

## **Danmarks fredsindsatser – FN-mandater eller enegang** FN-forbundets politikpapir august 2008

### ***Politikpapirets tilblivelse:***

FN-forbundets bestyrelse og repræsentantskab har indgående diskuteret FN-mandater som forudsætning for Danmarks deltagelse i fredsindsatser. Drøftelsen er udsprunget af bestyrelsens overvejelser om eventuelt at markere en holdning til den danske forsvarsundtagelse i EU, bl.a. fordi FN-mandat ikke er en nødvendig forudsætning for EU's deltagelse i fredsindsatser. Da FN-forbundet imidlertid er en tværpolitisk organisation med mange forskellige opfattelser repræsenteret, vil det ikke være relevant for forbundet at tage stilling for eller imod den danske forsvarsundtagelse i EU. Dette betyder dog ikke, at FN-forbundet vil undlade at give udtryk for sine grundlæggende holdninger i en kommende debat om afskaffelse eller ændring af undtagelsen, herunder specielt kravet om respekt for de folkeretslige principper og aftaler. Ligeledes vil FN-forbundet fastholde kravet om, at EU's forsvars- og sikkerhedspolitik styres af principperne i FN's pagt og af FN's vedtagne politik, f.eks. vedrørende FN-mandater, nedrustning, masseødelæggelsesvåben og våbenhandel.

### ***Problemformulering***

#### **FN's fredsarbejde i henhold til FN-pagten**

Det er FN's primære formål at opretholde international fred og sikkerhed, herunder forebygge og fjerne trusler mod freden og bringe angrebskrige og andre fredsbrud til ophør samt bilægge internationale konflikter og bidrage til den nødvendige fredsopbygning.

Krige er efter FN-pagten forbudt, undtagen når der er tale om selvforsvar, eller når FN's sikkerhedsråd beslutter at iværksætte magtanvendelse for at skabe fred, og det er som hovedregel alene Sikkerhedsrådet, der lovligt kan træffe beslutning om magtanvendelse til bilæggelse af konflikter. I Sikkerhedsrådets forhandlinger har de permanente medlemmer Kina, Frankrig, Rusland, Storbritannien og USA vetoret.

Generalforsamlingen har mulighed for at træffe beslutning i tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet er handlingslammet. Ifølge den såkaldte Uniting for Peace-procedure skal det ske i en ekstraordinær samling, som indkaldes, hvis et medlemsland fremsætter ønske om det, og hvis ønsket støttes af enten syv medlemmer af Sikkerhedsrådet eller af et flertal af Generalforsamlingens medlemmer.

#### **FN blev svækket ved USA's og bl.a. Danmarks enegang i forbindelse med Irak-krigen**

USA startede i marts 2003 angrebskrig mod Irak. Krigen var uden godkendelse af Sikkerhedsrådet og dermed i strid med folkeretten. USA's påberåbelse af, at det var en "forebyggende" krig for at forhindre Irak i at anvende masseødelæggelsesvåben, viste sig at være uden hold i virkeligheden. NATO's angrebskrig mod Serbien i 1999 under konflikten om Kosovo var begrundet i de grove menneskeretskrænkelser fra serbisk side mod den Kosovo-albanske befolkning ('humanitær intervention'). Også dette angreb var dog i strid med folkeretten, da det blev gennemført uden Sikkerhedsrådets klare godkendelse. Der var i Rådet forskellige opfattelser af de fortsatte forhandlingsmuligheder vedrørende Kosovo, og hvis sagen var kommet til afstemning i Rådet, ville Rusland formentlig have nedlagt veto.

Danmark deltog aktivt i begge krige: i Irak som deltager i den USA-ledede koalition og i Serbien som deltager i den USA-ledede NATO-styrke. Eksemplerne viser, at FN ikke har den tilstrækkelige

styrke til at håndhæve forbuddet mod krig, og at ikke kun en stormagt som USA, men også et lille land som Danmark, er parat til at gå i krig i strid med folkeretten.

Ikke mindst Irak-krigen har svækket FN betydeligt, og hvis USA eller andre militærmagter i deres magtfuldkommenhed følger eksemplet og handler i strid med folkeretten, vil FN-systemet lide ubodelig skade, og udviklingen af FN til en egentlig verdensmyndighed vil fortone sig i det uvisse.

### **FN's omdømme er blevet svækket på grund af manglende handlekraft**

Et andet forhold, der i de seneste år har svækket FN's omdømme, er, at Sikkerhedsrådet gang på gang har vist sig ude af stand til hurtigt og effektivt at bilægge konflikter. Godt nok har FN's fredsoperationer aldrig tidligere haft så stort et omfang som nu med 17 igangværende operationer med samlede mandater til 109.000 soldater og 19.000 civile deltagere; men der har været alvorlige fiaskoer.

Det drejer sig om situationer, hvor der er sket grove og omfattende krænkelse af menneskerettighederne, og hvor FN's sikkerhedsråd på grund af veto, eller udsigt til veto fra et af Rådets permanente medlemmer, ikke har været i stand til at handle, eller hvor det mandat, som Rådet har kunnet enes om, ikke var tilstrækkeligt til at forebygge eller løse en konflikt.

Som eksempler kan nævnes

- Rwanda 1994, hvor Frankrigs forhold til den daværende rwandesiske regering resulterede i for svage og for sene mandater, således at folkemordet uantastet kunne gennemføres;
- Srebrenica 1995, hvor FN-styrkernes størrelse og mandat – primært på grund af Ruslands særlige forhold til Serbien - ikke havde tilstrækkelig styrke til at gribe ind over for et begyndende folkemord;
- Darfur 2006, hvor FN's fredsindsats blev forsinket og svækket bl.a. på grund af Kinas holdning.

Dertil kommer, at FN har været ude af stand til at løse gamle konflikter som

- Kashmir-konflikten, hvor sikkerhedsrådsresolutionen fra 1948, der giver det kashmirske folk ret til at bestemme, om de vil være under indisk eller pakistansk herredømme, aldrig er blevet efterlevet. Gennem årene har Sovjetunionen (senere Rusland) og Kina støttet Indien i at forhindre en løsning..
- Mellemøsten-konflikten, hvor Israel med støtte fra USA. har undladt at efterkomme en lang række sikkerhedsrådsresolutioner, der skulle skabe fred mellem Israel og palæstinenserne
- Konflikten i Tibet, hvor Kina modsætter sig FN's indblanding i Kinas undertrykkelse af det tibetanske folk.
- Konflikten i Burma, hvor Kina modsætter sig FN's indblanding i militærstyrets undertrykkelse af det burmesiske folk.

Vetoretten i Sikkerhedsrådet er blevet brugt 13 gange de sidste 10 år (fra 1998 til oktober 2007).

USA var det land, som brugte vetoretten mest. De brugte vetoretten 10 gange og primært angående konflikten mellem Israel og Palæstina. Kina og Rusland har tilsammen brugt vetoretten tre gange og det drejede sig om Makedonien, Cypern og Burma/Myanmar. Kilde:

<http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>

Dertil kommer et større antal sager, som aldrig er kommet til afstemning, fordi uformelle konsultationer forud har vist, at der i givet fald ville blive nedlagt veto.

I de tilfælde, hvor stormagterne har kunnet enes i Sikkerhedsrådet, kan FN's indgriben dog også notere klare succeser: Det gælder eksempelvis Namibia 1989, Golfkrigen 1990-91, Cambodja 1991-93, Mozambique 1992-94, Sierra Leone 1998, Østtimor 1999, Liberia 2002, hvor FN midlertidigt eller mere permanent har bilagt dybtgående konflikter. Indtrykket af de alt for mange uløste internationale konflikter på Sikkerhedsrådets bord er ikke desto mindre blevet FN's image.

### **FN er svækket på grund af ressourcemangel**

FN har aktuelt problemer med at få medlemslandene til at bidrage i tilstrækkeligt omfang med soldater og materiel til fredsoperationerne. Et eksempel er fredsoperationen i Darfur, som stadig ikke er blevet bemanded fuldt ud, som forudsat i mandateret. Ressourcemanglen er så alvorlig, at FN i øjeblikket formentlig ikke ville være i stand til at påtage sig yderligere fredsmissioner, selvom der ville blive behov for det, f.eks. i Somalia. Og problemet vokser yderligere i det omfang, f.eks. NATO-landene - og måske også EU-landene, bruger deres militærressourcer i operationer, der ikke er forankret i FN.

De største troppebidragydere til FN's fredsoperationer er paradoksalt nok blandt verdens fattige lande. Af de i alt 87.000 mand, der lige nu er i FN-tjeneste, kommer godt  $\frac{3}{4}$  fra asiatiske og afrikanske lande.

### **Danmarks deltagelse i fredsoperationer**

For Danmarks vedkommende har der de sidste mange år været en tendens til, at vi, der ellers har stolte traditioner som deltager i FN's fredsoperationer, i højere grad har orienteret os mod NATO i vore operationelle bidrag.

Ud over at Danmark har brugt militærressourcer på to ulovlige krige, Irak-krigen og krigen mod Serbien, har vi efterfølgende stillet soldater til rådighed for NATO-operationerne i Kosovo og Afghanistan, som dog begge har FN-mandat.

De seneste tal for Danmarks deltagelse i fredsmissioner viser, at vi p.t. har 1.028 soldater i NATO-missioner og kun 42 soldater i direkte FN-tjeneste fordelt på adskillige missioner, fortrinsvis som militærobservatører. Derudover har Danmark i alt 29 politifolk i FN-tjeneste. De udstationerede soldater udgør ca. 11 prc. af Danmarks samlede antal landtropper på 9.636 mand.

### **De seneste års reformer af FN's fredsarbejde**

Men der er sket nødvendige forbedringer og effektiviseringer af FN's fredsoperationer. Som opfølgning på Brahimi-rapporten, der blev udarbejdet til 2000-topmødet, er Sikkerhedsrådets mandater blevet bedre og klarere, og samtidig er forberedelsen af missionerne, organiseringen af arbejdet i sekretariatet og af samarbejdet med missionerne i felten blevet forbedret, og ikke mindst er der sket en forbedring af FN's evne til hurtig udrykning.

Efterfølgende er der på topmødet i 2005 sket yderligere forbedringer af fredsarbejdet ved oprettelse af en Fredsopbygningskommission, der skal tage sig af genopbygning, kapacitetsopbygning og etablering af en bæredygtig fred i lande, der har været ramt af krig. På samme topmøde skete der på menneskerettighedsområdet en nyskabelse, som – på sigt - vil ændre balancen radikalt mellem staternes suverænitet og verdenssamfundets muligheder for at gribe ind, når der forekommer grove menneskerettighedskrænkelser. Statslederne blev enige om, at staterne har pligt til at beskytte deres befolkninger mod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden (*Responsibility to Protect – R2P*). Hvis den enkelte stat ikke kan leve op til denne forpligtelse, vil FN kunne gribe ind – i sidste ende med våbenmagt – og bringe krænkelserne til ophør efter beslutning i Sikkerhedsrådet..

## *Arbejdsplan for FN-forbundet*

### **FN-forbundet vil arbejde for, at FN's fredsarbejde styrkes ved**

- at den danske regering øger sit direkte bidrag til FN's fredsoperationer
- at Danmark gennem sit medlemskab af NATO og EU søger at sikre, at disse organisationer formelt og reelt lader deres fredsindsatser styre af principperne i FN's pagt, og at dette sker i et tæt samarbejde med FN
- at Sikkerhedsrådets handlekraft styrkes gennem reformer, der på sigt afvikler veto retten og ændrer Rådets sammensætning, så det bliver mere repræsentativt
- at der på kort sigt, dvs. i forbindelse med reformforhandlingerne ved det kommende topmøde i 2010,
  - o indføres en *code of conduct*, hvorved de permanente medlemmer af Rådet afgiver løfte om, at de vil afstå fra at bruge veto retten i sager, hvor der foreligger folkemord og menneskerettighedskrænkelser i stor målestok
  - o foretages en ændring af Rådets forretningsorden, således at alle sager vedrørende fredsoperationer eller R2P-operationer bringes til afstemning, så rådsmedlemmernes holdninger synliggøres for verdensoffentligheden.
- at FN i samarbejde med Internationalt Røde Kors gennemfører et særligt folkeretligt regelsæt, som kan sikre nødhjælpens frie adgang til katastrofeområder. National suverænitet og FN-pagtens artikel 2 må ikke kunne bremse den internationale hjælp til en katastrofes ofre.