

# Danmark i FN's Sikkerhedsråd

D E N N Y V E R D E N  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

# Når FN bygger fred – og stater



FN's topmøde i september 2005 blev ikke det store vendepunkt, der var lagt op til. Helt til det sidste var det usikkert, om stats- og regeringscheferne ville kunne blive enige om noget som helst. Den teatertorden, der typisk ledsager topmøder, var afløst af reelt drama og frygt for fiasko. Helt så galt gik det ikke. Faktisk blev stats- og regeringscheferne enige om en række tiltag, der i det små kan forbedre FN's muligheder for at bidrage til målsætningen om en fredeligere, rigere og mere retfærdig verden. Et af disse tiltag er en særlig "fredsbygningskommission," der skal sikre sammenhængende og langvarig international hjælp til borgerkrigsramte og sammenbrudte lande.

Ideen stammer fra generalsekretærens Højniveaupanel, *High-level Panel*, der i 2003 blev bedt om at analysere de trusler, udfordringer og forandringer, FN og resten af verdenssamfundet står over for. Panelet pegede bl.a. på et gabende hul i FN's ellers finmaskede net af organisationer, råd og udvalg og hævdede, at der var brug for ét enkelt mellemstatsligt organ, der kunne hellige sig den omfattende fredsbygningsdagsorden: En FN-instans, der alene skulle koncentrere sig om at forhindre stater i at bryde sammen i intern vold og kaos og hjælpe stater gennem den svære overgang fra krig til fred. Højniveupanelet foreslog derfor, at Sikkerhedsrådet skulle oprette en kommission, der både kunne holde øje med risikolande, sikre sammenhængende indsatser fra donorsamfundet og mobilisere de nødvendige finansielle ressourcer.

## Et institutionelt hul?

Inden vi ser på dette forslags videre gang gennem systemet, er det værd at kaste et hurtigt blik på det "gabende institutionelle hul," panelet pegede på. Det kan synes absurd, at FN – hvis fremmeste opgave siden oprettelsen i 1945 har været at skabe fred og undgå krig – mangler et organ til at tage sig af fredsbygning. Ikke mindst når man tænker på, at FN i det daglige er engageret i flere fredsoperationer verden over end nogen anden institution, og at der siden den kolde krigs afslutning er sket en

markant styrkelse af koblingen mellem sikkerhed og udvikling – de to kerneelementer i fredsbygning.

Miseren skyldes, at FN-systemet stadig afspejler verden, som den så ud i 1945. Sikkerhedsrådet har ansvaret for spørgsmål vedrørende krig og fred, mens Det Økonomiske og Sociale Råd beskæftiger sig med udvikling og kampen mod fattigdom. I takt med, at FN efter murens fald har engageret sig mere i interne voldelige konflikter i udviklingslandene, er der oprettet nye afdelinger rundt omkring i FN-systemet. F.eks. har FN's Udviklingsorganisation (UNDP) nu en afdeling for kriseforebyggelse og genopbygning, mens FN's Afdeling for Fredsbevarende Operationer (DPKO) har fået civile rådgivere og er begyndt at interessere sig for ikkemilitære aspekter af konflikterne. Problemet er derfor ikke, at der mangler interesse eller opmærksomhed fra FN's forskellige afdelinger, men derimod at der mangler overordnet styring og sammenhæng.

Udviklingsfolkene arbejder med ét perspektiv, sikkerhedsfolkene med et andet, og det er ikke altid givet, at de to perspektiver supplerer hinanden. Ofte vil der være stor forskel på de løsninger, en langsigtet udviklingsdagsorden tilsiger, og de krav, et mere kortsigtet ønske om stabilitet udløser. Samtidig bygger hele FN's fredsbygningsarbejde på, at sikkerhed og udvikling hænger uløseligt sammen. Uden sikkerhed, ingen udvikling og uden udvikling, ingen sikkerhed. Udfordringen består i at få koblet de to verdener sammen, så der bliver skabt et sammenhængende perspektiv. Det er dér, forslaget om en fredsbygningskommission kommer ind i billedet.

Den sammenkædning af sikkerhed og udvikling, der er sket siden den kolde krigs afslutning, afspejler samtidig en udvidelse af begge begreber. Sikkerhed handler ikke længere kun om beskyttelse af staters grænser, og udvikling ikke kun om økonomisk vækst. Der er kommet anderledes fokus på individet og dets muligheder for personlig udvikling og sikkerhed – det, der i FN-sprog kaldes menneskelig sikkerhed og menneskelig udvikling. Nøgleordet begge steder er frihed, dvs. frihed til at udvikle sit potentiale som menneske og frihed til at leve et liv uden fattigdom og frygt. Både i og uden for FN-systemet opfatter man en velfungerende stat som forudsætningen for menneskelig sikkerhed og menneskelig udvikling. Det er statens ansvar at sikre og opretholde disse friheder for sine borgere. Når staten ikke fungerer, dvs. når den ikke er i stand til at sikre sine borgeres liv og levevilkår, står borgerkrig og sammenbrud for døren. Derfor hænger fredsbygning og statsbygning tæt sammen – faktisk så tæt, at mange betragter dem som to sider af samme sag. Begge dele handler grundlæggende om at opbygge demokratiske stater med respekt for menneskerettigheder og god regeringsførelse.

## Fredsbygning i praksis fra murens fald til i dag

Under den kolde krig var FN's rolle kraftigt begrænset af den ideologiske konflikt mellem USA og Sovjet. Sikkerhedsrådet var meget ofte blokeret og ude af stand til at blive enige. Det eneste, der stort set altid var enighed om, var, at FN ikke skulle blande sig i medlemsstaternes indre anliggender. Med undtagelse af det traumatiske engagement i Congo 1960-1964, hvor generalsekretær Dag Hammarskjöld og 249 andre FN-folk mistede livet, var FN's rolle begrænset til konflikter *mellem* stater. Dette ændrede sig drastisk med murens fald.

Op gennem 1990'erne engagerede FN sig i en lang række interne konflikter, både militært og civilt. I det tiår indledte FN over dobbelt så mange fredsbevarende operationer som i hele perioden fra 1948-1990. I modsætning til tidligere var langt hovedparten rettet mod interne væbnede konflikter. En anden afgørende forskel var, at FN gik ind i situationer, hvor der reelt ikke var nogen fred at bevare. Der var typisk tale om mudrede ikke-krig/ikke-fred-situationer præget af fortsat vold og usikkerhed. Med andre ord noget ganske andet end de klassiske overvågningsopgaver, FN's "blå hjelme" var vant til. FN's fredsbygningskoncept blev på den baggrund opfundet sideløbende med, at man indhentede praktiske erfaringer.

De enkelte situationer, FN har været involveret i, har langt fra været ens. Ikke to lande eller konflikter er identiske, og der er stor forskel på det internationale engagement og interesser i forskellige områder. Alligevel er der en række fælles erfaringer og forhold, der går igen, og som er med til at danne baggrunden for beslutningen om at etablere en særlig fredsbygningskommission.

Samlet set er de fleste enige om at kalde FN's erfaringer med fredsbygning for blandede. Det er en pæn måde at sige, at det mange steder ikke er gået særligt godt. De ambitiøse mål er ikke blevet indfriet. Det er kun i meget få tilfælde lykkedes at skabe noget, der minder om en demokratisk og fredelig udvikling. De fleste steder er den demokratiske lak meget tynd, og mange steder er urolighederne og volden fortsat. Enkelte steder har det ligefrem været nødvendigt at vende tilbage med en ny fredsoperation få år efter, den første var rejst hjem. Det var f.eks. tilfældet i Liberia og Haiti.

Men hvorfor er det så svært at omsætte de gode intentioner til konkrete resultater? En række sammenlignende studier har set på, hvilke forhold der går igen fra situation til situation. Disse studier peger nærmest samstemmende på tre tilbagevendende forhindringer for vellykket fredsbygning.

### *Misforhold mellem ambitioner og ressourcer*

For det første er der et næsten grotesk misforhold mellem de ambitiøse planer om grundlæggende ændringer i samfundsstrukturen, som fredsbygning lægger op til, og de ressourcer og den tid, der sættes af til opgaven. Et samfund, der i årevis har været præget af vold, usikkerhed, undertrykkelse, ulighed, fattigdom og nød, bliver ikke til et fredeligt og harmonisk demokrati med et snuptag. Det tager tid at opbygge befolkningens tillid til staten og myndighederne, og det koster penge – mange penge – at skabe en samfundsmæssig infrastruktur, der kan danne rammerne for stabil vækst og udvikling. Ofte har store dele af befolkningen ikke adgang til basale nødvendigheder som rent vand, og der er mangel på alt fra veje, broer og jernbaner til hospitaler, skoler og sundhedsklinikker. De materielle udfordringer er mindst lige så store som de institutionelle.

Alligevel har fredsbygningsindsatserne som hovedregel arbejdet med meget korte tidshorisonter – FN's militære indsatser i 1990'erne varede typisk kun to-tre år. Verdensbanken har samtidig påvist, at også den civile hjælp ret hurtigt ebbede ud. Fire-fem år efter en international fredsbygningsindsats er indledt, falder de fleste bilaterale donorer fra. Nye kriser og katastrofer kalder på akut nødhjælp og overgangsbistand, og et samfund, der stadig kæmper med borgerkrigens arv, lever typisk ikke op til kriterierne for omfattende langsigtet udviklingsbistand. De glemte stater, kalder Verdensbanken disse lande.

### *Ukoordineret og modstridende hjælp*

For det andet har den internationale indsats været ukoordineret og til tider direkte modstridende. Myriader af internationale aktører er engageret i genopbygningen af borgerkrigsramte lande. Udover FN og de forskellige FN-særganisationer (UNDP, UNICEF, UNHCR, UNFPA, WHO mm.) er også Verdensbanken og IMF på banen, ligesom en række forskellige bilaterale donorer som Danida, USAID og DFID er det. Hertil kommer ofte en bred skare af private, folkelige organisationer – ngo'er – og en række private firmaer, der på den ene eller anden måde er involveret i landet og i genopbygningen. Hver især kan de have gode intentioner og noble formål, men i svage, sammenbrudte og konfliktramte stater er det reelt umuligt for regeringen at koordinere og styre alle disse aktører, så der skabes sammenhæng i indsatserne. Og selvom alle donorer taler om vigtigheden af koordination, har det i praksis vist sig at være meget svært for dem at koordinere sig selv og hinanden.

Det er et generelt problem i mange udviklingslande. I konfliktramte samfund, hvor det internationale samfund også er militært engageret, kompliceres problemet yderligere. Udviklingsarbejdere og soldater har ikke samme tilgang til tingene og har vist sig at have meget svært ved at finde fælles fodslag. I de senere år er der kommet mere fokus på civil-militær samarbejde, men det betyder ikke, at problemet er løst. Især

bistandsorganisationerne er bange for, at større civil-militær samordning reelt vil betyde, at den langsigtede udviklingsbistand bliver underordnet mere kortsigtede militære målsætninger.

### *Blueprints og standardløsninger*

Endelig for det tredje viser sammenligningerne mellem de forskellige fredsbygningsoperationer, at de internationale aktører er nærmest kronisk ude af stand til at tilpasse deres bistand til de politiske dynamikker i de samfund, de forsøger at hjælpe.

Selvom alle involverede igen og igen fremhæver, at der ikke findes nogen *one size fits all*-model for vellykket fredsbygning, har det internationale samfund gennem årene udviklet en række standardløsninger og “*blueprints*,” der med få lokale tilpasninger anvendes igen og igen. Det drejer sig f.eks. om, hvordan en ny forfatning skal skrives og vedtages, hvordan regeringsapparatet skal indrettes, eller hvordan en decentraliseringsreform skal se ud. Altså meget afgørende spørgsmål om samfundets indretning. Erfaringerne har gentagne gange vist, at hvis ikke disse spørgsmål besvares med udgangspunkt i de konkrete samfundsstrukturer og kulturer, der findes på stedet, risikerer løsningen at blive kortvarige – og måske ligefrem lægge kimen til nye blodige opgør om, hvordan samfundet og staten skal indrettes.

## FN i sammenligning med andre organisationer

I lyset af så vedholdende og massive kritikpunkter kan det synes omsonst at forsøge at styrke FN. Organisation er tilsyneladende uden for pædagogisk rækkevidde. I fremtiden må man satse på de regionale organisationer og på skiftende koalitioner af enkeltlande. Sådanne argumenter høres ofte i debatten, og meget taler da også for at styrke regionale organisationer som EU og den Afrikanske Union.

Inden en solid dyne af FN-mistillid får lov at sænke sig, er det dog værd at sammenligne FN's resultater med de resultater, andre – det vil i praksis sige USA – har opnået i lignende indsatser. Den amerikanske tænketank RAND, der har tætte bånd til Pentagon, har gennemført en sådan systematisk sammenligning af syv USA-ledede missioner og otte FN-ledede missioner. Analysen viser, at FN slet ikke er så ringe endda. I syv ud af de otte FN-missioner lykkedes det at etablere en form for fred. Det samme gælder kun halvdelen af de amerikansk-ledede. Og det til trods for, at USA i alle tilfælde har haft langt flere ressourcer til rådighed end FN.

Den afgørende pointe er, at det er hundesvært at bygge fred og stater i andre lande. Uanset hvem man er, og hvor mange penge man har, er der ingen garanti for succes. Der findes ingen nemme løsninger eller

standardmetoder, der virker hver gang. Og selvom FN ikke er perfekt, er organisationen fortsat det naturlige omdrejningspunkt for det internationale samfunds bestræbelser på at hjælpe borgerkrigshærgede samfund gennem overgangen fra krig til fred. Dermed er vi tilbage ved udgangspunktet: forslaget om en fredsbygning Kommission.

## Fra anbefaling til beslutning – og fra beslutning til gennemførelse

Højniveaupanellet afleverede en alenlang rapport til generalsekretæren. Det var op til ham at finde ud af, hvilke anbefalinger han ville gå videre med, og hvilke han ville lade ligge. Anbefalingen om et oprette en kommission med ansvar for fredsbygning overlevede. Men ikke i uændret tilstand. Generalsekretæren ændrede flere steder i forslaget, inden han sendte det videre til stats- og regeringscheferne.

Først og fremmest fjernede han kommissionens præventive sigte. Han fandt ikke, at der var behov for et særligt organ, der skulle råbe vagt i gevær, hvis en stat var på vej mod borgerkrig, sammenbrud og kollaps. Kommissionen skulle koncentrere sig om at hjælpe konfliktramte stater gennem den svære overgang fra krig til fred. Han ændrede også i formuleringerne, så indtrykket af en relativt lille og handlekraftig kommission tæt knyttet til Sikkerhedsrådet forsvandt. Han undlod f.eks. at foreslå, at det var Sikkerhedsrådet, der skulle oprette kommissionen og stillede i stedet sit forslag åbent til "medlemsstaterne." Sådanne ændringer kommer ikke ud af det blå. Generalsekretæren fremlagde først sit forslag, efter at han havde talt med en række af FN's medlemslande og fået indtryk af, hvilken model der ville have størst chance for at blive vedtaget på topmødet i september.

Trods disse konsultationer gik heller ikke generalsekretærens forslag glat igennem. I løbet af topmødeforhandlingerne skete der yderligere ændringer. Blandt andet blev det fremhævet, at kommissionen kun er rådgivende. Den skal ikke have selvstændig beslutningskraft. Det blev også tilføjet, at kommissionen skal arbejde på grundlag af enstemmighed. Dvs. alle medlemmer af kommissionen har principielt vetoret og mulighed for at sige nej. Endelig blev enhver sammenkædning mellem kommissionens arbejde og Sikkerhedsrådet slettet.

Som så ofte med politisk-bureaukratiske beslutninger har djævelen det med at ligge i detaljen, og stats- og regeringscheferne kom da heller ikke til bunds i alle spørgsmål vedrørende kommissionen. Til gengæld satte de en klar frist for, hvornår den skal gå i gang med sit arbejde – senest den 31. december 2005 – og gav dermed ca. tre måneder til at forvandle topmødets principbeslutning til praktisk politik. I løbet af den tid skal FN's medlemslande nå til enighed om alt det, der ikke blev afklaret på

selve topmødet. Danmark står sammen med Tanzania i spidsen for dette arbejde.

Reelt handler uenigheden om, hvor i FN-systemet kommissionen skal forankres, og dermed hvem der skal have indflydelse på dens daglige arbejde. Skal kommissionen primært knyttes til Sikkerhedsrådet – hvilket bl.a. de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet gerne vil have – eller skal den høre under Det Økonomiske og Sociale Råd, hvor udviklingslandene har en meget stærkere stemme? Disse spørgsmål vil blive afklaret i takt med, at der findes løsninger på en række praktiske spørgsmål. Hvilket organ skal formelt oprette kommissionen? Hvem skal kommissionen rapportere til – dvs. hvilke FN-organer skal modtage dens anbefalinger? Hvor mange medlemmer skal kommissionen have, og hvordan skal de vælges? Formentligt ender det med et kompromis, så kommissionen oprettes som et fælles organ gennem vedtagelse af enslydende resolutioner i både Sikkerhedsrådet og Generalforsamlingen. Det løser ikke i sig selv spørgsmålene om rapportering, medlemskreds og den slags, men antyder, at løsningen nok bliver mere mudret – og kommissionens struktur mindre enstregt og klar – end Højniveaupanelet og generalsekretæren lagde op til.

Et andet væsentligt spørgsmål, der stadig hænger i luften, handler om, hvordan “værtslandet” skal inddrages i arbejdet. Alle er enige om, at det er vigtigt at sikre lokalt ejerskab, men der er ikke enighed om, hvad det betyder i forhold til den nationale regering. Især ikke i starten af en fredsindsats. Skal kommissionens arbejde afhænge af, at landets regering beder om hjælp – hvis der i det hele taget findes en regering i landet – eller kan kommissionen bare gå i gang og så evt. hen ad vejen finde ud af, hvordan den vil samarbejde eller konsultere med de relevante lokale myndigheder? Udviklingslandene, der er potentielle “kandidater” for en FN-fredsbygningsindsats, ønsker en stærk rolle for de nationale regeringer, mens mange af de vestlige lande lægger mere vægt på at få en så stærk kommission som muligt. Bag kulisserne lurer spørgsmålet om, hvorvidt FN og det internationale samfund skal kunne sætte et land under administration. Skal FN igen til at oprette protektorater, mandatområder og lignende styreformer, der giver ubehagelige mindelser om en ikke alt for fjern kolonitid? Også her er det for tidligt at sige noget om, hvilken løsning der vil findes. Måske vælger FN at skyde spørgsmålet til hjørne og fastslå, at det besluttet fra sag til sag. Derved undgår man den store principdiskussion samtidig med, at kattelommen for protektorater og lignende holdes åbent.

Ser man på processen samlet, er det klart, at den endelige model er ganske udvandet i forhold til det oprindelige forslag. Det betyder ikke nødvendigvis, at den er dårligere. Måske lagde Højniveaupanelet op til en skrivebordsmodel, der ikke kunne fungere i virkeligheden. Der er dog ingen tvivl om, at den kommission, der etableres nu, vil være mere

afhængig af medlemsstaternes gode vilje og have mindre selvstændig gennemslagskraft, end Højniveaupanelets medlemmer havde tænkt sig.

## Kan fredsbygningskommissionen gøre det bedre?

Formålet med kommissionen er at sikre sammenhæng og udholdenhed i den internationale indsats. I stedet for kortvarige fredsbygningsoperationer – hvor et væld af internationale aktører falder over hinandens ben i de få år, verdens opmærksomhed er rettet på konflikten, for så at glimre ved deres fravær når det lange seje træk skal tages – skal fredsbygningskommissionen sikre, at hjælpen bliver ordentligt koordineret og tilstrækkelig langvarig til at gøre en egentlig forskel. Kommissionen skal fastholde det internationale engagement og støtten også efter, at det globale rampelys er flyttet videre til nye områder.

FN's nye fredsbygningskommission skal med andre ord forsøge at rette op på de to første forhindringer for vellykket fredsbygning. Misforholdet mellem ambitioner og ressourcer skal udlignes, og der skal skabes sammenhæng i den internationale indsats. Om det vil lykkes, afhænger i meget høj grad af opbakningen fra medlemslandene og bistandsorganisationerne. Vil de frivilligt (kommissionen har ingen muligheder for at tvinge dem) lægge deres midler i en fælles pulje og indvilge i en fælles koordination af indsatser, eller vil de holde fast i hver sine måder at arbejde på? Svaret vil formentlig variere fra sag til sag, især mht. de bilaterale donorer. I nogle lande kan det passe en donor fint at give pengene til en fælles FN-fond og groft sagt selv slippe for besværet. I andre lande vil det formentligt være vigtigere for nogle at kunne vise flaget og have en synlig og høj profil.

Fredsbygningskommissionens største svaghed kan dog vise sig at ligge et helt andet sted. Kommissionen forholder sig nemlig ikke for alvor til spørgsmålet om, hvordan det internationale samfund kan blive bedre til at tilpasse hjælpen og indsatsen til den konkrete virkelighed, der findes lokalt. Tværtimod kan der være risiko for, at en kommission, der mødes i New York – langt fra konflikternes arnested – vil kunne styrke tendensen til at finde standardløsninger baseret på lessons learned fra sidste krise. Ser man på forarbejderne til kommissionen, er der ikke meget, der handler om, hvordan man sikrer reel lokal forankring af fredsbygningsprocessen, og hvordan man bygger på de forskellige forandringsdynamikker, der måtte vise sig at være lokalt. Og netop disse udfordringer kan meget vel vise sig at blive blandt de største og sværeste for kommissionen, når den 1. januar 2006 kaster sig over arbejdet med at hjælpe sammenbrudte og borgerkrigsramte gennem den svære overgang fra langvarig krig til varig fred.

## Litteratur

Chesterman, Simon. 2004. *You, the people. The United Nations, transitional administration and state-building*. New York: Oxford University Press

Dobbins, James; John G. McGinn; Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger & Anga Timilsina. 2003. *America's role in nation-building. From Germany to Iraq*. Santa Monica: RAND Corporation.

Dobbins, James; Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik & Anga Timilsinaet. 2005. *The UN's role in nation-building. From the Congo to Iraq*. Santa Monica: RAND Corporation.

FN's Generalforsamling. 2004. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. FN-dokument nr. A/59/565

FN's Generalforsamling. 2005a. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General. FN-dokument nr. A/59/2005.

FN's Generalforsamling. 2005b. Revised draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly. FN-dokument nr. A/59/HLP/CRP.1/Rev.2

FN's Generalforsamling. 2005c. *2005 World Summit outcome*. FN-dokument nr. A/60/L.1

Paris, Roland. 2004. *At war's end. Building peace after civil conflict*. Cambridge University Press

Tschirgi, Necla. 2004. *Post-conflict peacebuilding revisited. Achievements, limitations, challenges*. New York: International Peace Academy

Verdensbanken. 2004. *The forgotten states*. Washington: Verdensbanken

