

Politisk beretning
v/ Landsformand Jørgen Estrup

1. Indledning: Er 'festen' forbi – tilbageslag for regelbaseret verdensorden

Optimismen var stor – grænsende til eufori – omkring FN's 70 års fødselsdag i 2015:

- Enighed i New York om verdensmålene til sikring af klodens bæredygtige udvikling;
- enighed i Paris om klimaaftalen, som skal holde den globale opvarmning under 2°C;
- enighed i Wien om kontrol med Irans A-våben for at fremme afspænding i Melleøsten;
- enighed i New York om vejen til at løse flygtninge- og migrationsproblemerne i globalt fællesskab;
- enighed om Antonio Guterres som FN's nye generalsekretær og opbakning til hans dagsorden for reform af FN.

Nu – tre år senere – er resultaterne af det globale samarbejde truet. Ikke fordi indholdet af aftalerne mellem FN's 193 medlemslande kom bag på nogen. Men fordi et enkelt stort land – USA – har ændret holdning til selve grundlaget for at samarbejde med andre lande.

Under præsident Obama støttede USA en verdensorden, som byggede på dialog, samarbejde i internationale institutioner og fælles globalt ansvar – på *multilateralisme*. Med Trump som præsident har USA skiftet spor. 'America first' var Trumps slogan fra valgkampen, og hans nationale sikkerhedsrådgiver fra 2017-18, general McMaster, uddybede tankegangen: 'Verden er ikke et globalt samfund, men en arena': udenrigspolitik drejer sig om at sikre sig selv størst mulige fordele under 'kampen'. I det lys skaber internationale institutioner snærende bånd og må vurderes ud fra deres fordele for det enkelte land. Globale hensyn og fælles spilleregler giver ikke mening, hvis man skal lægge bånd på egeninteressen. 'Global goods', hvor alle vinder, f.eks. en klimaafale, eksisterer ikke i Trumps verden.

USA går derfor enegang – en '*unilateralisme*', som blokerer for en regelbaseret verdensorden og bevidst undergraver institutioner som FN. Siden Trumps indsættelse i januar 2017 har USA trukket sig fra en række indgåede aftaler: Paris-aftalen om klimaet; Wien-aftalen om Irans a-våben; aftalen om at skabe fælles regler for migration. Og USA har meldt sig ud af UNESCO, af FN's Menneskeretsudvalg og stoppet støtten til UNWRA, som opretholder tilværelsen for palæstinensiske flygtninge i nogle af de mest belastede konfliktområder i Mellemøsten.

Watergate-journalisten Bob Woodwards bog om Trump i Det hvide Hus bærer titlen: 'Fear'. Det afspejler Trumps opfattelse af, at magt grundlæggende udspiller sig gennem 'frygt'. En verdensorden, som bygger på rå magt og den stærkes ret til at sætte sin vilje igennem, lader de svageste lande og mennesker i stikken. Og den udspiller sig gennem nationalismens selvtilstrækkelighed, toldmure og grænsebomme, som gør os alle fattigere og mere sårbare.

Det er det modsatte af FN's idé og principper.

2. Verdensmål samler – globalt, nationalt og lokalt

a. Præsidentskiftet i USA sender til stadighed uforudsigelige chokbølger igennem det internationale samfund. Men de seneste to år har også vist, at der både er vilje og evne til at fastholde væsentlige sider af de opnåede resultater. Det gælder ikke mindst de 17 Verdensmål for bæredygtig udvikling – SDG'erne – som skal nås senest i 2030.

FN-vedtagelsen har betydet, at det ikke længere er til debat, at der skal opnås balance mellem de økonomiske, miljømæssige og sociale faktorer i et samfund for at sikre langsigtet bæredygtig udvikling. Der er ikke én, men tre 'bundlinjer', der skal vise overskud – såkaldt 'triple bottom line' – og det stiller klare krav til indretningen af såvel offentlig som privat virksomhed. Krav som skal opfyldes af alle lande, for Verdensmålene er universelle.

Der er global accept af den dagsorden, som Verdensmålene har opstillet. Det ses tydeligt af den opbakning, som medlemslandene giver til frivilligt at præsentere deres erfaringer med implementeringen. Hvert år i juli måned inviteres til såkaldte 'voluntary national reviews' (VNR) i High Level Political Forum (HLPF) i New York, og i løbet af de forløbne 3 år siden vedtagelsen har mere end 100 medlemslande – herunder Danmark – frivilligt stillet op.

Når der i 2019 gøres status for den første 4-års periode forventes mere end 140 lande at have deltaget. Det er i sig selv meget positivt, men ikke nogen sikkerhed for, at implementeringen sker i det tempo og med den kvalitet, som kræves for at nå i mål som planlagt i 2030. Den meget ujævne kvalitet i de enkelte VNR'er peger tværtimod på, at der er et stort behov for at iværksætte en egentlig monitorering af den globale implementering af Verdensmålene.

En 'peer-review' dialog, som den, der kendes fra gennemgang af medlemslandenes efterlevelse af menneskerettigheder (UPR-processen) i FN's Menneskeretsudvalg, ville være et stort fremskridt. Sådanne tanker har allerede været fremført fra dansk side i New York, men har hidtil ikke kunnet vinde opbakning i ECOSOC, som har det overordnede ansvar for Verdensmålene. Når HLPF næste år mødes i regi af statsledere for at gøre status, bør Danmark igen presse på for at sikre, at målet i 2030 stadig er inden for rækkevidde.

b. Verdensmålene præsenterer en vision for bæredygtige samfund som helheder. Det er en særlig pointe, at målene er indbyrdes afhængige og skal ses i sammenhæng. Men målene har hver for sig deres særlige appel, fordi de sætter fokus på presserende globale problemer, som kræver handling. Handling, som der ofte ikke er politisk enighed om.

Et eksempel er mål 5: 'ligestilling mellem kønnene', som i den grad kan skille vandene internationalt. Danmark lægger med baggrund i mål 5 særlig vægt på at støtte initiativer, som fremmer 'kvinders seksuelle og reproduktive sundhed' (SRSR), men det gør USA eksempelvis ikke. Efter præsidentskiftet i 2016 stoppede USA udviklingsbistand til programmer, som rådgiver om abort. Det har medført, at en række europæiske lande, herunder Danmark, til gengæld har øget deres støtte for at undgå den forudsete stigning i kvinders dødelighed under barsel.

Mest markant er det internationale fokus på mål 13: 'klimaindsats' og viljen til at fastholde Paris-aftalen fra 2015 uanset, at USA har sagt fra. De to lande, som i Paris holdt sig udenfor – Nicaragua og Syrien – har siden tilsluttet sig, så USA nu står alene. Samtidig er der langt fra opbakning til Trumps linje i USA selv, hvor 16 delstater plus Puerto Rico har dannet: United States Climate Alliance. Den har som sit udtrykkelige formål at fastholde USA's forpligtelser i forhold til Paris-aftalen uanset, at regeringen i Washington har besluttet at melde sig ud.

Ikke desto mindre er det naturligvis et stort problem, at verdens næststørste udleder af drivhusgasser modarbejder Paris-aftalen på regeringsplan. Det har ikke i sig selv stoppet ratifikationsprocessen, som er det skridt, som forpligter landene. Men 16 af 197 underskrivere på Paris-aftalen, blandt hvilke Rusland vejer tungt, har endnu ikke taget skridt til at forpligte sig. Man kan frygte, at USA's eksempel bliver en bekvem undskyldning for russisk fodslæben.

På den anden side har den nylige rapport fra FN's klimapanel, IPCC, gjort det aldeles klart, at vi kun har ganske kort tid til at implementere Paris-aftalen, hvis en klimakatastrofe med temperaturstigninger på 3°C eller mere skal undgås. Det vil lægge et voldsomt pres på alle deltagere, inkl. Rusland, når man i december mødes til COP 24 i Katowice. Forhåbentlig kan man sammen med de polske værter løfte det ansvar.

c. I FN-forbundet har vi siden vedtagelsen i 2015 haft Verdensmålene som overordnet målsætning. De 17 mål og processen for at nå bæredygtig udvikling senest i 2030 skaber en 'rød tråd' i vores arbejde. Det giver en ramme for arbejdet med FN's mangesidede dagsorden, men skaber samtidig en logisk sammenhæng mellem vores fokus på international udviklingsbistand og indsatsen for at opnå bæredygtighed i det danske samfund. Målene er universelle og skal derfor naturligvis realiseres både i og uden for Danmark. Og det er ikke et statistisk gennemsnit for Danmark eller andre lande, som skal nås. Det er bæredygtighed for alle, hvilket kræver forståelse og engagement i lokalsamfundene. Verdensmålene binder derfor også FN-forbundets indsats nationalt og lokalt i kredsene naturligt sammen.

Nationalt har FN-forbundet arbejdet tæt sammen med andre af civilsamfundets organisationer. Først og fremmest med Globalt Fokus og 92-gruppen gennem den fælles SDG-arbejdsgruppe, men også med Nyt Europa, Europabevægelsen og Verdens Bedste Nyheder. Formålet har været at skabe så stærk en opbakning som mulig til Verdensmålene i civilsamfundet, dels for at lægge pres på beslutningstagerne, dels for at sikre ekspertise og engagement bag såvel økonomiske og miljømæssige som sociale sider af dagsordenen for bæredygtig udvikling også i civilsamfundet. Men især fordi ejerskab til Verdensmålene skal ligge hos den enkelte borger, hvis de skal slå rod.

d. Regeringens arbejde med Verdensmålene bygger dels på strategien for dansk udviklingsbistand – 'Verden 2030' – som har tilslutning fra et samlet Folketing med undtagelse af Enhedslisten, dels på den nationale 'Handlingsplan for FN's 17 verdensmål', begge fra foråret 2017. Især sidstnævnte har imidlertid skabt tvivl om regeringens seriøsitet og vilje til at lægge den nødvendige politiske vægt bag 2030-dagsordenen.

Problemet er, at regeringen fra starten har bagatelliseret den indsats, som er nødvendig for at realisere bæredygtig udvikling i Danmark. Der gik kun 6 timer fra vedtagelsen af Verdensmålene i FN's generalforsamling – en vedtagelse, som den danske statsminister præsiderede over – før Lars Løkke Rasmussen beroligende kunne fortælle sit danske bagland, at det ikke ville kræve nogen ekstra indenrigspolitisk indsats:

'Det vil være fair at sige, at de mål der nu vedtages på verdenssamfundets vegne, i forhold til Danmark primært har betydning for den måde, Danmark skal føre sin udenrigs- og bistandspolitik på' (Politiken, 25. september 2015)

Den linje blev fastholdt i den nationale handlingsplan, hvor det hedder: *'Danmark – generelt i hus med verdensmålene'* – og med den forklaring, at *'Danmark ligger i den absolutte top blandt verdens lande i forhold til at realisere verdensmålene'* (s. 13). Danmarks stærke sider oplistedes i handlingsplanen, medens udfordringerne fremstilles som ganske få. Der er lidt problemer med 'affaldshåndtering' og 'forurening i byerne', men planen er tavs om miljøproblemer i landbruget, danskernes uholdbare forbrugsmønstre eller forurening fra transportsektoren. Kravene til klimaindsats (mål 13) for at opfylde Paris-aftalen er slet ikke nævnt.

En sådan bagatellisering af udfordringerne for at realisere bæredygtig udvikling i det danske samfund efterlader indtrykket af en – som minimum – uambitiøs national handlingsplan. Direkte utroværdigt er det imidlertid, at der intet forsøg gøres på at beskrive de problemer, som skal løses, eller på at følge, om vi i Danmark kommer nærmere målet, efterhånden som 2030 rykker nærmere.

Ikke en gang handlingsplanens løfte om at gennemføre en 'konsekvensanalyse' i forhold til indvirkning på Verdensmålene af: *'Lovforslag og andre tiltag, som forelægges til Folketingets beslutning, samt planer og programmer udarbejdet af regeringen...'* (s.11) er endnu gennemført her mere end 1½ år efter handlingsplanens offentliggørelse. Det er useriøst og skaber tvivl om regeringens reelle engagement.

Tilsvarende problemer i forhold til implementering af Verdensmålene eksisterer ikke i strategien for dansk udviklingsbistand, som direkte fastslår som mål at: *'...bidrage til at realisere verdensmålenes globale ambition...'*(s.1). Til gengæld er niveauet for dansk udviklingsbistand blevet stærkt reduceret siden vedtagelsen af Verdensmålene i september 2015 og svarer nu til det af FN fastlagte minimum på 0,7 % af BNI. Yderligere har den faktiske udviklingsbistand indtil fornylig været meget lavere, fordi væsentligt over 20 % i en periode har været anvendt til at finansiere danske udgifter i forbindelse med flygtninge.

Fra FN-forbundet har vi specielt peget på den helt uholdbare reduktion, som er sket i den multilaterale bistand via FN's organisationer. Tommefingerreglen for fordelingen mellem bi- og multilateral bistand var 50/50 i 1990'erne, men siden er den multilaterale bistand faldet støt bortset fra et kortvarigt stop i 2013-14. Med en ny opgørelsesmetode udgør den multilaterale bistand godt 29 % i 2017, og heraf er ca. halvdelen bistand via EU.

Ud fra mange synspunkter – herunder aktuelt flygtninge- og migrationsproblemerne i Mellemøsten og Afrika – er en sådan udsultning af FN's organisationer uacceptabel. Men også for realiseringen af Verdensmålene er bistanden til FN-systemet afgørende. Det er FN,

som har hovedansvaret for at holde tempo og retning frem mod målet om bæredygtig udvikling i 2030. Og det er også i FN-regi, at det nødvendige samspil mellem regeringer, erhvervsliv og civilsamfund skal sikres.

På den baggrund er det meget positivt, at regeringen i sin nyligt offentliggjorte plan: *'Regeringens udviklings-politiske prioriteter 2019'* lægger op til: *'Styrkelse af de multilaterale institutioner'* i overensstemmelse med Verdensmålene (mål 16), herunder specielt FN.

Dette kan forhåbentlig vende en lang negativ trend for dansk multilateral bistand og dermed styrke FN's muligheder for at løfte 2030-dagsordenen. For at sikre, at Danmark nationalt lever op til sine forpligtelser, må man håbe, at Folketinget og regeringen snarest i fællesskab påtager sig det nødvendige ansvar. Verdensmålene og bæredygtig udvikling bør være en naturlig del af det løbende lovgivningsarbejde i tæt samarbejde med erhvervsliv, civilsamfund og hele det danske samfund.

3. **Menneskerettigheder – et globalt gode under pres**

a. I 2018, hvor vi fejrer 70-året for *'FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne'*, er det på sin plads at understrege, at Verdensmålene er uløseligt forbundet med de universelle menneskerettigheder, som blev vedtaget i 1948. I præamblen til verdenserklæringen hedder det:

'... da skabelsen af en verden, hvor menneskene nyder tale- og trosfrihed og frihed for frygt og nød, er blevet forkyndt som folkenes højeste mål, ... proklamerer plenarforsamlingen derfor nu denne Verdenserklæring om Menneskerettighederne som et fælles mål for alle folk og alle nationer...'

Verdenserklæringen rummer såvel civile og politiske rettigheder som sociale rettigheder, og de samme rettigheder genfindes i Verdensmålene: eksempelvis fjernelse af fattigdom og sult (mål 1 og 2); sundhed og trivsel (mål 3); uddannelse (mål 4); ligestilling mellem kønnene (mål 5); anstændige jobs (mål 8); frihedsrettigheder, institutioner og krav på en retlig identitet (mål 16).

For såvel Verdenserklæringen som Verdensmålene er det målsætningen at udvikle samfund, som er bæredygtige i den forstand, at de forebygger konflikter. Det var en afgørende erfaring efter 2.verdenskrig, og det er fortsat en forudsætning for at realisere bæredygtig udvikling. Erkendelsen er i begge tilfælde, at rettigheder er nødvendige, for at sikre fredelig sameksistens. Der er tale om et 'globalt gode'.

Samtidig slås det fast, at de universelle menneskerettigheder skal omfatte såvel civile og politiske rettigheder som sociale rettigheder for at nå målet. Sikring af civile og politiske rettigheder som tale-og trosfrihed, ejendomsret og retssikkerhed kan ikke forebygge konflikter, som skyldes fattigdom, undertrykkelse af mindretal eller økonomisk ulighed. Den erkendelse afspejles ikke mindst i Verdensmålenes krav om 'mindre ulighed' (mål 10).

Den forståelse af menneskerettighedernes afgørende betydning har imidlertid ikke præget de senere års offentlige debat – hverken i eller uden for Danmark. Ud over en tilbøjelighed til at

opfatte sociale rettigheder som mindre forpligtende har der været en tendens til at anfægte menneskerettighedernes universalitet, dvs. at de skal gælde for alle uanset nationalitet. Forpligtende internationale aftaler i form af konventioner fremstilles som begrænsninger i national suverænitæt uanset, at de netop sikrer et lands borgere tilsvarende rettigheder i udlandet. Viljen til fælles ansvar og solidaritet internationalt er udfordret af en 'dem og os' mentalitet.

b. Den danske debat om menneskerettigheder er som i andre europæiske lande afgørende påvirket af den manglende evne til at klare udfordringerne fra flygtninge- og migrantstrømmene over Middelhavet. Flygtninge fra Syrien, Eritrea og andre konfliktområder. Migranter fra fattige afrikanske lande og et økonomisk og statsligt nedsmeltet Libyen efter Gadaffi. Kulminerende med 'folkevandring' på de europæiske landeveje i sensommeren 2015. Nedbrud af Dublin-forordning og svindende tillid til sammenholdet i EU har rykket den offentlige mening.

Fokus har været på EU's forsøg på at lukke de ydre grænser ved at indgå aftaler med nabolande, først og fremmest Tyrkiet og Libyen, om at stoppe tilstrømningen af flygtninge og migranter. Derfor har de forhandlinger, som er foregået i FN-regi siden september 2016, hvor 193 medlemslande vedtog at arbejde for fælles regler for behandling af flygtninge- og migrantstrømme, stort set ingen offentlig omtale fået.

I den såkaldte New York-erklæring fra september 2016 besluttede man at skabe to aftaler – 'compacts' – for henholdsvis flygtninge og migranter inden udgangen af 2018. Første del af aftalen vedr. flygtninge blev allerede fastlagt fra starten i 2016, idet man enedes om, at regelgrundlaget skulle være de eksisterende konventioner for flygtninge og statsløse samt at alle lande støttede at fremme modtagelsen af FN's kvoteflygtninge.

For at skabe opmærksomhed om FN's arbejde med de to 'compacts' arrangerede FN-forbundet i maj 2018 en konference på Christiansborg i samarbejde med FN-forbundets folketingsgruppe og Dansk Flygtningehjælp. Hovedtaler var regeringens chefforhandler, ambassadør Carsten Staur, som redegjorde for et kompliceret, men vellykket forhandlingsforløb, som bortset fra USA havde været i stand til at fastholde tilslutning fra FN's medlemslande. Konferencen gav desuden en frontberetning fra de lande, som så bekvemt kaldes 'nærområder' i den aktuelle politiske debat – om de ubærlige problemer, som møder flygtninge, og de ekstreme byrder, som bæres af lande som Libanon og Jordan.

Konsultationerne mellem FN's medlemslande er siden resulteret i to forslag til aftaler, som er til endelig forhandling i henholdsvis Genève og Marrakesh i Marokko. Flygtningeaftalen støttes stadig af alle, medens USA nu har fået følgeskab af Ungarn i en afvisning af migrantaftalen. Begge aftaler forventes endelig vedtaget i New York omkring årsskiftet 2018-19.

Aftalerne er ikke juridisk bindende, men de vil skabe et langt bedre grundlag for at klare udfordringerne, fordi stort set alle lande har tilsluttet sig de nye regelsæt. Og de tager højde for, at modtagerlandene står over for såkaldte 'mixed flows' af flygtninge og migranter. Men ikke mindst så bryder de det dødvande, som EU internt er havnet i. De to 'compacts' har den afgørende fordel, at de har tilslutning fra de lande, som flygtninge og migranter kommer fra.

c. Det har nærmest været en offentlig hemmelighed, at den danske regering i New York målrettet arbejdede for realisering af New York-erklæringen, inkl. flygtninge- og statsløsekonvention samt modtagelse af kvoteflygtninge. Til gengæld har kritikken af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og specielt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) håndhævelse af konventionen ikke været til at overse.

En række folketingsmedlemmer har igennem længere tid fastholdt, at konventionen med basis i domstolens afgørelser begrænsede danske domstoles suverænitet bl.a. i forhold til udvisning af kriminelle udlændinge. Særlig domstolens anvendelse af såkaldt 'dynamisk fortolkning' var genstand for kritik. Regeringsgrundlaget fra november 2016 blåstemplede denne kritik, og regeringen bebudede en: *'international ekspertkonference om konventionen som led i det kommende danske formandskab for Europarådet.'*

I perioden op til det danske formandskab foretog en embedsmandsgruppe sonderinger hos andre medlemslande for at undersøge viljen til at imødekomme kritikken. Umiddelbart mødte man meget begrænset opbakning. Den danske debat om spørgsmålet var imidlertid intens, og i samarbejde med Helsinki Komiteen gennemførte FN-forbundet derfor en ekspertkonference om: *'Europarådet i et splittet Europa'* inden starten på formandskabet i november 2017.

En del af den noget ophidsede kritik af EMD punkterede, da en analyse fra Institut for Menneskerettigheder (IMR) konkluderede, at danske domstole ikke havde brugt deres muligheder fuldt ud for at udvise kriminelle udlændinge. Og tilsvarende blev det gradvist klart, at kritikken af den 'dynamiske fortolkning' beroede på en misforståelse: En konvention kan ikke overleve uden tilpasning til samfundsudviklingen.

Det danske formandskab afsluttedes med vedtagelse af 'København-erklæringen', som regeringen udlagde som en *'reform af menneskerettighederne'*. Vurderingen afhænger nok af øjnene, der ser. Den almindelige opfattelse synes at være, at meget lidt blev ændret på det principielle plan, samt at EMD generelt kom styrket ud af konfrontationen.

d. FN-forbundet har et tæt samarbejde med IMR gennem det i Institutts regi nedsatte Rådet for Menneskerettigheder. Rådet er samtidig dialogforum for de civilsamfundsorganisationer, som særligt beskæftiger sig med menneskerettigheder.

Rådet har igennem længere tid dannet baggrund for civilsamfundets deltagelse i den tilbagevendende eksamination af Danmarks overholdelse af menneskerettighederne i den såkaldte 'universal periodic review' (UPR), som alle FN's medlemslande underkastes med 4 års mellemrum. FN-forbundet deltog denne sommer i midtvejs-eksaminationen af Danmark, og fremsendte sammen med i alt 20 NGO'er en 'skyggerapport' til FN's Menneskeretsråd i Genève. Skyggerapporten påpeger bl.a. de umenneskelige forhold for asylbørn i udrejsecentre og den stærke beskæring af udviklingsbistand for at finansiere flygtninge i Danmark. Med Dignity – organisationen imod tortur – som formidler har FN-forbundet ligeledes bidraget til skyggerapporter omkring andre konventioner.

e. Danmark har igennem de seneste 2 år gennemført en højprofileret kampagne for at blive et af 47 medlemmer, som udgør FN's Menneskeretsråd. For ganske kort tid siden – oktober 2018 – lykkedes anstrengelserne, og Danmark blev valgt for perioden frem til 2021. I forbindelse med

valget blev værdien af medlemskabet anfægtet, fordi Rådet rummer medlemmer – eksempelvis Saudi Arabien – som er kendt for manglende respekt for basale menneskerettigheder, og fordi USA har kritiseret Rådet og netop har meldt sig ud.

Kritikken er imidlertid udtryk for en manglende forståelse af FN's universalitetsprincip, som indebærer, at lande med vidt forskellige samfundssystemer er fuldgældige medlemmer af FN og derfor også kan være medlem af Menneskeretsrådet. USA og Saudi Arabien er uenige om menneskerettigheder, men arbejder i øvrigt tæt sammen. Den seneste udvikling omkring en saudiarabisk journalist og dissidents død viser til fulde, at man ikke løser problemer ved kun at tale med dem, man er enig med.

4. **Verdensmål i Sikkerhedsrådets slagskygge**

a. Verdensmålene – SDG'erne – er principielt udelelige. De udgør en holistisk vision for realisering af bæredygtig udvikling og er derfor alle nødvendige brikker i det samlede puslespil. Alligevel er der forskel. Nogle SDG'er er i højere grad end andre en forudsætning for at nå i mål – de er 'rammebetingelser' for processen. Det gælder måske især nødvendigheden af: *'fred, retfærdighed og stærke institutioner'* (mål 16).

Netop derfor er det specielt foruroligende, at verdenssamfundet i øjeblikket oplever det stik modsatte: humanitære katastrofer og uløselige væbnede konflikter, som borgerkrigene i Syrien og Yemen; krigsforbrydelser, som ikke mødes med en international vilje til at strafforfølge de skyldige, og en udbredt skepsis over for stærke institutioner, hvad enten det er multilaterale samarbejdsorganisationer, som FN, eller fælles regler for sameksistens, som de universelle menneskerettigheder.

Det underminerer de rammebetingelser, som skal være katalysatorer for processen frem mod bæredygtige samfund. Det skaber usikkerhed og frygt, hvor der er brug for tillid og samarbejde internationalt. FN's generalsekretær, Antonio Guterres, stillede diagnosen præcist for verdenssamfundet med de allerførste sætninger i sin tale ved åbningen af FN's 73. generalforsamling i september:

'Our world is suffering from a bad case of "Trust Deficit Disorder". People are feeling troubled and insecure. Trust is at a breaking point. Trust in international institutions. Trust among states. Trust in the rules-based global order.'

Og med direkte adresse til USA's præsident mindede Guterres om, at 'frygt' fra tidernes morgen – kendt bl.a. fra klassisk græsk historie med krigen mellem Athen og Sparta – har været årsag til indbyrdes krig. Verdens ledere har et ansvar, som rækker videre end: *'the well-being of their people'*. De er vogtere af *'the common good'*, dvs. af et 'reformed, reinvigorated and strengthened multilateral system.'

Det er det ansvar FN's medlemslande skal løfte. De skal ikke hylde jungleloven à la Trump, hvor landene slås i en arena for selv at opnå størst mulige fordele. De skal tværtimod samarbejde i deres befolkningers og klodens fælles interesse.

Det er en stærk og klar programerklæring fra FN's generalsekretær med uforfærdet adresse især til FN's største bidrager USA. Men sigtet er også FN's Sikkerhedsråd – det organ, som i enighed ansatte Antonio Guterres for to år siden: *'Divisions in the Security Council are stark.'* – En løftet diplomatisk pegefinger til hans arbejdsgivere.

Sikkerhedsrådets permanente medlemmer med USA og Rusland i spidsen varetager egne interesser. Deres manglende evne og vilje til at stoppe de værste krigshandlinger og humanitære katastrofer som eksempelvis i Syrien og Yemen skader FN's image, autoritet og arbejdsbetingelser – og dermed muligheden for at realisere det langsigtede projekt til alles fælles bedste om bæredygtig udvikling.

b. Det er Guterres' målsætning at skabe en fuldstændig ændring af FN's tilgang til freds- og sikkerhedsindsatsen. Vægten skal lægges på den præventive indsats med langt større anvendelse af diplomatisk kapacitet og midler til konfliktforebyggelse. Visionen er et 'peace continuum', som skaber en proces via: forebyggelse, konfliktløsning, fredsbevaring, fredsopbygning og langsigtet udvikling. Processen fremmes gennem sammenkædning af humanitær nødhjælp, langsigtet udvikling og fredsopbygning – såkaldt 'triple nexus' – som en række lande, herunder Danmark, allerede støtter via udviklingsbistand.

En helt nødvendig del af denne proces vil være at styrke FN's fredsbevarende indsats - både mht. planlægning, udførelse og opbakning fra medlemslandene. Derfor iværksatte generalsekretæren i marts i år initiativet 'Action for Peacekeeping' (A4P), som skal sikre nyt momentum og fornyede tilsagn om støtte både militært og finansielt. Initiativet har støtte fra 150 medlemslande, herunder de permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, og sigter imod vedtagelse af formelle aftaler inden udgangen af 2018. En foreløbig erklæring om 'fælles forpligtelser' blev bekræftet ved et topmøde i forbindelse med åbningen af FN's generalforsamling i september, hvor 45 lande markerede deres støtte, men samtidig understregede de eksisterende problemer. Især Sikkerhedsrådets mangelfulde indsats blev fremhævet.

Det var skuffende, at den danske regering i modsætning til de øvrige nordiske lande ikke deltog i debatten, men alene var repræsenteret af EU's indlæg. Danmark har historisk en lang tradition for at støtte FN's fredsbevarende operationer, og 'De Blå Baretter' er stadig en indsats, som samler stor respekt. Men aktuelt ligger Danmarks bidrag formentlig på det laveste niveau nogensinde. I sommeren 2018 var 24 militær personer, men ingen politifolk udstationeret, og blandt 124 lande, som bidrog, rangerede Danmark som nr. 90. Væsentlig lavere end de lande, vi normalt sammenligner os med.

c. Det var med den baggrund og som bidrag til det forestående forsvarsforlig, at FN-forbundet i foråret 2017 udviklede en 10 punkts plan for en styrket dansk indsats i FN's fredsbevarende operationer. Planen viser, at Danmark med en beskeden forøgelse af indsatsen kan bidrage væsentligt til et kvalitativt løft af FN's fredsbevarende operationer, fordi vi besidder særlige erfaringer og kompetencer, som FN efterspørger.

I samarbejde med FN-forbundets Folketingsgruppe og med deltagelse af en ekspertgruppe fra FN-forbundets Vennekreds afholdt vi i efteråret 2017 en lukket konference på Christiansborg om planen og FN's rolle i konfliktløsning, hvor samtlige forsvarsordførere fra Folketingets partier var

inviteret. Sideløbende afholdtes bilaterale møder med ordførerne fra de af Folketingets partier, som anså FN's fredsbevarende indsats for et væsentligt element i dansk sikkerhedspolitik.

FN-forbundets argumentation bidrog til en beskeden, men vigtig forøgelse af Freds- og stabiliseringsfonden på 66 mio.kr. frem til 2023. Det er en naturlig – og kær – forpligtelse at overvåge, at forøgelsen faktisk anvendes til styrkelse af FN's fredsbevarende indsatser.

d. Generalsekretærens advarsel og de mange medlemslandes kritik af Sikkerhedsrådet drejer sig i sidste ende om forhandlingsklimaet mellem de 5 permanente medlemmer og specielt Ruslands og USA's misbrug af vetoretten i egen interesse. Det skygger imidlertid for, at Sikkerhedsrådet faktisk har gennemført en række interventioner i enighed, f.eks. Liberia, Congo, Sydsudan og Mali samt fælles skærpede sanktioner imod Nordkorea i foråret 2018. Specielt den nu efter 15 år afsluttede UNMIL-mission i Liberia, under dansk ledelse af Ellen Margrethe Løj i fire år, var en betydelig FN succes.

Aktuelt er det imidlertid Sikkerhedsrådets skakmat omkring konflikterne i Syrien, Yemen og Palæstina, selv i forbindelse med humanitære katastrofer, som falder i øjnene. Rusland har gentagne gange brugt sin veto til at forhindre sanktioner imod det syriske styre efter giftgasangreb eller andre former for forbrydelser imod civilbefolkningen. Og USA har konsekvent afvist enhver form for kritik eller indgreb over for Israels undertrykkelse af den palæstinensiske befolkning på Vestbredden og militære overgreb imod demonstranter og andre civile i Gaza. Tilsvarende er Sikkerhedsrådet handlingslammet over for den humanitære katastrofe i Yemen, fordi Rusland og USA støtter hver sin side i konflikten. Sikkerhedsrådet har magten til at stoppe konflikterne, men viljen til dialog og kompromis mangler.

e. FN-forbundet har igennem mange år været stærkt fokuseret på mulighederne for at bidrage til dialog og en bedre forståelse mellem parterne i Israel-Palæstina konflikten. Derfor har de senere års øgede spænding først og fremmest fremkaldt af fortsat israelsk udvidelse af bosættelser på Vestbredden og i Østjerusalem samt af blokaden af Gazastriben givet anledning til dyb bekymring.

I det seneste halvår er civilbefolkningens frustration i Gaza eksploderet efter mere end 11 års total og uafbrudt israelsk blokade. En blanding af spontane og organiserede borgermarcher imod det forhadte hegn, som danner grænsen til Israel, er blevet en tilbagevendende fredags manifestation. Det er samtidig en markering af 70-året for den katastrofe, som den palæstinensiske befolkning oplevede med fordrivelsen i 1948. Uundgåeligt har marcherne ført til konfrontation med israelsk militær, som under påberåbelse af selvforsvar har taget drastiske modforholdsregler, herunder brug af snigskytter. Følgerne for de civile demonstranter har været katastrofale med mere end 200 dræbte, heraf mange børn, og mindst 18.000 sårede.

Fra FN-forbundets side har vi appelleret til den danske regering om at tage et initiativ, som kan føre til, at Israel ophæver blokaden. Det burde være muligt at skabe enighed mellem Israel og Hamas om en våbenstilstand, som sikrer, at der ikke skydes hen over grænsen mod til gengæld at hæve blokaden. En sådan løsning kunne sikres gennem udstationering af en passende FN-styrke. Situationen omkring Gaza er klart uholdbar.

Et sådant dansk initiativ vil samtidig markere, at vi har høje ambitioner, når vi fra 2020 starter kampagnen for at blive medlem af FN's Sikkerhedsråd i 2025.

Behovet for et dansk – eller måske nordisk – initiativ er på det seneste blevet endnu mere påkrævet som følge af USA's totalt ensidige støtte til Israel. Flytningen af USA's ambassade fra Tel Aviv til Jerusalem og undermineringen af FN's organisation for støtte til palæstinensiske flygtninge, UNWRA, har definitivt spoleret USA's rolle som mægler mellem parterne. USA har hidtil finansieret ca. 30 % af UNWRA's budget, men har nu stoppet enhver støtte. Det truer organisationens overlevelse og dermed undervisning, sundhedsydelse og sociale foranstaltninger for næsten 7 millioner palæstinensiske flygtninge i de lande i Mellemøsten, som i forvejen er overbelastet af flygtninge. Det kan få katastrofale humanitære konsekvenser og medføre nye flygtningestrømme, hvis man ikke i tide forsøger at forebygge truslen.

f. FN-forbundet har ligeledes i mange år fulgt den mere end 40 år lange og næsten glemte konflikt om Vestsahara mellem Marokko og Polisario på tæt hold. FN-styrken MINURSO overvåger den indgåede våbenhvile, men har helt usædvanligt for FN ikke mandat til at monitorere eventuelle krænkelser af menneskerettighederne. Det er forsøgt gentagne gange at udstyre styrken med et sådant mandat, men hidtil er det mislykkedes. Indtrykket er, at især Frankrig modsætter sig udvidelsen af mandatet, men det er ikke ganske klart. For at skabe klarhed og dermed forhåbentlig bidrage til en bedre sikring af menneskerettighederne i området, har FN-forbundet besluttet at anmode franske myndigheder om en officiel tilkendegivelse. Der er et stort behov for, at lokalbefolkningen ser, at der trods årtiers stilstand kan ske fremskridt.

5. **FN reformer – er Danmark 'fit for purpose'?**

a. Realisering af Verdensmålene inden 2030 er en voldsom udfordring for det internationale samfund. Verden er stadig langt fra den bæredygtige udvikling, som er målet. Men de fælles problemer – ikke mindst klimatruslen – efterlader ingen tid til tøven. Der skal handles nu, og det er et fælles ansvar. Derfor har det også fra starten været klart, at 2030-dagsordenen krævede et FN, som er 'fit for purpose'. Et reformeret FN.

Siden 2015 og med den nye generalsekretær som indpisker har der været fuldt tryk på reformprocessen. Antonio Guterres har fokuseret på FN's evne til at opnå resultater, men har bevidst holdt sig fra medlemslandenes interne slagmarker som geografisk repræsentation og finansiel byrdefordeling. Sigtet er at skabe et FN, som er mere leveringsdygtigt, gennemsigtigt og resultatorienteret.

Processen har udmøntet sig i tre reformforslag inden for: 'udvikling', 'fred og sikkerhed' samt 'management' – det sidste i form af strømlining og effektivisering af organisationen. Undervejs er arbejdet løftet af et betydeligt dansk islæt via ekspertise fra både den danske repræsentation i New York og tidligere ansatte i FN-systemet. I løbet af foråret og sommeren 2018 har resultaterne for alle tre spor opnået generalforsamlingens godkendelse, og dermed har implementeringen af reformen kunnet starte. Det må forventes, at Guterres har som mål, at reformen er på plads senest i begyndelsen af 2020.

b. Enigheden om reformforslagene er et stort første skridt i retning af at udstyre FN med den nødvendige organisatoriske kapacitet til at klare udfordringen fra Verdensmålene. Men det er ikke kun FN, som er udfordret. Hvis Verdensmålene skal nås – og især, hvis det skal lykkes

inden for de få år, som er til rådighed inden 2030 – så kræver det en solidarisk og koordineret indsats fra alle FN's medlemslande. Rige såvel som fattige. Udenrigs såvel som indenrigs.

FN ser ud til at være godt på vej til at blive 'fit for purpose'. Men er Danmark selv parat?

Det er allerede nævnt, at regeringens nationale handlingsplan for verdensmålene er uambitiøs. På en række områder bagatelliseres de udfordringer, som det danske samfund står over for – eksempelvis inden for miljø, forbrug og ikke mindst klima. Samtidig mangler der fortsat et åbent og formaliseret samarbejde mellem regering og folketing, som sikrer, at de nødvendige beslutninger frem mod bæredygtig udvikling bliver taget og kursen løbende justeret.

Men er vi parat til at lægge de nødvendige kræfter – i form af ekspertise og finansiel støtte – i de internationale institutioner, som skal sikre processen frem mod Verdensmålene? Og er vi parat til at prioritere det forpligtende samarbejde i disse institutioner højere end samarbejde i interessebaserede alliancer i lighed med Trump? Det er afgørende spørgsmål i en tid, hvor multilateralisme og en regelbaseret verdensorden er under pres.

Spørgsmålene blev aktualiseret af en kronik, som udenrigsministeren skrev i Politiken kort før jul sidste år. Kronikken opregner 10 punkter, som ses som Danmarks største udenrigspolitiske udfordringer. Men blandt dem nævnes ikke den tiltagende underminering af forpligtende multilateralt samarbejde og en regelbaseret verdensorden. Kronikken provokerede den udenrigspolitiske ekspert Louise Riis Andersen fra DIIS til i et svar at stille det yderst relevante spørgsmål: *'Er det forpligtende internationale samarbejde stadig fundamentet for dansk udenrigspolitik?'*

Spørgsmålet burde kun kunne opfattes retorisk: For et land af Danmarks størrelse, hvis velstand er helt og aldeles baseret på en åben økonomi, må svaret nødvendigvis være et fuldtone 'ja'. Eller som ambassadør Peter Taksøe-Jensen skriver i sin rapport: *'Danmarks diplomati og forsvar i en brydningstid'* fra maj 2016 om et vigtigt 'pejlemærke' i dansk udenrigspolitik: *'... at gå allerforrest i udmøntningen af FN's 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris og støtte op om regelbaseret internationalt samarbejde, ...'* (s. 87).

Men så klart er svaret langtfra. Det er ikke kun udenrigsministerens kronik, som er uklar. Såvel regeringen som en del folketingsmedlemmer er tilbøjelige til i den hjemlige politiske debat at se bort fra de afgørende fordele, som Danmark har af et regelbaseret internationalt samarbejde. Eksemplificeret med kritikken af EMRK og EMD i regeringsgrundlaget. Men oftest set i en tilbøjelighed til at lægge forpligtelser, der følger af tiltrådte FN-konventioner, for had som begrænsninger i dansk suverænitet.

Det er håbet, at regeringens svar vil være langt klarere og vise en helhjertet støtte til det regelbaserede internationale samarbejde, når den nye Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske strategi 2019-20 præsenteres. Stærke internationale institutioner og et velfungerende multilateralt system er det eneste virkningsfulde svar til en verdensorden baseret på rå magt. Det er samtidig en forudsætning for, at Verdensmålene og bæredygtig udvikling bliver en realitet.

Jørgen Estrup