

# Danmark i FN's Sikkerhedsråd

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

DIIS • København • 2005

# Sikkerhed: FN i Afrika og Afrika i FN



Lige siden de afrikanske landes uafhængighed har FN været til stede på kontinentet og spillet en central rolle for det. Selvom den største indsats måske har været på de “bløde” områder som udvikling, sundhed (herunder aids-bekæmpelse) og menneskerettigheder, har FN også spillet centrale roller mht. sikkerhed, hvilket er fokus for denne artikel.<sup>1</sup>

“Sikkerhed” kan imidlertid betyde mange forskellige ting, spændende fra national sikkerhed i snæver forstand (forstået som statens sikkerhed mht. militære angreb fra andre stater) til menneskelig sikkerhed, der kan betyde et fravær af snart sagt enhver form for trusler mod mennesker som individer, dvs. mod deres overlevelse og livskvalitet – med “societal sikkerhed” i en mellemposition, hvor der drejer sig om nationers, etniske og andre gruppers identitet og sammenhængskraft (se tabel 1). I det følgende skal denne kategorisering benyttes til en kortlægning af FN’s aktiviteter på det afrikanske kontinent.

**Tabel 1: Sikkerhedsbegreber**

Betegnelse	Hvis?	Hvad trues?	Kilde til trussel	Form for trussel
National sikkerhed	Staten (regimet)	Suverænitet Territoriel integritet	Andre stater	Militært angreb
Societal sikkerhed	Nationer Samfundsgrupper	National enhed Identitet	Staten Migranter Kulturer	Folkemord Etnisk udrensning Diskrimination
Menneskelig sikkerhed	Individer Menneskeheden	Overlevelse Livskvalitet	Staten Globalisering	Kriminalitet Underudvikling

## FN og national sikkerhed i afrika

FN's bidrag til national sikkerhed har måske været endnu større i Afrika end andetsteds, eftersom organisationen ikke blot har bidraget til at beskytte eksisterende stater, men også til at bringe disse til verden som stater samt til at genopbygge dem som sådanne i tilfælde af statskollaps. Vi kan m.a.o. skelne mellem FN's konstitutive, (re)konstruktive og "protektive" (dvs. beskyttende) roller.

### *Den konstitutive rolle*

Ikke blot kom de tidligere koloniers uafhængighed til udtryk i deres optagelse i FN, men FN var også direkte medvirkende til selve uafhængigheden.

Her fortsatte FN i samme spor som forgængeren, Folkeforbundet. Dette havde med inspiration fra den amerikanske præsident Wilsons berømte "14 punkter" (Knipping & Dietl 1997: 182-184) taget de første skridt til at institutionalisere normen om national selvbestemmelse. Ved afviklingen af det tyske kolonirige efter første verdenskrig havde man derfor ikke direkte givet kolonierne til andre som sådanne, men ladet dem forblive under forbundets overhøjhed. Dette lod dem dog administrere af hhv. England og Frankrig, som imidlertid skulle rapportere til forbundets mandatkommission. Kolonialisme var m.a.o. ikke længere helt *comme il faut*, og mandaterne gjaldt udtrykkeligt territorier, der *endnu ikke* vurderedes som modne til selvstændighed, hvilket indebar en vis forpligtelse til at arbejde frem imod en sådan modenhed (Wilson 1994).

Efter anden verdenskrig overtog FN denne norm om selvbestemmelse, og et formynderskabsråd blev oprettet til at tage vare på mandatområderne. I 1960 vedtog Generalforsamlingen ydermere en deklARATION (nr. 1514 om Indrømmelse af uafhængighed til koloniale territorier og lande), der fjernede den sidste rest af legitimitet for kolonialismen. Man lagde dog med den sidste passus i deklARATIONEN (om at bevare at lands "enhed og territoriale integritet") også op til problemer, især i betragtning af definitionen af, hvad der skulle regnes for en koloni. I resolution 1541 slog man nemlig fast, at den skulle være "geografisk adskilt" samt etnisk og/eller kulturelt forskellig fra kolonimagten, hvilket undertiden har været betegnet som hhv. "saltvands-" og "pigmenteringskriterierne," idet der i praksis skulle være saltvand imellem moderlandet og kolonien, ligesom der (helst) skulle være forskel i hudfarven. Etiopiens erobringer af f.eks. somaliske territorier i slutningen af det 19. århundrede blev herved bekvemt (set fra Addis Abeba) defineret som noget andet end kolonialisme.

Ydermere blev det slået fast, at løsrivelse var noget, der kun kunne ske én gang, dvs. at dele af tidligere koloniterritorier ikke nød denne ret – en norm der blev sat på (og bestod) sin prøve med Katangaprovincens løsrivelse fra Congo i 1961 og Biafras fra Nigeria i 1967. I begge tilfælde

blev oprørerne næsten enstemmigt fordømt og løsrivelsen ikke anerkendt af det internationale samfund.

I langt de fleste tilfælde opgav kolonimagterne deres herredømme uden sværds slag, og FN's rolle bestod derfor stort set i at formelt at anerkende, hvad der allerede var et *fait accompli*. Der var imidlertid en håndfuld hængepartier, hvor organisationen kom til at spille en mere aktiv rolle:

- Portugal nægtede stædigt at opgive sine tre afrikanske kolonier, Angola, Mozambique og Guinea-Bissau (med Cap Verde-øerne), hvilket indebar langvarige og blodige krige mod de tre befrielsesbevægelser MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*), FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) og PAIGC (*Partido Africano da Independência da Guiné e do Cabo Verde*). Selvom ovennævnte resolution 1514 logisk set skulle have ført til en klar fordømmelse af kolonimagten, beskyttede den kolde krigs logik NATO-medlemmet Portugal mod andet end verbal kritik fra Sikkerhedsrådet og ikke-bindende sanktioner, vedtaget af Generalforsamlingen
- Den tidligere tyske koloni Sydvestafrika var allerede af Folkeforbundet gjort til et sydafrikansk mandatområde (indtil sidstnævntes uafhængighed i 1921 formelt på vegne af Storbritannien), en status der videreførtes af FN, indtil mandatet blev tilbagekaldt. FN støttede herefter (især i ord) både SWAPO's befrielseskamp og de besværlige og langtrukne forhandlinger med apartheidstyret, der i 1990 førte til selvstændighed som Namibia
- I den engelske koloni Sydrhodesia søgte den hvide befolkning at komme uafhængigheden (og hermed sort flertalsstyre) i forkøbet ved i 1965 ensidigt at erklære sig uafhængige. FN nægtede imidlertid at anerkende dette (i sikkerhedsresolution 217 af 20. november 1965) og pålagde oven i købet styret bindende sanktioner. Der skulle dog en væbnet modstandskamp til, før Ian Smith-regimet i 1979 endelig kastede håndklædet i ringen og åbnede op for den formelle uafhængighed under navnet Zimbabwe i 1980.

Man kunne for så vidt også regne Sydafrikas overgang til demokrati i 1994 for afviklingen af den allersidste rest af kolonialisme, men den er her henregnet til kategorien "societal sikkerhed," som vi skal vende tilbage til nedenfor.

### *Den (re)konstruktive rolle*

Selvom den FN-assisterede afkolonisering af kontinentet bragte stater til verden, der nød formel suverænitet, var dette ikke automatisk ensbetydende med velfungerende eller stærke stater. FN var derfor også nødt til at lade sig involvere i statsbygning og -genopbygning i tilfælde af fejlslagne stater, en opgave der i FN-jargon ofte betegnes som "post-konflikt fredsskabelse."

Afrika har da også ganske mange sådanne svage eller fejlslagne stater, hvor staten som institution har mistet det "monopol på legitim magtansvendelse," der iflg. Max Weber udgør selve statens væsen. I nogle tilfælde er staten faldet fuldstændigt fra hinanden (Zartmann1995), mens den i andre er så skrøbelig, at et forestående sammenbrud ikke er usandsynligt, og hvor det altså handler om at forhindre dette sammenbrud ved at styrke statens kapaciteter. Dette indebærer ofte vanskelige dilemmaer, da en styrkelse af en ikkedemokratisk stat meget vel kan resultere i en forstærket undertrykkelse, mens omvendt en påtvungen demokratisering meget vel kan svække statens evne til at regere.

Det mest oplagte eksempel på statskollaps var Somalia, hvor den sejrriige opstand mod diktatoren Siyad Barre førte til et totalt sammenbrud for selve staten, og hvor den reelle magt overgik til rivaliserende krigsher- rer. Som værn mod dette kaos – og for at yde bistand til ofrene for en hungersnød, der bl.a. (men ikke kun) hang sammen hermed – indsatte FN, hvad der officielt blev betegnet som en fredsbevarende operation (UNOSOM I), men som reelt var en humanitær intervention. Desværre var den en næsten total fiasko. Ikke blot lykkedes det overhovedet ikke at genskabe noget, der bare lignede en stat, men FN var også forhindret i at anerkende, hvad der siden 1991 reelt (men ikke formelt) var en stat, nemlig det tidligere britiske Somaliland. Det har siden befundet sig i en slags tomrum som en ikkeanerkendt de facto-stat, mens Somalia omvendt kan betegnes som en quasistat, der eksisterer formelt (f.eks. som medlem af FN), men ikke reelt.

Andre forsøg på genopbygning af fejlslagne stater har handlet om Liberia og Sierra Leone. I det første tilfælde var det internationale samfund (i skikkelse af den regionale organisation for Vestafrika, ECOWAS) ualmindelig lidet effektiv, idet det ikke lykkedes at bringe borgerkrigen til ophør, men kun at skabe en lille enklave af statslighed omkring hovedstaden Monrovia, mens oprørerne under krigsherren Charles Taylor kontrollerede det meste af landet. Hvad der bragte borgerkrigen til et (midlertidigt) ophør, var paradoksalt nok valget af selv samme Taylor til præsident i 1997. Det skulle dog vise sig at være en meget kortvarig løsning, idet hans misregimente omkring årtusindskiftet havde fremprovokeret en genopblussen af borgerkrigen. Selvom det siden er lykkedes FN (assisteret af ECOWAS) at bringe den til ophør gennem forhandlinger førende frem til demokratiske valg i 2005, er det nok for tidligt at regne med, at statens genopbygning er lykkedes.

Nabolandet Sierra Leone faldt også ned i et afgrundsdybt kaos i begyndelsen af 1990'erne, delvis som en følge af begivenhederne i Liberia, idet Charles Taylor åbenlyst støttede oprørsbevægelsen RUF (Revolutionary United Front), der siden høstede herostratisk berømmelse med sin praksis at amputere civile, selv kvinder og børn, og andre grusomheder. Hverken ECOWAS eller FN havde meget held med at få kontrol med rebellerne

(eller statsmagten i landet), men et minimum af orden blev først genoprettet af et sydafrikansk privat militært firma, Executive Outcomes, og siden ved en ensidig britisk militær intervention. Omkring år 2000 så freden imidlertid ud til omsider at være kommet til Sierra Leone, og FN har påtaget sig centrale roller i genopbygningen, herunder programmer vedrørende militæret for bl.a. DDR (disarmament, demobilisation and reintegration) og reform af sikkerhedssektoren, og civile programmer som afholdelsen af valg og sikringen af en vis "overgangsretfærdighed" (*transitional justice*). FN har f.eks. støttet og deltaget i en særlig domstol for sager vedrørende krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, ligesom den har støttet en sydafrikansk inspireret sandheds- og forsoningskommission.

Et mere vellykket eksempel på stats-genopbygning var FN-missionen i det borgerkrigshærgede Mozambique i begyndelsen af 1990'erne, hvor en massiv FN-tilstedeværelse tillod en kontrolleret overgang til fred, der bl.a. indebar forvandlingen af den tidligere oprørsgruppe RENAMO til et politisk parti, der kunne stille op imod det regerende FRELIMO i nogenlunde fri og retfærdige valg, samtidig med gennemførelsen af et omfattende DDR-program.

### *Den protektive (beskyttende) rolle*

Ud over *konstitutive* og *rekonstruktive* opgaver mht. at bringe stater til verden samt sætte dem sammen igen i tilfælde af statskollaps skulle FN – bl.a. iflg. sin egen grundlæggelsestraktat – også gerne kunne beskytte eksisterende stater mod angreb, dvs. fungere som et kollektivt sikkerhedssystem. Hverken FN's eller dets forgængers resultater på dette felt er dog synderligt imponerende.

Etiopiens medlemskab af Folkeforbundet viste sig f.eks. næsten værdiløst, da det fascistiske Italien i 1935 invaderede landet. Selvom invasionen udgjorde et klokkeklart brud på forbundets regler, som skulle have udløst en kollektiv sikkerhedsoperation, blev kejser Hailie Sellasies bønner om hjælp stort set ignoreret, og de italienske fascister fik lov at erobre landet bl.a. som hævn for det sviende nederlag, de havde lidt 30 år tidligere mod kejserens forgænger, Menelik II.

Siden anden verdenskrig har der heldigvis kun været ganske få situationer, der har påkaldt sig kollektive sikkerhedsoperationer, simpelthen fordi det afrikanske kontinent har set forbavsende få krige mellem stater. Langt de fleste væbnede konflikter har nemlig været borgerkrige, om end ofte internationaliserede (dvs. "transnationale"). Forklaringen på de få krige er dog formentlig lige så meget, at de afrikanske stater har savnet de militære kapaciteter til "for alvor" at angribe deres respektive naboer (Møller 2004), som at de har følt sig afskrækket fra det af udsigten til repressalier fra FN's side.

Der har dog været udkæmpet to "rigtige" krige i Afrika siden uafhængigheden, nemlig Ogadenkrigen i 1977-78 mellem det angribende Somalia og Etiopien og krigen mellem Etiopien og Eritrea (som angriber) fra 1998 til 2000. I ingen af dem kom FN imidlertid den angrebne part til undsætning, om end der efter sidstnævnte blev indsat fredsbevarende styrker (UNMEE) til bevarelse af freden.

### Fredsbevarende indsatser

En vigtig del af FN's indsats i Afrikas har da også bestået i fredsbevarende operationer, hvoraf der i alt har været 23, herunder 15 afsluttede og 8 igangværende som opsummeret i tabel 2.

Tabel 2: FN's fredsbevarende operationer i Afrika

Land	Forkort.	Navn	Tid	Mandat UNCHR#	Opgave (stikord)	Max. str.	
<b>Afsluttede operationer</b>							
Angola	UNA VEM-I	UN Angola Verifica- tion Mis- sion (I-III)	Dec. 1988	#626 (20.12.88)	Overvåge redeployering og til- bagetrækning af cubanske tropper	70	
			Maj 1991- feb. 1995	#696 (30.05.91)	Overvåge våbenhvile og politi	490	
	UNA VEM-II				#747 (24.03.92)	Do. plus overvåge valg	
					#804 (20.01.93)	Modaliteter for fredsproces/lokale våbenhvile	
					#952 (27.10.94)	Verificere implementeringen af Lusaka-aftalen	
	UNA VEM-III		Feb. 1995- juni 1999	#976 (08.02.95)	Genoprette freden under Lusaka- protokollen og <i>Acordoz da Paz</i>	4.220	
	MONUA	UN Observer Mission in Angola	Juni 1997- feb. 1999		#1118 (30.06.97)	Afslutning af missionen, overgivelse til MONUA	
				#1180 (29.06.98)	Konsolidere fred og forsoning, tillidsskabelse, forudsætninger for stabilitet, demokratisk udvikling	3.568	
				#1229 (26.02.99)	Forlængelse, genoptagelse af til- bagetrækning		
				#1229 (26.02.99)	Ophør af mandatet		
Central- afrikanske Rep.	MINUR CA	UN Mis- sion in the Central African Republik	Apr. 1998 -feb. 2000	# 1159 (27.03.98)	Forbedre sikkerhed, afvæbning, støtte til valg	1.374	
Chad- Libya	UNA SOG	UN Aou- zou Strip Observer Group	Maj-juni 1994	#914 (04.05.94)	Overvåge libysk tilbagetrækning	12	
Congo	ONUC	UN Oper- ation in the Congo	Juli 1960- juni 1964	#143 (14.07.60)	Militær støtte til regering	19.828	
				#161 (21.02.61)	Forebygge borgerkrig, våbenhvile		
				#169 (24.11.61)	Tilfangetagelse og deportation af lejesoldater		
Liberia	UNO MIL	UN Ob- server Mission in Liberia	Sep. 1993 -sep. 1997	#866 (22.09.93)	Overvåge våbenhvile, fredsftale valg, DDR, træne ECOMOG i minerydning, koordinere hum. bistand	458	
				#1020 (10.11.95)	Mindre revision (færre opgaver)		

Land	Forkort.	Navn	Tid	Mandat UNCHR#	Opgave (stikord)	Max. str.
Mozambique	UNO MOZ	UN Operation in Mozambique	Dec. 1992 -dec. 1994	#797 (16.12.92)	Overvåge våbenhvile og tilbagetrækning af fremmede styrker, DDR, teknisk støtte til og observation af valg, koordinere hum.bistand	7.663
Namibia	UNTAG	UN Transition Assistance Group	Apr. 1989 -mar. 1990	#632 (16.02.89)	Observere valg, sikre ophør af fjendtligheder	5.993
Rwanda	UNA MIR	UN Assistance Mission for Rwanda	Okt. 1993 -mar 1996	#872 (05.10.93)	Bistå med implementering af Arusha-aftale	5.090
				#912 (21.04.94)	Søge våbenhvile, assistere med hum. bistand, beskytte civile	
				<b>#918</b> (17.05.94)	Sikre "humanitære områder", skabe sikkerhed	
				#965 (30.11.94)	Beskytte international stab, træne politi	
				<b>#997</b> (09.06.95)	Repatriering af flygtninge, overvåge sikkerhedssituation, hum. bistand	
#1029 (12.12.95)	Repatriering af flygtninge					
Rwanda - Uganda	UNO MUR	UN Observer Mission Uganda-Rwanda	Juni 1993 -sep. 1994	#846 (22.06.93)	Forhindre militær støtte fra Uganda til RPF i Rwanda	81
Sierra Leone	UNOM SIL	UN Observer Mission in Sierra Leone	Juli 1998- okt. 1999	#1881 (13.07.98)	Overvåge militære situation, DDR	209
Somalia	UNO SOM-I	UN operation in Somalia (I-II)	Apr. 1992 -mar. 1993	#751 (24.04.92)	Overvåge våbenhvile, beskytte international stab, hum. bistand (kun Mogadishu)	949
				#775 (28.08.92)	Beskytte hum. bistand (hele landet)	
				<b>#794</b> (03.12.92)	Autorisere UNITAF (United Task force)	
	UNO SOM-II		Mar. 1993 -mar. 1995	#814 (26.03.93)	Tage over fra UNITAF, skabe sikkerhed (enforcement), afvæbning, minerydning, repatriering	28.000
				#837 (06.06.93)	Do. samt arrestering af Aideed	
#897 (04.02.94)	Do. uden anvendelse af "coercive means"					
<b>Igangværende operationer (fortsat)</b>						
Burundi	ONUB	UN Operation in Burundi	Juni 2004 -idag	#1545 (21.05.04)	Overvåge våbenhvile og våbenstrøm, DDR, sikre betingelser for valg, beskytte civile	5.445
Côte d'Ivoire	UNICO	UN Operation in Côte d'Ivoire	Apr. 2004 -idag	#1528 (27.02.04)	Overvåge våbenhvile og grænser, DDR, støtte til hum. bistand	6.237
DRC	MONUC	UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	Nov. 1999 -idag	#1291 (24.02.00)	Overvåge våbenhvile, DDR, støtte til hum. bistand, minerydning	17.004
				#1445 (04.12.02)	Forøget størrelse	
				<b>#1493</b> (28.07.03)	Do.	
				#1565 (01.10.04)	Do., beskytte civile, samarbejde m. ONUB, indsamle våben, beskytte regering, hjælp til hum. bistand, DDR og valg, fremme menneskerettigheder	

Land	Forkort.	Navn	Tid	Mandat		Max. str.
				UNCHR#	Opgave (stikord)	
Etiopien Eritrea	UNMEE	UN Mission in Ethiopia and Eritrea	Juli 2000 - idag	#1320 (15.09.00)	Overvåge våbenhvile, hjælp til minerydning	4.200
Liberia	UNMIL	UN Mission in Liberia	Sep. 2003 - idag	#1509 (19.09.03)	Overvåge våbenhvile, forberede DDR, sikkerhed, hjælp til hum. bistand, sikkerhedssektorreform, forberedelse af valg	16.503
Sierra Leone	UNAM SIL	UN Mission in Sierra Leone	Okt. 1999 - idag	#1270 (22.10.99) #1289 (07.02.00)	Implementere fredsaftale, DDR, hjælp til hum. bistand Do. plus sikkerhed, beskyttede civile	17.500
Sudan	UNMIS	UN Mission in the Sudan	Mar. 2005 - idag	#1590 (24.03.05)	Overvåge våbenhvile, bistå m. DDR, informationskampagne, fremme af menneskerettigheder, sikkerhedssektorreform	<10.000
Vest-Sahara	MINUR SO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara	Apr. 1991 - idag	#690 (29.04.91)	Overvåge våbenhvile, udveksling af krigsfanger, repatriering, vælgerregistrering, organisere folkeafstemning	237

Forklaring: Max. stør: Kun internationalt personel, både militært og civilt; Maksimumsstørrelsen for UNOMOZ er beregnet som maksimumsstørrelsen for militært personel (30. nov. 1993) plus maksimumsstørrelsen for civilt politi (31. okt. 1994); UNSCR#: UN Security Council Resolution nr. (forlængelser kun nævnt, hvis de indebærer større ændringer); med **fed**, hvis vedtaget (helt eller delvist) under Kap. VII; DDR: Disarmament, demobilisation and reintegration; POW: prisoners of war, dvs. krigsfanger

Kilde: Data fra UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO): United Nations Peacekeeping, [www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp)

Så langt fra alle disse operationer har været succeshistorier. Den allerførste, ONUC i Congo umiddelbart efter landets selvstændighed, var således en total fiasko, bl.a. fordi det lykkedes USA og den tidligere kolonimagt Belgien at skævvride missionen fra at støtte den demokratisk valgte regering med Patrice Lumumba i spidsen til at støtte oprørerne (støttet af lejesoldater rekrutteret af bl.a. USA) og fra at handle om at bevare Congos enhed til reelt at støtte Katangaprovincens løsrivelse.

De to missioner i Somalia, UNOSOM I og II gik ligeledes grueligt galt, bl.a. som følge af det utilstrækkelige samarbejde med den amerikanske UNITAF-mission, der gik helt sine egne vegne. Den lancerede f.eks. på egen hånd en jagt på en af de rivaliserende krigsherrer, Mohammed Aidede, for så at indstille jagten efter tabet af 18 specialtropper (fra den hemmelige *Delta Force*) i en skudveksling, der også kostede mellem 300 og 1000 somaliere livet). Efter denne ydmygelse indledte USA ikke bare en total tilbagetrækning af egne styrker, men det lancerede samtidig en kampagne for at få de øvrige lande til ligeledes at trække sig ud. Snarere end at have løst eller i det mindste mildnet konflikten efterlod FN-missionerne således et land i total opløsning, hvor den reelle magt i endnu

højere grad end før indsatsen var flyttet fra de traditionelle ledere til krigsherrerne.

Den allerstørste fiasko var dog indsatsen i Rwanda. Efter at den tutsi-domine-rede oprørsbevægelse RPF i 1990 havde angrebet Rwanda fra baser i Uganda, havde FN i overensstemmelse med "standardproceduren" for borgerkrige indsat en lille og kun let bevæbnet fredsbevarende styrke (UNAMIR, en overgang assisteret af UNAMUR) til at overvåge en våbenhvile mellem parterne. Sideløbende med borgerkrigen planlagde Rwandas regering (og især ekstremistiske fraktioner i de hutu-dominerede regeringspartier) imidlertid et folkemord, hvis målsætning var intet mindre end den totale udslættelse af de ca. 15 procent af befolkningen, som tutsierne udgjorde. Selvom der i januar 1994 indløb troværdige efterretninger om dette (bl.a. om træningen af *Interahamwe*- og *Impuzamugambi*-militserne i masse-mord med macheter), blev disse advarsler ignoreret af FN, tilsyneladende som følge af en enighed mellem især USA og Frankrig.

Da folkemordet begyndte den 6. april samme år, kunne UNAMIR derfor intet foretage sig, trods øverstbefalende Roméo Dallaires gentagne appeller om forstærkninger. I de følgende hundrede dage blev gennemsnitligt 8-10.000 mennesker (dvs. tre gange "11. september") om dagen (*sic!*) slagtet på den allermest brutale vis, mens FN blot planlagde evakueringen af udlændinge samt den endelige tilbagetrækning. Ja, FN havde ikke engang kapacitet til at "jamme" den radiostation (*Radio-Télévision Libre des Mille Collines*), hvis udsendelser dirigerede morderne til deres ofre.

Efterspillet blev om muligt endnu mere skandaløst. Da borgerkrigen efter starten på folkemordet var blevet genoptaget af RPF, der hurtigt bragte regeringsstyrkerne i defensiven, lykkedes det Frankrig at få et FN-mandat (sikkerhedsrådsresolution 929 af 22. juni 1994) til at gennemføre en "humanitær intervention," *Operation Turquoise*. Den forsøgte dog ikke så meget at redde ofrene for folkemordet (der nu var overstået) som at hjælpe gerningsmændene til at flygte (medbringende hele hæren, statskassen og hovedparten af embedsapparatet) til nabolandet Zaire, hvorfra de lige siden har rettet jævnlige angreb på Rwanda samt deltaget aktivt i den congolesiske borgerkrig. Dette var formentlig den mest skamløse misbrug af angiveligt humanitære begrundelser for en militær intervention siden Hitler i 1938 invaderede Tjekkosllovakiet, angiveligt for at beskytte de "forfulgte" sudetertyskere!

Mens heller ikke de på hinanden følgende FN-missioner i Angola (UNAVEM I, II og III samt MONUA) just kan påstås at have været kronet med succes, regnes indsatserne i Namibia (UNTAG) og Mozambique (UNOMOZ) samt den igangværende UNAMSIL-mission i Sierra Leone (til forskel fra forgængeren UNOMSIL) som regel, og formentlig med rette, for vellykkede. Det samme kan formentlig siges om den UNMEE-mission, som (med et dansk bidrag) siden 2000 har skullet opretholde

den ret skrøbelige fred mellem de to tidligere allierede på Afrikas Horn, Etiopien og Eritrea. Om end en varig fred endnu ikke synes sikker, er krigen i det mindste endnu ikke brudt ud igen.

En tilsvarende delvist optimistisk vurdering kan man formentlig tillade sig af FN's indsats i Congo, hvor man indledningsvis gav mandat til en yderst begrænset styrke på knap 5.000 mand til et enormt landområde på 2,3 millioner km<sup>2</sup> (over 6 gange Tysklands areal), men hvor man nu har udvidet styrken til ca. 16.700 mand, for en kort periode endda assisteret af EU med dennes *Operation Arthémis* i Ituri-provinsen i det nordøstlige hjørne af landet.

## FN og societal sikkerhed i Afrika

Eftersom den mest dramatiske trussel mod en menneskelig gruppes (f.eks. en nations, en etnisk eller religiøs gruppes) societal sikkerhed naturligvis er folkemord, kunne ovenstående beretning om FN's optræden i Rwanda lige såvel have været placeret i dette afsnit.

Den illustrerer oven i købet på dramatisk vis de mulige modsætninger mellem national sikkerhed (omfattende beskyttelsen af en stats suverænitet og territorielle integritet) og societal såvel som menneskelig sikkerhed. På den ene side tillader førstnævnte en stat at påføre sine borgere utålelige lidelser, både som individer og som grupper. På den anden side kræver beskyttelsen af sidstnævnte former for sikkerhed ofte enten iværksættelsen af en humanitær intervention eller en accept af en undertrykt gruppes ret til at løsrive sig fra en moderstat regeret af dens undertrykkere. Vanskelige valg må m.a.o. ofte træffes, hvilket FN er meget dårligt klædt på til. Verdensorganisationen har derfor ikke været meget bedre til at beskytte societal end national sikkerhed i Afrika.

### *FN, folkemord og etnisk udrensning i Rwanda og Sudan*

Selvom det hverken lykkedes FN at forebygge eller stoppe folkemordet i Rwanda i 1994, kan organisationen utvivlsomt spille en rolle i afskrækkelsen af fremtidige folkemordere fra deres djævelske forehavender, f.eks. gennem truslen om straf og et juridisk maskineri til at behandle sager om folkemord.

Umiddelbart efter folkemordet besluttede FN's Sikkerhedsråd således (i resolution 955 af 8. november 1994) at oprette en international domstol, ICTR (International Criminal Tribunal for Rwanda), der blev placeret i Arusha, Tanzania, til at håndtere sager vedrørende folkemord, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser begået i 1994. I løbet af de ti år, der er gået siden den første retssag blev indledt i 1995, har ICTR fældet dom over 21 personer (per juni 2005), mens 25 sager var under behandling og 16 stod i kø.

Alle gode hensigter til trods har hele proceduren været ganske kontroversiel. For det første ønskede Rwandas nye regering selv jurisdiktionen, hvilket jo var ganske forståeligt, eftersom der var tale om forbrydelser begået *af* rwandere *mod* rwandere i Rwanda. For det andet var den utilfreds med, at dødsstraf var udelukket af principielle grunde, ligesom den for det tredje var frustreret over ICTR's langsommelighed.

Trods den ubestridelige rimelighed i en del af denne kritik, er en positiv konsekvens af ICTR (såvel som af den tilsvarende domstol for Jugoslavien, ICTY, Den "Særlige Domstol" for Sierra Leone og Den Internationale Krigsforbryderdomstol, ICC) formentlig, at folke- og krigsretten bliver gjort klarere gennem den gradvise etablering af præcedens. For eksempel fældede ICTR i 2004 dom over tre af folkemordets ideologiske bagmænd og propagandister, hvorved man fik skabt juridisk præcedens for, at opildnen til folkemord ikke er tilladt og vil blive straffet hårdt.

At den slags præcedens ikke altid er tilstrækkeligt til at afskrække, blev dog klart demonstreret af den massive vold og etniske fordrivelse, der har hærget Darfurprovinserne i Sudan siden februar 2003. Selvom det måske er tvivlsomt, om der juridisk set foreligger et folkemord, kan der ikke herske den ringeste tvivl om, at regeringen i Khartoum fører en ualmindeligt brutal krig mod oprørerne med henblik på en etnisk fordrivelse af civilbefolkningen. Regeringen er derfor utvivlsomt skyldig i forbrydelser mod menneskeheden, hvilket betyder, at det internationale samfund er forpligtet til at retsforfølge de skyldige. Denne erkendelse rejste imidlertid spørgsmålet, hvor og hvordan sådanne retssager skulle føres, hvilket fik den gamle strid mellem USA og bl.a. EU til at blusse op igen om ICC, som Washington ikke blot ikke anerkender, men aktivt modarbejder. Et kompromis blev dog opnået som følge af EU's insistens på at benytte ICC. Sikkerhedsrådets resolution nr. 1593 af 31. marts 2005 slog således fast, at ICC skulle benyttes, mens USA fik den indrømmelse, at ingen amerikanske statsborgere ville blive retsfulgt ved denne lejlighed.

Man kunne måske have forventet, at FN også ville have taget militære skridt til at standse kampene i Darfur, men ingen af stormagterne tog initiativ til noget sådant – måske bl.a. for ikke at lægge gift for den netop indgåede fred i den langt mere langvarige og endnu mere blodige konflikt mellem Nord- og Sydsudan. Hvad FN gjorde, var derfor at overlade Darfur i den Afrikanske Unions varetægt, der nu er til stede med militære observatører, hvilket tillod FN at koncentrere sig om en fredsbevarende styrke (UNMIS) mellem Nord og Sydsudan.

### *FN og apartheid*

En anden trussel mod societal sikkerhed er racisme, f.eks. som den blev praktiseret af apartheidstyret i Sydafrika. I takt med udviklingen af dette menneskefjendske system og med den modstand, dette fremkaldte i form af ANC's modstandskamp, blev FN (men især Generalforsam-

lingen) også involveret – dog især som en arena for verbale slag mellem modstanderne af apartheid (især i den tredje verden) og styrets meget lidt entusiastiske støtter, især i Vesten. Langsomt men sikkert lykkedes det dog modstanderne at vinde terræn og få sammentømret koalitioner til støtte for sanktioner mod regimet, der blev gjort stadigt mere omfattende og bindende. Internationale ngo'er spillede en vigtig rolle i dette spil ved at agitere for sanktioner, som også blev anbefalet af ANC, og mange af disse organisationer arbejdede ret snævert sammen med FN, herunder dettes Special Committee against Apartheid.

FN bidrog derfor væsentligt til apartheidstyrets fald, ligesom det blev involveret i selve overgangen til demokratisk flertalsstyre, bl.a. ved at overvåge de første frie valg i 1994.

## FN og menneskelig sikkerhed i Afrika

FN er ligeledes involveret i skabelsen af menneskelig sikkerhed i Afrika i betydningen af overlevelse på et antageligt niveau af livskvalitet. Langt de vigtigste bidrag på dette område ydes af FN's forskellige underorganisationer, der beskæftiger sig med områder som fødevarerikkerhed (FAO), sundhed, herunder hiv-aids (WHO og UNAIDS), uddannelse (UNESCO) og flygtninge (UNHCR), som vi dog alle skal forbigå i denne sammenhæng.

Bortset fra disse aktiviteter har FN imidlertid også været involveret i løsningen af f.eks. to problemer vedr. menneskelig sikkerhed med direkte reference til væbnede konflikter, nemlig børnesoldater og anvendelsen af voldtægt som en form for krigsførelse.

Trods den næsten universelle fordømmelse af fænomenet samt eksistensen af en række konventioner og lignende retslige dokumenter, der forbyder anvendelsen af unge under 18 som soldater, regner man med, at omkring en tredjedel af verdens i alt ca. 300,000 børnesoldater hører hjemme i Afrika. Ikke blot oprørsgrupper, men også regeringer rekrutterer børn til deres væbnede styrker. De fleste af disse børnesoldater er drenge, men man finder også piger under 18 i en del af disse hære, hvor de undertiden bruges til egentlige kampopgaver, men fortrinsvis anvendes til forskellige støttefunktioner – eller som sexslaver, der ofte eufemistisk betegnes som koner. Nogle af disse tilfælde er værre end andre, men til de værste eksempler hører f.eks. Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi og Congo, hvor børnesoldater hovedsageligt er blevet kidnappet og herefter udsat for udbredt, systematisk og grusom behandling.

FN's rolle i forhold til dette dybt alvorlige problem vedrørende menneskelig sikkerhed har især bestået i at fastsætte normer gennem internationale konventioner og at rapportere om den alt for hyppige overtrædelse af disse

normer. FN-organisationer som UNICEF har desuden været involveret i hjælpe med demobiliseringen af børnesoldater, der som regel er endnu mere kompliceret end for voksne soldaters vedkommende, eftersom børnene ofte er blevet tvangsrekrutteret, seksuelt misbrugt, brutaliseret og som følge heraf er dybt traumatiserede.

En anden særligt sårbar gruppe i væbnede konflikter er kvinderne. Selvom de som hovedregel har en mindre sandsynlighed end mænd for at blive dræbt i selve kamphandlingerne (simpelthen fordi hovedparten af de kæmpende er mænd), så betyder den kendsgerning, at de fleste krigsrelaterede dødsfald er at finde blandt civilbefolkningen, at kvinderne alligevel angribes mindst lige så ofte som mænd. Hertil kommer, at de løber en langt større risiko end mændene for at lide den skæbne, der bliver stadigt mere almindelig i borgerkrige i Afrika (og andetsteds), nemlig at blive ofre for voldtægt.

Der er naturligvis ikke som sådan noget nyt i, at krig er forbundet med voldtægt, hvilket man allerede så i det japanske styrkers berygtede "voldtægt af Nanking" i 1937-38. Noget nyt er imidlertid, at voldtægt ikke blot benyttes som et middel til at "fornøje" de mandlige soldater, men også som en egentlig form for krigsførelse. Når krigen f.eks. føres mod en etnisk gruppe som sådan, kan denne rammes ved at "besmitte" dem, der reproducerer gruppen, nemlig kvinderne – som verden så det i både det tidligere Jugoslavien og i Rwanda. At gerningsmændene ofte er hiv-positive, forværrer blot ofrenes skæbne, da det ofte fører til yderligere stigmatisering og udstødelse.

FN's rolle i håndteringen af disse problemer har hovedsageligt bestået i den samme slags indsats som for børnesoldaternes vedkommende. For det første har man fastsat internationale normer og etableret mekanismer til deres håndhævelse, og for det andet sat ind med rehabiliterings-

**Tabel 3: Afrikanske bidrag til FN's fredsbevarende operationer (marts 2005)**

Rang	Land	Tropper
4	Etiopien	3.421
6	Ghana	3.320
7	Nigeria	3.041
10	Sydafrika	2.316
11	Marokko	1.709
12	Senegal	1.572
13	Kenya	1.483
17	Namibia	880
23	Tunesien	520
25	Niger	474
28	Benin	410
33	Togo	324
45	Mozambique	193
48	Zambia	132
49	Egypten	122
50	Cameroon	121
53	Burkina Faso	97
54	Mali	92
55	Zimbabwe	86
60	Guinea	61
61	Gambia	58
62	Malawi	55
68	Chad	40
74	Djibouti	24
78	Uganda	22
79	Algeriet	21
83	Tanzania	17
88	Elfenbenskysten	10
92	Sierra Leone	7
93	Congo Braz.	6
94	Gabon	6
97	Mauritius	4
103	Madagascar	1
Afrika i alt		20.645
Verden i alt		67.150
Afrikas andel		30,7%

Kilde: UN DPKO: Ranking of Military and Civilian Police Contributions to UN Operations, [www.un.org/Depts/dpko/dpko/contibutors/2005/march2005\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contibutors/2005/march2005_2.pdf)

programmer for ofrene. Gennem FN-systemet er voldtægt under krigen blevet udnævnt til en forbrydelse mod menneskeheden, og der er åbnet for at dømme det som et middel til folkemord. Dette blev f.eks. fastslået af ovennævnte ICTR i dommen over borgmesteren for Taba Kommune i Rwanda, i begrundelsen for hvilken det hed at “voldtægt og seksuel vold udgør folkemord på lige fod med alle andre handlinger, når blot de er udført med den specifikke hensigt at ødelægge, helt eller delvis, en bestemt gruppe.”<sup>2</sup> I henhold til dens grundlæggende “Romstatut” er Den Internationale Straffedomstol, ICC, ligeledes parat til at retsforfølge voldtægt som enten forbrydelser mod menneskeheden eller folkemord.

## Afrika i FN

Som det vil være fremgået af ovenstående, er FN altså dybt involveret i sikkerhedsspørgsmål i Afrika. Det hører dog med til billedet, at de afrikanske lande ikke blot er “forbrugere af sikkerhed,” f.eks. i form af fredsbevarende styrker. De er i høj grad også “producenter” af dette gode, bl.a. som storleverandører af tropper til FN’s fredsbevarende operationer, både i Afrika og andetsteds verden, som det fremgår af tabel 3.

Til sammenligning kan det nævnes, at det første NATO medlemsland, man finder på listen over bidragydere, er Polen, der kommer ind på en 20-plads med 721 mand, mens USA er at finde på en beskedne 30-plads med blot 363 mand, dvs. omkring en tiendedel af, hvad lande som Etiopien, Ghana og Nigeria yder.

Det skal dog retfærdigvis nævnes, at USA og de andre rige lande betaler hovedparten af udgifterne til FN’s fredsbevarende operationer, og derfor også finansierer indsatsen fra de afrikanske landes, som omvendt måske ikke kun yder deres bidrag af kosmopolitiske grunde, men også for herved at opnå et finansielt bidrag til deres almindelige forsvarsudgifter.

## Konklusion

Vi har således set, at FN har involveret sig i alle aspekter af Afrikas og afrikanernes sikkerhed, men også at resultaterne sjældent har været tilfredsstillende – i flere tilfælde endda skandaløse og/eller fatale.

En af årsagerne er utvivlsomt, at det sorte kontinent i stigende grad er marginaliseret, dvs. det spiller ikke længere nogen synderlig rolle for andre end dem, der bor der – hvilket uundgåeligt må smitte af på FN, der umuligt kan blive til mere, end hvad medlemskaberne ønsker eller tillader. Det er af samme grund meget forståeligt, at de afrikanske stater har sat næsen op efter en bedre repræsentation i verdensorganisationen, ikke mindst i Sikkerhedsrådet. Heraf følger dog desværre ikke, at disse

krav er realistiske, de herskende magtforhold taget i betragtning, som det vil være fremgået af artiklen om reform af Sikkerhedsrådet i dette nummer.

*Bjørn Møller er seniorforsker ved Afdelingen for Udviklingsforskning, DIIS*

## Noter

1. Artiklen bygger på to andre artikler af samme forfatter: FN og regionalt samarbejde – Subsidiaritetsprincippet anvendt på Afrika, *Militært Tidsskrift*, bd. 134, nr.- 3 (2005), s. 379-397; og *The United Nations as a security political actor – with a special focus on Africa*, DIIS Report, nr. 2005:11.
2. Se ICTR: *The prosecutor versus Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement (2 September 1998), paras 731-733, [www.ictor.org/ENGLISH/cases/Akayesu/judgement/akay001.htm#7\\_8](http://www.ictor.org/ENGLISH/cases/Akayesu/judgement/akay001.htm#7_8).

## Litteratur

Knipping, Franz & Ralph Dietl, red. 1997. *The United Nations system and its predecessors*. vol. II: Predecessors of the United Nations. Oxford: Oxford University Press.

Møller, Bjørn. 2004. Defensive restructuring of the military in Sub-Saharan Africa. I *Achieving security in sub-Saharan Africa*. Cost-effective alternatives to the military. Red. Geoff Haris. Pretoria: Institute for Security Studies.

Wilson, Henry S. 1994. *African decolonisation*. London: Edward Arnold.

Zartmann, William I., red. 1995. *Collapsed states. The diisintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

