

Rapport fra den 61. Generalforsamling i FN, New York 08.10 – 31.10 2006



*Frode Restad - Norges Fredsråd
nominert av Norges Fredslag*

Om rapporten

Denne rapporten er en kort oppsummering av min deltagelse ved FNs 61. generalforsamling. Rapporten er skrevet i kronologisk rekkefølge, og starter med mine hjemlige forberedelser før den beskriver punktvis de sakene som jeg valgte å følge under oppholdet i New York. Til slutt legger jeg til noen avsluttende perspektiver og anbefalinger for utvikling av observatørordningen gjennom UD. Rapporten vil preges av vekslinger mellom referater fra møter og seminarer, og mine personlige betraktninger fra disse. Underveis vil jeg nevne enkeltpersoner som jeg har vært i kontakt med henblikk på å videreføre dette til neste års observatører, men også takk de personene som har bidratt vesentlig til oppholdet.

Forberedelser

Starten på mitt FN arbeid var orienteringsmøtet med UD i mai, der praktiske forhold rundt generalforsamlingen og oppholdet i New York ble gjennomgått. Her ble jeg også kjent med de andre observatørene og fikk snakket litt om hvor den enkelte tenkte å fokusere sine krefter. Etter det innledende møte brukte jeg en del tid på å følge med på aktuelle nyheter om FN og dets virke, samt at jeg snakket en god del med siste års observatør fra fredsbevegelsen (Alexander Harang) om de store linjene, og hva jeg kunne forvente i New York. Utover forsommeren ble jeg involvert i Forum for Utvikling og Miljø sin temagruppe om FN reform, og da med særlig fokus på det såkalte Stoltenberg panelet (SWC). Her skaffet jeg meg nyttig basiskunnskap og gode kontakter, samt flere tips til personer og institusjoner som jeg senere tok kontakt med i New York.

Utover høsten fortsatte arbeidet med FN reform samt at jeg deltok på UD sin orientering om arbeidet i 1. komité, der både Kjetil Skogrand og Mona Juul også var tilstede.

Under opptakten til generalforsamlingen var det en ressurs som alltid fulgte meg. "Aktuelle FN spørsmål" som utgis av UD hvert år har vært helt avgjørende for å kunne skaffe seg et bilde av det enorme apparatet som er i sving rundt FN bygget i New York. Frustrasjonen var derfor også stor når årets utgave lot vente på seg til ut i september, sammen med en noenlunde brukbar agenda.

Etter konsultasjoner med flere tidligere FN observatører kom jeg frem til at det vil være gunstig å droppe generaldebatten, og heller fokusere på komitéarbeidet for å få mest mulig faglig utbytte av oppholdet. Dette resulterte i at jeg bestilte billetter med tanke på å være i New York til åpningen av 1. komité den 9. Oktober, og være med helt til votering.

Oppholdet

Ankomst - starting with a bang...

9. oktober 2006 var en merkedag i internasjonal nedrustningssammenheng. Ikke så mye fordi jeg ankom FN bygget for første gang, men snarere fordi dette var dagen Nord-Korea gjennomførte sine kjernefysiske prøvesprengninger, og dermed trosset et samlet internasjonalt samfunn og de eksisterende avtalene om ikke-spredning og prøvestans. De første dagene i 1. komité bar derfor preg av medlemsstatenes fordømmelse av prøvesprengningene, og heftig diplomatisk skyggespill mellom ordvekslingene. Også i den Norske delegasjonen var det svetteperler å skue da Mona Juul som formann for komitéarbeidet i årets sesjon personlig tok til orde for å fordømme handlingen. Nord-Korea på sin side hevdet naturlig nok å være i sin fulle rett, og la skylden på Washington som de mente i lengre tid hadde truet Pyongyang med ytterligere sanksjoner og militær intervensjon.

1.komite – nedrustning og internasjonal sikkerhet

Kjernevåpen

Nedrustningsregimet har den siste tiden vært preget av lite fremdrift både politiske og praktisk. Det Norske formannskapet, anført av Mona Juul, hadde tatt mål av seg om å bidra til en effektiv og hurtig saksbehandling under årets arbeid i førstekomité, og må sies å ha lyktes med dette. Den politiske uenigheten var det imidlertid lite å gjøre med. Tendensen til stadig mindre konsensus om resolusjonene ble tydelig også i årets sesjon der hele 31 av i alt 55 resolusjoner ble sendt til votering. Særlig markerte USA seg ved å stemme mot et flertall av resolusjonene, men uten å gi noe utfyllende stemmeforklaring. Paradoksalt nok medførte dette at USA ble stående som motstander av alle tre resolusjoner som fordømte de Nordkoreanske prøvesprengningene, og i tillegg at USA og Nord-Korea ble stående sammen som motstander av en resolusjon.

En sak som vakte særlig oppsikt i år var resolusjonen om en kjernevåpenfri sone i sentral Asia. Som en følge av en bilaterale sikkerhetsgarantier mellom Russland og de sentrale asiatiske republikkene (Tasjkent avtalen), valgte et samlet korps av kjernevåpenstater indignert å stemme mot en kjernevåpenfri sone. Av de uformelle konsultasjonene som undertegnede deltok på var det tydelig at denne sammenblandingen av positive og negative sikkerhetsgarantier ikke var særlig spiselig for NATO landene.

Konvensjonelle våpen

På den konvensjonelle våpensiden var det imidlertid tegn til større optimisme. Takket være hardt press fra en rekke NGOer, og politisk lederskap fra blant annet Storbritannia ble resolusjonen om en "Arms Trade Treaty" vedtatt med stort flertall. Selv om dette langt ifra betyr at man har en ferdig avtale for å regulere den internasjonale våpenhandelen er det sikkert at det internasjonale samfunn vil ha dette spørsmålet på sin dagsorden i tiden fremover, og at det vil utarbeides anbefalinger til hvordan man kan regulere en slik handel gjennom en multilateral avtale.

Arbeidet i årets førstekomité kan på denne bakgrunn sies å ha vært en blandet affære. Noe fremgang, men også mye ved det gamle. De neste postene på den internasjonale nedrustningsdagsorden vil være tilsynskonferansene for biologivåpenkonvensjonen og konvensjonen om inhumane våpen, samt tilsynskonferansen for ikkespredningsavtalen i 2010. Mye arbeid gjenstår på nedrustningsområdet, og det finnes lite annet å gjøre enn å fortsette å presse videre, millimeter for millimeter, og glede seg over de små fremgangene som faktisk gjøres.

Fredsbyggingskomisjonen (PBC)

En historisk nyvinning etter toppmøtet i 2005 var etableringen av FNs Fredbyggingskomisjon. Kommisjonen har til oppgave å komme med anbefalinger til fredsbyggingsstrategier og tiltak som kan innføres for spesifikke søkerland. Til behandling under årets generalforsamling var Sierra Leone og Burundi. Jeg hadde anledning til å følge forarbeidet til de landspesifikke møtene, der en rekke NGOer fra både søkerland og den nordlige delen av kloden var representert. I tillegg fikk jeg følge kommisjonens arbeid med Burundi, der Norge ivaretok formannskapet gjennom ambassadør Johan Løvald.

I tillegg til det regulære arbeidet i fredbyggingskomisjonen fikk jeg være med på åpningen av det tilknyttede Fredbyggingsfondet der Anne Stenhammer, som representant for Norge som det største giverlandet, holdt åpningstalen. Et kjærkomment, og overraskende bidrag var forelesningen fra Dr. Paul Collier, mannen som av mange regnes som arkitekten bak Fredbyggingskomisjonen i FN, etter åpningen av Fredbyggingsfondet. Hans statistiske analyse av de 74 siste tilfellene av konfliktstater i overgang vakte oppsikt på en rekke områder. Tydeligst var kanskje hans statistiske bevis for at langvarig fredsbevarende tilstedeværelse (10-20) var helt avgjørende for stabiliseringen av et regime etter demokratiske valg, og at en militær tilstedeværelse på mindre enn 10 år nærmest kunne sies å ha skadelig effekt.

Kvinneperspektiver - 1325

I lys av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om "Kvinner, fred og sikkerhet" og etableringen av FNs fredbyggingskomisjon ble rapporten "SCR 1325 and the Peacebuilding Commission" lansert av et NGO nettverk av kvinneorganisasjoner. I tillegg ble det arrangert en rekke formelle og uformelle møter om fremdriften i arbeidet med å "mainstreame" kjønnsperspektivet på alle FNs arenaer og arbeidsområder. Undertegnede deltok på arrangementer der tema som "kvinner og nedrustning", "kvinner og fredsbygging", og "kvinner og posisjoner" ble diskutert. Selv om dette arbeidet etter hvert har funnet sin form gjennom kontinuerlig press både fra det sivile samfunn og kvinner i FN systemet, er det tydelig at en stor andel menn i FN systemet ikke opplever dette som et prioritert tema. Likevel er det grunn til å tro at FN er i forandring, og at selv om utviklingen skjer sakte er det trolig at kvinner både vil gå inn i viktige posisjoner, og ikke minst at andelen av kvinner i FN systemet vil øke. Det er med andre ord all grunn til å støtte opp om kvinnesaken i FN, og kreve at likestillingsperspektivet gjøres allment kjent og praktisert i FNs organer.

Fredsbevarende operasjoner

FNs kanskje tydeligste varemerke er "blå hjelmer" og de fredsbevarende styrker som assosieres med dette. Som tidligere offiser, med ungdommelige ambisjoner om å bidra til internasjonalt fredsarbeid var det særlig spennende å få anledningen til å lære mer om FNs militære arbeid på nært hold. De militært ansvarlige på delegasjonen (Oberst Geir Asbjørnsen og Major Arve Lauritzen) var svært imøtekommende og holdt en presentasjon om dette arbeidet for observatørene. I tillegg fikk jeg anledning til å overvære noen av diskusjonene i 4. Komité og da særlig det Norske innlegget vedrørende bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner.

Det kanskje mest iøynefallende ved dette arbeidet var den enorme økningen i antall fredsbevarende styrker man har sett de siste årene, og den fortsatt økningen som skal til dersom man skal kunne utføre krevende oppdrag i Timor-Leste og Sudan. Noe overraskende var også forskjellen mellom den tydelige Norske retorikken om øking i bidrag til FN operasjoner, og det faktiske bidraget som ytes. Mens man i NATO ledede operasjoner i dag bidrar med vel over 500 soldater er det fortsatt bare 79 nordmenn blant i FNs 80 000 fredsbevarende tropper. Heller ikke økonomisk er det norske bidraget på linje med satsningen på andre områder. Dette gir grunn til ettertanke i forhold til vår hjemlige debatt om troppebidrag til internasjonale operasjoner, og i forhold til prioriteringen mellom aktivt fredsbygging og politiske militæroperasjoner.

FNs utviklingsprogram (UNDP)

Utviklingsprogrammet er FNs kanskje globale nettverk for utvikling av med prosjekter i 166 land. Delegasjonen hadde lagt til rette for en rekke møter med representanter fra UNDP.

Christian Thommesen, som nylig innsatt direktør for "business partnerships" holdt en engasjerende innledning om utviklingsfondets økte satsning på private investorer, og fremhevet årets Nobelprisvinner, Muhammad Yunus og Grameen Bank, som eksempler på hvordan profitorientert tankegang ikke er i konflikt de fattiges interesser. Han la videre vekt på hvordan internasjonale selskaper kunne bruke FN som en partner for langsiktig og forsvarlig investering og skape win-win situasjoner for både selskapene og de fattige. Observatørene ble også invitert til en uformelt møte med direktøren for strategiske partnerskap i UNDP, Bruce Jenks, hvor det ble orientert mer helhetlig om UNDP sitt arbeid og relasjonen mellom statlige og private aktører, og FNs utviklingsarbeid.

FN og interaksjonen med det sivile samfunn (NGOer)

Brahimirapporten ble lansert i forkant av tusenårsmøtet (Millennium summit), og kom blant annet med anbefalinger til FN om et mer aktivt forhold til det sivile samfunn gjennom både NGO-sektoren og det private næringsliv. Integrering av det sivile samfunn i FN er fortsatt et kontroversielt tema. Undertegnede var selv vitne til hvordan enkelte land regelrett boikottet møter der NGOer var representert, mens andre land bare ignorerte innspilene fullstendig. Selv i de organer som åpent har ønsket å inkludere NGOer i deres saksbehandling, for eksempel fredbyggingsskomisjonen, er det tydelig at denne relasjonen fortsatt er på prøvestadiet. Som representanten fra Burundi fikk erfare da han ble gitt ordet blant 192 medlemsland bak et skilt hvor det stod "Civil Society", det er ikke enkelt å tale for et helt folk, når man bare har en stemme. FNs behov for å begrense antallet stemmer fra utsiden er helt forståelig. FN er og må fortsette å være et mellomstatlig organ. Det er imidlertid viktig at FN finner løsninger som kan integrere kompetanse fra det sivile samfunn, på en systematisk og representativ måte. I så hensende var det oppløftende å høre om innsatsen fra den Norske delegasjonen på dette området. Ambassadør Løvald har blant annet som oppfølging på Brahimirapporten utarbeidet konkrete anbefalinger som regelmessige konsultasjoner med NGOer, og at det etableres strukturer innenfor FNs rammeverk for å bidra til koordineringen av det sivile samfunn. Dette er positive signaler som blir lagt godt merke til også utenfor FN. Gjennom mine samtaler med en rekke NGOer i New York fikk jeg uoppfordret høre lovord om den åpne og inkluderende tilgangen den norske delegasjonen er representant for. At Norge viser lederskap på dette i FN er av betydning ikke bare for det sivile samfunn i Norge, som med årene har kommet til å forvente dialog med sine folkevalgte og embetsverk, men ikke minst for sivilsamfunnsrepresentanter fra nasjoner som ikke i like stor grad har tilgang til sine delegasjoner. Flere ga uttrykk for at deres kontakt med den Norske delegasjonen var viktig for å kunne danne seg et bilde av de interne prosessene bak resolusjonene, men også for å kunne stille krav til sine egne folkevalgte om bedre inkludering.

Andre NGOer

Selv om hverdagen i FN er noe utover normalt hektisk fikk jeg anledning til å snakke med en rekke organisasjoner som arbeider i FN systemet. Siden jeg var fokusert på arbeidet i førstekomité var det naturlig å samtale med Womens International League for Peace and Freedom (WILPF) og deres Reaching Critical Will Prosjekt. Jeg hadde flere møter med Jennifer Nordstrom, og diskuterte mulighetene for et tettere samarbeid mellom våre organisasjoner, og perspektiver på hvordan det sivile samfunn internasjonalt kan bidra til å støtte opp om den skjøre nedrustningsprosessen. Amnesty Norge var også representert i førstekomité ved Kaja Glomm, og var spesielt opptatt av kampanjen for en internasjonale avtale for å regulere handel med våpen. Videre hadde jeg flere møter med United Network of Young Peacbuilders (UNOY) representant Hillary Jeune om hvordan vårt ungdomsarbeid bedre kan integreres med deres FN fokus.

En del nye bekjentskaper var også interessante. Jeg fikk meget god oppfølging av Görel Bogärde hos Save the Children Alliance som blant annet var involvert i fredsbyggingsskomisjonens arbeid med et særlig fokus på barneperspektivet.

Gjennom henne fikk jeg også kontakt med Nicole Deller og World Federalist Movement (WFM) som igjen var nært tilknyttet Global Plattform for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), og som driver en egen webside dedikert i FN reformspørsmål. (www.reformtheun.org)

Alle disse uformelle kontaktene hjalp meg på en eller annen måte til å få et mer nyansert bilde av FN og dets arbeid, og ikke minst til å forstå hvilke utfordringer og muligheter som ligger i å forsøke å påvirke FN systemet.

Litt om det praktiske og forholdet til UD/delegasjonen

Informasjonen fra UD i forkant av avreise var som jeg tidligere har vært inne på adekvat, men også frustrerende ettersom årets agenda og møteplan ikke ble klar før relativt kort tid før avreise. Likevel må jeg si at de ansvarlige (Hanne Branli Stoa og Daniel Hirsch) begge var meget imøtekommende og svarte hurtig på de spørsmål de hadde forutsetninger for å svare på. Som førstegangsreisende til FN hadde det imidlertid vært ønskelig med litt bedre koordinering av observatørene før avreise. Dette både for å avklare praktiske forhold, men også for hjelpe hverandre med faglige forberedelser til FN oppholdet. I ettertid ser jeg at dette initiativet burde vært tatt fra observatørenes side, men at det var vanskelig å se for seg hva behovene egentlig er før man hadde gjennomført oppholdet. UD vil gjennom å legge til rette for en slik koordinering trolig også spare seg selv for en rekke spørsmål og problemstillinger som observatørgruppen selv vil kunne håndtert dersom det var skapt en arena for dette i forkant. En ytterligere klargjøring fra UD kunne være å presisere hva som forventes av FN observatørene. Min forståelse ut ifra samtaler med de andre observatøren er at de færreste hadde en klar ide på forhånd om hva de skulle bruke FN oppholdet til. Det ville for eksempel være naturlig å tenke at deltagelse i det nylig opprettede FN forumet var en naturlig del av både forberedelser og etterarbeid, og at observatører til FN forpliktet til å være delaktig i dette initiativet i en viss periode.

Når det gjelder forholdet til delegasjonen under oppholdet i New York er det vanskelig å finne lovord nok. På tross av et enormt arbeidspress, mange til- og frareisende og delaktighet i prosesser som resten av verden er avhengig av, er det først og fremst den menneskelige dimensjonen ved delegasjonen som imponerte meg.

At enkeltpersoner tok seg tid til å informere og orientere var viktig i starten, og at det senere ble rom for mer uformelle samtaler mellom komitémøter og på kveldstid var både personlig og faglig berikende. Den varme og imøtekommende atmosfæren som ble skapt gjorde det mulig for meg å finne trygghet til å spørre, og ro til å arbeide målrettet med mine fokusområder, selv i et til tider overveldende FN system.

Mitt opphold ble gjort rikere takket være et fantastisk program og elegant tilrettelegging av Saima, Kjetil og Torodd. Mye faglig input og perspektiver fra Elisabeth Drøyer med hensyn til fredsbyggingskomisjonens arbeid, og Unni Rambøhl i forhold til kvinnespørsmål, og ikke minst Lars Alsaker i starten av oppholdet. I tillegg til de som allerede er nevnt må jeg rette en stor takk til de som i 3 uker var mine nærmeste kollegaer i førstekomité, og som bidro på en åpen og inkluderende måte til at mitt kunnskapsnivå om nedristningsspørsmål hevet seg dramatisk. Kjetil Paulsen og Knut Langeland for mangeårig ekspertise og humoristiske innspill. Meena Sayed for inspirerende talegaver og god guiding i New York. Merthe og Hilde for et godt samspill med de to ovennevnte herrer.

Avsluttende perspektiver

Mitt opphold i FN har vært en utrolig berikelse. Jeg føler meg privilegert over å ha fått lov til å fordype meg i viktige problemstillinger sammen med dyktige fagfolk og engasjert kollegaer. Det hersker liten tvil om at FN er og vil fortette å være det sentrale organ for håndtering av globale utfordringer, og utgangspunktet for en felles verdensorden. FNs feil og mangler til tross, eller kanskje nettopp på grunn av disse er det viktig av kunnskapen observatørene tar med hjem kommer til nytte i de organisasjonene de representerer, og for det bredere publikum. Følgende er derfor noen velmenende innspill til hvordan UD's opplegg for observatørene kan forbedres:

- Økt koordinering av observatørene før avreise og synliggjøring av hva som forventes av dem under oppholdet i New York. Dette kan med fordel gjøres gjennom å arrangere et overlappingsmøte der siste års observatører deler sine erfaringer med de nye observatørene.
- Mer aktiv bruk av FN forum og andre tema/arbeidsgrupper, samt invitasjoner til aktuelle arrangementer og seminarer med relevans for FNs arbeid i forberedelsene av observatører.
- Oppfordring til overlapping innefor nominerende organisasjoner slik at kunnskap og kontakter kan videreføres fra år til år.
- Bedre utnyttelse av observatørenes rapportering i etterkant av generalforsamlingen og integrering av denne kunnskapen i for eksempel FN forum og relevante arenaer.

Undertegnede vil i tiden som kommer forsøke en tilnærming til sistnevnte utfordring ved å invitere til et felles FN møte "Erfaringer fra den 61. Generalforsamling i FN" der årets observatører bidrar til en felles vitensdeling på tvers av organisasjoner og tema.

Til slutt vil jeg rette en personlig takk til Norges Fredslag for nominasjonen og til Norges Fredsråd som forvaltere av denne enestående muligheten til å lære om FN. Uten disse institusjoners støtte og oppfølging ville jeg aldri sittet igjen med en fordypet forståelse og respekt for den institusjonen FN er, og de mulighetene som denne representerer for fremtiden. Samtidig vil jeg takk alle observatører og stortingsrepresentanter som jeg møtte under oppholdet for oppløftende diskusjoner og godt samvær gjennom 3 begivenhetsrike uker.

Oslo 30.11.06



Frode Restad
Norges Fredslag