

## FN ved et veiskille

Ole Jacob Sending

Lederne for medlemslandene i FN skal møtes i New York i september 2005. Da skal de forsøke å bli enige om et sett av reformer som skal gjøre FN bedre i stand til å hanskens med vår tids utfordringer. Det var knyttet stor interesse til generalsekretær Kofi Annans forslag til FN-reformer i rapporten *In Larger Freedom* (mars 2005). Rapporten inneholder en rekke omfattende forslag til endringer både i FNs politiske og byråkratiske organer. Det er disse reformforslagene – blant annet om utvidelse av Sikkerhetsrådet – som medlemslandene nå skal forsøke å bli enige om.

- Hvorfor er oppmerksomheten rundt reform av FN så stor akkurat nå?
- Hvorfor må FN reformeres?
- Hvilke saker er mest kontroversielle, og hvorfor?

Disse spørsmålene har et kort og et langt svar. Det korte svaret er at reformiveren er et direkte resultat av krisen i FN om håndteringen av Irak-spørsmålet høsten 2002 og våren 2003. Med resolusjon 1441 (se marg) i Sikkerhetsrådet fikk Irak en siste sjans til å samarbeide med FNs våpeninspektører og til å dokumentere at landet ikke hadde masseødeleggelsesvåpen. USA søkte støtte til en ny resolusjon, som ville gi mandat til å bruke militærmakt (gå til krig) for å tvinge Irak til å etterkomme FNs krav. Da Frankrike – et av Sikkerhetsrådets fem faste medlemmer (jf. vettorett) – gjorde det klart at de (sammen med

Russland, Kina og Tyskland) ikke ville støtte det amerikanske forslaget til resolusjon, var FN-krisen et faktum. Splittelsen var dyp mellom medlemslandene i FN, og USA gikk til krig i strid med internasjonal lov. Til tross for sine 191 medlemmer fungerer FN i stor grad effektivt bare når USA ser på FN som nyttig og relevant. Krisen om Irak i FN handlet ikke bare om Irak. Den brakte også fram konturene av en dyp og vedvarende uenighet om FNs rolle som fredsskaper i internasjonal politikk. Ville USA i større grad enn før bevege seg bort fra internasjonale avtaler og multilateralt samarbeid?

Mot denne bakgrunnen opprettet Kofi Annan høsten 2003 et **høynivåpanel** – *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Annan begrunnet opprettelsen bl. a. med den skade Irak-krisen hadde påført FN (se marg). Panelets oppgave (mandat) var

- å analysere hvilke hovedtrusler og -utfordringer verden står overfor innenfor fred og sikkerhet

**Resolusjon 1441** i Sikkerhetsrådet krevde at Irak skulle

- rapportere til FN på hva landet hadde av masseødeleggelsesvåpen
- slippe inn i landet våpeninspektører fra FN
- aktivt samarbeide med inspektørene.

Dersom Sikkerhetsrådet fant at Irak ikke etterlevde kravene, ville det få «alvorlige konsekvenser», ble det sagt.

**Forskjellige sikkerhetsutfordringer.** Hvordan viser bildet to sett av sikkerhetsutfordringer? Hvordan, hvem og hvor mange rammer de forskjellige sikkerhetsutfordringene? Hvilke utfordringer mener du det er riktigst av FN å prioritere?  
Foto: Verdens helseorganisasjon (who.org)



# FN ved et veiskille



Rapporten fra FNs høynivåpanel overrekkes Kofi Annan av lederen for panelet. Hvilken tidligere sentral norsk politiker satt i Høynivåpanelet?  
Foto: FN-sambandet: [fn.no](http://fn.no)

Hvilke og hvor mange land sitter i FNs sikkerhetsråd? Hvilke rettigheter har de?

Hvorfor ble det opprettet et høynivåpanel, og hvilke hovedoppgaver hadde det?

Gjør greie for sentrale endringer i verdenssamfunnet som gjør at sikkerhetsutfordringene er ganske andre i dag enn i 1945.

Drøft påstanden: «FN-landene bør konsentrere sitt arbeid for fred og sikkerhet om internasjonal terrorisme og masseødeleggelsesvåpen.»

og anbefale noen former for FN-tiltak. Panelet skulle altså klargjøre hvordan FN kunne få nytt liv på grunnlag av en bred enighet om hva slags trusler verdenssamfunnet står overfor. Høynivåpanelets rapport – A More Secure World: Our Shared Responsibility – inneholder hele 101 forslag til reform av FN. Det er denne rapporten som ligger til grunn for Generalsekretærens anbefalinger om FN-reform i hans rapport In Larger Freedom. Slik har krisen om Irak gitt ekstra skyv til en debatt som har stampet i årtier – den om behovet for å reformere FN. Irak-krisen ble dermed en **utløsende** årsak til den økte oppmerksomheten rundt reformer av FN.

Høynivåpanelets rapport inneholder kjernen i det lange svaret på hvorfor det nå pågår en intens politisk dragkamp om FNs framtidige struktur og virkemåte. FN-pakten ble framforhandlet mot slutten av andre verdenskrig. FNs struktur kom således til å reflektere både den tids maktforhold og rådende oppfatninger om hvilke trusler det internasjonale samfunnet sto overfor. Men siden 1945 har verden endret seg dramatisk (hvilke endringer vil du trekke fram?). Trusselbildet er forandret, og det er blitt større sprik og variasjon mellom FNs medlemsland om hva de anser som en viktig trussel.

## Under den kalde krigen

Hva som defineres som en trussel, er ikke naturgitt. Det blir bestemt av sosiale, økonomiske og politiske forhold. I dag ser USA og Europa på internasjonal terrorisme og spredningen av masseødeleggelsesvåpen som de største truslene. I Afrika anses gjerne fattigdom, hiv/aids og borgerkrig som viktigst. Hva som anses som en trussel, og hvilke trusler FN skal prioritere, er derfor dypst sett et politisk spørsmål. Det handler om å definere noen og noens trusler og problemer som så viktige at de får ekstra ressurser og oppmerksomhet.

Fra 1945 og fram til den kalde krigens slutt ble trusler stort sett forstått som militære trusler, i form av væpnet angrep fra en stat på en annen stat. Etter ca. 1990 ble denne trusselforståelsen i økende grad utvidet. Perspektivet ble bredere. Sikkerhet handlet ikke lenger bare om staten og dens overlevelse. Allerede på 1980-tallet startet diskusjoner om et utvidet sikker-

hetsbegrep, der sikkerhet ble tillagt et bredere innhold enn det rent militære. Utover på 1990-tallet skjøt denne diskusjonen fart. Miljøutfordringer, smittsomme sykdommer, fattigdom, terrorisme, borgerkrig og organisert kriminalitet ble viet økt oppmerksomhet. Det ble med andre ord betimelig å inkludere andre trusselkilder enn rent militære. Det er bl.a. på bakgrunn av disse nye oppfatningene av hva som er en trussel, og hvilke som er mest presserende, at diskusjonene om FN-reform har skutt fart.

## Borgerkrig og humanitær intervensjon

På 1990-tallet vokste det gradvis fram en erkjennelse av at mange trusler først og fremst angikk **individer og ikke stater**. Dette henger sammen med at **meneskerettigheter har fått økt oppmerksomhet**. Med innføringen av begrepet **meneskelig sikkerhet** ble trusler definert i forhold til individ og grupper, ikke stater. Bakgrunnen var at de fleste voldelige konflikter på 1990-tallet fant sted internt i stater, ikke mellom dem. Dermed vokste det fram en bred debatt om og når det internasjonale samfunnet skal kunne gjennomføre en såkalt humanitær intervensjon. Altså: Skal andre stater kunne overstyre folkerettens (FN-paktens) prinsipp om ikke-innblanding (statsuverenitet) og intervenere i et land for å beskytte sivilbefolkningen der? At FN var ute av stand til å forhindre folkemordene på Balkan (bl.a. Srebrenica – 1995) og i Rwanda (1994), har vært helt avgjørende for diskusjonen om reform av FN. Eksemplene på FNs utilstrekkelighet (også organisatoriske problemer) viste hvor påtrengende behovet for reform av FN-pakten var blitt. Utdfordringen for FN ligger her i å utvikle et sett av regler eller kriterier for å avgjøre **hva slags overgrep** som skal kunne føre til at en stat «mister» retten til å være beskyttet mot intervensjon.

## Frihet fra nød

Men trusler og sikkerhet er også blitt koblet til individer og grupper på en annen måte. Og da er truslene ikke knyttet til våpenmakt og direkte overgrep, men snarere til **mangel på noe** – mat, rent vann, medisin, bolig, arbeid osv. Med henvisning til Franklin D. Roosevelt blir statlig



Hvilke hovedgrupper av land sto mot hverandre i Sikkerhetsrådet høsten 2002 og hvordan argumenterte de for sine posisjoner?  
Hvor mange medlemsland har FN?

Gjør kort greie for de viktigste forskjellene mellom sikkerhetsforståelsen under den kalde krigen og dagens forståelse av sikkerhet.

Gjør greie for de to begrepene «frihet fra frykt» og «frihet fra nød».

Drøft påstanden: «Det er riktig å gå til krig mot terrorgrupper og et land som huser slike selv om det ikke foreligger noen alvorlig trussel mot den internasjonale freden.»

Vis med konkrete eksempler hvordan utvikling og sikkerhet er koblet til hverandre.

## En ond sirkel – truslene henger sammen

«Fattigdom, smittsomme sykdommer, miljødeleggelser og krig forsterker hverandre i en dødbringende sirkel. Fattigdom henger nær sammen med utbrudd av borgerkrig. Sykdommer som malaria og hiv/aids fortsetter å forårsake mange dødsfall og forsterke fattigdom. Sykdom og fattigdom er i

og individuell sikkerhet fra militært angrep og overgrep gjerne sortert under «**frihet fra frykt**», mens trusselen fra fattigdom sorteres under «**frihet fra nød**». Denne siste handler med andre ord om utvikling, i form av bedre helse og utdanning, økonomisk vekst, bekjempelse av fattigdom og politisk stabilitet. Ikke bare er det slik at investering i utvikling bidrar til å redusere potensialet for borgerkrig og statskollaps. Men viktigst er likevel at fattigdom og underutvikling – uavhengig av hvorvidt de bidrar til voldelige konflikter – er trusler i kraft av seg selv. Utfordringen ligger her i å investere i utvikling, både i form av reformer i vanstyrte stater, økt bistand og endrede handelsvilkår.

## Internasjonal terrorisme og masseødeleggelsesvåpen

Terrorangrepene på USA 11. september 2001 brakte nye aktører i fokus: ikke-statlige aktører, organisert i nettverk som vil ramme vestlige politiske interesser ved å angripe sivile mål. Faren for et militært angrep fra en annen stat var under den kalde krigen stabil og relativt forutsigbar. Gjennom bruk av satellitter og etterretning kunne partene avdekke hverandres troppeforflytninger og opprustning. Terrorhandlinger er derimot ekstremt vanskelig å forutsi, fordi terrorister bruker ganske andre metoder. Terrorangrepene i London i juli 2005 illustrerer de problemene myndigheter står overfor i bekjempelsen av internasjonal terrorisme: enkeltindivider og små grupper kan gjøre stor skade ved bruk av enkel teknologi. Frykten for at terrorgrupper skal anskaffe seg masseødeleggelsesvåpen har fått stor oppmerksomhet. Denne frykten har bidratt sterkt til at både USA og Russland har inkludert «forebyggende krig» i sine sikkerhetspolitiske strategier. Forebyggende krig («preventive war») – dvs. krig **for** en alvorlig trussel mot internasjonal fred foreligger – er ansett som et brudd på FN-pakten. Men særlig USA mener

at dette viser at FN-pakten ikke er tilpasset dagens trusselbilde.

De ulike trusseloppfatningene reflekterer også **ulike interesser**. Afrikanske land er naturlig nok mer opptatt av trusselen fra fattigdom og mangel på basismedisiner enn trusselen fra internasjonal terrorisme. Dersom FN-landene skal klare å bli enige om reformer av FN, må de først ble enige om en felles trusselvurdering. Det er særlig her rapporten fra Høynivåpanelet er interessant. Rapporten unngår bevisst å prioritere visse trusler framfor andre. I stedet har panelet konsentrert seg om å **vise sammenhengen mellom ulike typer trusler** – mellom fattigdom, miljødeleggelser, borgerkrig og statskollaps, på den ene siden, og internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, på den andre. Høynivåpanelet presenterer mao. et helhetlig perspektiv på de truslene verden står overfor. De identifiserer en rekke trusler som hver for seg må være prioriterte oppgaver for FN, men går videre og kobler truslene ved å vise hvordan de henger sammen.

## Beskytte hverandre

Panelet sender et viktig politisk signal når det understreker at FN må vie **alle** truslene oppmerksomhet. Fattigdom, organisert kriminalitet, hiv/aids og andre smittsomme sykdommer er ikke bare viktige trusler i seg selv, påpekes det. De underminerer også statsapparatet i en rekke land. Og når en stat kollapser, er dette en trussel ikke bare mot landets sivilbefolkning, men også mot verdenssamfunnet. Stater uten kontroll over eget landområde skaper handlingsrom for terrorgrupper og organisert kriminalitet. Med moderne teknologi og moderne kommunikasjoner «beveger truslene seg» raskt og langt på tvers av landegrenser. Derfor hevder panelet at kjernen i en kollektiv sikkerhetsorden er erkjennelsen av at vi «**deler ansvaret for hverandres sikkerhet**». Et system av effektive og legitime stater er her en sentral plattform for en ny sikkerhetsorden. FNs oppgave må følgelig være å bedre samarbeidet mellom stater for å møte felles trusler og utfordringer, og hjelpe stater til å ivareta deres plikt til å beskytte egen befolkning.

I sitt forslag til FN-reform legger Generalsekretæren stor vekt på at FN må hankses med en rekke ulike trusler og utfordring-

# FN ved et veiskille



John Bolton er den nye og omstridte FN-ambassadøren til USA. Et par uker før toppmøtet i FN (sept. 2005) la han – på vegne av USA – fram 750 endringsforslag på en avtale om reformer som FN-landene var blitt enige om. Hva har skjedd etter det?

Diskuter hvordan dere forstår setningen «vi deler ansvaret for hverandres sikkerhet».

Hvilket dilemma står FN-landene overfor i forholdet til USA? Hvordan mener du dette dilemmaet best lar seg løse?

Diskuter påstanden: «Sikkerhetsrådet bør utvides med 10 medlemmer.»

**Ole Jacob Sending** er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

er. FN må være relevant og effektiv for alle land, ikke bare de rike og mektige, sier han. I tillegg til å gjennomføre FNs tusenårsmål, om blant annet å halvere fattigdom innen 2015, er det foreslått at FN må reorganiseres.

Organisasjonen må settes bedre i stand til å løse problemene som ligger i koblingen mellom utvikling og sikkerhet. FN har alltid vært organisert slik at de som arbeider med hhv. utvikling og sikkerhet, har arbeidet atskilt fra hverandre. Utviklingen på 1990-tallet har vist at denne todelingen ikke er tilpasset de utfordringer som FN står overfor. Ikke minst gjelder dette utfordringene knyttet til det å forhindre og forebygge borgerkrig, folkemord og statskollaps. Sikkerhetsrådet kan gi mandat til fredsoperasjoner, men har ingen instruksjonsmyndighet over FNs mange utviklingsorganisasjoner. Bedre samarbeid og koordinering av utviklingspolitiske og sikkerhetspolitiske virkemidler har dermed blitt et sentralt punkt. Generalsekretæren foreslår – som Høynevåpanelet – å etablere et fredsbyggende råd (Peacebuilding Commission). Dette skal samordne aktivitetene til FNs fredsoperasjoner og utviklingsarbeid. Reformforslaget er viktig – det kan bidra til å binde sammen ulike interesser knyttet til trusler som fattigdom, borgerkrig, statskollaps og internasjonal terrorisme. Høynevåpanelet bruker mye plass på å disku-

## Modifisert statssuverenitet?

tere FN-paktens prinsipp om ikke-intervensjon, og konkluderer med at FN-pakten ikke trenger å endres. Imidlertid foreslår panelet et sett av **kriterier** for vurdering av når bruk av militærmakt kan være nødvendig. I praksis innebærer dette en **utvidet tolkning** av FN-paktens prinsipper. Panelet støtter dermed det de kaller den «framvoksende normen om det internasjonale samfunnets plikt» til å beskytte en sivilbefolkning ved å intervensjon militært. Panelet åpner også for «forebyggende angrep» mot terrorister som er i ferd med å skaffe seg masseødeleggende våpen. Her gir panelet altså noe både til forkjemperne for humanitær intervensjon og til USAs insistering på muligheten for forebyggende krig. Panelet understreker imidlertid at i

begge tilfeller må det foreligge mandat fra Sikkerhetsrådet.

Et av de mest følsomme temaene i debatten om reform av FN er Sikkerhetsrådets **sammensetning** og **virkemåte**. Panelet har da heller ikke klart å bli enige om en modell for en slik reform, men foreslår to alternative modeller, samt noen forslag til endringer i Sikkerhetsrådets arbeidsmetoder. Det er delvis motstridende hensyn som preger debatten om reform av Sikkerhetsrådet. En rekke land peker på at Sikkerhetsrådet må bli mer representativt. Dette er bakgrunnen for at land fra Afrika, Asia og Latin-Amerika (som f.eks India, Egypt, Nigeria og Brasil) framsetter krav om fast sete. Hvor riktig er det at fire av fem vetomakter hører hjemme i nord? I tillegg kreves det mer åpenhet i Sikkerhetsrådets arbeidsmetoder.

For å sikre effektivitet i Sikkerhetsrådets arbeid hevder USA at det ikke kan være for stort. Andre hevder at for å kunne fatte beslutninger som følges opp med militære og finansielle bidrag, må de land som i dag yter store bidrag, få en fast plass der de viktigste beslutningene fattes. Japan og Tyskland krever begge fast plass fordi de henholdsvis er FNs nest største og tredje største bidragsyter.

Reform av FN er viktigere enn på lenge fordi et effektivt FN er en garanti for en internasjonal rettsorden med klare kjøreregler. Men her støter FN-landene på et **dilemma**:

■ På den ene siden: Fordi USA råer over maktressurser som ingen andre, står FN i fare for å bli gjort irrelevant og enda mer avmektig dersom USA ikke deltar i, og ser sine interesser ivaretatt av FN.

■ På den andre siden: Et FN som blir ansett for å være et verktøy for USAs interesser, og som ikke tar andre medlemslands interesser og utfordringer på alvor, vil ganske sikkert underminere det som er FNs fremste ressurs, nemlig den universelle legitimiteten (den globale oppslutningen).

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**