

Canadas lange kamp for multilateralismen

Af Jan Top Christensen

I årtier var Canada duksen i det multilaterale arbejde i en lang periode. I de senere er det gået voldsomt tilbage. Kan landet vende tilbage til den rolle?

“The world is in crisis and the system is broken. The institutions are not working as they should,” var vurderingen fra Canadas premierminister Justin Trudeau i sin tale ved FN’s 75. generalforsamling.

’Systemet’, som Trudeau refererer til, er den multilaterale arkitektur, der er blev skabt siden afslutningen af Anden Verdenskrig: FN og de finansielle Bretton Woods-institutioner som Verdensbanken og Den Internationale Valutafond. Ifølge Trudeau har den aktuelle COVID-19-krise været med til at understrege institutionernes svagheder, men samtidig også demonstreret behovet for multilaterale løsninger på internationale problemer.

Den liberale internationalisme er under pres. Francis Fukuyama fik ikke

ret, da han optimistisk forudså, at økonomisk vækst gradvist ville føre til mere frihed og demokrati, hvilket nutidens aggressive Kina er et eksempel på. Systemkonkurrencen mellem liberale demokratier og autoritære regimer vil fortsætte.

Trudeau har ret i sin kritik af de internationale institutioner. Sikkerhedsrådet, defineret ud fra magtforholdene efter 1945, er ofte blokeret af veto fra et af P5-landene, og der er ingen ædruelig person, der vil garantere substantielle reformer inden for de næste 5-10 år. FN-systemet i øvrigt kæmper fortsat med silotænkning og effektivitetsudfordring. Menneskerettighedsrådet er stærkt politiseret og mangler konsekvens. Hvordan kan Rådet have autoritet med nyvalgte lande som Rusland og Kina som medlemmer? Kina anvender selektivt WTO’s regelsæt, og Trumps USA respekterer ikke konfliktløsningsmekanismen. NATO’s eksistens er næppe truet, selv om præsident Emmanuel Macron har diagno-

Jan Top Christensen (f.1949) er cand.scient.pol. et mag. fra Aarhus Universitet. Han er tidligere dansk diplomat og ambassadør i Libanon og Filippinerne. I dag bosat i Canada, hvor han er Fellow ved Canadian Global Affairs Institute og international konsulent.

sticeret organisationen som hjernedød, men NATO kan forvente yderligere pres fra USA, med eller uden Trump. Oveni er det internationale samarbejde blevet mere kompliceret med stærke ikkestatslige aktører som for eksempel store private fonde og intensivt samarbejde blandt andet mellem storbyer.

Men det multilaterale system kan ikke bare skrottes. Mange problemer kræver fortsat internationale løsninger. Der er ingen vej udenom. COVID-19-krisen, cybersikkerhed og den globale opvarmning er de mest aktuelle eksempler. Derfor kan verden have gavn af en fortsat konstruktiv canadisk deltagelse i reformeringen af det internationale samarbejde – ligesom vi har haft af Canadas bidrag til opbygningen af de internationale institutioner og det multilaterale samarbejde.

Canadas mange fingeraftryk

Canada, som ikke havde været udsat for krigens ødelæggelser, havde efter Anden Verdenskrig verdens fjerde største militære kapacitet. Canada havde nem adgang til regeringskontorerne i London og Washington. Landet var dengang - også i egen forståelse - en 'middle power' med naturlige forudsætninger for og interesse i at deltage i opbygningen af et multilateralt system, der sikrede, at relationer mellem lande reguleres ved veldefinerede ordninger og organisationer. Som multikulturelt indvandrerland har Canada også naturlig tilskyndelse til at orientere sig mod internationalt samarbejde.

Trods holdningen ”*it is none of our business*”, som premierminister Mackenzie King udtrykte det før krigen, var Canadas betydelige aktivitet efter krigen var både et vigtigt idealistisk bidrag til skabelse af et internationalt regelsystem og et realistisk forsøg på at båndlægge dominansen fra den store nabo mod syd. Særligt i perioden 1943 til 1957 satte Canada sit præg på det internationale system – og udformningen af NATO med den 'canadiske' artikel 11, som fremmer samarbejde på det politiske, økonomiske og sociale område – men også senere, blandt andet under premierminister Brian Mulroney (1984-93) og under udenrigsminister Lloyd Axworthy fra 1996-2000, udgik mange initiativer fra Ottawa.

Canada udviklede tesen om 'funktionalisme' i det internationale system. Det var ikke et lands status som stormagt, der skulle være afgørende for indflydelse, men kapacitet, bidragsstørrelse og ekspertise på et specifikt sagsområde, der skulle give lederskab og ansvar. Den tanke finder man i FN-charterets artikel 23, som definerer, hvad der skal lægges vægt på for medlemmer af Sikkerhedsrådet. Senere er den geografiske nøgle blevet den afgørende faktor, så man i dag (desværre) ikke sjældent har medlemmer, der reelt ikke besidder den fornødne kapacitet til at levere en egentlig indsats i Rådets arbejde. Også artikel 44 om anvendelse af et lands militære styrker er et canadisk aftryk.

Når det gjaldt udformningen af Sikkerhedsrådet, kom man ikke helt i mål.

Særligt i perioden 1943 til 1957 satte Canada sit præg på det internationale system.

Canada ønskede, at mellemmagter fik en særlig status i Rådet, mellem de faste fem og de andre lande, da der var stor forskel på de valgte medlemmer.

Canada udviklede tesen om 'funktionalisme' i det internationale system. Det var ikke et lands status som stormagt, der skulle være afgørende for indflydelse, men kapacitet, bidragsstørrelse og ekspertise.

Canada var på et højere niveau end for eksempel Island, var synspunktet. Denne tese om de mellemstore magters særlige status fik ikke tilstrækkelig opbakning, både fordi de fem permanente medlemmer (P5) ikke havde sympati herfor, og fordi det ikke var let at komme med klare kriterier for mellempositionen. Interessant nok lever synspunktet om en særlig mellemkategori videre i dag med forslaget om nye permanente medlemmer uden voret. Dog er det stadig svært at definere de specifikke kriterier for en sådan gruppe, og hvis det lykkes, vil det på ingen måde være sikkert, at Canada blandt FN's 193 medlemmer – hvoraf flere har overhalet Canada økonomisk og militært – nu vil finde plads i mellemkategorien.

Det var den canadiske professor John Humphrey, som med støtte fra Ottawa førte pennen ved første udkast af FN's Menneskerettighedserklæring, der blev vedtaget i 1948. Erklæringen danner basis for den institutionelle, universelle arkitektur, som siden er udviklet på menneskerettighedsområdet.

Særligt daværende udenrigsminister Lester B. Pearson har spillet en vigtig rolle i det store canadiske arbejde med at lægge fundamentet for FN. Pearson

fik i 1957 Nobels Fredspris for at håndtere krisen omkring Suezkanalen. Som formand for FN's generalforsamling var han stærkt instrumentel i at forhindre omfattende krigsaktiviteter fra britisk, fransk og israelsk side i forbindelsen med Egyptens nationalisering af Suezkanalen. Denne succes førte til skabelsen af FN's fredsbevarende operationer.

Canada i de senere år

Canada kan også tage æren for en række initiativer inden for det humanitære område, som dækkes af termen 'human security'. Canada havde som formand for 'friends of the Court' (en uformel gruppe af lande, som fremmede etableringen af domstolen) en ledende rolle i forberedelsen og skitseringen af Rom-statutten, grundlaget for Den Internationale Straffedomstol, ICC, som trådte i kraft i 2002.

Sidst i 1990'erne var det også Canada, der under den aktivistske udenrigsminister Lloyd Axworthy tog initiativet til *Responsibility to Protect* (R2P). Erfaringerne med folkemord i Rwanda, Srebrenica og Kosovo-krigen fra 1990'erne havde demonstreret, at det gamle nationale suverænitetssprincip, respekten for statens håndhævelsesret over for egne borgere, i nogle situationer måtte vige, når befolkningen ikke kunne beskyttes. Suverænitet skulle ikke være et lands prærogativ, men et ansvar, og svigter en stat det ansvar, kan andre stater gennem FN's Sikkerhedsråd gribe ind for at beskyt-

te et andet lands befolkning. Initiativet mødte megen modstand fra mange sider i starten, men i 2005 blev der ved et FN-topmøde vedtaget en erklæring om R2P, som med spids pen placerer humanitærintervention i en ramme, der kunne accepteres af de fleste lande.

Ottawa-konventionen om antipersonelminer, underskrevet i 1997, sikrede Nobels Fredspris til Jody Williams i spidsen for NGO'en International Campaign to Ban Landmines, der havde lavet et kæmpe arbejde med at skabe opmærksomhed om landminernes perverse effekter. Hvis ikke udenrigsminister Axworthy havde kastet sin energi og autoritet ind i arbejdet, var der næppe kommet en international traktat ud af det, som i dag spiller en stor rolle for rydning og brug af landminer i tidligere og nuværende konfliktområder.

Jeg vil slutte oversigten med at nævne en organisation, hvor Kongeriget Danmark har en stor interesse: Det Arktiske Råd. Det var igen Canada, der var den afgørende fødselshjælper, der overbeviste USA – som først de senere år har fået en interesse i området – om rådets nytte, og dermed også sikrede de nordiske landes deltagelse, da organisationen blev skabt i 1996.

Fra gyldne laurbær til nederlag

Set i lyset af Canadas glørværdige indsats i udviklingen af de multilaterale institutioner måtte det være en let sag for Canada at blive valgt til FN's Sikkerhedsråd. Men alligevel tabte Canada til Norge og Irland, der besatte den vestlige gruppes to pladser for 2021-22.

En del af forklaringen på nederlaget er, at Justin Trudeau efterfulgte den konservative premierminister Stephen Harper, som gennem næsten ti år havde trukket Canada mere og mere tilbage fra det internationale samarbejde. Det var en hård realistisk linje, der afløste tidligere premierministres mere idealistiske tilgang. Harper blev den første premierminister, der ved valget i 2010 ikke kunne sikre fortsættelsen af den canadiske 'tradition' for medlemskab cirka hvert tiende år siden Sikkerhedsrådets start.

"*Canada is back*," lød det optimistisk fra Trudeau ved hans tiltrædelse i 2015. Han lovede en aktivistisk udenrigspolitik med stor vægt på fremme af menneskerettighederne, med særlig vægt på kvinders rettigheder. Med Trudeaus udmeldinger og relancering af vægten på Canadas betydelige soft power voksede ny optimisme frem. Trudeau stod for lighed mellem kønnene (med 50 procent kvinder i regeringen og en 'feministisk' udenrigspolitik), social retfærdighed og respekt for mangfoldighed, oprindelige folk og seksuelle mindretal samt miljøbeskyttelse. Måske netop på grund af Canadas progressive retorik opnåede landet ikke en plads i FN's Sikkerhedsråd ved valget i juni 2020.

Daværende udenrigsminister Chrystia Freeland, siden sommer 2020 finans- og vicestatsminister, var på mange måder symbolet på den idealistiske udenrigspolitik, som forklarer, at Canada i dag er på kant med flere centrale lande. Vigtigst er den markante forværring af forholdet til Kina. Freeland kritiserede ved møder med

kinesiske kolleger åbent Kinas mange menneskerettighedsproblemer. Tilbageholdelsen siden 2018, på amerikansk anmodning, af Meng Wanzhou, Huawei CFO, da hun rejste ind i Canada, har ikke gjort det nemmere.

Forholdet til Rusland er meget anstrengt på grund af canadiske sanktioner mod Ruslands Ukraine-politik. Også forholdet til Saudi-Arabien blev stærkt afkølet under Freeland på grund af hendes kritik af landets alvorlige menneskerettighedskrænkelser.

Canada er fortsat på kant med Iran. Under Harper-regeringen lukkede Canada ambassaden i Teheran i 2012. Ifølge Harper udgjorde Iran "den mest signifikante trussel mod verdens fred og sikkerhed". Allersenest kom der, i forlængelse af flykatastrofen ved Teheran januar 2020, signaler om en gensidig interesse i at genetablere ambassader. Men hvordan kan Canada genåbne en ambassade, så længe det "nukleare spørgsmål" om atomvåbenaftalen med Iran, som USA nu er udtrådt af, er uafklaret?

Mens Harper-regeringen var Israelfundamentalist og havde sympati for flytning af canadiske ambassade fra Tel Aviv til Jerusalem, så har Trudeau-regeringen markeret, at man ønsker en mere balanceret politik i Israel-Palæstina-konflikten. Det var dog først for meget nylig, at Canada stemte for en af de mange FN-resolutioner, der kritiserer Israels adfærd over for Palæstina. Under de nuværende konjunkturer vil det dog ikke være nemt for Canada at definere en ny, mere aktiv mellemøstpolitik.

Freeland fandt ikke tid til at aflægge besøg i Afrika, selv om kontinentet

sidder på 54 af stemmerne i FN's Generalforsamling, og det uden de fleste af dem var det svært for Canada at opnå tilstrækkeligt antal stemmer ved valget til Sikkerhedsrådet. En anden ting er, at Canada faktisk ligger langt nede på listen over lande, der yder udviklingsbistand. Trudeau-regeringen har ikke ændret på det lave niveau, som Harper-regeringen stod for. Seneste beskedne tal fra OECD lød på 0,28 procent af BNI.

Den nye Trudeau-regering skabte forventning om væsentlig forøgelse af bidraget til FN's fredsbevarende operationer, men ud over et bidrag på 250 soldater til Mali-operationen i ét år, så har Canada ikke leveret. Nederlaget i juni var et klart nederlag for Trudeau, der havde investeret personlig prestige i valget ved at insistere herpå – uden markant at have opjusteret på de områder, hvor forgængeren havde skåret ned.

Canada tilbage som vigtig aktør?

Spørgsmålet er, hvor den canadiske regering mener, der bør sættes ind, og hvilke ressourcer regeringen er parat til at afsætte til at styrke multilateralismen.

I Canada er det med Trudeau-regeringen umiddelbart let at få et indtryk af, hvad hensigten er på de forskellige politikområder. Alle nye ministre modtager et *mandate letter*, en slags ordreliste, fra premierministeren for deres specifikke portefølje. Ambitionerne mangler ikke. Canada skal generelt være "*at the forefront of global governance and emerging issues*" og "*continue Canada's strong role*" inden

for FN og NATO, står der i brevet til udenrigsminister François-Philippe Champagne. Konkret skal fokus være på: kampen mod klimaforandringer, styrkelse af regelbaseret regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder, udvidelse af støtten til FN's fredsbevarende operationer, herunder yderligere investeringer i kvinder og sikkerhedsdagsordenen, styrkelse af ICC og WTO, og forsvar af den arktiske regions suverænitet sammen med partnere i Det Arktiske Råd.

Trudeau-regeringen mangler dog stadig at *'walk the talk'*, når det gælder en signifikant forøgelse af finansielle ressourcer til det internationale samarbejde, og bidraget til FNs fredsbevarende operationer.

Ikke overraskende deltager Canada aktivt i Alliance for Multilateralism-initiativet, lanceret i 2018 af Tyskland og Frankrig. Alliancen kan være med til at forme initiativer, der i bedste fald fødes ind i de eksisterende strukturer med henblik på at revitalisere dem og fokusere på aktuelle udfordringer. Canada deltager også aktivt i reforminitiativer i både WTO og indenfor G20. Inden for international strafferet har Canada forsøgt at undgå politiseringen af udnævnelsesprocessen af anklagerfunktionen i ICC, men har hidtil ikke haft held dermed.

I forbindelse med FN's 75. generalforsamling var Canada også medvært

ved det andet højniveaumøde om finansiering af international udvikling med særlig vægt på at sikre en global respons på de økonomiske og menneskelige følger af COVID-19. Og Canada annoncerede et yderligere stort støttebeløb. Der er dog intet, der tyder på, at Canadas bidrag vil komme meget over de nuværende sølle 0,28 procent af BNI.

En realistisk konklusion for Canadas fremtidige engagement på den multi-

laterale scene er, at vi fortsat vil se dygtige og erfarne canadiske diplomater og eksperter deltage i forsøg på reformeringen det eksisterende multilaterale system, men Canada kan som aktør ikke forventes at afsætte samme markante fingeraftryk som i 'guldalderen'. For der er, desværre, ikke udsigt til, at det canadiske udenrigsministerium vil få tilført substantielt flere ressourcer, og der er heller ikke tegn på, at Trudeau-regeringen vil foretage en massiv forøgelse af de finansielle ressourcer, der afsættes til det internationale arbejde. Mest sandsynligt er det, at vi vil komme til at se Canada forsøge at fremme politiske fremskridt blandt andet inden for klima, ulighed og sundhed inden for G20, hvor Canada fortsat har indflydelse over sin vægt. Men Canadas dukserolle i reformeringen af det internationale system tilhører fortiden.

Canada kan ikke forventes at afsætte samme markante fingeraftryk som i 'guldalderen'.

○○○