikling i ulike institusjoner som kontrolleres av ulike stormakter og deres allierte. Ikke minst er det fare for at multilateralismens *form* blir brukt som legitimering av regler og styringsinitiativ som underminerer etablerte regler. Kina og Russlands bruk av valgobservatører fra SCO for å legitimere udemokratiske valg er ett eksempel. Bruken av FN Spesialrapportørers rapporter som ammunisjon for å rettferdiggjøre annektering av Krim er et annet.

En slik «instrumentalisering» av multilaterale organisasjoner av autoritære stater gjør at rollen som møteplass og kunnskapsprodusent blir viktigere. FNs Generalforsamling utgjør en *internasjonal politisk offentlighet*. Bruken av Emergency Special Sessions og det såkalte veto-initiativet – hvor veto-stemmer skal begrunnes overfor Generalforsamlingens medlemmer – er her viktige, for de gjør avstemming og forklaring av stemmegivning i Sikkerhetsrådet i spesifikke saker til et politisk anliggende i en større offentlighet. Mediedekningen og den påfølgende politiske oppmerksomheten av hvordan ulike stater stemte over Russlands angrep på Ukraina og over Hamas sitt terroranslag på Israel og Israels krigføring på Gaza er eksempler på dette.

Multimeldingen diskuterer forholdet mellom det multilaterale systemet og den “liberale verdensordenen” og fremhever blant annet at “Enkelte aktører som i dag utfordrer den liberale verdensordenen, erklærer seg samtidig som forsvarere av multilateralt samarbeid. På enkelte områder er multilateralt samarbeid sterkere enn noensinne, selv om innholdet ikke nødvendigvis samsvarer med verdiene som den liberale verdensordenen bygger på (Multimeldingen, s. 17). Denne spenningen har vært latent siden FNs etablering, med grovt sett to ulike tolkninger av FN-pakten. Den ene omtales gjerne som “Charter liberalism” som har staters rettigheter – med fokus på suverenitet og ikke-innblanding – som primære, den andre som “Anti-pluralist liberalism”, hvor organisering og styring av stater underlegges en liberal mal (Simpson 2001). Allerede fra starten av FNs eksistens har det vært klart at den siste tolkningen av FN-pakten har vært dominerende. Vi nevner dette fordi kritikken mot den såkalte liberale verdensorden – som Multimeldingen korrekt bemerker at “aldri har vært global” – har røtter i en ikke ubetydelig tvetydighet i FN-pakten selv, knyttet til hvilke deler av FN-pakten som vektlegges.

Konklusjon – multilateralisme og norske interesser

På Fremtidstoppmøtet (Summit of the Future) under generalforsamlingen i september 2024 vil FNs relevans igjen bli satt på prøve. Fremtidspakten som skal vedtas står i fare for å bli så lite spesifikk at den vil tydeliggjøre de omveltninger som er i ferd med å skje, og hvor FN og andre multilaterale organisasjoner får en stadig mindre rolle å spille i utforming og håndhevelsen av internasjonale regler, og i håndtere globale utfordringer. I en slik sammenheng vil det være ekstra viktig å vurdere hvilke funksjoner som det vil være maktpåliggende at det multilaterale systemet ivaretar.

Multimeldingen konstaterte at “Endringene i det multilaterale systemet er betydelige og skjer raskt” og la et “femårsperspektiv til grunn” (s. 8-9). Vi har i det foregående skissert noen trekk som vi mener man bør være bevisst når strategiske veivalg skal tas for de neste fem til ti årene. Ett av Multimeldingens hovedbudskap var: «Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er derfor Norges fremste utenrikspolitiske interesse» (s. 7). Den tok også til orde for en “realpolitisk” tilnærming til multilaterale organisasjoner (s. 68). Meldingen er riktignok ikke veldig konkret på hvordan en realpolitisk tilnærming kan operasjonaliseres. Under gjør vi et forsøk på å identifisere noen sentrale problemstillinger som bør inngå i en operasjonalisering av en slik realpolitisk tilnærming for å fremme “internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer.”

Internasjonal rettsorden

Et sentralt element i en realpolitisk tilnærming til multilateralisme vil være å klargjøre at interessen av en internasjonal rettsorden delvis avhenger av innholdet i den. En internasjonal rettsorden med en Havrettstraktat som ser annerledes ut, eller nye traktater som pålegger Norge og andre olje- og gassprodusenter å gi hele eller deler av sin formue for å betale for klimaødeleggelser i fattige land, er ikke i nødvendigvis i Norges interesse. Ei heller – fra et demokratisk perspektiv – er det nødvendigvis positivt dersom uformelle og selv-oppnevnte grupper som G7 eller G20 får en formalisert rolle som et *de facto* politisk beslutningsorgan, på utsiden av FN og andre formelle, multilaterale arenaer.

Vi har i dag en internasjonal rettsorden som i stor grad reflekterer norske interesser og verdier. I et mer langsiktig perspektiv er det viktig å være bevisst på hva slags interesser som styrer eventuelle forsøk på å reforhandle og utfordre denne rettsordenen. Lav- og mellominntektsland vil kunne hevde – med en viss rett – at dagens internasjonale rettsorden systematisk reproducerer ulikhet, for eksempel, i form av regler som tillater skatteunndragelse og kapitalflyt ut av fattige land. Vi nevner dette fordi det er viktig å ikke ta for gitt at den internasjonale rettsorden oppfattes som like selvsagt og legitim i alle land, og at den utfordres også delvis med legitime krav (som f.eks. på klima og skatt). Det blir derfor viktigere enn før å identifisere hvilke rettsregler som det er viktig å beskytte, hvilke som bør videreutvikles, og hvorvidt visse regler med fordel kan reforhandles. En realpolitisk tilnærming tilsier dermed at det utvikles et klarere målhierarki som identifiserer hva slags regler som må beskyttes, til hvilken pris, og hvilke regler og normer som dermed blir mindre viktig.

Multilaterale styringssystemer

Det er ikke gitt at man kan sette likhetstegn mellom “multilaterale styringssystemer” og “internasjonal rettsorden.” Den realpolitiske tilnærmingen som Multimeldingen legger til grunn defineres i retning av å “stille tydelige krav til multilaterale organisasjoner” og sikre at “organisasjonene leverer bedre resultater og bruker ressursene sine mer effektivt.” En slik tilnærming fremstår fornuftig, men det vil etter vårt syn være vel så viktig å etablere en vesentlig tydeligere prioritering også av hvilke organisasjoner som skal støttes, og for hvilket formål. Det bør også vurderes hvorvidt det er i Norges interesse at operative oppgaver (“iverksetter og gjennomfører”) trenger å kanaliseres via multilaterale organisasjoner. Dette gjelder særlig for vurdering av støtte til multilaterale organisasjoner med mandat på klima, utvikling og humanitær bistand – som en stor og viktig del av Norges støtte til multilaterale organisasjoner – hvor det tradisjonelt har vært en tendens til å hevde at støtte til operativt arbeid også er støtte til regel- og normutvikling. En slik vurdering bør avhenge av hvorvidt en multilateral organisasjon effektivt leverer på sitt mandat, og videre hvorvidt organisasjonen også er viktig og effektiv som regelutvikler, møteplass, overvåker og kunnskapsprodusent. Med andre ord: En mer finmasket vurdering av hvorfor man støtter spesifikke multilaterale organisasjoner, og en idé om hvordan slik støtte kan styrke spesifikke funksjoner til en multilateral organisasjon er nødvendig dersom det primære målet er å sikre at etablerte regler etterleves. Ikke minst blir dette viktig i lys av at autoritære stater i større grad ønsker å investere i multilaterale styringssystemer med helt andre politiske mål enn de som ligger til grunn i Norge.

Veivalg for multilateralt samarbeid

Selv om rivalisering mellom stormakter har en definerende karakter på multilateralt samarbeid, er det samtidig viktig å identifisere hvordan «mellom-makter» navigerer og søker økt innflytelse og ikke minst autonomi fra stormakter som Kina og USA og EU. India, Brasil, Sør-Afrika, Indonesia med flere har de siste årene vist med all tydelighet at de ikke vil tvinges til å velge side og søker naturlig nok størst mulig handlingsrom for å forfølge egne interesser. India er kanskje det beste eksempelet, som balanserer mellom stormaktene, med våpenhandel med Russland kombinert med sikkerhetssamarbeid med USA. I spørsmålet om den fremtidige utviklingen i det multilaterale samarbeidet så vil disse statenes utvikling og strategiske valg ha avgjørende betydning, ikke bare i kraft av sin størrelse, men også som mobiliserende kraft og allianse-skaper med andre land i og utenfor sin region.

Norges tradisjon for å samarbeide med denne kategorien stater blir enda viktigere for å forhindre at multilaterale organisasjoner blir “weaponized” og gjort til instrumenter av stormakter for politisk mobilisering for å underminere etablerte regler. Likeledes vil det være viktig å unngå at multilaterale organisasjoner blir skyteskiver for krefter i vestlige land som vil begrense og reversere internasjonalt samarbeid. Kritikken fra nasjonalistiske og proteksjonistiske krefter må tas på alvor, f.eks. ved å forklare bedre hvordan internasjonalt samarbeid, handelsliberalisering og bistand sikrer egne interesser.

Kunnskap og felles virkelighetsforståelse

Kombinasjonen av rivalisering og fragmentering gjør at det multilaterale systemet utgjør et marked der ulike stater kan velge hvilke organisasjoner de vil støtte for å fremme sine politiske prosjekter. En slik utvikling underminerer på grunnleggende vis multilaterale organisasjoner som møteplass for diskusjon basert på et minimum av en felles virkelighetsforståelse. For å unngå ytterligere politisering

og sikre en helt grunnleggende rolle for multilaterale organisasjoner vil investering i uavhengig kunnskapsproduksjon hos multilaterale organisasjoner være viktig. Dette vil også styrke multilaterale organisasjoners posisjon som autoritative aktører relativt til private aktører. Uten kapasitet til å ivareta en slik rolle vil multilaterale organisasjoner ikke kunne fungere som arena der stater kan diskutere og utvikle en felles referanseramme for å søke felles løsninger.

Referanser

Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421-456.

Abbott, K. W. & Faude, B. (2021). Choosing low-cost institutions in global governance. *International Theory*, 13(3), 397-426.

Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Blinken, A. (2023). Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”. Washington D.C.: U.S. Department of State.

Brosig, M. & Karlsrud, J. (2024). How ad hoc coalitions deinstitutionalize international institutions. *International Affairs*, 100(2), 771–789.

Brunnée, J., & Toope, S. J. (2010). *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*. Cambridge University Press.

Carbonaro, Giulia (2023). “How is the World Health Organization funded, and why does it rely so much on Bill ca?”, Euronews, 3. feb. 2023. Hentet fra: <https://www.euronews.com/health/2023/02/03/how-is-the-world-health-organization-funded-and-why-does-it-rely-so-much-on-bill-gates>.

Cooley, A. (2015). Authoritarianism goes global: Countering democratic norms. *Journal of Democracy*, 26(3), 49-63.

Downie, C. (2022). How do informal international organizations govern? The G20 and orchestration. *International Affairs*, 98(3), 953–972

Drezner, D. W. (2014). The System Worked: Global Economic Governance during the Great Recession. *World Politics*, 66(1), 123–164.

Eckl, J., & Hanrieder, T. (2023). The political economy of consulting firms in reform processes: the case of the World Health Organization. *Review of International Political Economy*, 30(6), 2309–2332.

Farrell, H. & Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, 44 (1), 42–79.

Goddard, S. E. (2018). *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order*. Cornell University Press.

Guterres, A. (2023). “Global Financial Architecture Has Failed Mission to Provide Developing Countries with Safety Net” Statement to Paris Summit, 22. Juni, 2023.

Gåsemyr, H. J. (2022). China’s multilateral stretch: Crafting influence with international organizations. NUPI Policy Brief 15. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Boston: Beacon Press.

Heinzel, M., Cormier, B., & Reinsberg, B. (2023). Earmarked Funding and the Control–Performance Trade-Off in International Development Organizations. *International Organization*, 77(2), 475–495.

Holm, M. (2024). “Liberal eksepsjonalisme undergraver verdiene våre innenfra”, NUPI, 19 jun. 2024. Hentet fra: <https://www.nupi.no/nyheter/liberal-eksepsjonalisme-undergraver-verdiene-vaare-innenfra>.

Hunt, C. T., Bapt, E., Day, A., Edu-Afful, F., Gérard-Baldé, A., Maalim, H., MacClinchy, W., Nata, N. & Cruz, C. P. (2024). UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, 53(2), 379-408.

Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1): 7–23.

Karnitschnig, M. (2023). “How McKinsey steers the Munich Security Conference”, Politico, 17 feb. 2023. Hentet fra <https://www.politico.eu/article/mckinsey-steers-munich-security-conference-german-government-mcleyen-berlin-von-der-leyen-suder-wolfgang-ischinger-joe-biden-nato/>.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press: Princeton, NJ.

Kornprobst, M. & Paul, T. V. (2021). Globalization, deglobalization and the liberal international order. *International Affairs*, 97(5), 1305–1316.

Knack, S., Parks, B. C., Harutyunyan, A., & DiLorenzo, M. (2020). How does the world bank influence the development policy priorities of low-income and lower-middle income countries? *World Bank Policy Research Working Paper* (9225). Washington, D.C.: World Bank.

Lall, R. (2017). Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations. *International Organization*, 71(2), 245-280.

Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.

Mitter, R. (2022). China: Revolutionary or Revisionist? *The Washington Quarterly*, 45(3), 7–21.

Muhumed, M. M., & Gaas, S. A. (2016). The World Bank and IMF in developing countries: Helping or hindering? *International Journal of African and Asian Studies*, 28(4), 237-249.

Nord, M., Lundstedt, M., Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., God, A. G., Natsika, N. & Lindberg, S. I. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Norris, P. & Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

NUPI (2024). “Frokostmøte: Hvordan påvirkes Norge av stormaktspolitikken?”, NUPI, 1. mar 2024. Hentet fra: <https://www.nupi.no/arrangementer/2024/frokostmoete-hvordan-paavirkes-norge-av-stormaktspolitikken>. .

OECD (2024). “Multilateral development finance”. Hentet fra: <https://www.oecd.org/en/topics/multilateral-development-finance.html>.

Qin, G. (2023). “Following a Chinese Path of Human Rights Development and Contributing China’s Strength to Global Human Rights Governance”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 27 feb. 2023. Hentet fra: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202302/t20230228_11032426.html.

Reinsberg, B., Heinzl, M. & Siauwijaya, C. (2024). Tracking earmarked funding to international organizations: Introducing the earmarked funding dataset. *Review of International Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11558-024-09548-1>

Reykers, Y., Karlsrud, J., Brosig, M. Hofmann, S. C., Maglia, C. & Rieker, P. (2023). Ad hoc coalitions in global governance: short-notice, task- and time-specific cooperation. *International Affairs*, 99(2), 727–745.

Reykers, Y., & Rieker, P. (2024). Ad hoc coalitions in European security and defence: symptoms of short-term pragmatism, no more? *Journal of European Integration*, 1–19.

Rieker, P., & Riddervold, M. (2021). Not so unique after all? Urgency and norms in EU foreign and security policy. *Journal of European Integration*, 44(4), 459–473.

Risse, T. (2024). *Deep Contestations and the Resilience of the Liberal International Order*. SCRIPTS Working Paper No. 45. Berlin: Freie Universität Berlin.

Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.

Simpson, G. (2001). Two liberalisms. *European Journal of International Law*, 12(3), 537-572.

Seabrooke, L. & Sending, O. J. (2024). *Institutional Ecologies in Global Governance*. Under review.

Sending, O. J. (2015). The politics of expertise: Competing for authority in global governance. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Slaughter, A. M. (2015). “The Paris Approach to Global Governance”, The Project Syndicate, 28 des. 2015. Hentet fra: <https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12>.

Steffek, J. (2003). The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach. European Journal of International Relations, 9(2), 249-275.

Støre, J. G. (2011). “Støre krever nordisk innflytelse i G20”, NRK, 6 feb. 2011. Hentet fra <https://www.nrk.no/okonomi/krever-nordisk-innflytelse-i-g20-1.7494838>.

The Business Times (2023). “WTO chief criticises rich nations for embracing protectionism”, The Business Times, 4. sep. 2023. Hentet fra: <https://www.businesstimes.com.sg/international/wto-chief-criticises-rich-nations-embracing-protectionism>.

Thompson, A., & Verdier, D. (2014). Multilateralism, bilateralism, and regime design. International Studies Quarterly, 58(1), 15-28.

Tocci, N. (2024). “Multilateralism is on life support – but does the G7 any longer have the power to revive it?”, The Guardian, 21 jun. 2024. Hentet fra: <https://www.theguardian.com/commentisfree/article/2024/jun/21/multilateralism-life-support-g7-revive-it>.

UN Watch (2017). “Russia gave \$50,000 to UN expert who wrote report calling Russia a victim”, UN Watch, 14. Sep. Hentet fra: <https://unwatch.org/russia-gave-50000-un-expert-wrote-report-calling-russia-victim/>.

Utenriksdepartementet (2019). Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid. (Meld. St. 27 (2018–2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>

V-Dem Institute (2024). Democracy Report 2024. Gøteborg: Universitetet i Gøteborg.

Westad, O. A. (2024). “USA, Kina og fremtiden”, NUPI, 10. juni 2024. Hentet fra: <https://www.nupi.no/arrangementer/2024/usa-kina-og-fremtiden>

Zürcher, C. (2020). China as Peacekeeper—Past, Present and Future, International Journal, 75(2), 136–138.

Norwegian Institute of International Affairs

C.J. Hambros plass 2d
PO box 7024 St. Olavs Plass
0130 Oslo, Norway

post@nupi.no

nupi.no

