

PALLE RØSLING-JENSEN

"FRA KOLD KRIG TIL NY
VERDENSORDEN", 2003

FN efter den kolde krig

I løbet af 1970'erne og 1980'erne havde FN fået ry for at være ineffektiv, bureaukratisk og alt for dyr. En ren snakkeklub, hvor der ikke blev truffet beslutninger, der havde virkelig betydning for verdenspolitikken. I 1992 blev der valgt en ny generalsekretær, egypteren Boutros Boutros-Gali.

Han ville sørge for, at FN kom til at spille en ny og central rolle, og at FN reelt kom til at fremme internationalt samarbejde, fred og sikkerhed, som det var forudsat i 1945. I en lang række af de kommende års internationale kriser vedtog FN omfattende planer, og der blev iværksat fredsbevarende operationer over hele kloden. Boutros-Gali lagde sig dermed ud med USA, der gik ud fra, at der skulle tages afgørende hensyn til deres interesser, når der blev iværksat FN-aktioner. Det følte amerikanerne ikke var sket i tilstrækkeligt omfang, så i 1997 stod USA bag valget af ghaneeren Kofi Annan som ny generalsekretær. Han havde haft en lang karriere i FN-systemet og havde tidligere demonstreret, at han både ønskede reformer af FN og tog særligt hensyn til amerikanerne.

I de første år efter den kolde krigs ophør engagerede FN sig i stort set alle væsentlige konflikter kloden rundt. I en del tilfælde var FN kun et gummistempel på en aktion vedtaget af USA eller en koalition af stater. Kuwait-krigen i 1990-91 blev bakket op af FN-resolutioner og af FN-sanktioner mod styret i Irak.

FN's fredsskabende rolle

ARTIKEL 2 (7) I FN'S CHARTER:
Intet i nærværende pagt skal give De Forenede Nationer ret til at gribe ind i forhold, der i det væsentligste hører ind under en stats egen jurisdiktion, eller forpligtige medlemmerne til at forelægge sådanne forhold til bilæggelse i henhold til nærværende pagt; denne grundsætning skal dog ikke være til hinder for anvendelse af tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII.

KAP. VII, ARTIKEL 39
Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger nogen trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling, og skal med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred

og sikkerhed fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artiklerne 41 og 42.

ARTIKEL 41
Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger ... Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.

ARTIKEL 42
Skulle Sikkerhedsrådet skønne, at de ved artikel 41 hjemlede forholdsregler ville være utilstrækkelige, kan det tage sådanne skridt ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. ...

ARTIKEL 51
Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af De Forenede Nationer, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

FN-organisationerne og deres budgetter (1999) i \$

FN (UNO) – den centrale organisation	1,25 mia.
De fredsbevarende aktioner	1994: 3,5 mia. 1998: 860 mio.
Udviklingsbistand (UNDP m.fl.)	2,1 mia.
Flygtninge (UNHCR og UNRWA)	1,5 mia.
Fødevarehjælp (WFP)	1,2 mia.
Hjælp til børn (UNICEF)	900 mio.
Sundhed (WHO)	420 mio.
Landbrug (FAO, IFAD)	325 mio.
Atomsikkerhed (IAEA)	290 mio.
Familieplanlægning (UNFPA)	285 mio.
Uddannelse, videnskab og kultur (UNESCO)	275 mio.
Arbejderspørgsmål (ILO)	240 mio.
Licenser og copyright-spørgsmål (WIPO)	140 mio.
Narkotika mm. (ODCCP)	85 mio.
Miljøbeskyttelse (UNEP)	50 mio.
Bæredygtig bosættelse (Habitat)	50 mio.
FN-universitetet	40 mio.
International handel (WTO, UNCTAD)	150 mio.
Internationale service (post, tele, klima mm.)	85 mio.
Verdensbanken	1,4 mia.
Internationale Valutafond (IMF)	500 mio.

Kilde: UN. Yearbook, diverse årgange

Hvem betaler for FN?

USA	25 %
Japan	18 %
Tyskland	9,6 %
Frankrig	6,5 %
Italien	5,4 %
Storbritannien	5 %
Canada	2,8 %
Rusland	2,9 %
Kina	0,9 %
Andre lande	23,8 %

Kilde: UN. Yearbook 2000

Fredsbevarende missioner i 1999	Start	Personel	Omkostninger i \$ 1998-99
Våbenhvileovervågning, Jerusalem	1948	157	26 mio.
Militærobservatører i Indien og Pakistan	1949	45	8 mio.
Fredsbevarende styrker på Cypren	1964	1306	45 mio.
Observationsstyrke, syriske Golanhøjder	1974	1133	35 mio.
Midlertidig styrke i Libanon	1978	4528	143 mio.
Irak-Kuwait observationsstyrke	1991	1099	52 mio.
Mission vedr. Vestsahara	1991	316	55 mio.
Mission vedr. Georgien	1996	102	19 mio.
Mission vedr. politi på Haiti	1997	300	30 mio.
Mission i Centralafrikanske Republik	1998	1362	29 mio.
Observationsmission i Sierra Leone	1998	61	23 mio.
Mission vedr. administration i Kosovo	1999	3000	?
UDDELEGEREDE MISSIONER:			
Stabiliseringsstyrke i Bosnien, NATO	1996	30.000	ca.4 mia.
Beskyttelsesstyrke i Kosovo, NATO	1999	55.000	ca.6 mia.
Forebyggelsesstyrke i Makedonien, NATO	1999	?	?
Militære observatørgrupper i Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau, uddelegeret til: De vestafrikanske staters økonomiske sammenslutning, især tropper fra Nigeria og Ghana	1991	15.000	?

Kilde: UN. Yearbook, diverse årgange

Den amerikanske intervention i Somalia i 1992-93 skete også på grundlag af et FN-mandat. Somalia-aktionen var blevet iværksat efter et pres fra den offentlige opinion i USA og i vesten, hvor billeder af afmagrede børn og hængende militser tvang den amerikanske regering til at følge op på sine erklæringer om, at der efter den kolde krig var skabt grundlag for en ny retfærdig verdensorden. Efter at amerikanske soldater var blevet dræbt, slog den offentlige mening i USA om, og præsident Clinton følte sig tvunget til at trække de amerikanske tropper ud (se s. 202).

Internationale interventioner baseret på FN og humanitære motiver viste sig således at være stærkt afhængige af opinionen. Det stod klart, at der fandtes en CNN-faktor, der kunne presse vestlige regeringer til gribe ind, hvor som helst på kloden fotograferne kunne få billeder. Omvendt kunne CNN-faktoren også tvinge regeringerne til at få deres soldater helskindede hjem. Frygten for tab, »to have our boys back in body-bags« var en virksom faktor, når især USA skulle afgøre, om de ville risikere en intervention og under hvilken form.

I Cambodja blev der i 1992-93 iværksat en aktion, der skulle demonstrere FN-systemets nye styrke og effektivitet. Cambodja havde i årevis været hærget af borgerkrige, efter at landet først var blevet trukket med ind i Vietnam-konflikten af USA i 1970. Derefter blev landet erobret af en radikal kommunistisk gruppe, De Røde Khmerrer, der stod for et omfattende folkedrab i landet, og de blev sluttelig delvis fordrevet ved en vietnamesisk invasion. At få skabt fred og fremgang i Cambodja blev et projekt, som alle de ledende stater kunne samles om. Der blev indsat en stor militær FN-styrke, administratorer på mange områder, og der blev afviklet et FN-styret valg i 1993. Men kort efter valget overtog en række generaler magten. Omkostningerne ved FN's indsats i Cambodja var så store, at de var med til at knække ryggen på FN's økonomi. Generalerne blev tvunget til at udskrive et nyt valg i 1998, men heller ikke det skabte forandring.

Selv den mest omfattende FN-indsats med fuld opbakning af stormagterne kunne således ikke skabe demokrati, hvis de lokale forudsætninger ikke var til stede. Det var lettere at tale om demokrati i FN-bygningen i New York end at få den gennemført i kulturer, hvor der aldrig havde været noget, der bare lignende demokrati eller pluralisme. Cambodja-aktionen demonstrerede også FN-systemets nye vilkår og opgaver, eftersom der ikke var tale om en strid mellem to stater, men om problemer i en stat.

Når resultaterne af Cambodja-aktionen, der var støttet af stormagterne, blev så små, så er det ikke mærkeligt, at FN og den nye retsorden kom til at stå endnu svagere, hvor stormagterne var uenige eller slet ikke interesserede. I Rwanda i Centralafrika blev der iværksat et omfattende folkedrab i 1994 af en etnisk gruppe og en politisk elite i landet mod andre grupper i landet. FN havde en observationsstyrke i landet, men da problemerne for alvor trak op, beordrede FN styrken ud, fordi der ikke kunne skabes stormagtsopbakning til en effektiv aktion. Det kostede over en halv million afrikanere livet. Så kort tid efter den mislykkede indsats i Somalia var USA ikke parat til at engagere sig i Afrika igen, og der var ingen fjernsynshold til stede i landet. Først efter at drabene var kulmineret, indsatte Frankrig en styrke i en del af Rwanda og Zaire. Styrkens opgave var snarere at sikre franske interesser og undgå amerikansk dominans i Centralafrika end at gøre op med drabene og drabsmændene. FN kunne således vedtage resolutioner og fordømme overgrebene, men uden stormagtsinteresser eller folkelig opbakning i vesten kunne FN ikke stille magt bag sine resolutioner. Endelig viste også FN's indsats i Bosnien i 1992-1995 (se s. 151), at FN ikke uden en væsentlig militærstyrke og et mandat, der tillod, at styrken blev anvendt, kunne standse større militære opgør i et område. Den amerikanske militære indsats i Bosnien i 1996 og i Kosovo og Serbien i 1999 (se s. 152), der satte en stopper for kampene i området, skete derfor inden for rammerne af NATO og med FN i en beskeden birolle.