

Krisestyring i FN

Carsten Staur, FN-ambassadør i Genève, Udenrigsministeriet,
carsta@um.dk

FN blev skabt i 1945 som et kollektivt sikkerhedssystem, der primært havde til opgave at sikre freden og undgå en ny Verdenskrig. Krisehåndtering i forhold til væbnede konflikter har således fra starten ligget i FN's DNA, og organisationen har haft rimelig succes med at løse opgaven. I 1950'erne udviklede FN's Sikkerhedsråd de fredsbevarende operationer til overvågning af fredsftaler (Suez 1956). Efter den Kolde Krig – og fiaskoerne i Rwanda og Srebrenica – har FN's fredsbevarende operationer i dag ret robuste og effektive mandater, som knytter an til FN's stigende engagement i fredsopbygning og udvikling af institutioner i skrøbelige stater. Men krisehåndtering er ikke kun et spørgsmål om væbnede konflikter. Klimaændringer, migration og globale pandemier som SARS og Ebola er stadig større globale risikofaktorer, som over de næste årtier truer med at destabilisere mange lande. FN har en vigtig opgave i at forhindre en sådan forøgelse af det globale kriseniveau.

De Forenede Nationer (FN) er skabt til krisehåndtering. I første række som et kollektivt sikkerhedssystem, der nu gennem mere end 70 år har skullet håndtere væbnede konflikter mellem lande, og senere også mere omfattende konflikter internt i lande, der kan true med at destabilisere de umiddelbare naboer eller en hel region. Den aktuelle krise i Syrien og dennes regionale konsekvenser – og konsekvenserne langt ud over det umiddelbare nærområde – er et eksempel på FN's rolle i international krisestyring. Ikke mindst

Sikkerhedsrådet sætter grænser for, hvad FN kan, men organisationen har mange instrumenter til sin rådighed inden for de givne rammer.

»Kriser« i FN-sammenhæng er imidlertid ikke længere kun af væbnet karakter. Det moderne krisebegreb må udvides til også at omfatte langsomt ændrede rammevilkår, der udløser krisesyntomer – som globale klimaændringer som følge af ændrede nedbørsforhold, stigende middeltemperatur og øget vandstand i verdenshavene, der gradvis vil ændre livsvilkårene for millioner af mennesker. Det er FN's opgave her at skabe rammerne for den bæredygtighedsstrategi, der er eneste svar på sigt, samtidig med at man må håndtere de globale migrationsstrømme, der givet vil blive øget de kommende år, også som følge af klimaændringerne.

Og så er der de nye internationale sundhedskriser, der i løbet af meget kort tid formår at skabe global panik. Antallet af pandemier er stigende, og både øget samhandel og stigende international turisme er med til at sikre, at smitte kan spredes med stor hastighed verden over. Nye patogener melder sig stadig oftere, og velkendte genopstår i nye sammenhænge. Ebola-krisen i 2014-15 er et eksempel på en international krise, hvor FN forventedes

at udvise lederskab, men hvor det tog tid at komme op i omdrejninger.

Væbnede konflikter, klimaændringer, migrationsstrømme og pandemier stiller forskellige krav til FN's krisestyring. Det traktatmæssige grundlag og de konkrete instrumenter, der er til rådighed, er meget forskellige afhængig af krisens karakter. Men den helt store udfordring er de flerstrengede kriser, hvor forskellige forløb kører sammen og gensidigt understøtter en nedadgående spiral, som for alvor kan sætte FN og det internationale system under pres.

»Aldrig mere krig«

FN blev til i de sidste krigsår under Anden Verdenskrig – i 1944-45 – hvor fokus helt overvejende var på verdensorganisationens rolle som kollektivt sikkerhedssystem. Folkeforbundet (1920-46) var, efter en relativt god start i 1920'erne, gennem det næste årti løbet ind i den ene ødelæggende krise efter den anden (Manchuriet, Etiopien, Tjekkoslovakiet) og fremstod ved krigens begyndelse som helt irrelevant. En væsentlig del af problemet var Forbundets manglende evne til at omsætte de globale magtforhold mellem landene, baseret på disses økonomiske og militære vægt, til et mellemstatsligt samarbejde, hvor alle stater som udgangspunkt var lige. Hvert land, én stemme var et smukt princip, men ikke særlig hjælpsomt som grundlag for et kollektivt sikkerhedssystem, hvor der nødvendigvis måtte tages højde for de enkelte aktørers magt og interesser. Den konklusion, der tegnede sig under de forberedende forhandlinger i Dumbarton Oaks i 1944, var derfor også, at det var nødvendigt at tage udgangspunkt i de reelle magtforhold i verden, når man fastlagde FN's *governance*-struktur. FN blev således fra starten svøbt i realpolitikens klæder og lagt i stormagternes vugge; det var en forudsætning for, at det nye kollektive sikkerhedssystem kunne overleve, når det blev konfronteret med den globale magtpolitik (Staur, 2013: 23ff).

Dette kom til udtryk gennem etableringen af en vetoet for de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet (USA, Storbritannien, Frankrig, Sovjetunionen og Kina). Vetoet sikrede, at de daværende stormagter fik kontrol over det kollektive sikkerhedssystem, og at de hver især fik mulighed for at blokere den autorisation af magtanvendelse, som i henhold til FN-Pagtens kapitel VII var Rådets helt afgørende magtbeføjelse. Bortset fra enhver stats ret til selvforsvar, hvis den bliver angrebet – som blev eksplicit udtrykt i Pagtens artikel 51, og som også omfatter angreb fra ikke-statslige aktører som ISIL – forudsætter folkeretten *sensu stricto* en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, for at en eller flere stater magtanvendelse over for andre stater er lovlig. Begrundelsen vil sædvanligvis være, at det eller de pågældende lande efter Rådets opfattelse, som det formuleres i FN-Pagtens artikel 39, »er en trussel mod freden eller har gjort sig skyldig i fredsbrud eller en angrebshandling« (Staur, 2013: 69ff).

Vetoet indebærer, at FN og Sikkerhedsrådet i praksis kun griber ind, når de fem faste medlemmer er enige om det. I modsat fald er Rådet handlingslammet, hvilket kan fremstå mere eller mindre synligt, alt efter om de øvrige faste medlemmer i praksis affinder sig med situationen – eks. USA's historiske beskyttelse af Israel i Sikkerhedsrådet, som sjældent udfordres af andre – eller om de vælger at synliggøre uenigheden ved at fremtvinge et veto, som det er sket i en række tilfælde i forhold til konflikten i Syrien (i form af russisk-kinesisk dobbelt-veto).

FN råder ikke over egne militære styrker, der kan sættes ind, hvis Sikkerhedsrådet efter Pagtens artikel 42 bemyndiger en militær indsats – »ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige« – mod et medlemsland, som Rådet finder er en trussel mod freden. Det betyder, at initiativet så overgår til de medlemslande, der ønsker at udnytte bemyndigelsen, som USA

gjorde det under Koreakrigen 1950-53, og igen under den første Golf-krig i 1990-91, og som NATO, UK og Frankrig med amerikansk opbakning gjorde det i Libyen i 2011. Det er ikke lige gyldigt, om der er et sådant »mandat« fra Sikkerhedsrådet. Det kan tværtimod have ganske stor betydning i de politiske beslutningsprocesser, som Irak-krigen i 2003 viste meget klart. Danmark var ikke det eneste land, hvor der er politisk uenighed om, hvorvidt der forelå et sådant mandat.

Bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet til militær indgriben over for et medlemsland er imidlertid ofte det sidste – og selvsagt nærmest ultimative – led i en lang række reaktionsmuligheder fra FN's side. Før det kommer så vidt, vil man normalt forsøge at løse problemerne gennem stadig stigende internationalt pres på det land, der ses som »skyldigt« i en aggressiv handling. En sådan kan, ud over et formelt militært angreb, også bestå af massive menneskerettighedskrænkelser eller truende folkedrab, sponsering af terrorisme, udvikling af atomvåben eller ved cyberangreb (hvor bevisbyrden imidlertid er et problem). Rådet vil normalt ofte gøre brug af sanktionsinstrumenter, som man gjorde det over for Irak i 1990'erne (»Oil for Food«) eller indtil for nyligt over for Irans atomvåbenprogram. FN-sanktioner kan være af handelspolitisk karakter eller gå målrettet efter enkeltpersoner, gennem beslaglæggelse af bankkonti og individuelle rejseforbud.

FN-Pagtens »trusler mod freden« er et begreb under fortsat udvikling. Sikkerhedsrådets reaktioner på medlemslandes handlinger er politisk betingede. Mindre forseelser kan medføre skarpe reaktioner, hvis Rådet er enigt om det. Massive menneskerettighedskrænkelser, brug af giftgas og tøndebomber kan, som tilfældet Syrien med al tydelighed viser, gå nærmest upåttalt hen, i hvert fald i en periode – alene betinget af, hvem der holder med eller er strategiske allierede med hvem.

Fredsbevarende indsatser – klassisk FN, men stadig stort behov

Mens FN ikke har megen kontrol over, hvordan Sikkerhedsrådsmandater til andre bliver udført, styrer organisationen selv de fredsbevarende indsatser. Fredsbevarende operationer har ikke noget grundlag i FN-Pagten, men blev udviklet og bragt i anvendelse første gang med etableringen af UNEF (*UN Emergency Force*) efter Suez-krisen i 1956 for at overvåge våbenstilstandsftalen mellem Israel og Egypten. De første tropper på jorden var fra Colombia, Danmark og Norge. Herefter fulgte en række andre fredsbevarende operationer især i Cypern, Sinai, Golan-højderne og Libanon, som alle havde til formål at overvåge våbenhvile- eller fredsftaler. Det store gennembrud for FN kom efter Murens fald, hvor ophøret af den Kolde Krig åbnede op for større aktivisme i Sikkerhedsrådet, og ikke længere kun i forhold til konflikter mellem lande, men også større konflikter internt i lande. Det drejede sig heller ikke længere kun om aftaleovervågning og påtale af brud på aftaler – men i stigende grad også om at dæmpe igangværende konflikter og forhindre genopblussen.

Indsatserne i Somalia, Rwanda og på Balkan i 1990'erne viste, hvor uegnet det klassiske FN-fredsbevarende koncept var, når det blev konfronteret med aktive kamphandlinger. 400 hollandske FN-soldater måtte se til under folkedrabet i Srebrenica i juli 1995, da de ikke havde mandat til at gribe ind. Problemerne førte til en gennemgribende ændring af konceptet – og til en gradvis styrkelse af FN-troppernes mandater over de seneste 10-15 år, ikke mindst i forhold til beskyttelsen af civile. Mandaterne er nu langt mere robuste og tropperne bedre udrustede.

De nu 16 FN-fredsbevarende operationer, som især er at finde i Afrika og Mellemøsten, fremstår i dag som FN's primære krisestyringsinstrument i forhold til væbnede konflikter. Operationerne omfatter i alt 125.000

mand, primært soldater og politifolk, og det samlede budget er på 8,3 mia. USD.

Operationerne ledes hver især af en særlig repræsentant for generalsekretæren (SRSG – den stilling, som Ellen Margrethe Løj nu har i Sydsudan, hvor UNMISS-styrken er på ca. 15.000 mand), som på den militære side bistås af en Force Commander (den funktion, som generalmajor Michael Lollesgaard har i Mali-operationen, MINUSMA). På centralt hold koordineres indsatserne i FN's *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), med logistisk støtte fra *Department of Field Support* (DFS). Det er tale om meget omkostningseffektive operationer, der styres af en begrænset stab i hovedkvarteret.

Men netop det skaber også problemer. FN-styrkerne er ofte få og små i forhold til deres indsatsområder – Den Demokratiske Republik Congo er lige så stor som Vesteuropa, og FN skal klare opgaverne med 23.000 mand. Der mangler ofte helikopterkapacitet til at flytte tropperne hurtigt rundt i landet, ligesom medlemslandene heller ikke altid er lige indstillet på at dele efterretningsoplysninger med FN. En »stykkpris« pr. FN-soldat eller politimand på under 70.000 USD årligt ser ud som godt købmandskab, ikke mindst når man tænker på, at en amerikansk kampsoldat i Irak eller Afghanistan koster mindst femten gange så meget. FN betaler medlemslandene for at stille tropper til rådighed – men kompensationen dækker gennemsnitsomkostninger og ligger meget langt fra de omkostninger, som f.eks. Danmark ville have.

Til gengæld er kompensationen nok mere attraktiv for f.eks. afrikanske eller asiatiske troppebidragsydere, men det er ikke hele forklaringen på, at der er relativt få vestlige lande blandt de store troppebidragsydere. Vanskelige arbejdsvilkår, sundhedsrisici og komplicerede kommandoforhold spiller også en rolle, når EU-landene samlet kun stiller med ca. 2 pct. af alle FN-styrker i Afrika.

FN-styrker er sammensat af bidrag fra mange lande – i alt bidrager over 120 lande; de fleste med ret små kontingenter. Der er mange kultursammenstød, og ledelsesfilosofien kan variere betragteligt. I nogle tilfælde er der også store forskelle i troppernes kvalitet og træning (Staur, 2013: 89ff).

Et særligt problem er, at FN-soldater i nogle operationer har opført sig på måder, der er helt uforeneligt med FN's værdigrundlag. Det har formentlig altid været tilfældet, men den øgede opmærksomhed om især seksuel udnyttelse af børn i Den Centralafrikanske Republik har skabt fornyet fokus på dette problem og nødvendiggjort en kulegravning, som meget vel kan føre til yderligere afsløringer til stor skade for FN's og de fredbevarende operationers omdømme. Manglende muligheder fra FN's side til at retsforfølge de soldater, der er genstand for disse anklager, understreger kun problemet (UN News, 2016).

Trods de her nævnte problemer – at indsatsen af fredsbevarende FN-tropper er en politisk beslutning, der forudsætter enighed mellem de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, at troppesammensætningen ikke altid er optimal, at effektiviteten i indsatsen udfordres af kultursammenstød, at man ofte mangler efterretningsoplysninger, og at troppemobiliteten er begrænset – er FN's fredsbevarende indsatser et særdeles vigtigt bidrag til den bredere globale krisestyring. FN-tropperne kan fortsat overvåge overholdelsen af aftaler, men vigtigere er, at de kan dæmpe konfliktniveauet og i stigende grad, afhængig af mandater og kapacitet, er i stand til at gribe ind over for nogle af konfliktens aktører. Det har betydning, ikke bare i den konkrete konflikt, FN-operationerne går ind i, men også i en bredere regional sammenhæng, hvor FN-indsatserne kan være med til at forhindre, at lokale konflikter spredt sig til nabolandene.

Fredsopbygning – man må fremad for ikke at falde tilbage

Reformerne af FN's fredsbevarende arbejde efter år 2000 skabte også grundlag for en mere målrettet indsats i forhold til næste led i fødekæden: hvordan undgår man, at de konflikter, man med forskellige midler søger at løse, ikke bare stabiliseres, men tilføjes nogle positive dynamikker, der gør konfliktens parter interesserede i en positiv udvikling fremad? Hvordan bygger man freden – og sikrer, at der er en tilstrækkelig stærk bevægelse fremad, så man undgår at falde tilbage i konflikt?

Disse spørgsmål har været dominerende i FN-diskussionerne over de sidste 10-15 år. De fredsbevarende operationer er blevet gjort mere bredspektrede og komplekse med henblik på at udvide tilgangen, så den nu også omfatter politiske processer, menneskerettighedsudviklingen, kapacitetsopbygning af lokale institutioner, og jobskabelse for tidl. kombattanter. I takt med at de fredsbevarende operationer når deres mål og får skabt stabilitet – ofte i takt med at der bliver mindre behov for akut nødhjælp, og de humanitære indsatser derfor også reduceres – er det vigtigt, at andre aktører står parat til at hjælpe til med en fortsat positiv udvikling. Kært barn har mange navne, og man taler her om både fredsopbygning, genopbygning, statsopbygning, *nation building* og *early recovery* som overskrifter for den indsats, der skal bygge bro hen imod politisk stabilitet og økonomisk vækst og udvikling.

FN har gode muligheder for at spille en ledende rolle i disse processer, først og fremmest fordi mange af FN-organisationerne, som det ofte fremhæves, er til stede både før, under og efter en konflikt. Men også fordi FN i høj grad fokuserer på at bistå med den kapacitetsopbygning af offentlige institutioner, der er afgørende for stabiliteten: nationale parlamenter, centraladministrationen, lokalforvaltningsstrukturen, retssektoeren, inkl.

domstolssystem, politi og fængselsvæsen, sundheds- og uddannelsessystemerne og den samlede nationale udviklingsplanlægning. FN er ikke alene på disse områder; Verdensbanken og bilaterale donorlande bidrager også, men FN-organisationerne har som oftest langt flere medarbejdere på stedet, og også stor erfaring med at bygge bro fra nødhjælp til udvikling (bl.a. UNICEF og WFP arbejder på begge områder).

Svagheden er, at FN er et system, ikke én organisation. Der er omkring 30 FN-organisationer, der arbejder med udvikling og nødhjælp. De har hver deres mandat, program, politiske prioriteringer og finansiering. Af de ca. 25 mia. USD, FN-systemet hvert år investerer i nødhjælp og udvikling, kommer langt størstedelen fra frivillige bidrag, primært fra 15-20 OECD-lande og ofte i form af øremærkede bidrag på projektniveau. Denne finansieringsmodel er ikke befordrende for et optimalt samarbejde mellem de enkelte FN-organisationer: organisationerne vil uundgåeligt i første række fokusere på egne opgaver og sikring af egen finansiering, og først i næste ombæring på systemets samlede interesser.

Der er gjort mange forsøg på at styrke sammenhæng og samarbejde i FN-systemet: ved at styrke koordinationsfunktionen hos FN's Resident Coordinator og Humanitarian Coordinator, gennem fælles programmering, fundraising og rapportering, ved etablering af landefonde og gennem reformer, der kan styrke »One UN« på landeniveau. Resultaterne peger klart i retning af fremskridt og bedre koordination mellem organisationerne – og dermed også bedre resultater på systemniveau. Men det er stadig en opgave, der er noget op ad bakke, når finansieringsmodaliteterne og de grundlæggende incitamentsstrukturer ikke ændres afgørende (Jenks og Jones, 2013).

FN har alligevel en helt central funktion i fredsopbygningsindsatserne, som ingen an-

dre kan udføre. Situationen umiddelbart efter en konflikt er ofte præget af dyb mistillid mellem parterne, og det er svært at forhindre de mange afvæbnede kombattanter i at gå ud i baghaven og grave våbnene op. Det kræver hurtige og mærkbare fremskridt på uddannelses- og sundhedsområdet, så de enkelte familier klart mærker forskellen til før. Det kræver også øget fysisk sikkerhed og beskæftigelsesmuligheder og dertil også, at de skrøbelige politiske processer er inklusive, og at man undgår, at nogen taber ansigt. Ofte vil det kun være FN, der har den historiske »track record«, tilliden hos parterne, tilstedeværelsen ude i landet og de mange forskellige instrumenter, der her skal bringes i spil. Det gør også FN-systemet bedre egnet end andre aktører til generelt at påtage sig en ledende og koordinerende rolle i skrøbelige stater (*fragile states*). Det er her, FN har sine stærkeste komparative fordele i forhold til andre udviklingsaktører.

Skrøbelighed er af Verdensbanken defineret som »*lack of capacity, accountability, or legitimacy to mediate relations between citizen groups and between citizens and the state, making them vulnerable to violence*« (WB, 2011: xvi). At modvirke skrøbelighed og styrke modstandskraften (*resilience*) over for forskellige samfundsmæssige chok og konflikter er helt afgørende for den politiske stabilitet. Det kræver som nævnt, at der arbejdes målrettet med styrkelse af kapacitetsopbygning af centrale samfundsinstitutioner, men også at der opbygges et aktivt og stærkt civilsamfund og mekanismer, der politisk og juridisk kan håndtere konflikter mellem forskellige grupper i samfundet.

Da Ban Ki-moon i 2012 indledte sin anden 5-årige embedsperiode som FN's generalsekretær, var det med en klar konfliktforebyggelsesdagsorden. Det var – og er – langt mere livsbesparende og i enhver henseende bedre og billigere at forebygge konflikter end at løse dem, når det først er gået galt. Det er

også sværere at vise resultaterne frem. Hvordan »beviser« man, at diplomatiske indsatser har afværget en truende borgerkrig, når bare antydningen heraf måske kan være destabiliserende? FN's generalsekretær har en betydelig »*convening power*«, og det, der betegnes som »*the good offices of the Secretary-General*«, giver ham muligheder for at intervenere på et tidligt tidspunkt og forsøge at finde de diplomatiske løsninger, der gør det muligt at skabe win-win-situationer. Det er diplomatisk børnelærdom, at man så vidt muligt skal undgå nulsumsspil, og at løsninger ofte er at finde i den formel, der normalt tillægges general Eisenhower: »If you can't solve a problem, expand it.« Denne tilgang ligger grundfæstet i FN's arbejdsform.

Konflikten i Syrien

FN's arbejde med krisestyring og samspillet mellem de forskellige instrumenter i forsøget på at løse op for en stadig stærkere og mere indædt konflikt kan måske mest aktuelt illustreres med konflikten i Syrien.

Det arabiske forår startede i Tunesien i 2011 og spredte sig herefter til andre dele af Nordafrika og Mellemøsten, og også til Syrien, hvor Assad-regimet slog hårdt ned på den begyndende folkelige opposition. Det var tydeligt, at konflikten i Syrien hurtigt kom ud af kontrol. Sikkerhedsrådet var handlingslammet, idet Rusland (støttet af Kina) holdt hånden over Assad-regimet og blokerede for, at Rådets flertal kunne tage skridt, der for alvor kunne presse Assad. Hertil kom, at konflikten også hurtigt blev en stedfortræderkrig (»proxy war«) mellem Iran og Saudi Arabien, mellem sunni- og shia-interesser, og med tyrkisk deltagelse ikke mindst i forhold til håndteringen af det kurdiske spørgsmål. Terrorgruppen Islamisk Stat (ISIL/Daesh) har ikke mindst gennem konflikten i Syrien været i stand til at vokse kraftigt og udvikle sig til en væsentlig ikke-statslig aktør, med over 25.000 *foreign fighters* til at hjælpe sig. I dag, fem år efter, står vi med over 300.000 dræbte, over 1 mil-

lion sårede, over 4 millioner flygtninge i nabolandene og med yderligere over 7 millioner internt fordrevne i Syrien. Og et stigende pres af syriske flygtninge mod Europa.

FN's Undersøgelseskommission for Syrien har dokumenteret i detaljer, hvordan alle konfliktens parter har begået krigsforbrydelser. Assad-regimet har gjort brug af kemiske våben – og en FN-operation har sikret, at disse våben er blevet destrueret, bl.a. med dansk hjælp. FN's nødhjælpsprogrammer har anlagt en »Whole of Syria«-tilgang, der sikrer nødhjælp til konfliktområder inde i Syrien, både fra Tyrkiet og Jordan. Det er også lykkedes FN at nå frem med nødhjælpskonvojer til de belejrede områder i Syrien, hvor mere end 460.000 mennesker har hårdt brug for hjælp. Det sker i samarbejde med Røde Kors og mange andre humanitære organisationer, men uden FN's ledelse og konstante forhandlinger med Assad-regimet om humanitær adgang havde det næppe været muligt at få forsyninger frem i det omfang, det er sket.

Og selv om Sikkerhedsrådet i hvert fald indtil for nylig har været handlingslammet, har FN's Menneskerettighedsråd siden konfliktens start jævnlige behandlet menneskerettighedssituationen i Syrien og fordømt overgreb på menneskerettighederne. Den seneste rapport fra Undersøgelseskommissionen har dokumenteret omfattende civile tab som følge af måneders sovjetiske luftbombardementer (OHCHR, 2016).

Alt i alt er FN således særdeles aktiv i og omkring Syrien. Mest centralt på den politiske scene, hvor stjernediplomater som først Kofi Annan, senere Lakhdar Brahimi og nu Staffan de Mistura på generalsekretærens vegne forsøger at skabe grundlaget for en politisk proces i Syrien, hvis spor er blevet defineret af Sikkerhedsrådet i december 2015: skabelse af en »new governance« i en overgangsperiode og herefter udarbejdelse af en ny forfatning og frie valg. Der er mange tvetydigheder

i Sikkerhedsrådsresolutionen, og de fem faste medlemmer har stadig forskellige holdninger til, om præsident Assad kan blive en del af løsningen eller ej. Der er til gengæld enighed om, at ISIL/Daesh ikke indgår i en løsning, men må nedkæmpes militært (SCR, 2015).

Selv om der givet fortsat vil komme tilbagelag, synes der nu at være mulighed for at bringe en politisk løsning fremad. Det skyldes formentlig, at udviklingen over det seneste års tid har ændret det storpolitiske »regnestykke« omkring Syrien: Ruslands militære engagement er ikke gratis, og man er nødt til at tænke mere i exit-strategier. ISIL/Daesh' fremmarch synes at være standset både i Irak og Syrien, og en egentlig »sejr« over Daesh kan dermed være inden for rækkevidde. Og endelig har den europæiske flygtninge- og migrationskrise knyttet udviklingen i Syrien og i nærområderne (især Tyrkiet, Jordan og Libanon) meget tæt til europæiske problemer – og skabt øget politisk vilje til at styrke de forskellige indsatser i og omkring Syrien. Det gælder også i forhold til finansieringen af de humanitære indsatser, hvor det på Syrien-donorkonferencen i London den 4. februar lykkedes at mobilisere 11 mia. USD, hvoraf de 5,8 mia. allerede i 2016.

I klassisk FN-stil har man nørklet med formler, der kan bringe parter sammen, der bestemt ikke ønsker at tale med hinanden. »Samtaler« i stedet for »møder«. »Proximity talks« i stedet for forhandlinger, så FN's forhandlere agerer mellemmand, i hvert fald i en periode. Inddragelse af så mange grupper og civilsamfundsaktører som muligt. Møder, tanker og ideer på kryds og tværs. Udvikling af personlige relationer og kontakter, hvoraf mange er gradvis bygget op gennem flere år. Dertil brug af »kontaktgrupper«, hvori de centrale regionale og ikke-regionale aktører indgår, her *International Syria Support Group*, der sikrer, at både information og politiske signaler kan gives den nødvendige fordeling.

Og hele tiden krydsreferencer til muligheden for at bruge et politisk momentum til også at øge den humanitære adgang til de belejrede områder og andre dele af Syrien, hvor der er behov for nødhjælp. Det forudsætter tæt kontakt mellem FN-aktørerne på de to områder.

Vigtigheden heraf understreges af den nære forbindelse mellem konfliktintensitet og de praktiske muligheder for at opnå humanitær adgang. Den primo marts indgåede aftale om ophør af fjendtligheder (*cessation of hostilities*, der er mere uformel end en våbenhvile) gør det praktisk muligt at få mere nødhjælp frem. Hvis det lykkes, vil det formentlig kunne overbevise nogen af parterne om, at det ikke bare er umagen værd, men også noget, man kan bygge videre på. Med mulighed for at skabe en positiv og opadgående spiral.

På et punkt er det dog blevet sværere. De fleste af FN's krisestyringsinstrumenter arbejder godt sammen og understøtter hinanden, men det gælder ikke kampen mod straffrihed (*impunity*). Etableringen af den Internationale Straffedomstol (ICC) i 2002 var et klart signal om, at det internationale samfund ikke længere ville tolerere straffrihed for de alvorligste forbrydelser, der findes: folkedrab, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Det er fra FN's side gjort klart, at man ikke kan acceptere, at der som led i fredsftaler indføres bestemmelser, der giver immunitet eller amnesti for sådanne forbrydelser. Det kan nok godt få nogle diktatorer med store schweiziske bankkonti til at forsøge at blive, hvor de er, frem for at søge asyl, hvis de bliver presset. Selv om virkeligheden nok er lidt mere fleksibel og præget af gråzoner, er der næppe tvivl om, i hvilken retning udviklingen går. Frygten for at skulle stå til ansvar for folkedrab og krigsforbrydelser kan meget vel også være en faktor i Syrien (Staur, 2013:192ff).

Fra COP 15 til COP 21 – og hvad så?

Et væsentligt argument i denne artikel er

som nævnt, at kriser – og krisestyring i FN-sammenhæng – ikke bare er noget, der skal ses i forbindelse med aktuelle væbnede eller voldelige konflikter, der skal håndteres på den korte bane, men at begrebet også må ses i en mere strukturel sammenhæng i forhold til fremtidige trusler, der vil kunne udløse konflikter hen ad vejen – med udgangspunkt i adgang til globale ressourcer og adgang til det globale fællesskab. Det første skal her eksemplificeres i forhold til klimaproblematikken og migrationsstrømme, det andet i forhold til risikoen for globale pandemier. Det er områder, hvor FN spiller en væsentlig rolle i mobiliseringen af et sammenhængende svar fra det internationale samfund.

Klimadagsordenen er vokset gradvis i omfang og styrke siden 1980'erne. Fremlæggelsen af stadig klarere videnskabelige rapporter fra FN's *Inter-governmental Panel on Climate Change* (IPCC) har efterladt meget lidt tvivl om betydningen af global opvarmning og om, at det, vi ser, er menneskeskabt, primært ved udledning af CO₂ og andre drivhusgasser. Det er helt afgørende, at stigningen i den globale middeltemperatur i år 2100 holdes under 2 grader celcius (C) i forhold til den førindustrielle middeltemperatur. Vi er på vej – men der er et stykke endnu. Under COP 21 i FN's Klimakonvention (UNFCCC) i Paris i december sidste år lykkedes det som bekendt at opnå enighed om en ny global klimaaftale, som i høj grad er baseret på de elementer, der blev bragt i spil under COP 15 i København i 2009. Trods målet om »well below 2 °C« og aspirationen om, hvis muligt, at nå helt ned på +1,5 °C, er realiteten, at man med de foreliggende nationale planer og den vedtagne aftale, der vil træde i kraft i 2020, er på kurs mod en stigning på +2,7-3 °C. Verdens befolkning vil samtidig udvikle sig fra nuværende 7,3 mia. mennesker til omkring 9,7 mia. i 2050 og måske 11,2 mia. i 2100. Stigningen vil primært ske i udviklingslandene, og halvdelen i Afrika (WPP, 2015).

Meget hænger således på den proces, der blev etableret i Paris for regelmæssigt fremover at skærpe aftalens indhold, baseret på den »stocktaking« af udviklingen, der vil finde sted hvert femte år, første gang i 2018. Implementeringen af aftalen vil forblive et nationalt ansvar, men med internationale rapporteringsforpligtelser.

FN har i høj grad drevet klimadagsordenen – både det evidensbaserede grundlag og argumentationen for nødvendigheden af et indgreb i den udvikling, der ellers var godt i gang, og selve forhandlingsprocessen siden Rio-topmødet og vedtagelsen af Klimakonventionen i 1992. I den forstand minder klimaspørgsmålet meget om håndteringen af andre lignende grænseoverskridende spørgsmål, som f.eks. nedbrydningen af ozonlaget, der i 1980'erne førte til Montreal-protokollen og indgreb over for udledningen af chlorofluorocarbons (CFC's) og andre ozonlagnedbrydende stoffer. Der er imidlertid størrelsesforholdet til forskel (Staur, 2013: 235 ff).

Udledningen af CO₂ og andre drivhusgasser hænger tæt sammen med de eksisterende vækstmodeller – og disses manglende indregning af de reelle miljø- og klimaomkostninger, også på længere sigt. Udviklingslandene ønsker adgang til ny teknologi og støtte til det, der i 2009-aftalen hed »meningsfulde udledningsbegrænsninger«. De peger på, at de gamle industrilande har nået til, hvor de nu er, i en situation, hvor energi var billig og kunne bruges uden begrænsninger. Nu er energi dyrere, og der er grænser for, hvor meget og hvad man kan tillade sig at bruge. Det ønsker udviklingslandene kompensation for, og der er derfor etableret en årlig global ramme på 100 mia. USD, som skal bruges til det formål (Staur, 2013: 246).

Det er ikke mange penge i det store billede. Derfor vil de nødvendige omstillingsprocesser i retning af en mere bæredygtig global økonomi også ske på markedsvilkår og som led

i kommerciel spredning af ny teknologi. Det kan godt ende med at være en fordel for de nye vækstøkonomier og andre udviklingslande, at de vil kunne »leapfrogge« og springe teknologiske udviklingstrin over. Men det forudsætter, at de rige lande i Vesten ikke stiller hindringer i vejen for kommerciel teknologi-overførsel eller gør forsøg på at bruge miljøkrav og -standarder som tekniske handelshindringer, der kan spille negativt ind i transformationsprocesserne i udviklingslandene.

Uanset om det lykkes at reducere stigningen i middeltemperaturen til +1,5-2 °C, vil de kommende årtiers klimaændringer ikke kunne undgå at indvirke negativt på udviklingen i mange lande. Vandstanden i verdenshavene vil stige, og det vil påvirke kystområder i mange lande, også fattige kystnære millionbyer i den tredje verden. Nedbørsmønstre vil ændre sig. Vejrfænomener som storme og orkaner vil blive hyppigere i nogle dele af verden, samtidig med at tørke og temperaturstigninger vil ændre vilkårene for afgrødedyrkning andre steder. De processer lader sig ikke længere standse, og der vil være brug for store investeringer i klimatilpasninger til denne »new normal«.

En af de effekter, der trænger sig på, er klimaændringernes betydning for globale migrationsmønstre. Der er i dag omkr. 20 mio. flygtninge i verden, men der er omkring 230 mio. migranter (IOM, 2015). Det tal vil stige alene som følge af globaliseringen – flere danskere vil også søge ud, mod London, New York – eller Bourgogne. Men mange flere vil søge mod Europa, USA og de nye vækstcentre, ikke mindst fra Mellemøsten og Afrika, hvis befolkning vil blive mere end fordoblet fra 2015 til 2050, fra 1,2 mia. til 2,5 mia. (WPP, 2015). Det gælder i sagens natur ikke mindst, hvis vækstperspektiverne begrænses i de lande, folk bor i. Forskellen mellem 5 pct. årlig vækst og 3 pct. årlig vækst er, at økonomien fordobles på enten 14 eller 24 år. Hvis befolkningsstilvæksten samtidig nærmer

sig 3 pct., vil indkomsten pr. indbygger ikke ændre sig meget.

Hvis klimaændringer samtidig i større omfang fjerner menneskers produktions- og livsgrundlag, er det ikke usandsynligt, at flere vil flytte på sig. En stor del af migrationsstrømmene vil være interne i de enkelte lande, hvor folk i stigende omfang vil søge mod de store byer og et bedre liv. Men en del vil være grænseoverskridende og i et vist omfang også gå fra én verdensdel til en anden.

Denne udvikling gør det tvingende nødvendigt internationalt – og dermed for FN – at forholde sig til migrationsproblematikken. Det vil imidlertid kræve nye strukturer i og omkring FN-systemet.

FN har et meget velfungerende system på flygtningeområdet, med et klart mandat for Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR), baseret på Flygtningekonventionen fra 1951. Der er klare internationale spilleregler, der pålægger lande at tage imod flygtninge, baseret på en definition, hvorefter de pågældende skal have »*a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*« (art. A.2) og dermed behov for international beskyttelse. Lande må ikke tilbagesende (refoulere) flygtninge, der vil blive udsat for forfølgelse i deres hjemland, men må godt tilbagesende asylansøgere, som efter prøvelse af deres asylkrav ikke findes at have behov den beskyttelse, som flygtningestatus giver.

For migranter er situationen en anden. De har ikke noget krav på at blive modtaget i det land, de kommer til. Tværtimod er det det pågældende lands suveræne afgørelse, om det vil tage imod en migrant, eller afvise og tilbagesende denne. Der er ikke noget at sige til, at mange migranter søger at påberåbe sig forfølgelses- og flygtningestatus, også hvor dette er klart ubegrundet.

De store flygtninge- og migrantstrømme, man i 2015 har set over Middelhavet, har været blandede. Der har været mange flygtninge fra krigen i Syrien, og både flygtninge og migranter fra Irak, Afghanistan og Afrikas Horn, samtidig med en del overvejende migranter fra Vestafrika. *International Organization for Migration* (IOM) står uden for FN-systemet, selv om IOM i praksis samarbejder med UNHCR og andre FN-organisationer og deltager i koordinerende organer på det humanitære område. IOM har imidlertid ikke noget konventionsgrundlag at arbejde på, og organisationen har ind imellem lidt svært ved at definere sit grundlag og sin rolle. I forhold til den aktuelle flygtninge- og migrationskrise i Europa, men også på længere sigt i forhold til globaliseringen og den forventede stadig mere udbredte bevægelse i den globale arbejdsstyrke, er der klart behov for en styrkelse af FN-systemets håndtering af migration. En bredt dækkende migrationskonvention kunne være en mulighed, men det helt afgørende vil være, at det internationale system – og FN – finder modeller for at begrænse de spontane (illegale) migrationsstrømme og til gengæld styrke legale migrationsordninger. En markant styrkelse af den globale indsats mod menneskesmuglere og bredere mod grænseoverskridende kriminalitet vil også være nødvendig.

Ebola og manglen på kontrol

Ebola-krisen i Vestafrika (Liberia, Guinea og Sierra Leone) kostede over 11.000 mennesker livet i 2014-15. Selve Ebola-smitten overføres ved personlig kontakt, modsat luftbåren influenza-smitte, og sygdommen er derfor relativt let at bekæmpe. At det ikke lykkedes, skyldtes primært meget svage sundhedssystemer i de tre lande – og at Verdenssundhedsorganisationen (WHO) overså de indledende faresignaler og indledningsvis var for langsom til at reagere. Det drager man nu læren af. Der er en lang række reformer i gang, der skal styrke det internationale kriseberejdskab på sundhedsområdet og sikre, at WHO rea-

gerer langt tidligere og mere effektivt på nye pandemier. Det stiller krav om et styrket personaleberedskab, en »Contingency Fund«, der hurtigt kan finansiere de nødvendige indsatser, og en større fokus på, at alle verdens lande lever op til de vedtagne *International Health Regulations*, IHR (WHO, 2015).

Det bliver der også brug for. De sidste 10-15 år har der på globalt plan været en markant stigning i antallet af pandemier – og ikke mindst pandemier med høj dødelighed. Mest skræmmende var SARS-epidemien i 2003 (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), der opstod i det sydlige Kina. Der var – og er – ingen vaccine mod SARS-virussen, men det lykkedes på få måneder at få kontrol med sygdommen gennem isolation af smittede og simple adfærdsændringer. SARS viste, at det er muligt for det internationale samfund at handle hurtigt, når det gælder. Men den situation står noget alene.

Under Ebola-krisen så man internationale luftfartselskaber indstille flyvninger også til lande i Afrika, der ikke var berørt af krisen. Man så en gennemgribende frygt for det ukendte, frygt for, at smitten ville sprede sig og mutere – og at det sikreste derfor var at afbryde forbindelserne og gå i flyverskjul. Det lover ikke godt for den næste, farlige og luftbårne virus.

Samtidig ser vi nu en stigende resistens over for penicillin. Det har været forudset fra starten, at bakterier ville udvikle resistens. Men overforbruget af antibiotika i fødevarerproduktionen, manglende hygiejne på hospitaler og mange menneskers misforståede brug af antibiotika har i høj grad været med til at fremskynde processen. Der er undersøgelser, der forudsiger, at der i 2050 på globalt plan vil være over 10 millioner dødsfald årligt som følge af antimikrobiel resistens (AMR). Det vil gøre AMR til en større sundhedstrussel end kræft.

Det afgørende er, at pandemier og bakteriere-sistens ikke kun er sundhedsspørgsmål. Det er udviklingstræk, der vil få store økonomiske og sociale konsekvenser, hvis eller når det går galt. Moderne samfund hader at miste kontrollen. Terrorangreb er kontroltab. Spontane migranter i Europa er kontroltab. Pandemier er kontroltab. Og kontroltab leder til panik og usikkerhed. Den politiske værktøjskasse er pludselig halvtom, og intet virker rigtigt.

Liberia var i 2014 på vej til at komme sig efter 14 års borgerkrig, der sluttede i 2003. Det tager tid at komme tilbage i sporet, når en fjerdedel af befolkningen har været på flugt i mange år. Nu er det hele slået tilbage af Ebola-krisen. Den nye Zika-virus spredtes af myg, der elsker varme, så global opvarmning er lige, hvad der skal til for at den spredes mere effektivt. Stigende temperaturer skaber nye betingelser for mange smittebærere, også for dengue-feber og malaria.

Vigtigt at Danmark har kapacitet til at engagere sig aktivt i FNs krisehåndtering

På den måde hænger konflikter, klimaændringer, migration og nye sundhedsrisici sammen i det globale krisebillede. FN står centralt placeret i krisestyningen. Bedst på det klassiske konfliktområde, hvor FN-systemet har en effektiv *governance*-funktion i form af Sikkerhedsrådet, som trods sine mange fejl og mangler, har den magt, man kun kan få, når verdens stærkeste militære og økonomiske magter sidder på første række. Her er FN *hard power*.

På klimaområdet er FN primært *convenor* – og afhængig af, at det videnskabelige grundlag for handling bakkes op af erhvervs-liv, borgere og i sidste ende politikerne, og at man kan undgå, at det forhold, at nogen »snyder«, får alle andre til også at løfte foden fra speederen. FN har ingen magt at sætte bag ordene, hverken direkte eller indirekte. Når man ser på klimaskeptikere og -fornægttere i

dele af det amerikanske politiske system, kan man godt få sine bange anelser.

I forhold til migration – modsat flygtninge – mangler FN i høj grad instrumenter, både normativt og operationelt. Det haster med at få dette rettet op. Hvad angår pandemier og andre sundhedstrusler er FN's primære udfordring at sikre et globalt samarbejde om vacciner og medicin, og at hjælpe de skrøbelige lande med at opbygge rimeligt robuste sundhedssystemer. Og så ellers at fastholde rationaliteten og det kølige overblik, også når panikken breder sig og man kommer under massivt pres, politisk og mediemæssigt. Det er let at sætte rygter i gang. Det er fortvivlende besværligt for ansvarlige myndigheder at dementere dem hurtigt og sikkert nok.

FN er skabt til krisestyring. Men kriserne er mange, de hænger tæt sammen, og de bliver ikke færre eller mindre komplicerede fremover. Det er godt, at FN har venner – og medlemslande – som Danmark, der kan hjælpe med til at skille klinten fra hveden. Det er derfor også vigtigt, at det danske Udenrigsministerium har kapacitet til, sammen med andre dele af centraladministrationen og andre danske interessenter, at engagere sig aktivt i FN's bredspektrede krisehåndtering. Der står meget på spil.

Litteratur

- Jenks, Bruce og Bruce Jones (2013), *United Nations Development at a Crossroads*, Center on International Cooperation, New York: New York University.
- OHCHR (2016), *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, 11 February 2016 (A/HRC/31/68).
- IOM (2015), *World Migration Report 2015*, Geneva: International Organization for Migration.
- SCR (2015), *Security Council Resolution 2254, 18 December 2015*, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf.
- Staur, Carsten (2013), *Shared Responsibility. The United Nations in the Age of Globalization*, Montreal McGill-Queen's University Press (sm. m. DJØF Publishing).
- UN News (2016), *news release 29 January 2016*, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53120#.Vt-wthFRwaUI.
- WB (2011), *Conflict, Security and Development*, World Development Report, Washington D.C.: World Bank.
- WHO (2015), *Report of the Ebola Interim Assessment Panel (Stocking-report)*, Geneva: World Health Organization, www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf.
- WPP (2015), *World Population Prospects. The 2015 Revision*, New York 2015, United Nations.