

FN-pagten 70 år: Tid til en version 2.0?

Af Carsten Staur

FN-Pagten har ét helt afgørende formål: At skabe en verdensorganisation der kan “frelse kommende generationer fra krigens svøbe” det vil sige forhindre en ny og grusom verdenskrig, og det projekt er lykkedes. Verden har ganske vist set mange krige og konflikter siden 1945 – krige mellem lande, uafhængighedskrige og voldelige interne konflikter, der har krævet mange menneskeliv. Men ingen af disse konflikter har udviklet sig til en global krig. Den kolde krig var netop – ‘kold’. FN kan have en stor fremtid foran sig, men måske er det på tide med en version 2.0.

Den 24. oktober 2015 fejrede De Forenede Nationer 70-året for sin oprettelse, hvilket gav anledning til en del kronikker og artikler om en organisation, der nærmer sig støvets år.

Spørgsmålet er, om det samarbejde mellem stater, som FN grundlæggende er, fortsat er lige så relevant i en globaliseret verden, hvor internationalt orienterede ikke-statslige aktører bliver stadig vigtigere, hvad enten vi taler om virksomheder, civilsamfundsorganisationer, private fonde, massemedier eller det akademiske mil-

jø – men også terrororganisationer som al Qaeda og ISIL? Er det værd at fastholde FN på andelstanken – hver stat én stemme og helst enstemmige beslutninger – når det gør det så meget sværere at få alle med? Og nytter det overhovedet at skulle træffe beslutninger i et globalt fælleskab, hvor alle er med – også dem vi ikke rigtigt vil tale eller forhandle med, og hvis synspunkter, vi aldeles ikke deler. Vil det ikke være lettere bare at blive enige med vores venner og dem, vi deler værdifælleskab med, og så bare køre der ud af i forskellige ‘coalitions of the willing’?

Næppe mange vil afvise, at der er en vis dysfunktionalitet, politisk handlingslamelse og skubben problemerne foran sig i den måde, FN fungerer på. Men det gælder for en stor del af det internationale samarbejde. Heller ikke EU får hele tiden høje karakterer for beslutningsprocessens kunstneriske værdi. Internationalt samarbejde – samarbejde mellem stater og andre aktører med forskellige interesser og styrker – er en slidsom, uskøn og ind i mellem brutal affære, hvad enten det er i FN, EU, OSCE eller NATO. I sidste ende er det resultaterne, der tæller.

Set i det perspektiv har FN været en

Carsten Staur er Danmarks ambassadør ved FN-Missionen i Genève. Han har tidligere været ambassadør ved FN i New York og i Tel Aviv, og fra 2001 til 2007 var han chef for Udenrigsministeriets Sydgruppe og dermed Danida.

klar succes. FN-pagten, der blev forhandlet på plads i San Francisco i forsommeren 1945 og som trådte i kraft den 24. oktober samme år, har ét helt afgørende formål: At skabe en verdensorganisation, et mellemstatsligt samarbejde, der – modsat det Folkeforbund, som FN afløste – kunne “frelse kommende generationer fra krigens svøbe”, forstået som at forhindre en ny og grusom verdenskrig. Det er FN som kollektivt sikkerhedssystem, der mere end noget andet er hele grundlaget og udgangspunktet for organisationens virke.

Det projekt er lykkedes. Og uanset om man kan diskutere fra nu af og til Dommag, hvorvidt og i hvilken grad dette direkte er FN's fortjeneste, så er det et resultat, som ingen næppe vil erklære sig utilfredse med. Verden har set mange krige og konflikter siden 1945 – krige mellem lande, uafhængighedskrige og voldelige interne kampe og konflikter, der har krævet mange menneskeliv. Men ingen af disse konflikter har udviklet sig til en global krig med den enorme risiko for total nedsmeltning, som eksistensen af atomvåben indebærer. Den kolde krig var netop – ‘kold’.

Når det lykkedes, skyldes det ikke mindst en grundlæggende erkendelse af, at det var nødvendigt at tage hensyn til de reelle magtforhold i verden, når det kollektive sikkerhedssystem skulle udformes. Derfor Sikkerhedsrådet med dets enestående magtbeføjelser; derfor varetøret til de fem faste medlemmer – og derfor den klare understregning i Pagtens art. 2, stk. 7 af princippet om ikke-indblanding i staters indre anliggender.

FN under den kolde krig

FN's udvikling over de sidste 70 år falder groft sagt i tre perioder: Den bipolarere verden under den kolde krig; den unipo-

lære verden under amerikansk dominans og den multipolære verden efter 11. september.

FN's første halve århundrede under den kolde krig (1945-89) var præget af stormagtsmodsatningerne og den ideologiske kamp mellem USA og Sovjetunionen. Det betød begrænset rum for løsningen af FN's primære opgave om at sikre international fred og sikkerhed.

Organisationen var henvist til at fokusere på de konflikter, hvor stormagterne var enige om, at FN havde en rolle at spille: Cypern 1964: ja; Ungarn 1956: nej. Men selv under disse vanskelige politiske forhold lykkedes det fra tid til anden FN at udvikle nye instrumenter: De fredsbevarende operationer og idéen om FN-styrker som modererende faktor i konflikt-situationer mellem lande var en direkte konsekvens af Suez-krisen i 1956.

Det var også kolonifrigørelsens tid, hvor FN's medlemstal voksede dramatisk, og hvor organisationen fik en rolle på udviklingsområdet, primært i forhold til træning, kapacitetsudvikling og opbygning af statslige institutioner. FN-systemets mange fagligt fokuserede særorganisationer og programmer fik stort set alle en udviklingsdimension, hvor de med udgangspunkt i allerede fastsatte normer og standarder medvirkede til at få koblet de nye stater til de eksisterende globale strukturer og videreudvikle disse. Selv om det ikke var de store summer, der blev kanaliseret gennem FN, skal man ikke underkende vigtigheden af indsatsen i forhold til at få verden til at hænge sammen.

Også på menneskerettighedsområdet skabte FN resultater, og det lykkedes i vidt omfang at bygge bro over den ideologiske konflikt mellem Øst og Vest, hvor man fra vestlig side til stadighed understregede vigtigheden af de borgerlige og politi-

ske frihedsrettigheder, mens Sovjetunionen og dets allierede i høj grad fastholdt betydningen af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Balancegangen blev understreget af den samtidige vedtagelse i 1966 af de to store FN-konventioner, der dækker hver sit af de to nævnte områder, men også af de andre menneskerettighedsinstrumenter, der blev skabt under den kolde krig, herunder flygtningekonventionen (1951), rasediskriminationskonventionen (1966), kvindekonventionen (1979) og torturkonventionen (1984). Det tog tid og var besværligt, men også et signal om, at det var muligt at nå til enighed.

FN efter Murens fald

Murens fald i november 1989 var en dramatisk omvæltning i verdenshistorien. For FN blev de efterfølgende år noget kaotiske. De vante strukturer var pludselig væk. Der var i teorien uanede muligheder og kun få bindinger. Samtidig var det klart, at USA var kommet ud af den kolde krig som 'sejrhæren'. Det var the end of history – den kapitalistiske, liberale samfundsmodels endelige sejr over tyranni og planøkonomi. Sovjetunionen gik i opløsning, Kina var optaget af sin egen økonomiske omstillingsproces, og banen lå åben for USA.

På det sikkerhedspolitiske område var det trial and error – og mest 'error'. FN-operationer og FN-mandaterede operationer endte med nærmest katastrofalt resultat i Somalia ('Black Hawk Down', 1993) og i Bosnien med folkedrabet i Srebrenica i juni 1995, hvor FN-styrkerne bare lod stå til. For ikke at tale om FN's manglende reaktion på folkedrabet i Rwanda i 1994, hvor over 800.000 mennesker blev dræbt i løbet af få måneder.

Den nyvundne frihed for den kolde

krigs snærende bånd var svær at håndtere, og USA fik aldrig rigtig styr på, hvordan FN kunne indgå konstruktivt i håndteringen af en ny, mere unipolær international verdensorden – uden at organisationen samtidig blev helt amerikaniseret og dermed mistede den legitimitet og brede opbakning, den havde, og som var og er et af dens helt afgørende aktiver.

På det udviklingspolitiske område stod 1990'erne især i klimaets og bæredygtighedens tegn. Brundtlandrapporten fra 1987 havde sat en ny international dagsorden, og nedbrydningen af ozon-laget gjorde bæredygtighed og menneskeskabt nedbrydning af jordens beskyttende lag meget nærværende. Rio-konferencen i 1992 og Kyoto-protokollen i 1997 blev indledningen til en nyorientering af den globale vækstdagsorden med vægt på bæredygtighed. Grøn blev mere end bare en farve. Det var i høj grad FN's fortjeneste, at denne dagsorden fik en international politisk plads at udfolde sig på.

Et andet afgørende bidrag fra FN-side i 1990'erne var på det værdipolitiske område. Menneskerettighedskonferencen i Wien i 1993, Befolkningsskonferencen i Cairo i 1994 og Kvindekonferencen i Beijing i 1995 danner tilsammen et internationalt – og universelt – værdisæt, der er næsten lige så vigtig som Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948.

Wien-erklæringen understregede, at menneskerettighederne er "universelle, udelelige, nært forbudne, indbyrdes afhængige og gensidigt forstærkende", og at alle lande har pligt til at fremme og beskytte alle menneskerettigheder. Cairo og Beijing går direkte efter nogle af de mest kontroversielle af disse rettigheder: Kvinders ret til ligestilling og ligebehandling i alle henseender, i politisk og økonomisk forstand, men også i forhold til de-

Verden står i dag over for en række grænseoverskridende problemer, der kun kan løses gennem internationalt samarbejde. Der er brug for den nødvendige politiske erkendelse af, at globalt samarbejde er den eneste vej frem – og at det primært må ske i multilaterale sammenhænge og gennem god, klassisk diplomatisk indsats, hvor evnen til at bygge bro og finde løsninger igen må sættes i højsædet – alle de emner, som Kofi Annan talte om som problems without passports.

res ret til selv at bestemme over egen krop og seksualitet. Det ville næppe være muligt at få tilsvarende slutdokumenter vedtaget i FN i dag.

11. september 2001

Den 11. september 2001 blev en meget tydelig markering af, at historien bestemt ikke var slut, og at det vestlige liberale og åbne verdensbillede ikke var accepteret af alle.

USA fik umiddelbart stor sympati og støtte også fra lande, der måske ikke alle stod USA nær i enhver henseende. Den amerikanske militære intervention i Irak i 2003 satte imidlertid denne sympati over styr. Hvor præsident George H. W. Bush og udenrigsminister Baker under den første Golfkrig i 1991 havde gjort sig umage med at søge bred international opbakning forud for interventionen i Kuwait og senere Irak og også baserede sig på et klart mandat fra FN's sikkerhedsråd, gik præsident George W. Bush i 2003 en anden vej og iværksatte den militære operation mod Saddam Hussein uden et sikkerhedsrådsmandat og uden en afprøvning i sikkerhedsrådet, hvor en række lande havde tilkendegivet at ville stemme imod, herunder tre af de fem permanente medlemmer.

Det FN, der gradvis fremstod efter 11. september og efter konflikten om Irak-krigen, var et ganske andet FN end under den amerikanske dominans i 1990'erne. Sikkerhedsrådet er igen blevet

en kampplads, senest illustreret med den række dobbelt-vetoer, som Rusland og Kina har nedlagt i forhold til Syrien. Rusland er en global økonomi af mellemstørrelse – mindre end Italien og lidt større end Canada – men landet har atomvåben, varetøret i sikkerhedsrådet og gamle stormagtstraditioner og visse interessesfærer at falde tilbage på. Kina er så klart et land på vej til at gøre USA rangen stridig som verdens stærkeste økonomiske magt om end langt fra militært, og med strategiske interesser ikke mindst i forhold til at sikre råvareforsyninger, som kan muliggøre en fortsat imponerende økonomisk vækst.

USA, Rusland og Kina har i høj grad bestemt FN's rammevilkår siden 2001 – sammen med et EU og dets 28 medlemslande, der nok er lidt svage i koderne i forhold til at definere fælles interesser og få disse sat igennem, men som samtidig fortsat i økonomisk forstand er en afgørende global aktør.

Varige resultater

I forhold til international fred og sikkerhed har FN siden 2001 primært fokuseret på de konflikter, hvor de tre stormagter i Sikkerhedsrådet har været enige om, at der var et politisk rum for FN. Det har primært været konflikter i Afrika, og langt overvejende interne konflikter med regionale effekter. FN's fredsbevarende operationer fik en overhaling i Brahimi-rapporten fra 2000 og fungerer nu ganske effektivt og robust.

Det seneste møde om fredsbevarende indsatser i forbindelse med åbningen af FN's Generalforsamling i september i år understregede den brede internationale opbakning til konceptet – og at det fungerer. Med 16 fredsbevarende operationer og næsten 120.000 militærfolk, politifolk og civile medarbejdere er det et både effektivt og billigt fredsbevarende, og undertiden også fredsskabende, instrument. Det kan blive endnu bedre, og den diskussion er indledt med den meget omfattende rapport om FN's fredsoperationer, der blev fremlagt for få måneder siden.

FN har siden 2001 været præget af, at de globale magtstrukturer er under forandring. De nye vækstøkonomier bliver økonomisk stadig stærkere, og verdens tyngdepunkt flytter – i økonomisk henseende – fra Vest til Øst, fra Nord til Syd, fra Atlanterhavet til Stillehavet.

Det er langt overvejende en fredelig 'kappestrid', men den tager ofte FN som gidsel. Når det drejer sig om at markere, at et land er 'stærkere' og 'mere magtfuldt' end for ti år siden – og at andre bør respektere dette i den form for nulsumsspil, som det globale magtspil også er – er det fristende at bruge FN's grundlæggende konsensus-orienterede beslutningsprocesser som kampplads. Man bliver mere besværlig, mere krævende og mindre konsensus-søgende og akkomoderende i sin forhandlingsstil. Og det bliver stadig sværere at finde de brugbare løsninger, der er behov for.

Der er dog to områder, hvor FN over de sidste ti-femten år alligevel har skabt resultater, der nok vil stå eftertidens prøve.

Det ene er de otte 2015-mål, Millennium Development Goals (MDG's), som i 2000 etablerede en global ramme for en halvering af antallet af fattige og sikring af markante fremskridt på sundhed og på

primær uddannelse frem mod 2015 (målene var alle baseret på et udgangspunkt i 1990-tal, og der var således reelt 25 år at løbe på). Det lykkedes med disse mål at få drejet den globale udviklingspolitiske dagsorden i både udviklingslande og donorlande i retning af øget fokus på afhjælpning af den dybe fattigdom og på en styrkelse af de sociale sektorer, som selv sagt også er af afgørende betydning i kampen mod fattigdom.

Selv om ikke alle mål er nået – så langt fra – har resultaterne været bemærkelsesværdige. Et enkelt eksempel: Hvor der i 1990 døde knap 13 millioner børn under fem år af forskellige årsager, ikke mindst malaria, diarre, lungebetændelse, så er dette tal nu reduceret til ca. 5,9 millioner årligt, og der er sket enorme fremskridt i bekæmpelsen af netop de tre nævnte sygdomme.

Det andet er mindre håndgribeligt, men potentielt lige så afgørende, nemlig vedtagelsen på Verdenstopmødet i 2005 af princippet om Responsibility to Protect (R2P).

R2P understreger den sociale kontrakt, der til enhver tid må være mellem en regering og en befolkning: At regeringen i hvert fald må have vilje til at beskytte sin egen befolkning mod de mest massive menneskerettighedskrænkelser og forbrydelser: folkedrab, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og etnisk udrensning. Det internationale samfund har samtidig en forpligtelse til at hjælpe det pågældende land, hvis det har behov for hjælp for at løse denne opgave. Hertil – og nok så afgørende – havde det internationale samfund også en pligt til at gribe ind "in a timely and decisive manner", hvis et land ikke magtede (eller ville) beskytte sin befolkning mod disse forbrydelser.

International intervention forudsatte dog et mandat fra FN's Sikkerhedsråd med udgangspunkt i, at det pågældende lands myndigheder var "manifestly failing to protect their populations" mod de fire nævnte forbrydelser.

R2P var således på en og samme gang et begyndende opgør med princippet om ikke-indblanding i landenes indre anliggende – i erkendelse af, at det internationale samfund ikke bare kunne lade stå til, hvis en regering enten aktivt eller passiv var involveret i folkedrab på sin egen befolkning – og en refleksion af FN-pagten og de faktiske forhold i Verden: At det fortsat var – og er – sikkerhedsrådet, der alene kan autorisere international magtanvendelse og indgriben i forhold til FN's medlemslande.

Den mest prominente brug af R2P var sikkerhedsrådets autorisation i marts 2011 af NATOs anvendelse af luftbombardementer for at beskytte libyske oprørsgrupper mod Gaddafi-regimets forventede blodige magtanvendelse og dermed et lurende folkedrab i Libyen. De afrikanske medlemmer af Sikkerhedsrådet stemte alle for beslutningen og var dermed med til at bære den igennem, med stemmerne 10 for og 5 afståelser (Kina, Rusland, Brasilien, Indien og Tyskland).

Efterfølgende har diskussionen især drejet sig om, hvorvidt NATO 'tog hele hånden' og transformerede et beskyttelsesmandat over for civilbefolkningen til en aktiv indsats for at opnå et regimeskifte i Libyen. Ikke mindst Rusland og Kina ser i høj grad Libyen-situationen i det lys. Fra afrikansk side er frygten delvis den samme – men også tilsat en frustration over, at USA og Vesten i det hele taget valgte primært at samarbejde med den Arabiske Liga om Libyen og så at sige koblede Afrika og den Afrikanske Union fra.

Under alle omstændigheder har Libyen-situationen gjort det vanskeligere i dag proaktivt at bruge R2P efter hensigten – og som en afgørende ny norm i folkeretten.

Version 2.0?

Hvor står FN så i dag? Efter min vurdering som en verdensorganisation, der – trods de 70 år – har en stor fremtid foran sig, og som har potentialet til at lancere sig selv i en version 2.0. Vel af mærke hvis medlemslandene vil, og FN-organisationerne kan udnytte de muligheder og åbninger, der foreligger.

Det åbenlyse udgangspunkt er vedtagelsen af den nye 2030 Agenda med 17 nye globale udviklingsmål og 169 delmål. De konkrete målformuleringer er ikke afgørende. Det afgørende er, at alle lande klart erkender, at de næste 15 år er kritiske, og at der er behov for en universel tilgang – at alle lande må være med, hvad enten de er rige eller fattige, gamle industrilande, nye vækstøkonomier eller mindst udviklede lande.

Verden står i dag over for en række grænseoverskridende problemer, der kun kan løses gennem internationalt samarbejde. Der er brug for den nødvendige politiske erkendelse af, at globalt samarbejde er den eneste vej frem – og at det primært må ske i multilaterale sammenhænge og gennem god, klassisk diplomatisk indsats, hvor evnen til at bygge bro og finde løsninger igen må sættes i højsædet.

Det drejer sig om problemer så forskelligartede som globale klimaændringer, ressourceknaphed, forurening, fødevarer-sikkerhed, finansiel stabilitet, terrorisme, organiseret kriminalitet, masseødelæggelsesvåben, komplekse væbnede konflikter med regionale implikationer, irregulære migrations- og flygtningestrømme, fat-

tigdom og pandemier (som fugleinfluenza, SARS, H1N1 og i et vist omfang også Ebola) – alle de emner, som Kofi Annan talte om som problems without passports.

Selvfølger kan man håbe på – og i et vidt omfang også forvente – at nye teknologiske gennembrud og heraf følgende strukturer og organisationsformer vil gøre det muligt at håndtere disse problemer på en lettere måde i fremtiden. Men man kan ikke entydigt sats på det. De fleste af os tegner forsikringer, ikke fordi ulykken nødvendigvis vil ramme, men for at være sikre på at kunne håndtere den, hvis det sker. Og vi kører pænt og forsigtigt og slår tyverialarmen til, når vi forlader huset. Der er grænser for, hvor stor risiko den enkelte – og verdenssamfundet – skal løbe, og for hvor meget vi tør lægge i skæbnens – eller teknologiens – hånd.

FN har en grundlæggende legitimitet, som er blandt organisationens største aktiver. Den fortsatte udvikling af internationale normer og standarder er kernen i FN-arbejdet, og her gælder det om at få alle med. Og gennem teknisk bistand være med til at udvikle den nødvendige kapacitet, især i de fattigste og institutionelt skrøbeligste lande, til at implementere de vedtagne normer og standarder.

Den store fremtidige udfordring ligger i at gå fra en statscentreret og regulerende tilgang til en multi-stakeholder- og incitamentsbaseret tilgang, hvor man i højere grad involverer ikke-statslige aktører og de almindelige markedsmekanismer i gennemførelsen af de nødvendige samfundsmæssige ændringer, herunder også gennem offentlige-private partnerskaber.

Opgaven er at skifte hjul, mens bilen kører. FN må blive mere inklusiv som organisation, samtidig med, at problemerne

håndteres mere effektivt og direkte. Det vil være en dobbelt udfordring på en og samme gang at sikre institutionelle reformer i organisationen, som sikrer at flere relevante aktører inddrages, samtidig med at man opnår den nødvendige fremdrift i løsningen af problemerne. Men der er ikke tid til andet.

Det er helt afgørende, at de lande, der som Danmark og de øvrige nordiske lande traditionelt har engageret sig kraftigt i FN-arbejdet og gjort multilateralisme til nærmest et livssyn, fortsat engagerer sig fuldt ud og om muligt endnu mere fremover. Det kræver ressourcer – et aktivt samspil med tænketanke og forskningsinstitutioner og dygtige og erfarne diplomater, der kan spille, kan forhandle overbevisende, og som kan få indflydelse på forhandlingsprocesser og beslutninger.

Tilbage til indledende spørgsmål: Ja – FN er fortsat særdeles relevant, også i en stadig mere globaliseret verden, men det er vigtigt at få de andre indflydelsesrige ikke-statslige aktører med i processerne. Ja – princippet om én stat én stemme og helst enstemmige beslutninger holder fortsat, men der skal den selvjustits og selvdisciplin til, som naturligt kommer af, at alle ved, at der står noget reelt på spil. Og ja – det nytter at have alle med omkring bordet. Vi løser ikke globale problemer uden globale strukturer.

Uenighed er et livsvilkår lande imellem, men det betyder ikke, at vi ikke skal forsøge at finde enighed om det, vi kan blive enige om. Det er godt at være i gode venners lag, men vi løser ikke grænseoverskridende problemer ved at stoppe indsatsen ved havelågen – eller grænsebommen.

○ ○ ○



FOTO: Via Wiki Commons.

Da FN's Sikkerhedsråd i foråret 2011 godkendte NATO's militære intervention i Libyen, skete det netop med henvisning til the Responsibility to Protect. Billedet viser libyske oprørere uden for Gadaffis fødeby Sirtes.