

Folketinget

Sekretariatet for Udenrigsudvalget

31. maj 2005

J.nr. 224

Udenrigsudvalgets ekspertmøde om FN-reformer onsdag den 11. maj 2005 i vær. 2-133

Udenrigsudvalget afholdt den 11. maj et ekspertmøde om FN-reformer. Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget var ligeledes inviteret til at deltage i mødet. Anledningen var den række af rapporter, der var blevet udarbejdet om **tidens globale udfordringer** som led i forberedelserne af **topmødet i september** i New York. På topmødet skal stats- og regeringschefer mødes for at gøre **sa tus over FN's Millenniumerklæring**. Ekspertmødet tog først og fremmest udgangspunkt i **FN's generalsekretær Kofi Annans anbefalinger vedrørende de globale udfordringer, der er fremsat i rapporten "In larger freedom: towards development, security and human rights for all", marts 2005**. Rapporten lagde op til at styrke samarbejdet om fred, udvikling og menneskerettigheder og fremhævede behovet for at få gennemført de nødvendige reformer af FN. Ekspertmødet var på den baggrund opdelt i fire temaer. Hvert tema blev introduceret af en ekspert på området, efterfulgt af spørgsmål og svar fra medlemmerne. De fire temaer var

- Reform af FN-systemet ved multilateral chef **ambassadør Ole Moesby**, Udenrigsministeriet,
- Sikkerhedsspørgsmål i bredere forstand ved **forskningsdirektør Espen Barth Eide**, Norsk Udenrigspolitisk Institut,
- Udviklingsspørgsmål, herunder opfyldelse af 2015-målene ved **direktør Poul Grosen**, UNDP's nordiske kontor,
- Menneskerettigheder ved **ambassadør Tyge Lehmann**, Udenrigsministeriet.

Reform af FN-systemet

Der havde i årevis pågået drøftelser om en **reform af FN-systemet** i håb om, at FN's institutioner blev bedre i stand til at varetage sine opgaver og funktioner. En del af generalsekretærens rapport omhandlede netop institutionelle forandringer. Det overordnede spørgsmål i den sammenhæng var, hvordan institutionerne i FN-systemet skulle organiseres for bedre at imødegå tidens globale udfordringer. FN's institutioner var ikke på nuværende tidspunkt tilrettelagt tilstrækkelig virkningsfuldt. Der var overlappende mandater, og institutionerne manglede autoritet og effektivitet.

Generalforsamlingens legitimitet var høj, men institutionen manglede gennemslagskraft. Den producerede et utal af resolutioner, men uden større konsekvenser. Generalforsamlingen skulle således i højere grad inddrage civilsamfundet og være i stand til at imødekomme nye udfordringer. Der syntes at være en generel enighed blandt FN's medlemslande om generalsekretærens anbefalinger i forhold til Generalforsamlingen.

Sikkerhedsrådet skulle i højere grad afspejle **verdens magtforhold**, som de så ud i dag. Heller ikke diskussionen om reform af Sikkerhedsrådet var ny, men der syntes på nuværende tidspunkt at være enighed om, at en reform var nødvendig. Forslaget lagde op til en udvidelse af Sikkerhedsrådets medlemstal til 24. To forskellige modeller var i den forbindelse på tale. En ændring krævede dog et flertal på 2/3 i Generalforsamlingen, samt at ingen af de eksisterende permanente medlemmer nedlagde veto. Ingen af modellerne så ud til at kunne samle det krævede flertal. Forslaget om 24 medlemmer skulle blandt andet ses som et forsøg på at udligne Europas magt i rådet. Der skulle således findes en balance mellem hensynet til at undgå et for stort og uhåndterbart organ med formindsket beslutningskraft og en reduceret indflydelse til Europa.

Brasilien, Japan, Tyskland og Indien havde indgået en alliance, og arbejdede således sammen om hver især at få tildelt en permanent plads i Sikkerhedsrådet. Det forventedes, at Brasilien, Japan, Tyskland og Indien ville komme med et formelt resolutionsforslag i løbet af juni 2005. De fire lande manglede dog hele Afrika og Stillehavslændene for overhovedet at komme i nærheden af et flertal i Generalforsamlingen. Et helt afgørende topmøde i den Afrikanske Union mellem de afrikanske stater fandt sted den 15.-16. juni 2005. Derudover forudsatte de fire staters medlemskab, at Europa kunne blive enige og stemme sammen, hvilket ikke var tilfældet på nuværende tidspunkt.

Det var således problematisk at opnå enighed om den præcise sammensætning af Sikkerhedsrådet. Dertil kom, at staterne også var stærkt uenige om definitionen af et permanent medlemskab af Sikkerhedsrådet, dvs. hvilke rettigheder medlemmer skulle have, herunder spørgsmålet om vetoet. Et af omdrejningspunkterne i denne drøftelse var spørgsmålet om vetoet for de gamle permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet og for nye permanente medlemmer, og om hvorvidt de gamle lande skulle opretholde deres veto, mens nye permanente medlemmer ikke fik tildelt vetoet.

Den generelle magtforskydning væk fra Generalforsamlingen mod Sikkerhedsrådet var til stor frustration for mellemkomstlande som f.eks. Italien og Pakistan, der ikke havde stor chance for at komme med i Sikkerhedsrådet.

Rapporten lagde endvidere op til en styrkelse af FN's kapacitet på freds- og genopbygningsområdet. Halvdelen af de lande, hvor FN satte ressourcer ind for at bidrage til bekæmpelsen af interne konflikter, befandt sig i løbet af 5 år atter på konfliktstadiet. Der syntes derfor at være bred opbakning til generalsekretærens forslag om at etablere en **fredsopbygningskommission**. Dog udestod fortsat en drøftelse af modaliteterne for fredsopbygningskommissionen, herunder rollen som forbindelsesled mellem FN's operationer og den efterfølgende indsats for at forebygge fremtidige konflikter i de pågældende områder samt den institutionelle placering af kommissionen.

Det økonomiske og sociale Råd (ECOSOC) var oprindeligt tænkt som en ligeværdig pendant til Sikkerhedsrådet på det økonomiske og sociale område, men reelt var ECOSOC marginaliseret i forhold til f.eks. Verdensbanken og IMF. Der blev blandt andet lagt op til en styrkelse af ECOSOC's rolle i de bredere udviklingspolitiske diskussioner. Især den nuværende formand for ECOSOC (Pakistan) var interesseret i at drive reformprocessen vedrørende ECOSOC fremad.

Rapporten lagde ligeledes op til en yderligere reformering af **Sekretariatet**. Generalsekretæren havde allerede iværksat flere reformrunder og fremsatte yderligere forslag om reformtiltag.

Forventningerne til topmødet var blandede. For de store magtfulde lande (Brasilien, Tyskland, Japan og Indien), der havde forhåbninger om en plads i Sikkerhedsrådet, var en reform af Sikkerhedsrådet det centrale og eneste succeskriterium, men de fleste andre stater målte succes ud fra andre kriterier. Uviklingslandene, der havde flertal i Generalforsamlingen og i ECOSOC, fandt, at finansiering af udvikling var det centrale spørgsmål for det kommende topmøde. For mellemindkomstlandene var det straks mere vanskeligt at identificere gevinsten ved gennemførelse af reformer. Resultatet af topmødet forventedes at blive en politisk erklæring, der gav mandat til forskellige reformer. Det var dog vanskeligt at vurdere indholdet af en sådan politisk erklæring. Om ikke andet ville erklæringen være en principerklæring, der indeholdt hovedelementerne, som efterfølgende ville skulle konkretiseres og udfyldes.

Det blev fremhævet, at FN's problemer med korrupion, anklager om sexmisbrug osv. havde gjort hele debatten omkring reformer mere vanskelig. Det var dog i Danmarks interesse at sikre et effektivt multilateralt system, og at der på topmødet i september 2005 blev truffet en række fremadrettede reformbeslutninger, der førte til en effektivisering af FN. Det krævede dog også, at supermagten USA, var engageret i multilateralisme, samt at alle lande så en fordel i det internationale samarbejde.

Sikkerhedsspørgsmål i bredere forstand

Uenigheden omkring indsatsen over for Irak havde været med til at sætte fornyet fokus på reformdebatten i FN. Generalsekretæren nedsatte derfor et højniveau-panel, der fik til opgave at undersøge, hvordan et multilateralt system mest effektivt kunne løse fremtidens udfordringer på det sikkerhedspolitiske område. Resultatet blev i højniveau-panelets rapport "Threats, Challenges and Change" blandt andet en diskussion af et **ændret trusselsbillede** og et **bredere sikkerhedsbegreb**.

Analysen pointerede, at man ikke længere havde at gøre med samme type af trusler som tidligere, hvilket havde resulteret i et **komplekst og sammensat trusselsbillede**. Det indebar blandt andet, at der ofte ikke var en klar afsender på truslen, og at afskrækkelse ikke længere var en option. Udover krig mellem stater var spredning af masseødelæggelsesvåben, terrorisme, klimaforandringer, epidemier, fattigdom og borgerkrige dele af dagens trusselsbillede.

Der var i stadigt stigende omfang en sammenhæng mellem problemer, som f.eks. udbredelsen af hiv/aids, terror, interne konflikter m.v. og den globale sikkerhed. Når konflikter på intrastatsniveau fik konsekvenser for den globale sikkerhed, blev det også et **kollektivt ansvar at løse konflikter** på alle niveauer. Det kollektive system måtte således være med til at påtage sig ansvaret for, at stater fungerede. Dvs. at god regeringsførelse, velfungerende sundhedssystemer i de fattige lande mv. blev centrale elementer for den globale sikkerhed. Forslaget om oprettelse af en fredsopbygningskommission var derfor et godt udgangspunkt for at løse nogle af de globale udfordringer. Der blev lagt op til en mere **integreret indsats fra FN's side**, der udover militære stabiliserende indsatser, involverede

politisk støtte til fredsftaler, humanitære indsatser og langsigtede udviklingsindsatser. Det fordrede blandt andet også, at de forskellige FN-institutioner kunne samarbejde, og at man blev i stand til at koordinere de forskellige FN-institutioners indsats i forhold til den enkelte konflikt.

Et alternativ til en ændring af sammensætningen af Sikkerhedsrådet kunne være at etablere **regional repræsentation i Sikkerhedsrådet** med eksempelvis EU, AU og andre regionale spillere. Imidlertid var tiden ikke moden til at introducere regional repræsentation.

Generalsekretærens rapport sidestillede forskellige trusler og fremhævede, at udvikling og menneskerettigheder var lige så vigtige aspekter for at sikre den globale sikkerhed. Det var dog usikkert, om denne opfattelse kunne omsættes til en konkret reform af FN, dvs. om der var politisk vilje til også i praksis at inddrage det brede sikkerhedsbillede. Man kunne i den forbindelse frygte, at topmødet i september ville fokusere ensidigt på en reform af Sikkerhedsrådet, og at andre væsentlige aspekter af reformplanerne blev overset.

Udviklingsspørgsmål, herunder opfyldelse af 2015-målene

Millenniumerklæringen lagde op til en række forpligtelser for både de fattige og de rige lande. Det var vigtigt at fastholde, at der var en række **konkrete krav til udviklingslandene**, som de skulle leve op til. Millenniumerklæringen var ikke blot et spørgsmål om 2015-målene. Det var derfor helt centralt at se på kravet om god politisk (demokrati) og økonomisk regeringsførelse og korruptionsbekæmpelse i udviklingslandene. Forventningen var, at topmødet mandede ud i **konkrete handlingsplaner** for, hvordan hvert land kunne opfylde 2015-målene. Det primære fokus ville være, hvad der skulle gøres for at indfri målene, og først derefter ville budgettet blive inddraget, så budgettet ikke blev en begrænsende faktor.

Dialogen mellem de forskellige donorer, IMF og Verdensbanken samt koordinering af indsatsen på bistandsområdet var helt centralt for udviklingen af demokrati, menneskerettigheder, god regeringsførelse og korruptionsbekæmpelse. Det var vigtigt, at donorerne fremstod som en fælles gruppe uden separate konditionaliteter i dialogen med modtagerlandene. Donorerne skulle stille krav til modtagerne, og det var helt essentielt, at der var bred enighed om disse krav. For at sikre en fremadrettet udvikling var der behov for, at donorerne kontinuerligt kommunikerede med de nationale myndigheder i modtagerlandene på en åben og direkte facon, også når det drejede sig om ømtålige emner som menneskerettigheder, korruption m.v.

Endelig blev det fremhævet, at der skulle fokuseres på samarbejde med de lande, der viste fremskridt på centrale områder. Der skulle udvises god politisk og økonomisk regeringsførelse, vilje til at overholde menneskerettighederne m.v., førend donorerne skulle samarbejde på det statslige niveau. I modsat fald måtte man fokusere på samarbejde med civilsamfundet.

Hvad angik finansieringen af udvikling, var trenden blevet vendt, og der var sket en stigning i den internationale udviklingsbistand. Der var derfor grund til en vis optimisme. I forhold til **gælds-spørgsmålet** blev det fremhævet, at gældsproblemer kunne løses i G8-regi eller i forlængelse af Mon-

terreysdrøftelserne. De fattigste lande skulle have gældseftergivelse. Det var naturligvis fortsat vigtigt at stille krav om god regeringsførelse og korruptionsbekæmpelse, da man ellers risikerede, at pengene ikke blev anvendt til fattigdomsbekæmpelse, men gik til en magtelite, der ikke varetoget enkle lte lands bredere behov. Også fokus på øget handelsliberalisering i form af en gennemførelse af Doha-runden om **handel og udvikling** var vigtig for den videre udvikling.

Menneskerettigheder

Menneskerettigheder udfoldede sig og blev realiseret i en national sammenhæng. Da ikke alle FN's medlemslande var demokratiske retsstater, måtte et nationalt fokus på menneskerettigheder nødvendigvis suppleres med en international vinkel. Regelgrundlaget for menneskerettigheder var etableret både i FN's Charter fra 1945 og Verdenserklæringen fra 1948 . I praksis var det dog langt fra alle FN's medlemslande, der var præget af respekt for menneskerettighederne.

Generalsekretærens rapport pegede på to elementer i FN-systemet, hvor der var behov for reformer for at styrke indsatsen på menneskerettighedsområdet. For det første etablerede FN i 1993 **Højkommissionen for menneskerettigheder** som ny institution i FN-regi. Kontorets profil kunne blive styrket ved at etablere en facilitet, der muliggjorde faglig bistand til lande med problemer, evt. i samarbejde med UNDP. Det var dog afgørende, at kontoret fik tilført flere økonomiske midler, idet budgettet for indeværende var af meget begrænset størrelse.

For det andet anbefalede generalsekretæren at kigge nærmere på FN's Menneskerettighedskommissionen. På nuværende tidspunkt mødtes kommissionen seks uger årligt i Geneve, hvilket havde resulteret i, at Kommissionen fokuserede på gentagne vedtagelser af stort set identiske resolutioner uden at fokusere på opfølgning af resolutionerne. Kommissionen var derfor stærkt politiseret og havde mistet sin troværdighed. Generalsekretæren lagde på den baggrund op til en opgradering af Kommissionen til et egentligt **Menneskerettighedsråd**, der fungerede året rundt og kunne tage emner op løbende efter behov. Det ville formentlig fordrer en øget konsensus og mindske konfrontationerne. Det var ikke sikkert, at man på topmødet i september kunne blive enige om de præcise detaljer, men der syntes at være enighed om behovet for reformer på området. I givet fald kunne man tage en principbeslutning om oprettelse af et Menneskerettighedsråd og senere fastlægge modaliteterne.

Endelig blev vigtigheden af et løbende **parlamentarisk input** fremhævet. FN var et regeringsorgan og havde som sådan ingen parlamentarisk dimension. Det var derfor vigtigt, at IPU kom på banen, da parlamentarikere af og til havde lettere ved at trænge igennem og ikke var bundet af regeringshensyn. Også i forbindelse med etablering af et Menneskerettighedsråd var input fra civilsamfund, ngo'er og parlamentarikere vigtigt.