



FOLKETINGET

Internationalt nyt

NYHEDSBREV | 2021-2022 | 27. SEPTEMBER 2022

ICG-rapport: FN under pres – men ikke handlingslammet

I en ny analyse af FN konkluderer tænketanken International Crisis Group (ICG), at krigen i Ukraine har sat FN-systemet under et massivt pres, men at organisationen ikke er blevet handlingslammet. Der er fortsat rum for FN til at spille en konstruktiv rolle i internationale konfliktsituationer, vurderer ICG. Derimod ser det ifølge ICG umiddelbart svært ud for FN ift. at spille en drivende rolle ifm. krigen i Ukraine.

FN-systemet under stigende pres – men ikke handlingslammet

Lederne af FN's medlemsstater mødtes i sidste uge for første gang i FN's Generalforsamling (UNGA) efter Ruslands angreb på Ukraine i februar. Tænketanken International Crisis Group (ICG) benytter anledningen til at stille skarpt på arbejdet i tre helt centrale FN-institutioner, nemlig FN's Sikkerhedsråd, FN's generalforsamling og FN's generalsekretær.

Krigen har helt åbenlyst sat FN-systemet under et endnu større pres, og Rusland har hidtil afvist enhver kritik og fordømmelse fra FN's Generalforsamling og andre FN-organer. ICG's overordnede konklusion er dog, at krigen ikke har forhindret FN i at spille en konstruktiv rolle ifm. indsatser i lande, som befinder sig i transitionsprocesser og ifm. humanitære indsatser over hele verden.

Ruslands krig i Ukraine har og vil fortsat dominere arbejdet i FN-systemet. Det bør dog, ifølge ICG, ikke forhindre FN i at fortsat spille en konstruktiv rolle i kriser som i Afghanistan og Mali – og hvor det er muligt – også i forhold til Ukraine. Samtidig fremhæver ICG, at FN bør udforske nye veje til fremme af klimasikkerhed og andre indsatser for at fremme international fred og sikkerhed.

FN's Sikkerhedsråd

Siden slutningen af februar 2022 har FN's Sikkerhedsråd (UNSC) arbejdet i to diplomatiske spor: Det ene spor handler om Ukraine. Her har Rusland, ifølge ICG, gjort alt for at hindre FN i at spille en konkret rolle. Ukraine og dets støtter har brugt UNSC som platform for hyppige debatter med henblik på at stille Rusland til ansvar

for dets overgreb. Rusland har omvendt verbalt angrebet USA og eksempelvis fremført udokumenterede påstande om amerikanske, biologiske våbenlaboratorier i Ukraine. Sådanne påstand har ikke mødt nogen videre opbakning i UNSC, men der er ifølge ICG en vis støtte til synspunktet om, at USA og dets allierede er med til at eskalere konflikten ved fortsat at rejse anklager om russiske brud på folkeretten m.v.

Det andet diplomatiske spor omfatter UNSC's arbejde på alle andre områder. Selv om Ukraine-krigen har bidraget til en intens og spændt situation har det ikke ført til handlingslammelse i Sikkerhedsrådet. ICG har opregnet, at UNSC siden den 24. februar 2022 har vedtaget næsten 30 resolutioner om emner, som ikke har nogen relation til Ukraine. Det er stort set samme antal resolutioner, som blev vedtaget i samme tidsrum sidste år.

Rusland har, ifølge ICG, begrænset sin anvendelse af vetoinstrumentet til to tilfælde – som ikke omhandler Ukraine. Disse to sager vedrører henholdsvis et resolutionsforslag om yderligere sanktioner mod Nordkorea, og et resolutionsforslag om forlængelse af FN's humanitære bistand til den del af det nordvestlige Syrien som ikke er kontrolleret af den syriske regering. Begge disse to russiske veto'er var ifølge ICG forudsigelige, og skal derfor ikke ses som udtryk for en eskalering fra russisk side. Også fra de vestlige, faste medlemmer af UNSC (ikke mindst fra fransk side) har der, ifølge ICG, været en interesse i at undgå unødvendige konfrontationer med Rusland, så at Sikkerhedsrådet har kunnet træffe beslutninger i forhold til f.eks. FN-initiativer i Afrika og Afghanistan. ICG understreger, at ingen af de fem permanente medlemmer af UNSC tilsyneladende har ønsket at levere skyts til dem som hævder, at Sikkerhedsrådet er på vej til at bryde sammen og er ved at gøre sig irrelevant på den globale arena.

Der er dog en række bekymrende tendenser, påpeger ICG. Eksempelvis har Rusland i stigende grad forhindret UNSC i at udsende præsidentielle udtalelser og pressemeddelelser om forskellige emner, som kræver enstemmighed blandt Sikkerhedsrådets medlemmer. Ifølge ICG er der en indirekte sammenhæng til krigen i Ukraine. Rusland og Kina har desuden i stigende grad undladt at afgive stemme ifm. afstemninger om resolutioner. Det kan være med til at svække resolutionernes troværdighed, bemærker ICG. Endvidere er de faste medlemmer af UNSC fastlåst i en diplomatisk skyttegravskrig på spørgsmål om udnævnelser af særlige FN-udsendinge og andre højt placerede eksperter. Denne konflikt var velkendt inden Ruslands angreb på Ukraine, men krigen har forstærket denne og andre konflikter i FN-systemet, skriver ICG. Samtidig understreger ICG, at der er ingen garanti for, at den skærpede konflikt mellem Rusland og Vesten ikke bliver værre i fremtiden med risiko for at svække UNSC's funktionsevne.

FN's Generalforsamling

De første par uger efter Ruslands angreb på Ukraine den 24. februar spillede FN's Generalforsamling (UNGA) en meget aktiv rolle i fordømmelsen af Ruslands aggression. Siden er forsamlingen dog blevet mere stille ift. at adressere krigen.

Da det ikke lykkedes Sikkerhedsrådet at fordømme Ruslands angreb på Ukraine, pga. et russisk veto den 26. februar, valgte et flertal af Sikkerhedsrådets medlemmer at henvise spørgsmålet til videre behandling i UNGA i henhold til en særlig procedure, kaldet "Uniting for Peace", som kan tages i brug, hvis UNSC viser sig ude af stand til at tage beslutninger. I begyndelsen af marts vedtog UNGA således en resolution som i klare vendinger fordømte Ruslands invasion af Ukraine: 141 lande stemte for, 5 stemte imod og 35 af de tilstedeværende lande undlod at stemme. Et par uger efter vedtog et flertal i UNGA at suspendere Ruslands medlemskab af FN's Menneskerettighedsråd: 93 lande støttede suspensionen, 24 stemte imod, mens 58 af de tilstedeværende lande undlod at stemme. I april vedtog UNGA et forslag om at sætte alle forslag, der vetoes i UNSC til debat i UNGA for på den måde at skabe opmærksomhed om disse konflikter. Formålet var optimalt set at tvinge Sikkerhedsrådets faste medlemmer til at overveje om det tjener deres egen interesse at nedlægge veto i en konkret sag og dermed at blive negativt eksponeret af debatten i UNGA. Rusland undlod at stemme imod forslaget.

I løbet af marts og april er UNGA's engagement ift. krigen i Ukraine dog faldet markant, konkluderer ICG, som peger på en række årsager, herunder stigende "Ukraine-fatigue", Ruslands stærke forbindelser til en lang række udviklingslande i bl.a. Afrika samt en kritik af Vesten for ikke at tildele kriser i andre verdensdele samme prioritet som Ukraine.

Europæiske diplomater er dog ifølge ICG forhåbningsfulde om, at UNGA i den nye samling vil kunne træffe politisk beslutning om at oprette et register over de ødelæggelser som Rusland påfører Ukraine. Her kan det tilføjes, at Danmark sammen med Tyskland, Storbritannien og Ukraine den 22. september 2022 udsendte en fælles udtalelse om behovet for at afdække og retligt efterprøve menneskerettighedskrænkelser og andre brud på folkeretten i Ukraine.

Ukraine vil sandsynligvis fortsætte arbejdet med at fremsætte forslag til fordømmelse af russiske menneskerettighedskrænkelser, som dog næppe vil kunne vedtages med samme overbevisende flertal som fordømmelsen af den russiske invasion. ICG ser til gengæld gode muligheder for at samle et meget stort flertal i UNGA til fordømmelse af en eventuel russisk annektering af dele af Rusland efter illegitime folkeafstemninger. Samlet vurderer ICG dog, at UNGA primært vil fremstå som et forum for FN's medlemsstater til at fremsætte principielle synspunkter ift. Ruslands angrebskrig. Forsamlingens rolle som drivende kraft for en fredelig løsning på krigen vil derimod være ret begrænset, vurderer ICG.

FN's Generalsekretær

Afslutningsvis bemærker ICG, at Ukraine-krigen har tvunget FN's Generalsekretær Antonio Guterres til at påtage sig en mere aktiv rolle. Generalsekretæren har haft en vis succes som formidler af løsninger på konkrete afgrænsede problemstillinger, som f.eks. evakuering af civile fra krigszoner og udslibning af kornprodukter fra ukrainske havne, hvilket både Ukraine og Rusland har kunnet se fordele i. Rusland har dog, ifølge ICG, signaleret, at de ikke ønsker, at generalsekretæren og hans stab skal engagere sig i egentlige fredsforhandlinger. Vestlige lande nærer dog, ifølge ICG, en vis forventning om, at man fremadrettet vil se en generalsekretær som påtager sig en mere aktiv rolle i international konfliktløsning.

Produceret og skrevet af:

Peter Riis, International chefkonsulent, lokal 3604

Internationalt nyt fra de internationale konsulenter sendes løbende til relevante udvalg og delegationer i Folketinget