



Makt og avmakt i FNs sikkerhetsråd: Valgte medlemslands veier til innflytelse

Kristin Haugevik og Niels Nagelhus Schia

SAMMENDRAG

FNs sikkerhetsråd består av fem faste og ti valgte medlemsland. Sistnevnte velges på rullerende basis, for to år av gangen. I 2021-22 har Norge vært et av disse valgte medlemslandene. Forskningslitteraturen viser gjerne til hvordan Sikkerhetsrådets handlingsrom begrenses av stormaktsinteresser og maktkampen mellom de fem vetolandene: USA, Kina, Russland, Storbritannia og Frankrike. Russlands angrep på Ukraina anskueliggjort disse utfordringene. I denne policy briefen ser vi nærmere på hvordan valgte medlemsland jobber for å øve innflytelse mens de sitter i Sikkerhetsrådet.

Når 2022 er over, lukker Norges delegasjon døren i Sikkerhetsrådets møterom bak seg for denne gang. FN-ambassadør Mona Juul og hennes team har hatt plass rundt det hesteskoformede bordet i to år. De ekstra diplomaterne FN-delegasjonen fikk i forbindelse med oppdraget, reiser nå hjem til Oslo eller videre til nye poster. Det er tjue år siden forrige gang Norge satt i Sikkerhetsrådet og det vil gå minst tjue nye år til neste gang.

Ukraina-krigen har satt sitt preg på Norges periode. Krigen har gjort stor skade på arbeidsklimaet og dynamikken mellom medlemmene av Sikkerhetsrådet. Tilliten mellom vetomaktene er på et lavpunkt, og mange diplomater frykter at krigen vil få langvarig, negativ spill-over-effekt på andre viktige saksmapper og prosesser Rådet har på sin dagsorden. Hvordan jobber Norge og andre valgte medlemmer under slike historisk vanskelige omstendigheter, og hva kan valgte medlemsland realis-

tisk sett håpe å oppnå i løpet av sin toårsperiode? Blir det ikke som vetomaktene vil, uansett?

Hvorfor sitte i Sikkerhetsrådet?

Da Norge i 2016 startet valgkampen for å vinne et av de rullerende setene i Sikkerhetsrådet, startet samtidig også en debatt i norske medier: Kunne ressursbruken – penger, personell, tid og oppmerksomhet – forsvarers sett opp mot antatte resultater? Med noen få vokale unntak var svaret ja fra regjeringshold, stortingspolitikere og embetsverket i UD. Norge ville få innflytelse og synlighet, styrkede relasjoner med andre land og kompetanseheving i egne rekker. Dessuten: Som tilhenger av FN og forkjemper for en «regelbasert internasjonal orden», er det viktig både for Norge og de andre nordiske landene å yte sin skjerv.¹

Diskusjonen om kost- og nytteverdien av et sete i Sikkerhetsrådet er ikke særegent norsk. Særlig i land med et åpent og kritisk offentlig ordskifte er det naturlig at spørsmålet stilles. Problemstillingen fremstår ikke mindre relevant i lys av diskusjoner rundt Sikkerhetsrådets sendrektighet og (mangel på) handlekraft i store kriser som Covid-19-pandemien, den ustabile situasjonen i Sahel og Den sentralafrikanske republikk, samt krigene i Syria, Etiopia, Myanmar, Yemen og Ukraina.

Stemmer og strukturer fra fortiden

FNs sikkerhetsråd kan fremstå som en statisk, til og med forhistorisk, organisasjon i en verden i stadig endring. Med unntak av en økning fra seks til ti valgte medlemsland – i 1965 – reflekterer Sikkerhetsrådets oppsett stadig den internasjonale maktbalansen av 1945. I dag har Rådet femten medlemmer. Fem av dem – USA, Kina, Russland, Storbritannia og Frankrike – er faste medlemmer, med vetorett i avstemninger.² De resterende ti medlemmene velges fra faste regionale grupperinger for to år av gangen.³

Selv om mange land er enige om at Sikkerhetsrådets nåværende oppsett er suboptimalt, er en snarlig reform lite sannsynlig. Forslag om å utvide antallet faste medlemmer eller begrense vetoretten krever en endring av FN-pakten og at alle vetolandene ønsker den velkommen. Det er lite trolig at de nåværende fem vetolandene vil gi fra seg den posisjonen de nå har. Alternativene som skisseres har som regel også sine svakheter. I tillegg har fast medlemskap og vetorett tjent en viktig funksjon gjennom FNs historie, fordi det har bidratt til å «binde» stormaktene til et felles institusjonelt rammeverk. Særbehandling av de fem vetolandene har sitt opphav i lærdommer fra Folkeforbundet – Sikkerhetsrådets forløper fra 1919 – hvor alle medlemslandene fikk lik status og vektning. Nettopp på grunn av dette ble USA aldri med og de andre stormaktene trakk seg fra samarbeidet en etter en. I 1946, etter mindre enn tre tiår, ble forbundet oppløst.

Valgte medlemslands ambisjoner og handlingsrom

Forskningslitteraturen om internasjonale organisasjoner påpeker gjerne hvordan Sikkerhetsrådets handlingsrom og -evne begrenses av stormaktsinteresser og maktkampen mellom de fem faste medlemmene. Strukturen er hierarkisk, og vetomaktene har i prinsippet alltid siste ord. I tillegg har de faste medlemmene fordelene av å ha lang, sammenhengende erfaring fra rådsarbeid, god diplomatisk kapasitet og løpende tilgang til informasjon. På dette bakteppet kunne man argumentere for at *valgte* medlemmer av Sikkerhetsrådet har begrenset handlingsrom og påvirkningskraft.

De siste årene har imidlertid både forskere og praktikere beskrevet hvordan valgte medlemmer finner alternative veier til innflytelse i Sikkerhetsrådet. Alle land besitter ulik spisskompetanse – kunnskap, historie, erfaringer, relasjoner, beliggenhet eller for den saks skyld størrelse – som i den rette konteksten kan konverteres til diplomatisk kapital. Rundt møtebordet i FN veier alle valgte medlemsland like tungt. India (1,38 milliarder innbyggere) har en stol og en stemme rundt bordet, på lik linje med øystaten St Vincent og Grenadinene (280.000 innbyggere). Samtidig har valgte medlemsland begrenset tid i Sikkerhetsrådet, og de må derfor velge sine prioriteringer. Noen spenner buen høyt, og setter seg fore å bringe nye saker til agendaen, fremme kjernesaker de er opptatt av, eller å påvirke Sikkerhetsrådets struktur og arbeidsprosesser. Andre arbeider mer i det stille.

Da Estland satt i Sikkerhetsrådet for første gang i 2020-21, hadde landet ingen tidligere erfaringer eller diplomatisk dreiebok å vende tilbake. Landet satte seg likevel et ambisiøst mål om å få cybersikkerhet inn på Sikkerhetsrådets dagsorden. Oppgaven fremsto tilnærmet umulig, siden flere faste medlemmer har vært kritiske til at Sikkerhetsrådet skal jobbe med denne tematikken. Estland investerte likevel mye tid og ressurser i målsettingen. Innsatsen ga resultater i form av flere uformelle møter og en diskusjon i ett formelt, åpent rådsmøte. Selv om spesifikke uttalelser og resolusjoner uteble, kan man argumentere for at innsatsen beredte grunnen for fremtidige diskusjoner om cybersikkerhet i Sikkerhetsrådet.

De afrikanske landene i Sikkerhetsrådet eksemplifiserer en annen form for tilnærming. Den afrikanske grupperingen har alltid tre land representert i Sikkerhetsrådet, ofte omtalt under fellesnavnet «A3». I 2022 er det Gabon, Ghana og Kenya som utgjør A3-gruppen. Både Ghana og Kenya er større stater med en sterk posisjon i regionen og et solid diplomatisk apparat. Gabon er mindre, med mer begrensede diplomatiske ressurser til rådighet.

A3-landene har sine egne agendaer for og tilnærminger til perioden i Sikkerhetsrådet, men de siste årene har de i økende grad også hatt en felles tilnærming. For det første har den afrikanske grupperingen en fast rotasjonsordning for setene i Sikkerhetsrådet. For det andre

deler A3 en forpliktelse til å fremme posisjoner som er fremforhandlet i Den afrikanske union (AU). Denne har vokst seg sterkere de siste årene. For det tredje er mange sikkerhetsutfordringer felles for det afrikanske kontinentet, og de afrikanske landene har sammen vært opptatt av å både løfte disse frem i Sikkerhetsrådet, og sikre at regionale og subregionale organisasjoner – som AU og ECOWAS – har FN i ryggen i arbeidet med å sikre fred og stabilitet i Afrikas regioner. Disse faktorene bidrar samtidig til at de afrikanske landene i økende grad har de øvrige medlemmenes oppmerksomhet. Dette kan føre til diplomatisk krysspress, men kan også gi de afrikanske landene bedre forhandlingsposisjoner.

Veier til innflytelse

Diplomater fra valgte medlemsland forteller om flere veier til innflytelse i Sikkerhetsrådet. Et eksempel er rollen som *penneholder* for ulike saksmapper og resolusjoner. Tidligere lå penneholderoppgavene alltid hos et av de fem faste rådsmedlemmene. De siste årene er det imidlertid blitt vanligere ikke bare at valgte medlemmer «holder pennen», men også at to land kan dele oppgaven. Norge delte for eksempel penneholderansvaret med Estland på Afghanistan-mappen i 2021, og med Ghana på resolusjonsutformingen om piratvirksomhet i Guineabukta i 2022. Penneholder-landene er ansvarlige for å innkalle til rådsmøter på det aktuelle saksfeltet, foreslå felles uttalelser og forslag, og lede forhandlinger. Når saken diskuteres i Sikkerhetsrådet, er det disse landene som åpner debatten og snakker først.

En annen vei til rådsinnflytelse går gjennom *presidentskapet*. Denne oppgaven ruller hver måned mellom alle rådsmedlemmene, og gir mulighet til å påvirke Sikkerhetsrådets dagsorden og – gjennom såkalte *signaturmøter* – sette søkelys på egne kjernesaker og prioriteringer. I sin presidentperiode i november organiserte for eksempel Ghana et signaturmøte om antiterroriltak i Afrika, mens Mexico i sin periode blant annet organiserte et møte om kontroll av håndvåpen. Under presidentskapet er det vanlig at stats- og regjeringsledere eller utenriksministere leder og kaster glans over møter. Da Norge hadde presidentskapet i januar i år, kom både statsminister Jonas Gahr Støre og utenriksminister Anniken Huitfeldt til New York. Både under presidentskapet og ellers kan medlemsland dessuten organisere uformelle *Arria-møter*, hvor Sikkerhetsrådets medlemmer møter spesialrepresentanter og NGOer. Også disse møtene kan bidra til å få saker man er opptatt av, inn på Sikkerhetsrådets dagsorden.

Endelig er *koalisjonsbygging og koordinering* ekstra viktig for valgte medlemmer av Sikkerhetsrådet. Noen koalisjoner formes ut fra geografisk tilhørighet, interessefellesskap eller antakelser om «likesinnethet». Andre ganger handler det om å ha dialog med medlemsland med et annet syn enn en selv, eller å samle valgte medlemsland rundt en felles agenda om bedre arbeids-

måter eller større innflytelse i Sikkerhetsrådet. Norge er et av landene som har vært opptatt av det siste – at de ti valgte medlemslandene i Sikkerhetsrådet i større grad skal samles rundt og samarbeide ut fra en felles identitet som «E10-land».

Krisestyrt agenda

Man kan planlegge så mye man vil i forkant av en periode i Sikkerhetsrådet, men til syvende og sist er det kriser som preger agendaen og diskusjonene i Rådet fra år til år. Forrige gang Norge satt i Sikkerhetsrådet – i 2001-2 – overskygget terrorangrepene på USA 11. september det meste av arbeidet. Ved inngangen til 2021 var den globale pandemien fortsatt et hovedtema. Hjemmekontor og digitale møter var normen, også i FN. Det uformelle hverdagsdiplomati – i FN-bygningens *delegates lounge*, i de travle gatene i Turtle Bay eller på kaffebarer som «Penny Lane» like ved FN-bygningen – måtte settes på vent. Høsten 2021, tok så det voldelige Taliban-regimet tilbake makten i Afghanistan, kort tid etter at USAs president Joe Biden hadde annonsert at USA ville trekke ut sine gjenværende styrker. Mange trodde nok disse to krisene - pandemien og Talibans maktovertakelse – ville bli hovedoverskriftene i Norges periode.

Slik gikk det ikke: Norges andre år i Sikkerhetsrådet startet med Russlands angrep på Ukraina. Fordi aggressoren Russland selv er en av vetomaktene, har andre medlemmer av Sikkerhetsrådet har forsøkt å finne alternative måter å adressere krigen på. I mars vedtok Sikkerhetsrådet, i en såkalt prosedyreavstemning, at spørsmålet om fordømmelse av den russiske invasjonen isteden skulle behandles i FNs generalforsamling – hvor alle FNs medlemsland er representert. Grepet var formålstjenlig, ettersom vetoretten ikke gjelder i prosedyreavstemninger. Dermed måtte alle FNs 193 medlemsland ta stilling til, og offentliggjøre sin mening om, Russlands invasjon av Ukraina. Hele 140 land stemte for resolusjonen – som eksplisitt kritiserte Russland for å ha skapt en «forferdelig humanitær situasjon» i Ukraina. Bare fem land stemte mot: Russland, Nord-Korea, Syria, Hviterussland og Eritrea.

Foreløpig ser krigen i Ukraina ut til å ha hatt større konsekvenser for samarbeidsklimaet mellom delegatene og måten de ordlegger seg på i rådsmøter enn den har hatt på aktivitetsnivået. Sikkerhetsrådet har vedtatt omtrent like mange resolusjoner i år som i fjor. I tillegg har Rådet avholdt møter hver eneste måned, i perioder opptil et møte i uken, siden invasjonen 24. februar. Møtene bidrar til å opprettholde press mot Russland, belyse krigshandlinger og dokumentere krigsforløpet. Samtidig har særlig ikke-vestlige medlemmer advart mot å la Ukraina-krigen bli den ene, altoverskyggende saken i Sikkerhetsrådet fremover – som begrenser handlingsrommet og fremdriften på andre saksmapper og i andre kriser, og fører til generell diplomatisk slitasje. Mange diplomater advarer også mot å la rådsmøtene om Ukraina

utvikle seg for langt i retning rutinemessige fremføringer av fastlåste posisjoner, hvor lite nytt tilføyes fra gang til gang, samtidig som store diplomatiske ressurser bindes opp.

Betyr det noe?

De sterke gjør hva de kan, mens de svake lider hva de må, skrev den greske historikeren Thukydide. På overflaten kan beskrivelsen passe godt på FNs sikkerhetsråd. De fem vetomaktene har siste ord når beslutninger skal fattes. De har makt til å holde saker borte fra Rådets agenda, og de sitter på erfaring og kunnskap som valgte medlemsland ikke kan skilte med. Som vi har sett er likevel ikke de valgte medlemslandene uten handlingssalternativer. De kan jobbe gjennom det roterende presidentskapet, gjennom signaturmøter og uformelle Arria-møter, gjennom penneholderroller og ved å søke partnerskap og koalisjoner. Når det formelle handlingsrommet snevres inn, blir det som skjer utenfor møterommet viktigere. Mellom møtene jobber medlemslandenes diplomater med å finne innganger, handlingsalternativer og løsninger. Noen ganger lykkes de – som da avstemningen om Ukraina-resolusjonen ble flyttet til Generalforsamlingen.

Endnotes

1 De nordiske landene har en fast rotasjonsordning, hvor de etter tur søker seg til et av sikkerhetsrådssetene som er forbeholdt den siste gruppen. Sverige var forrige nordiske land i Sikkerhetsrådet, i perioden 2017-18. Danmark driver nå kampanje for et sete i 2025-26.

2 Storbritannia og Frankrike har ikke benyttet seg av vetoretten siden 1989, men Kina, Russland og USA fremdeles bruker den med ujevne mellomrom.

3 De fem grupperingene er afrikanske stater, asiatiske og stillehavsstater, østeuropeiske stater, latinamerikanske og karibiske stater og vesteuropeiske og andre stater.

Arbeidet med denne briefen er finansiert av Norges Forskningsråd gjennom prosjektet *SIS NUPI: Norsk utviklingspolitikk i en tid med klimaendringer og geopolitisk spenning*, prosjektnummer 304516. Vi vil gjerne takke Stein Sundstøl Eriksen og Åsmund Weltzien for kommentarer på et tidligere utkast.

Kristin Haugevik er seniorforsker I Forskningsgruppen for global orden og diplomati. Haugevik har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2014). På NUPI jobber hun særlig med internasjonalt diplomati, mellomstatlig samarbeid, europeiske og transatlantiske relasjoner og norsk, nordisk og britisk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Niels Nagelhus Schia er leder for Forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar, leder for NUPIs forskningssenter for digitalisering og cybersikkerhet ved NUPI, og koordinator for Dialogforumet for Norges rolle i Sikkerhetsrådet i 2021-2022. Han har PhD fra Universitetet i Oslo og har over flere år har fordypet seg i spørsmål som omhandler global styring, internasjonale organisasjoner, og statsbygging.

NUPI Norwegian Institute of International Affairs

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

NUPI
Norwegian Institute of International Affairs
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no | post@nupi.no

