

Norden, sammenbrudte stater og FN

År efter år finder vi de fem nordiske lande – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – helt i top i de mange index, der forsøger at måle staters sammenhængskraft og indre styrke. I bunden finder man – med lidt større variation – lande som Somalia, Sudan, Den Demokratiske Republik Congo, Irak og Afghanistan. Hvad synes da mere naturligt end, at Norden står sammen om at hjælpe sådanne uroplagede lande på fode igen?

Det er da også netop, hvad den forhenværende norske udenrigsminister Thorvald Stoltenberg foreslår i sin rapport af 9. februar 2009 om et styrket nordisk samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik. Stoltenberg begrundet sit forslag i et udbredt nordisk ønske om “å udvikle det nordiske styrkebidraget til FN’s operationer med udgangspunkt i aktuelle behov og nordiske lands særlige fortrinn”. Men er det nu så oplagt, at tættere bånd mellem de nordiske lande vil føre til bedre resultater i konkrete FN-indsatser rundt omkring i verden? Ikke nødvendigvis.

Tværtimod kan den foreslåede fællesnordiske indsatsenhed risikere at føre til en yderligere fragmente-

ring af de i forvejen mangelfuldt koordinerede indsatser, der i dag foregår under et samlet FN-mandat. Altså det stik modsatte af, hvad Stoltenberg – og de nordiske landes udenrigsministre – ønsker.

For at undgå dette, er det afgørende, at en fælles-nordisk civil-militær indsats fra starten indgår som en integreret del af den samlede indsats. Det nordiske bidrag må ikke udvikle sig til en separat blok, hvor ønsket om at skabe indre sammenhæng – og plante ydre flag – sættes højere end det overordnede mål med FN’s indsats.

Det betyder ikke nødvendigvis, at nordiske soldater – en akut mangelvare i FN-operationer – skal indgå i en samlet FN-styrke og fungere under FN-kommando. EU’s militære operationer i bl.a. den Demokratiske Republik Congo har tidligere vist, at kortvarige indsatser godt kan gennemføres parallelt med FN’s blå hjelme og alligevel bidrage til FN’s samlede målsætning. Men det betyder, at samspillet mellem de fire foreslåede komponenter i den fællesnordiske enhed: militær, humanitær indsats, statsbygning og udviklingsbistand, først og fremmest skal tænkes vertikalt og ikke horisontalt.

Nordiske humanitære bidrag skal først og fremmest ses i sammenhæng med og som en del af andre humanitære indsatser. Nordiske statsbygningsindsatser skal koordineres med indsatserne fra andre lande og internationale organisationers indsatser. Og nordiske udviklingsprojekter skal indgå som en del af den samlede udviklingsindsats, hvis overordnede rammer (ideelt set) fastlægges mellem Verdensbanken, FN og den nationale regering.

Dette er nærmest selvindlysende pointer, på grænsen til det trivielle. Måske især for de nordiske regeringer, der typisk er blandt de varmeste fortalere for øget internationalt samarbejde. Men ikke desto mindre pointer det kan være nødvendigt at erindre om og holde fast.

Den tankegang, der afspejler sig i Stoltenbergs forslag, bygger nemlig på en fundamentalt anderledes logik. En logik, der tilsiger, at der må skabes indre sammenhæng mellem ens forskelligartede indsatser, før man kan indgå meningsfuldt i samarbejde med andre aktører. (Læsere, der er bekendte med den danske regerings 'samtænkning' af civile og militære indsatser, vil genkende logikken derfra.)

I det konkrete forslag fra Stoltenberg viser logikken sig først og fremmest i beskrivelsen af den nordiske enhed som en række fortløbende indsatser, der bygger på og forudsætter hinanden: Først sættes den militære enhed ind for at bane ve-

jen for den humanitære enhed, der hurtigt følges op af en koordineret statsbygningsindsats med fokus på politi og retsvæsen, som efterfølgende overtages af en bistandskomponent, der kan støtte mere langsigtede udviklingsprojekter som del af en exit-strategi, der gør det muligt at afslutte operationen.

Hvis den nordiske indsatsenhed var den eneste udefrakommende aktør på banen, ville en sådan skematisk fremstilling af opgaven måske give mening. Men de fem nordiske lande er hverken de eneste eller de væsentligste internationale spillere. Derfor er det misvisende, når Stoltenberg skriver afslutningsvist, at den "store udfordringen ved opbygning og bruk av en nordisk indsatsenhed er å sikre et godt samspill mellom de militære og sivile komponenter".

En endnu større udfordring ligger i at indtænke den nordiske indsats i de øvrige internationale indsatser. Samtænkningen skal ikke kun ske internt i Norden, men mellem alle de mangeartede internationale aktører, der kommer på banen, hver gang FN indleder en ny fredsoperation.

FN har i seneste år gennemført en række reformer, der på forskellig vis søger at forbedre organisationens evne til at stå i spidsen for det internationale samfunds indsatser i konfliktplagede og sammenbrudte stater. Ud over den højprofilerede Fredsbygningsskommission, der bl.a.

NOTER I MARGINEN

med kraftig støtte fra Danmark blev etableret 2005 og som siden har levet et meget stille liv, arbejder FN nu gennem såkaldt integrerede missioner, hvor alle FN's indsatser er samlet under én fælles operationel ledelse.

Samtidig har afdelingen for fredsbevarende operationer gennemført en række reformer, der skulle gøre dem bedre i stand til at hjælpe folk i felten med strategisk rådgivning og formuleret en ny doktrin (Capstone Doktrinen) der fastlægger nogle overordnede rammer for de komplekse fredsoperationer, FN i dag bliver pålagt.

Et af elementerne heri er de såkaldte Peacekeeping Partnerships med andre aktører, der har militære styrker i et område. FN lægger op til, at de hidtidige ad-hoc samarbejder afløses af mere systematiske relationer og fremhæver som eksempel samarbejdsaftalen med EU. I tråd med denne partnerskabstanke har FN's udviklingsprogrammer udviklet et tæt samarbejde med Verdensbanken og i fællesskabet formuleret en række instrumenter og mekanismer, der skal sikre, at ressourcerne sættes

ind de rigtige steder i post-konflikt situationer, hvor alting synes at være en akut prioritet.

FN er en supertanker, og kursen lægges ikke om fra dag til dag, men der tegner sig et billede af en organisation, der reelt prøver på at skabe den nødvendige forandring, der skal til for at leve op til forventningerne og udfordringerne. Det udbredte nordiske ønske om at styrke FN, der lægger bag forslaget om en fælles-nordisk civil-militær enhed, kan godt tænkes ind i dette arbejde. Men det kræver, at de fem nordiske udenrigsministre holder sig for øje, at nordisk partnerskab ikke er et mål i sig selv.

Verdens svageste stater – og ikke mindst de mennesker, der bor i dem – bliver ikke nødvendigvis bedre hjulpet af, at Norden (gen)finder sig selv. I en global verden, er det globale partnerskaber, der er brug for.

Louise Andersen er ph.d.-studerende, Dansk Institut for Internationale Studier.