

FN-forbundets landsmøde d. 5. september 2020

## **Politisk beretning**

v/

Landsformand Jørgen Estrup

### ***1. Indledning: Kampen imod den globale 'junglelov'***

Da FN blev skabt for 75 år siden var det ikke kun erfaringerne fra en katastrofal verdenskrig – besværgelsen af 'the source of war' i FN-pagtens præambel – som gav beslutningen sin indre kraft. Det var fuldt så meget forståelsen af, at grundlæggende mangler i internationalt samarbejde i årene mellem de to verdenskrige havde medvirket til at udløse katastrofen. Derfor var det nødvendigt at skabe en verden, hvor den enkelte borgers fundamentale rettigheder, retssikkerhed, sociale forbedringer samt internationale traktater og aftaler mellem landene erstattede den globale 'junglelov'. FN-pagten var verdenssamfundets - 'we the peoples' – krav til medlemslandene.

Som global institution har FN i stort omfang løftet opgaven. Et omfattende system af internationale traktater er opbygget for at sikre såvel det enkelte individs som de enkelte landes rettigheder. Afvikling af kolonisystemet, udviklingsbistand og fokus på bæredygtig udvikling har skabt store sociale forbedringer. Dialogen og aftalerne mellem stormagterne i FN-regi har afgørende bidraget til at forhindre en ny storkrig, som kunne ende i et A-våben skrækscenarie. Folkeretten og accepten af en regelbaseret international verdensorden har gavnet almindelige mennesker og såvel store som små lande. En monumental succes for forpligtende internationalt samarbejde sammenlignet med tiden imellem de to verdenskrige.

Alligevel er det ikke den erkendelse, som præger de internationale relationer i FN's jubilæumsår. Nationalisme – grænsende til xenofobi – og varetagelse af snævre indenrigspolitiske interesser får alt for ofte lov til at dominere den udenrigspolitiske dagsorden. Selv i en tid, hvor klimakrise og global pandemi i den grad kalder på fælles internationalt ansvar og handlekraft. Og det er ikke kun 'America first' og andre eksempler på stormagtschauvinisme, der er tale om. Selv i mindre lande, herunder Danmark, er der en klar tendens til at lade kortsigtede indenrigspolitiske hensyn fortrænge behovet for samarbejde med andre lande.

Historien – og ikke mindst de seneste 75 år – har vist, at det er uklogt. Det multilaterale samarbejde rummer åbenbare fordele og specielt de mindre lande bør undgå en tilbagevenden til et internationalt regime, hvor den stærkes ret er gældende lov. Derfor var Tysklands og Frankrigs lancering af 'Alliance for Multilateralism' under FN's generalforsamling i 2019 et vigtigt initiativ. Omkring 1/3 af FN's medlemslande har tilsluttet sig initiativet, og under forårets globale udfordring fra pandemien markerede landene en stærk opbakning til samarbejde og

fælles ansvar – og samtidig uden navns nævnelse en klar kritik af manglende solidaritet fra lande som USA og Kina.

*'We need strong global cooperation and solidarity to fight COVID-19*

*... As we strive to 'recover better' our common roadmap remains the 2030 Agenda with its 17 Sustainable Development Goals and the Paris Agreement. We welcome the unanimous adoption of UNGA resolution 74/270 on Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19) at the initiative of Ghana, Indonesia, Liechtenstein, Norway, Singapore and Switzerland.*

*Faced with the unprecedented challenge posed by the COVID-19 pandemic, we must all join forces to contain, counter and prevent its spread. The Alliance for Multilateralism is committed to support the UN, WHO, and other international organizations in their efforts toward this end. We are only as strong as the weakest link in the global health system. Only by building a more sustainable and resilient world through enhanced international cooperation can we overcome this threat to humanity.'*

*(Joint Declaration of the Alliance for Multilateralism, 25. 05.2020)*

## **2. Verdensmålene er essensen af det multilaterale projekt**

a. USA's regering undervurderede fra starten den trussel, som corona-virus indebar. Derfor udviklede pandemien sig katastrofalt i delstater som New York, og spørgsmålet om ansvarsplaceringen blev hurtigt et ømt indenrigspolitisk problem. Den oplagte mulighed var at give Kina skylden, eftersom virus – 'the China-virus' – første gang måtte bekæmpes i den kinesiske by Wuhan. Og FN's sundhedsorganisation, WHO, var naturligvis medskyldig, for de havde samarbejdet med Kina om problemet og – påstod man – fortiet oplysninger for den amerikanske regering.

USA's reaktion blev derfor allerede på et tidligt tidspunkt af pandemien, at WHO skulle straffes økonomisk. I første omgang var der tale om et midlertidigt stop for amerikanske bidrag. Men lidt senere blev det til først en trussel og derefter en faktisk udmeldelse af organisationen. USA har været WHO's største donor, og beslutningen var derfor en voldsom belastning for organisationen – og resten af verden – på det værst tænkelige tidspunkt. Sundhedsfagligt var det heller ikke i USA's egen interesse og amerikanske sundhedsmyndigheder frarådede beslutningen. Men forløbet er et typisk eksempel på, at snævre indenrigspolitiske interesser får lov til at fortrænge fordelene ved forpligtende internationalt samarbejde. Selv stående over for en trussel som corona-virus, der i den grad 'rejser uden pas', er den nuværende amerikanske administration parat til at afvise fordelene ved multilateralt samarbejde.

Som det fremgår af den citerede udtalelse fra Alliance for Multilateralism, blev der udfoldet store anstrengelser for at forhindre USA's udmeldelse af WHO. 'Samarbejde' og 'solidaritet' er

i den grad nøgleordene, hvis verdenssamfundet skal komme helskindet ud af pandemien, og den opgave løftes kun multilateralt. Også FN-forbundet gjorde sit for at støtte op om WHO. I april udsendte vi en formandsudtalelse under overskriften: 'Nu må det internationale samarbejde styrkes', og i indlæg i medierne redegjorde vi for, hvordan WHO var blevet gidsel i konflikten mellem USA og Kina, og hvilken afgørende sundhedsfaglig betydning organisationen har. Forhåbentlig vil en ny administration i Washington omgøre USA's beslutning.

b. Forløbet omkring WHO's rolle under pandemien er en øjenåbner for problemerne med at realisere de 17 Verdensmål og bæredygtig udvikling inden 2030. Et af de centrale mål er mål 16: 'Fred, retfærdighed og stærke institutioner', og WHO er uden for diskussion den afgørende internationale institution på det sundhedsfaglige område. Hvis organisationen mister sin økonomiske handlekraft, så vil det ikke kun underminere den igangværende indsats imod corona-smitte og covid-19. Det vil samtidig udgøre en trussel imod hele WHO's globale arbejde med at opspore og begrænse en lang række meget smitsomme sygdomme – sars, ebola, gul feber, polio m.fl. Umiddelbart vil effekten formentlig især mærkes i fattige udviklingslande. Men i en verden, hvor få timers flyvning kan transportere smitten hvor som helst hen, har alle – også de rigeste lande – afgørende behov for WHO's indsats.

I den danske debat<sup>1</sup> har Verdensmålene været kritiseret for at overse den interesse modsætning, som eksisterer imellem FN's medlemslande. Frygten har været, at de 'smukke mål' skulle skjule en udtalt genopståen af tidligere tiders nationalisme. Tendensen til nationalisme er uomtvistelig, men nødvendigheden af at bekæmpe pandemi, løse klimakrise og generelt sikre bæredygtig udvikling er så åbenbar, at det fortsat må kunne samle verdenssamfundet. Verdensmålene er selve essensen af det multilaterale samarbejde, og realiseringen er et globalt gode, som vil gavne alle.

c. Verdensmålene har været en samlende overskrift for FN-forbundets arbejde, og specielt indsatsen for at sikre det folkelige engagement har haft høj prioritet. Derfor har det været afgørende, at FN-forbundet gennem kredsarbejdet har været meget aktiv på lokalt plan. I Hovedstaden har man haft et tæt samarbejde med kommunalpolitikere og administration efter en meget vellykket organisering af skyggerapporten om 'Københavns Kommunes handlingsplan for implementering af verdensmålene'. Og i Nordjylland har man ydet en stor indsats i forbindelse med den årlige bæredygtighedsfestival i Ålborg, og man er en bærende kraft i kommunens Bæredygtighedsråd. Sideløbende har der både på lokalt og centralt plan været udfoldet en omfattende foredragsvirksomhed omkring Verdensmålene, som også har kunnet trække på ekspertisen i FN-forbundets Vennekreds.

Den danske indsats for at fremme Verdensmålene skal være båret af et folkeligt engagement. Men implementeringen af målene lykkes kun, hvis den har klar og målrettet opbakning fra beslutningstagerne. Det har været opmuntrende at se, hvordan Folketinget gradvist har øget

---

<sup>1</sup> Mikkel Vedby Rasmussen, Altinget 11.november 2018; jf. FN-forbundet, Politisk beretning 2019, s.1

fokus på arbejdet med Verdensmålene, og nu formelt har integreret det tværpolitiske netværk i husets administration samtidig med, at mulighederne for en mere formel inddragelse af verdensmålstemaer i udvalgsarbejdet afprøves. Til gengæld savnes fortsat forpligtende udmeldinger og klar planlægning på regeringsniveau.

Når regeringen nøler – og det gælder både den tidligere og den nuværende regering – så har civilsamfundet et særligt ansvar for at fastholde fokus. Derfor har FN-forbundet lagt stor vægt på at deltage i det arbejde om Verdensmålene, som de to NGO-netværk – Globalt Fokus og 92-gruppen – har stået i spidsen for. Det har vi haft særlige forudsætninger for, fordi vi har været repræsenteret i ledelsen af begge netværk og samtidig har lagt en stor arbejdsindsats i den SDG-arbejdsgruppe, som har som målsætning at skabe synlighed om Verdensmålenes udfordringer for Danmark.

Arbejdsgruppen har i både 2019 og 2020 udarbejdet såkaldte 'spotlight rapporter', som belyser udviklingen i Danmarks indsats for at implementere Verdensmålene og samtidig stiller en lang række forslag til, hvordan fremskridt kan opnås. For bundlinjen er: 'at intet land, heller ikke Danmark, er i nærheden af at kunne realisere alle Verdensmålene i 2030 med de nuværende indsats'. Derfor er den overordnede anbefaling i den seneste rapport, at regeringen snarest fremlægger en ny handlingsplan for Danmarks accelererede implementering af Verdensmålene.

Danmarks første handlingsplan for Verdensmålene blev offentliggjort i 2017. Siden har vi haft regeringsskifte, men den nye regering har nu mere end et år efter siden tiltræden ikke gjort sin stilling klar. Vi har i FN forpligtet os til at implementere Verdensmålene inden 2030. Det er om mindre end 10 år. Har regeringen tænkt sig at holde løftet?

### ***3. Danmark og menneskerettighederne – i og uden for MR-rådet i Genève***

a. Umiddelbart inden Danmark blev lukket brat ned pga. corona-faren afholdt FN-forbundet i samarbejde med Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder og Udenrigspolitisk Selskab et overordentlig vellykket møde med forfatteren Sara Omar, som kort forinden havde modtaget menneskeretsprisen for 2019, som uddeles af Menneskeretsrådet under Institut for Menneskerettigheder.

Anledningen var Kvindernes Internationale Kampdag og Sara Omar berettede i samtale med Kirsten Larsen og med udgangspunkt i sine to romaner om de voldsomme overgreb og udfordringer, som kvinder udsættes for i de kurdiske områder, som hun kommer fra. Baggrunden var 25 året for vedtagelsen på FN's kvindekongress i Beijing af handlingsplanen for kvinders rettigheder. Sara Omars skræmmende beretning viste, hvor lang afstanden er fra de gode intentioner i 1995 til realiteterne i dag. Der er behov for at finde nye veje til at styrke de udsatte kvinders muligheder for selv at tage kampen. Men samtidig må kampen fastholdes i FN's organer, så medlemslandene vedstår deres ansvar for at handle til sikring af kvinders

rettigheder. Dette er da også et af Danmarks prioritetsområder som medlem af FN's Menneskerettighedsråd i Genève.

b. Menneskerettighederne har fra starten været voldsomt udfordret under corona-krisen. Statslige indgreb for at stoppe smittespredning og modstå presset på sundhedssektoren har i de fleste lande suspenderet basale personlige frihedsrettigheder. Indgrebene er langt fra altid sket på demokratisk grundlag, og i nogle tilfælde har statsmagten brugt krisen til at tildele sig selv magtbeføjelser uden tidsbegrænsning. Pandemien har socialt ramt meget skævt både inden for det enkelte land og imellem rige og fattige lande. Samtidig har frygt og uvidenhed i mange tilfælde stigmatiseret udlændinge, etniske grupper og andre mindretal.

FN's generalsekretær advarede allerede i februar i år om, at basale menneskerettigheder var truet og i april udsendte han rapporten: 'We are all in this Together: Human Rights and Covid-19 Response and Recovery', som understreger, at retssikkerheden og menneskerettigheder generelt er på spil:

*'We must ensure that any emergency measures – including states of emergency – are legal, proportionate, necessary and non-discriminatory, have a specific focus and duration, and take the least intrusive approach possible to protect public health.*

*The best response is one that responds proportionately to immediate threats while protecting human rights and the rule of law.'* (António Guterres, 23 April 2020)

Den anbefaling har bred relevans. For erfaringen har været – også i Danmark – at sygdomsbekæmpelse og økonomiske problemer har absolut prioritet, medens retssikkerhed og hensynet til menneskerettigheder må vige. FN's generalsekretær og ikke mindst Menneskeretsrådet i Genève har derfor en central rolle som vogter af de universelle menneskerettigheder, som FN's medlemslande har udformet og forpligtet sig til.

Som medlem af MR-rådet har Danmark støttet klart op om generalsekretærens anbefaling. Det skete ikke mindst i forlængelse af et debatindlæg i dagbladet Information medio maj med overskriften: 'Sæt en FN-vagthund til at vogte over indhug i frihedsrettigheder, der sker i ly af corona', hvor DIGNITY (Dansk Institut Mod Tortur) foreslog, at regeringen skulle arbejde for oprettelsen i FN-systemet af en stilling som 'special rapporteur' for menneskerettigheder og smitteforebyggelse.

Få dage senere svarede udenrigsminister Jeppe Kofod og udviklingsminister Rasmus Prehn i samme avis med en forsikring om, at Danmark fuldt ud bakker op om generalsekretærens anbefalinger og vil forfølge sagen på den kommende samling i MR-rådet. Det er så sket under samlingen i juli, hvor Rådet enstemmigt i en resolution har bekræftet medlemslandenes menneskeretlige forpligtelser trods pandemiens ekstraordinære udfordringer.

c. FN-forbundet har sammen med andre civilsamfundsorganisationer fulgt Danmarks arbejde i MR-rådet tæt. Samtidig har vi gennem henvendelser til regeringen arbejdet for at fremme særlige spørgsmål på Rådets dagsorden.

I gennem længere tid har vi efterspurgt nye initiativer fra regeringen til fremme af arbejdet i FN-regi med ansvarlig virksomhedsadfærd. Det sker på baggrund af MR-rådets vedtagelse i 2011 af 'UN Guiding Principles for Business and Human Rights' (UNGP), som fastlægger detaljerede retningslinjer for erhvervslivets varetagelse af forpligtelser og udvisning af nødvendig omhu ('due diligence') i forhold til respekt for menneskerettigheder. Regeringen har selv understreget temaet som en del af målsætningen for medlemskabet af MR-rådet.

På den baggrund sendte FN-forbundet i april et brev til udenrigsministeren, hvor vi opfordrede til, at der i regi af MR-rådet blev taget initiativ til, at 'gøre status over, hvad FN's medlemslande har gjort for at implementere principperne – og især hvilken effekt retningslinjerne har haft.' Forslaget blev positivt modtaget og er indgået i den danske Genève-missions arbejde med den omfattende resolution om det fortsatte arbejde med UNGP, som blev vedtaget i juli-samlingen.

En anden henvendelse til udenrigsministeren i juni blev modtaget mere forbeholdent. Baggrunden var Israels bebudede annektering pr. 1. juli af store dele af Vestbredden, som har været besat siden 6-dages krigen i 1967. Den israelske beslutning blev meddelt i forlængelse af USA's såkaldte 'fredsplan' for Israel-Palæstina konflikten, men blev af størstedelen af det internationale samfund, herunder EU, betragtet som et klart brud på folkeretten. FN-forbundet understregede i det åbne brev til udenrigsministeren, at en annektering ville betyde en definitiv afslutning af forhandlingerne om en 2-statsløsning mellem parterne og dermed udelukke en varig fred mellem israelere og palæstinensere. For at bremse den udvikling burde Danmark snarest anerkende Palæstina, således som 137 af FN's medlemslande, herunder Sverige og Island, allerede havde gjort.

Udenrigsministerens svar gjorde det klart, at den danske regering ikke var klar til at tage dette skridt. Man gik i princippet ind for en anerkendelse af Palæstina, men kun som en del af den 2-statsløsning, som man fortsat ville bestræbe sig på at formidle. Det fremgik ikke, hvordan man forestillede sig, at de totalt ophørte forhandlinger mellem parterne skulle kunne genoptages samtidig med den fortsatte trussel om annektering.

På MR-rådets samling i juli var Israel-Palæstina konflikten til debat. Fra civilsamfundets side var der en klar indstilling om, at Danmark burde forholde sig kritisk til den seneste udvikling og i den forbindelse anbefale anerkendelse af et uafhængigt Palæstina. Derfor var det skuffende, at Danmark ikke markerede en holdning i debatten.

d. Danmark sender et vigtigt signal til andre lande gennem sit arbejde som medlem af FN's Menneskerettighedsråd. Derfor har den klare opbakning til generalsekretærens appel om

at beskytte menneskerettigheder under corona-pandemien været betydningsfuld. Den viser, at Danmark tillægger den multilaterale indsats gennem FN's organer afgørende betydning.

Men sådan er det langt fra altid. Også under den nuværende regering får indenrigspolitiske hensyn lov til at dominere dansk politik på udlændingeområdet og i nogle tilfælde blokere for konstruktiv dialog med FN-systemet. Det er betænkeligt for en regering, som har forpligtet sig til at 'sikre sund fornuft i udlændingelovgivningen'.

Et iøjnefaldende eksempel er regeringens beslutning om vilkårene for de kvoteflygtninge, som Danmark nu igen vil modtage via FN. I første omgang mener Danmark kun at kunne klare modtagelse af 200 kvoteflygtninge, selv om FN appellerer til alle lande om at bære en større byrde, og Danmark tidligere fast modtog 500 årligt. Men det store problem er, at Danmark kun vil modtage kvoteflygtningene på midlertidig basis, for det var en del af det såkaldte 'paradigmeskifte', som den tidligere regering gennemførte i foråret 2019. Kvoteflygtninge kommer imidlertid fra FN-flygtningelejre, hvor de allerede er beskyttede. Det de har brug for er en gen-bosættelse for at kunne starte et nyt liv med en fremtid, som UNHCR hele tiden har påpeget. Modtagelse på midlertidige opholdsvilkår giver dem fornyet usikkerhed – det er simpelthen meningsløst.

FN-forbundet gjorde allerede i august sidste efterår i et debatindlæg i Politiken<sup>2</sup> opmærksom på den åbenbare inkonsekvens i regeringens politik. For nylig har Institut for Menneskerettigheder gentaget kritikken og påpeget:

*'Hele FN's kvoteflygtningesystem bygger på, at man skal tilbyde de her særligt sårbare flygtninge en permanent løsning. Den danske praksis og FN's håndbog udstiller, at der er en konflikt mellem det danske kvotesystem og FN's opfordring.'* (Nikolas Faith Tan, IMR, Arbejderen 12.august 2020)

Der er en lang række andre forhold i dansk udlændingepolitik, som strider imod de retningslinjer og anbefalinger, som UNHCR og andre FN-organer beder Danmark om at efterleve, f.eks. forsøget på snarest at hjemsende syriske flygtninge.

Var det ikke på tide, at regeringen og specielt udlændinge- og integrationsministeren tog kritikken alvorligt og engagerede sig i en dialog med FN-systemet?

#### **4. FN's muligheder for konfliktforebyggelse og bæredygtig sikkerhedspolitik**

a. Med António Guterres' overtagelse af posten som FN's generalsekretær i 2017 startede en intensiv reformproces, som ikke mindst havde reformer inden for FN's fredsbevarende arbejde som et centralt tema. Tankegangen var at skabe et såkaldt 'peace continuum', som skaber en proces med stadierne:

*forebyggelse → konfliktløsning → fredsbevaring → fredsopbygning → langsigtet udvikling*

---

<sup>2</sup> Jørgen Estrup: 'Har kvoteflygtninge brug for Danmark?', Politiken d. 19.august 2019.

Processen fremmes ved at sammenkæde humanitær hjælp, fredsopbygning og langsigtet udviklingsbistand – såkaldt ‘triple nexus’ – som en række lande, herunder Danmark, allerede havde erkendt værdien af i deres udviklingsbistand.

Siden har reformprocessen taget form og i høj grad ændret FN-systemets arbejde med såvel udviklingsbistand som tilrettelæggelsen af det fredsbevarende arbejde. Ved planlægning af fredsbevarende indsatser har vægten på at analysere og planlægge den politiske baggrund for operationen – dens forudsætninger, udfordringer og muligheder – fået en central placering. Det har markant styrket kvaliteten i fredsarbejdet og øget sandsynligheden for, at den planlagte mission faktisk er i stand til at bevæge sig fra urostadiet, ‘konfliktløsning’, til konsolideringsstadiet, ‘fredsopbygning’. Oftest er det den afgørende forhindring på vej mod langsigtet – bæredygtig – sikkerhed og udvikling.

Til støtte for reformprocessen lancerede generalsekretæren i marts 2018 initiativet ‘Action for Peacekeeping’ (A4P). Formålet var at skabe ny opbakning til FN’s fredsoperationer gennem direkte appel til medlemslandene med en dagsorden om reform, styrket kvalitet og klarere principper for indsatsen. En sådan direkte appel var en vej til at styrke reformarbejdet trods Sikkerhedsrådets manglende handlekraft i større konflikter – specielt Syrien – pga. uenighed imellem Rådets stormagter. Initiativet har siden fået tilslutning fra 154 lande, herunder de 5 permanente medlemmer af Rådet, og fra 4 regionale organisationer, inkl. AU, EU og NATO. Det har vist sig at være en vej til at involvere små- og mellemstore medlemslande direkte i arbejdet med at styrke FN’s fredsoperationer.

b. Erfaringerne viser, at fredsoperationerne i høj grad har brug for andet og mere end militært personel og våben. Der er en lang række specialiserede behov, som FN ikke umiddelbart har mulighed for at få dækket. Som et særligt behov fremhæves systemer og personel, som kan indgå i beskyttelsen af civile i konfliktzoner. Men i øvrigt gælder det stort set alle områder, som typisk forbindes med militær indsats: eksempelvis transportkapacitet, kommunikation, træning, sundhedsfaciliteter og personel. Sådanne behov kan med fordel dækkes også af mindre lande, som har særlig kapacitet og ekspertise på feltet. Derved bredes ansvar og involvering i FN’s fredsarbejde ud til en langt større kreds af medlemslande.

Det er den almindelige forventning, at FN’s fredsbevarende operationer vil have stigende finansieringsproblemer, dels som følge af medlemslandenes økonomiske problemer i forlængelse af Covid-19, dels forårsaget af manglende vilje til at finansiere udgifterne hos specielt USA. Derfor er der lagt op til, at FN skal vænne sig til at tænke i mindre og mere fleksible indsatser, som retter sig imod tidlige, lavintensive stadier af en konflikt. Det vil gøre det lettere at engagere mindre lande i operationerne, men det vil også betyde, at det udsendte personel ikke nødvendigvis skal have militær baggrund. Der vil i høj grad også blive brug for udsendelse af politi og eksperter med erfaring i civil konfliktløsning.



Det er ikke mindst på den baggrund, at FN-forbundet vil argumentere for, at der i det kommende politiforlig afsættes midler til dansk deltagelse i FN's fredsarbejde. Danmark har tidligere med stor succes stillet politiets ekspertise til rådighed for FN, men igennem længere tid har den mulighed desværre været fuldstændig udelukket af regering og folketing. Det bør der rådes bod på nu.

c. Konfliktforebyggelse er afgørende i den strategi for reform af FN's fredsarbejde, som generalsekretæren har sat i værk. Det internationale samfunds muligheder for at løse konflikter, som har fået lov til at udvikle sig, er få, både fordi der sjældent vil kunne bygges varigt bro over dybe modsætninger, og fordi omkostningerne vil være for høje. Derfor er arbejdet med at identificere og neutralisere konflikter før de bryder ud basis for, at FN kan få succes i bestræbelserne på at skabe bæredygtig sikkerhed.

Et vigtigt redskab til at forebygge konflikter er den indsats imod grundlæggende krænkelser af menneskerettigheder, som FN's statsledere blev enige om i 2005 under betegnelsen 'Responsibility to Protect' (R2P). Indsatsen er udformet som en forpligtelse for det enkelte land til at beskytte sine borgere imod helt basale krænkelser, som folkemord, forbrydelser imod menneskeheden, krigsforbrydelser og under særlige omstændigheder etnisk udrensning. Hvis det enkelte land ikke kan eller vil opfylde sine forpligtelser, så har det internationale samfund et ansvar for at træde til.

R2P har noget misvisende fået ry for at være et redskab til retfærdiggørelse af FN's militære indgreb i væbnede konflikter. Skræmmeeksemplet er aktionen i Libyen 2011. Men det er tværtimod forebyggelse af væbnede konflikter, som er hele udgangspunktet for R2P. Det fremgår dels af de afsnit, som vedrører det enkelte lands forpligtelser over for sine borgere (søjle 1), men også af de muligheder, som det internationale samfund har for at hjælpe, hvis det pågældende land ikke er i stand til selv at løfte forpligtelserne (søjle 2). De egentlige militære indgreb kommer kun på tale, hvor det klart fremgår, at landet ikke kan eller vil forsvare befolkningen imod overgreb (søjle 3).

Den danske regering har lige fra starten for 15 år siden været meget aktivt engageret i støtten til R2P, og specielt lagt vægt på at opbygge partnerskaber med udviklingslande for at styrke den del af konfliktforebyggelsen, som drejer sig om såkaldt 'early warning'. Arbejdet med R2P har overvejende været knyttet til FN's hovedkvarter i New York og dermed også til den sikkerhedspolitiske indsats. Men i den netop afsluttede samling i Genève, benyttede FN's Menneskerettighedsråd 15-års jubilæet til at markere sin anerkendelse af R2P's betydning i forsvaret af menneskerettigheder og understregede specielt 'early warning' som et afgørende initiativ.

FN-forbundet har fulgt arbejdet tæt i alle 15 år, og samarbejdet med vores internationale partnere i WFM og sammenslutningen ICRtoP. Vi udgav til 10-års jubilæet en dybtgående pjece, som forklarer baggrunden for R2P og giver mulighed for at formidle indhold og

betydning til kredse, som ikke normalt følger FN's arbejde tæt. Det er nu lykkedes at udgive en opdateret udgave, der forholder sig til den aktuelle situation.

d. Konfliktforebyggelse har også været baggrunden for to andre af FN-forbundets initiativer. I begge tilfælde har vi kunnet drage afgørende fordel af den store erfaring og ekspertise, som vi råder over i medlemskredsen og ikke mindst blandt FN-forbundets Venner.

Det første initiativ vedrører den i medierne næsten glemte konflikt om Vest Sahara og den folkeafstemning, som FN's Sikkerhedsråd i 1991 besluttede skulle afholdes for at afgøre områdets fremtidige tilhørsforhold. Skulle området have selvstændighed, eller skulle det være en del af Marokko? Folkeafstemningen er aldrig blevet afholdt, og FN's fredsbevarende styrke MINURSO er forsat til stede for at sikre, at våbenhvilen mellem parterne overholdes. Men helt i modsætning til de normale vilkår for FN-missioner er det ikke en del af styrkens mandat at overvåge og indberette om overholdelsen af menneskerettighederne i området. Med de gentagne klager over marokkanske overgreb er der en latent fare for, at konflikten pludselig bryder ud i lys lue.

Forsøg på at udstyre MINURSO med et klart mandat til at overvåge menneskerettighedernes overholdelse er hver gang strandet i Sikkerhedsrådet, primært som følge af Frankrigs modstand. Derfor har FN-forbundet i et brev bedt den franske ambassadør i Danmark om at redegøre for baggrunden. Dette resulterede i en invitation til et møde med ambassadøren, og en delegation fra FN-forbundet havde i juni i år en god dialog på ambassaden uden dog at nå til nogen afklaring. Indsatsen for at forbedre vilkårene for FN-styrkens arbejde fortsætter, og vi forsøger nu at udvide initiativet til også at omfatte de øvrige nordiske FN-forbund.

Det andet initiativ vedrører situationen i Arktis, som i øjeblikket er et område stort set frit for konflikter, men til gengæld rummer alle de faresignaler, som må forurolige en iagttagelse af konfliktvarsling: Stormagtskonfrontation, sokkelafgrænsning, klima- og miljøkrise, inuitkulturens overlevelse og ikke mindst den grønlandske befolknings fremtid.

Der er brug for øget viden om baggrunden for problemer og udvikling i Arktis, og derfor har FN-forbundet for nylig udgivet et politikpapir om 'FN, Arktis og Grønland', udarbejdet af en ekspertgruppe i Forbundets Vennekreds. Politikpapiret giver et overblik over den retlige udvikling og de vedtagne instrumenter, som skal sikre, at det internationale samfund gennem FN påtager sig et fælles ansvar for Arktis. En række folkeretlige regler gælder for Arktis, først og fremmest FN's Havretskonvention fra 1982. Men situationen er også præget af en lang periode med afspænding og samarbejde mellem kystnationerne i området, som er kommet til udtryk gennem arbejdet i Arktisk Råd og senest med Ilulissat-erklæringen fra 2008, som hviler på folkerettens grundlag. Det er i det internationale samfunds interesse, at ånden i erklæringen fastholdes, så Arktis forbliver et lavspændingsområde.

I spændingsfeltet mellem stormagtsinteresser, udfordret af klimakrise og af problemer med økonomisk bæredygtighed er den grønlandske befolknings fremtid under konstant pres. Det bør

sikres, at den folkelige debat om vanskelige beslutninger foregår på et oplyst grundlag om FN, folkeretten og retten til selvbestemmelse. Dette kunne tale for en snarlig oprettelse af et FN-forbund i Grønland.

## 5. Danmark som medlem af FN's Sikkerhedsråd

Udenrigsminister Jeppe Kofod og udviklingsminister Rasmus Prehn skrev i begyndelsen af juli en kronik i Politiken i anledning af FN's 75 års jubilæum. Indlægget fik i webversionen med et citat fra kronikken den lidt bittersøde overskrift:

*'FN kan være en altædende dræbersnegl af afmagt, frustration og bureaukratisk ineffektivitet. Men der er intet alternativ.'*

En noget defaitistisk opfattelse af, hvad der kan udrettes gennem FN, men dog ikke langt fra den realisme, som også FN's generalsekretær giver udtryk for, når han fastslår, at FN ikke er udtryk for en *valgmulighed*, men en *nødvendighed*. Institutioner, og specielt de multilaterale, hvor mange lande arbejder sammen, er bureaukratiske. Men uden dem er landenes befolkninger på herrens mark. Så gælder 'jungleloven'.

I kronikkens tekst følges citatet op af en umisforståelig kærlighedserklæring til FN:

*'Men FN er det, vi har. FN er os. FN er rammen for vores forhandlinger. Ligesom et fodboldstadion er rammen om en fodboldkamp.'*<sup>3</sup>

Det danske udenrigsministerium styres for tiden af to ministre, som opfatter FN som vores fælles ståsted i en turbulent verden, hvor sejre og nederlag må ses i øjnene – og ikke kun om søndagen. Den holdning er god ballast i kampen for multilateralt samarbejde og giver grund til optimisme.

Det bliver der brug for, hvis det skal lykkes Danmark at få plads som planlagt i FN's Sikkerhedsråd. Danmark forventes i løbet af FN's generalforsamling nu i september officielt at meddele sin kandidatur til medlemskab af Sikkerhedsrådet for perioden 2025-26. Vi har for længst reserveret plads i den rotationsordning, som er etableret imellem de nordiske lande og har blot afventet, at Norge som planlagt blev udpeget til at være medlem i perioden 2021-22. Danmark var sidst medlem af rådet i perioden 2005-06.

Der er indflydelse og prestige forbundet med medlemskabet af Sikkerhedsrådet, men også risiko for prestigetab, hvis et kampvalg tabes. Det skete for Finland i 2012 og for Canada denne sommer. Det er muligt, at Danmark sammen med Grækenland kan vælges ved fredsvalg, men langt fra sikkert. Nye kandidater kan melde sig helt frem til valgåret i 2024. Derfor skal Danmark snarest i gang med at tilrettelægge en effektiv kampagne i de relevante internationale fora.

---

<sup>3</sup> Politikens kronik d.1.juli 2020.

Da Danmark var på valg i 2004 undgik vi kampvalg og kunne undervejs i kampagnen drage fordel af vores mangeårige støtte til FN's arbejde på stort set alle fronter, herunder de fredsbevarende aktiviteter. Namibia, Balkan og oprettelsen af SHIRBRIG markerede en høj profil i forhold til medlemskab af Sikkerhedsrådet. Den mulighed er ikke til stede i dag, hvor Danmark igennem flere år har nedprioriteret deltagelse i FN's fredsbevarende arbejde. I 2019 nåede vi et absolut lavpunkt med udsendelse af kun 22 militærpersoner, hvilket er langt færre end f.eks. Norge. Vi har kun i begrænset omfang engageret os i generalsekretærens A4P-initiativ, og vi var sidste år på en 90. plads som bidragsyder til FN's missioner.

Danmark er 'bagud på point', men vores multilaterale engagement kan bære langt i forhold til støtte fra bl.a. mindre og alliancefrie lande i FN's Generalforsamling. Det bliver en central opgave at formidle det budskab for ministerduoen i Udenrigsministeriet. Men de kan ikke gøre det alene.

Det er dyrt at føre internationale valgkampagner, og det vil kræve frisætning af en kampagnestab på Asiatisk Plads i København. FN-missionen i New York kan langt fra løfte den opgave alene. Kan det lade sig gøre i et ministerium, som skønmæssigt har mistet omkring 30 % af sin stab siden 2001? Er regeringen parat til at investere det, som det koster, at gøre Danmark til medlem af FN's Sikkerhedsråd?

*Jørgen Estrup*