

FN-forbundets landsmøde 25.-26.oktober 2014

Politisk beretning

v/

Landsformand Jørgen Estrup

1. Indledning

Dagligt konfronteres vi med skræmmende globale udfordringer:

- ebola-epidemien har ramt Vestafrika og allerede kostet mere end 4.500 mennesker livet
- borgerkrigene i Syrien og Irak har kostet 100.000'er livet og drevet millioner på flugt
- flygtninge fra voldshandlingerne drukner i hundredevis i forsøget på at finde beskyttelse
- i Sydsudan trues omkring 4 millioner mennesker af hungersnød
- den globale opvarmning og klimaproblemerne nærmer sig 'point of no return' med mere end 2 graders opvarmning
- de rige landes træk på ressourcerne og den stigende levestandard i udviklingslandene kræver mere end vor planet kan yde – det er ikke bæredygtigt

Listen er uden ende og kalder på globalt ansvar og handling i fællesskab, hvis vi skal finde holdbare løsninger. Accept af, at *multilateralisme* med FN i centrum og ikke national enegang eller snævre bilaterale løsninger, er vejen frem.

Udfordringerne er indlysende. Men alt for ofte har vi i de seneste 2 år set, at viljen til at tage ansvar og handle i fællesskab i bedste fald er halvhjertet – i alt for mange tilfælde er den ikke eksisterende. Det gælder med al ønskelig tydelighed, når FN's sikkerhedsråd har været handlingslammet i afgørende sager. Når UNHCR's anbefalinger om behandling af flygtninge er blevet fejlet af bordet. Og når skrækscenarierne fra FN's klimapanel ikke har kunnet bringe landene nærmere en bindende klimaaftale, som kloden kan leve med.

At sværvægterne blandt FN's medlemslande har problemer med at acceptere den nedprioritering af egne nationale interesser, som fælles globale løsninger kræver, er ikke den store overraskelse. Men at mindre lande går uden om FN og foretrækker alliancer med en nærtstående stormagt, som vi bl.a. har set Danmark gøre med USA, er skuffende. Det blokerer for de holdbare globale løsninger, og det skader på længere sigt de små landes interesser.

2. Lokale brændpunkter – global konfrontation

På landsmødet for 2 år siden var der stadig en vis optimisme omkring det såkaldte 'arabiske forår'. Diktatorerne stod for fald. Den folkelige opstand havde fjernet Ben Ali i Tunesien; Mubarak var væltet i Ægypten; Gadaffi var fjernet og senere dræbt i Libyen som følge af Nato's bombetogter, og Assad-styret i Syrien vaklede. Folkestyret så ud til at få sin chance.

Det håb holdt ikke. Kun i Tunesien synes udviklingen at gå imod en fredelig overgang til demokratiske tilstande. De øvrige lande i Nordafrika og Mellemøsten, hvor det arabiske forår udfoldede sig, har siden været skueplads for politisk kaos, voldelige sammenstød eller egentlig borgerkrig. I Ægypten har militæret igen overtaget magten. Libyen er ved at falde fra hinanden som stat i et væbnet opgør mellem klaner og religiøse grupperinger. Og i Syrien udvikler

borgerkrigen sig til en stadig dybere politisk og humanitær katastrofe, som gradvis spreder sig til nabolandene – i første omgang Irak.

Hvorfor er det gået så galt? Det arabiske forår var lang tids opsparede folkelige protester og oprør mod magthavernes overgreb. Men det var samtidig en kamp om magten. Som historien viser, så fører revolution ikke nødvendigvis til demokratiske tilstande.

Alligevel er der grund til at spørge, hvad vi kan lære af det 'forår', som desværre udviklede sig så katastrofalt? For det internationale samfund – herunder FN – forsøgte jo at gøre en forskel. Greb vi militært ind for sent og for svagt? Var der uudnyttede diplomatiske muligheder? Var der overhovedet en strategi for det internationale engagement?

For at starte med det sidste spørgsmål – eksistensen af en strategi – så er svaret et klart 'nej': De amerikanske styrkers exit fra Irak i efteråret 2011 tog hverken højde for, at Irak var dybt splittet politisk mellem de shiitiske, sunnitiske og kurdiske befolkninger med omfattende voldelige overgreb til følge, eller at nabolandet Syrien var genstand for begyndende borgerkrig præget af tilsvarende skillelinjer mellem befolkningsgrupper. I stedet fokuserede man helt og aldeles på opbygningen af en irakisk hær uden blik for, at denne ville blive et redskab for den shia-ledede regering.

Tilsvarende gjaldt NATO-landenes, inkl. Danmarks, exit fra Libyen, da det i efteråret 2011 var lykkedes at vælte Gadaffi-styret. Bombardementerne stoppede, men der var ingen overvejelser om, hvordan man skulle afvæbne de indbyrdes stridende militser og hjælpe det dybt splittede land frem mod en fælles fremtid. Magttomrummet efter Gadaffi og Nato-flyene måtte de selv klare.

Anderledes med de uudnyttede diplomatiske muligheder – 'ja', de fandtes:

Interventionen i Libyen byggede på resolution 1973 vedtaget af FN's sikkerhedsråd i foråret 2011. Første del af resolutionen omfattede et flyveforbud, som muliggjorde NATO-indsatsen fra luften. Men resolutionens anden del forudsatte forhandlinger om en politisk løsning på konflikten. Denne del af FN-vedtagelsen blev totalt ignoreret af de lande, inkl. Danmark, som gennemførte den militære intervention – uanset protester fra adskillige medlemmer af Sikkerhedsrådet. Mandatet blev strakt langt ud over, hvad enigheden i Sikkerhedsrådet kunne bære og undergravede tilliden til anvendelse af princippet om Responsibility to Protect (R2P). Resolutionen drejede sig om 'konfliktløsning frem for krig', men man interesserede sig reelt aldrig for andet end at fjerne Gadaffi med militære midler.

Også i den syriske borgerkrig blev diplomatiske muligheder tabt på gulvet, medens de stridende parter endnu var på talefod tidligt i konflikten. I februar 2012 blev Kofi Annan udnævnt til FN's generalsekretærs særlige udsending til Syrien. Efter intense konsultationer og i forståelse med Sikkerhedsrådets medlemmer udarbejdede han den 6-punkts plan, som senere fik navnet 'Genève I'. Planen blev i marts 2012 accepteret af såvel den syriske regering som opposition. I løbet af foråret eskalerede volden, og der var spekulationer om, hvor længe Assad-styret ville overleve. Annans budskab til Sikkerhedsrådet og andre involverede i konflikten var klart:

'if Syria was to see an end to the violence and a transition to a legitimate government, they had to exert the necessary joint pressure for diplomacy to succeed.' (K. Annan, *Interventions*, p.369)
Men rådet blev overhørt. Specielt USA med udenrigsminister Hillary Clinton i spidsen trak tæppet væk under planen.

Endelig om militær indgriben kom for sent og for svagt – 'nej', det tyder intet på:

Invasjonen af Irak fra 2003 fjernede diktatoren Saddam Hussein, men den åbnede samtidig for den Pandoras æske af etniske og religiøse konflikter, som lå lige under overfladen. Resultatet var et destabiliseret Irak. Den senere opbygning af en irakisk hær med topmoderne materiel under shiamuslimsk kontrol bidrog ikke til stabiliteten. Tværtimod blev det en kilde til øget brutal magt for Islamisk Stat (IS), da dele af den irakiske hær i foråret 2014 brød sammen under angreb fra IS og flygtede fra alt, inkl. sine tunge våben.

Noget lignende skete i Libyen, hvor Gadaffis diktatoriske styre blev fjernet samtidig med at lokale militser og oprørske stammer blev rigeligt forsynet med våben. Resultatet var lovløshed og mangel på stabilitet i det politiske magtvakuum, som fulgte styrets opløsning. Mange var villige til at forsyne oprørerne med våben, medens kampene stod på. Ingen interesserede sig for at fjerne dem, da man havde brug for at sikre fred og stabilitet i Libyen.

Men kunne en tidlig bevæbning af moderate syriske oprørere ikke have ændret forløbet i Syrien? Næppe, selvom kontrafaktisk historieskrivning jo er en umulig disciplin. Den syriske opposition har fra starten været splittet og jævnligt bekriget hinanden; moderate kræfter er svære at identificere og våben flyder nærmest frit mellem de forskellige grupperinger. Det er ikke våben, der har manglet, men derimod en samlet og stærk front imod Assad-styret. Fjernelsen af det syriske styres kemiske våben efter beslutning i Sikkerhedsrådet og med bl.a. dansk bistand, har derimod flyttet magtbalancen et lille skridt i den rigtige retning.

Total mangel på strategi, forspildte diplomatiske muligheder og en næsten reflekspræget trang til at intervenere militært, det er i store træk, hvad det internationale samfund har kunnet bistå det arabiske forår med. Forståelsen for, at de egentlige konflikter i Melleøsten og Nordafrika drejer sig om andet og mere end demokrati og ytringsfrihed, har været mere end beskednen.

Konflikter, som bunder i etniske, religiøse eller kulturelle forskelle, kan ikke løses med militære midler. De kræver dialog, gensidig forståelse og respekt for grundlæggende rettigheder.

I det lys kan man ikke undgå en vis skepsis over for den militære opbygning imod terrororganisationer i Syrien og Irak, som er sket med baggrund i Sikkerhedsrådets resolution 2178 fra september i år. Det er ikke danske og andre kampfly fra koalitionen af omkring 50 lande, som fjerner den notoriske folkelige opbakning til organisationer som IS, Al-Nusrah med flere. Nok så mange bombetogter giver ikke sunni-befolkningerne i Syrien og Irak en acceptabel fremtid.

Men retfærdigvis må det samtidig siges, at det er heller ikke budskabet – hverken fra præsident Obama eller den danske regering. Tværtimod har man gjort meget for at understrege, at der er

tale om en 'bredspektret indsats', med diplomatiske, civile og humanitære bidrag ud over de militære.

I Irak er der tale om en indsats, som er i pagt med et grundprincip i R2P. Den irakiske regering har erkendt, at den ikke kan beskytte store dele af sin befolkning imod grove krænkelse af menneskerettigheder, og derfor har man anmodet FN og det internationale samfund om bistand. Det er den anmodning, som bl.a. Danmark har imødekommet. Kampflyene skal bidrage til at stoppe flygtningestrømmene og forhindre egentlige massakrer på civilbefolkningen – en indsats som delvis er lykkedes i de kurdiske områder i Nordirak.

Lakmusprøven bliver, om den nye irakiske regering samtidig har viljen og evnen til at inkludere shia'er, sunni'er og kurdere i den politiske proces, som skal stoppe volden og sikre en levedygtig irakisk stat.

Syrien og Irak er langt fra de eneste konfliktzoner i Mellemøsten. Syv ugers ødelæggende israelske bombardementer af Gaza og utallige terroriserende raketangreb imod Israel i sommeren 2014 har tydeliggjort, hvor hurtigt nedfrosne modsætninger og reel undertrykkelse kan omdannes til flammende militære brændpunkter og ekstrem vold. De materielle ødelæggelser i Gaza var katastrofale og mere end 2000 mennesker mistede livet. Der var ingen sikre steder for civilbefolkningen under kamphandlingerne. Selv FN-skoler, som tilbød beskyttelse, blev ramt. Almindelige mennesker blev gidsler i kampen mellem israelsk militær og militante palæstinensere.

Krigshandlingerne i Gaza var oprørende og tragiske. Det israelske militærs fremfærd var en grusom overreaktion på den terror, som palæstinensiske raketangreb indebar. Påstanden om nødvendigt selvforsvar er uholdbar.

I stedet for fordømmelse og protester forsøgte vi fra FN-forbundets side at være konstruktive. I en 5-punkts plan fremhævede vi det åbenbare behov for en omgående våbenhvile. Men samtidig skitserede vi forudsætningerne for, at en sådan våbenhvile kunne holde. For det første må der ske en demilitarisering på begge sider af grænseområdet mellem Gaza og Israel. En demilitarisering som kontrolleres af en FN-styrke og forhindrer nye konfrontationer. For det andet må der skabes tålelige livsvilkår for Gazas civilbefolkning, herunder for Gazas fiskeri, gennem ophævelse af den blokade, som har gjort dagligdagen ubærlig.

Planen bygger på den nøgterne konstatering, at Israels regering ikke formår at varetage sine opgaver og forpligtelser i forhold til den palæstinensiske befolkning, herunder specielt Gazas indbyggere. Derfor må FN og det internationale samfund træde til for at forhindre nye krigshandlinger, beskytte civilbefolkningen og sikre respekt for folkeretten.

Meget tyder på, at sommerens tragiske forløb i og omkring Gaza har sat sig varige politiske spor i vestlige lande, som traditionelt har været Israels uforbeholdne støtter. For få måneder

siden var det utænkeligt, at en svensk regering ville beslutte at anerkende en selvstændig palæstinensisk stat. Eller at et stort flertal i det britiske underhus kunne nå frem til samme konklusion. I begge tilfælde er der tale om et politisk signal, for en palæstinensisk stat eksisterer ikke. Ikke desto mindre varsler de om opbrud i mange års holdninger til konflikten.

Fredsbevægelsen i Israel har hilst de politiske signaler fra Sverige og UK velkommen. Det bør FN-forbundet også gøre. Intet tyder på, at den nuværende israelske regering vil stoppe sin bosættelsespolitik og påbegynde reelle forhandlinger om en 2-stats løsning med mindre det politiske pres fra nære venner af Israel øges.

Medens brændpunkterne i Mellemøsten var forudsigelige, så vendte udviklingen i Ukraine op og ned på de vante forestillinger. I de 25 år siden 'murens fald' og tøbruddet mellem øst og vest var der skabt stærke økonomiske og kulturelle bånd på tværs af Europa, og Rusland var i økonomisk henseende blevet en central samarbejdspartner. Trods sikkerhedspolitiske uenigheder og kritik af russisk indgriben og dominans i tidligere sovjetrepublikker, havde få ventet, at en egentlig konfrontation med EU og vestlige lande var under vejs. En konfrontation, som nødvendigvis også måtte få global karakter bl.a. via FN's sikkerhedsråd.

De langvarige og blodige demonstrationer på Majdan-pladsen i Kijev imod præsident Janukovitj og hans regering dannede optakten. Og regeringens sammenbrud og præsidentens flugt til Rusland blev det egentlige startskud. Rusland anklagede fascistiske kræfter og europæisk indblanding for at stå bag.

Ruslands lyssky annektering af Krim umiddelbart efter var en ubestridelig krænkelse af folkerettens grundprincipper. FN's sikkerhedsråd forsøgte i sidste øjeblik at bremse den folkeafstemning om Krims fremtid, som fra russisk side var planlagt for at legitimere indlemmelsen. Men selv om 13 af Sikkerhedsrådets 15 medlemmer støttede den fremlagte resolution og Kina undlod at stemme, nedlagde Rusland veto og forhindrede dermed vedtagelsen – i strid med i hvert fald ånden i FN-pagtens artikel 27, som indebærer, at medlemmer af sikkerhedsrådet, som er part i en sag, afholder sig fra at stemme.

Efterfølgende udløste ønsker om løsrivelse i store dele af Østukraine borgerkrigs-lignende tilstande, hvor separatisterne var i stand til på kort tid at mobilisere såvel betydelige troppeenheder som tunge våben. Mistanken om russisk indblanding har været uundgåelig. For civilbefolkningen har konsekvenserne – uanset sympatier – været meget høje både i menneskeliv og livsvilkår. At konflikten også havde globale konsekvenser blev skræmmende klart, da det malaysiske passagerfly MH17 styrtede ned over kampzonen med 298 om bord efter at være blevet ramt af et missil.

Konflikten med Rusland har i tidligere østbloklande, men også i Danmark, haft tendens til at fremprovokere politiske reaktioner, som hører Den kolde Krig til. I Danmark var den første politiske reaktion, at det NATO-missilskjold, som man i årevis havde insistet var vendt imod

Iran og ikke Rusland, nu omgående skulle indrettes på en konfrontation med russiske missiler. Mere forståelig var den opskræmte reaktion i de baltiske lande og i andre østeuropæiske lande med et betydeligt russisk befolkningselement.

Meget lidt tyder imidlertid på, at Rusland søger en permanent konfrontation, som vil ødelægge de lukrative økonomiske relationer, ikke mindst på energiområdet, man igennem en årrække har opbygget til europæiske lande. Snarere er der tale om et forsøg på at manifestere Ruslands status som regional stormagt. Set i russisk optik har især NATO, men også EU, i de seneste 20 år udvidet sin interessesfære i et omfang, som har omklamret og delvis marginaliseret Rusland. Ukraine var den grænse, som ikke måtte overskrides.

Set i det lys er det afgørende, at dialogfora og samarbejdsorganer med Rusland bliver genetableret, så snart det står klart, at Rusland arbejder konstruktivt på at skabe en fair og holdbar løsning med Ukraine. En styrkelse af OSCE og genoplivning af den dialog, som var basis for Helsinki-aftalerne under Den kolde Krig, vil bidrage til et fornyet samarbejde.

Mediernes fokus har været på de voldelige konfrontationer, umenneskelige borgerkrige og terror. Men der findes også konflikter, som det internationale samfund skubber til side, uanset afgivne løfter, menneskelige lidelser og uret.

FN-forbundet har siden sidste landsmøde lagt store kræfter i at bringe fokus tilbage på Vestsahara-konflikten, på flygtningeproblemerne og den folkeafstemning om områdets tilhørsforhold, som blev besluttet i FN-regi for mere end 25 år siden. Vi har arrangeret studietur til området, og i foråret stod vi i spidsen for en international conference, hvor det for første gang lykkedes at få repræsentanter for såvel Polisario som Marokko til at medvirke.

Indfrielsen af løftet om en folkeafstemning er det helt centrale krav i det videre arbejde. Men derudover må det nu sikres, at FN-styrken, MINURSO, som overvåger våbenhvilen, også får respekten for menneskerettighederne som en formel del af mandatet.

De blodige konflikter, som hærger store dele af verden, og den bestialske vold, som rammer almindelige fredelige borgere i konfliktområderne, holdes i gang af en uhæmmet produktion og eksport af våben. Længe, men især siden 2006 har der været gjort forsøg på internationalt at bremse denne kyniske udnyttelse af igangværende væbnede konflikter gennem en våbenhandelstraktat for konventionelle våben i FN-regi. I foråret 2013 lykkedes arbejdet så endeligt.

FN-forbundet har deltaget aktivt i forberedelserne både herhjemme og i New York med Maj Rørdam Nielsen som tovholder på repræsentantskabets vegne. Traktatteksten efterlod uløste problemer bl.a. i relation til selve transporten af våben, og der er derfor behov for opfølgning og fortsat pres for forbedringer. FN-forbundet afholdt sammen med Kvindernes Internationale Liga et ekspertseminar i september, hvor traktatens muligheder og problemer blev gennemgået.

Danmark ratificerede traktaten i april 2014, og traktaten træder i kraft 25. december i år, da man har passeret de nødvendige 50 ratificerende lande. Et fremskridt, som virkelig kan kaldes 'et lys i mørket'.

3. Folkeretten, MR-konventionerne og retssikkerheden

Det er ikke nogen tilfældighed, at indledningen til FN-pagten direkte kæder målet om at 'frelse kommende generationer fra krigens svøbe' sammen med det værdigrundlag, som forenede FN's stiftere, herunder Danmark, havde, nemlig 'troen på fundamentale menneskerettigheder'. Kun ved at sikre grundlæggende rettigheder for alle, kan vi forhindre de grusomheder, overgreb og eksklusioner, som avler vold, væbnede konflikter og krig.

Det var den barske erkendelse efter fem års verdenskrig. Det er stadig fundamentet for at forstå og sætte ind over vore dages blodige oprør og borgerkrige – i Syrien eller Irak; i Mali eller Sydsudan.

I FN-sammenhæng er dette en selvfølge, og derfor er selvransagelsen desto dybere, når FN svigter, som det skete i Rwanda (1994) og Srebrenica (1995), men også på Sri Lanka (2009). Det sidste er blevet klart på baggrund af generalsekretærens undersøgelse fra 2012, som dokumenterer FN's medansvar for, at de sri lankanske regeringsstyrkers massakre på 10.000'er af civile i borgerkrigens sidste fase ikke blev stoppet.

Derfor har Ban Ki-Moon i foråret 2014 iværksat planen 'Rights up Front', som skal sikre at FN's personel – i New York såvel som lokalt – har klare forholdsordrer, som sætter dem i stand til at kommunikere åbent om grove krænkelse af menneskerettighederne under væbnede konflikter. Dette kan blive en udfordring for nogle af FN's større medlemslande, når udenrigspolitiske interesser er på spil. Danmark støtter initiativet, som det fremgik af den danske statsministers tale for nylig til FN's 69. generalforsamling.

Åbenhed om grove krænkelse af menneskerettighederne er en forudsætning for at kunne retsforfølge dem, som begår forbrydelserne. Derfor er generalsekretærens initiativ i pagt med de bestræbelser, som udfoldes for at forhindre, at de skyldige kan unddrage sig straf. Den Internationale Straffedomstol (ICC) og de forskellige krigsforbrydertribunaler, bl.a. for Rwanda og Eksjugoslavien, spiller her en afgørende rolle. Men domstolene har haft problemer med at dokumentere forbrydelserne, fordi de relevante arkiver og andet bevismateriale først har kunnet indsamles efter konflikternes ophør. For at foregribe sådanne problemer i kommende retssager om forbrydelser i den syriske borgerkrig, har man allerede nu, medens konflikten raser på fjerde år og med betydelig risiko for de involverede, startet indsamlingen af bevismateriale.

I det hele taget er domstolenes virke et omstridt tema. Afrikanske lande har beskyldt ICC for ensidigt at fokusere på forbrydelser begået i Afrika. Og domstolens verserende sag imod bl.a. Kenyas præsident Uhuru Kenyatta for at iværksætte urolighederne under valget i 2009 bruges

som dokumentation for politisk indblanding. Men det fortrænges sædvanligvis, at ICC kun rejser sager, når det ligger klart, at der ikke vil ske retsforfølgning i det land, hvor forbrydelserne er begået.

Tilsvarende er det et væsentligt problem, at en række af FN's store lande – bl.a. USA, Rusland og Kina – ikke har tilsluttet sig ICC. Det er åbenbart, at de pågældende lande ikke ønsker, at se egne statsborgere på anklagebænken i en international domstol. Man fastholder fuld national suverænitet uanset forbrydelsens karakter. Den pludselige ændring af retspraksis i krigsretten for Eksjugoslavien og det kritisable forløb omkring den danske dommer Frederik Harhoff's fjernelse indikerer ligeledes, at hensynet til international retssikkerhed ofte kolliderer med og må vige for landenes egne politiske interesser.

FN-forbundet har investeret mange kræfter i arbejdet med de internationale domstole. I slutningen af 2012 arrangerede vi en studietur til de 5 domstole i Haag, og i foråret 2013 gennemførtes en ekspertkonference om domstolenes muligheder og problemer i København. Derudover er erfaringer, konklusioner og forslag til nye tiltag samlet i et 'politikpapir', som markerer FN-forbundets synspunkter.

Danmark har en lang tradition for at bakke op om menneskerettigheder både i FN-sammenhæng og nationalt. Det er ikke tilfældigt, at den nuværende regering i regeringsgrundlaget fra 2011 slog fast: 'Indsatsen for menneskerettighederne starter dog med, at vi sikrer os, at de altid respekteres hos os selv.'

I politisk sammenhæng er det på det seneste gjort gældende, at nogle af de menneskeretsforpligtelser, vi har påtaget os, ved at ratificere internationale konventioner går for vidt. Hvis konventionerne skal være en integreret del af dansk hverdag, bør der naturligvis altid være plads til en sådan kritik. Og man kan, som direktøren for Institut for Menneskerettigheder (IMR), Jonas Christoffersen, oven i købet gå så langt som at kalde det et 'sundhedstegn'. Men forudsætningen er, at man samtidig står ved, at Folketinget helt 'efter bogen' har påtaget sig forpligtelserne på Danmarks vegne. Internationale forpligtelser er ikke noget man bare løber fra, fordi de politiske vinde skifter.

Som vi drøftede på landsmødet for 2 år siden, så startede FN's Menneskerettighedsråd i foråret 2011 gennemgangen af Danmarks efterlevelse af de ratificerede konventioner – den såkaldte 'universal periodic review' (UPR), som alle FN's medlemslande gennemgår på skift. Den daværende regering afviste en betydelig del af de forslag, som blev stillet under 'eksaminationen', men den nuværende regering har senere vist sig mere imødekommende.

UPR-processen er 4-årig og omfatter en opfølgning midtvejs, hvor fremskridt og udestående problemer gøres op. Opfølgningen skal bl.a. give mulighed for dialog mellem regeringen og civilsamfundets organisationer om udviklingen. Det mislykkedes imidlertid i dansk

sammenhæng, fordi regeringen først blev færdig med sin midtvejsrapport i maj 2014 – flere måneder efter den af FN fastsatte frist.

Den mulighed havde de danske NGO'er ikke. Hvis man ville have sine synspunkter frem hos Menneskerettighedsrådet i Genève måtte afleveringsfristen overholdes. Derfor udarbejdede 13 danske civilsamfundsorganisationer, herunder FN-forbundet, med bistand fra IMR deres egen midtvejsrapport, som blev fremsendt til Genève. Men den nationale dialog, som er forudsat i UPR-processen, blev desværre tabt på gulvet.

En af de væsentligste mangler, som blev påpeget under Danmarks UPR-eksamination, er den manglende inkorporering i dansk lovgivning af de internationale konventioner, vi har ratificeret. Det drejer sig bl.a. om konventioner, som sikrer børns rettigheder og kvinders ligestilling, tager højde for handicappedes behov og forbyder alle former for tortur. Når Danmark har påtaget sig disse forpligtelser, så skal det også klart fremgå af dansk lovgivning. Hverken borgerne, forvaltningen eller domstolene må kunne komme i tvivl.

Regeringen kunne ikke umiddelbart følge anbefalingen om inkorporering og nedsatte derfor et udvalg med såvel juridiske eksperter som dommere og embedsmænd. Betænkningen blev afgivet i august 2014 – næsten et år efter det forventede tidspunkt – og ikke overaskende var indstillingen delt. Et flertal anbefalede inkorporering af 6 ud af 7 konventioner, men samtlige ministerielle embedsmænd afstod fra en indstilling med henvisning til, at de manglede mandat fra regeringen.

På nuværende tidspunkt synes regeringens stilling stadig at være uafklaret. Rådet for IMR, hvor FN-forbundet er medlem, har skrevet direkte til statsministeren for at bede hende støtte forslaget om inkorporering. Statsministerens svar giver imidlertid ikke væsentlig grund til optimisme, og det forhold, at regeringens lovkatalog ikke rummer noget initiativ på området, peger i samme retning. For civilsamfundsorganisationerne – og i særdeleshed FN-forbundet – vil det være en kolossal skuffelse, hvis regeringen afviser den styrkelse af menneskerettighederne, som en inkorporering i dansk lovgivning vil være. Også i spørgsmålet om behandlingen af syriske flygtninge har FN-forbundet søgt at påvirke regeringen til i højere grad at lytte til de anbefalinger, som kommer fra FN og specielt UNHCR.

Udgangspunktet var en konference på Christiansborg med titlen: 'Hvorfor rejser de ikke bare hjem' i efteråret 2013, hvor FN-forbundet sammen med andre organisationer satte fokus på afviste asylansøgere, som ikke kunne sendes hjem uden fare for liv og helbred. Blandt disse var en gruppe 'strandede' syriske asylansøgere, som ikke havde fået deres ansøgninger færdigbehandlet, selv om udsigten til at vende hjem inden for rimelig tid var lig nul. De burde naturligvis omgående have haft opholdstilladelse.

I foråret 2014 anbefalede UNHCR at de nordiske lande i lighed med Sverige gav alle syriske asylansøgere permanent opholdstilladelse. Det ville være sund fornuft, fordi udsigten til at

vende hjem til Syrien inden for rimelig tid var så ringe. Og det ville samtidig give flygtningene mulighed for arbejde og uddannelse, og dermed øge sandsynligheden for, at de, når muligheden kom, faktisk kunne og ville vende tilbage. Midlertidigt ophold virker derimod invaliderende, fordi det fastholder flygtninge i usikkerhed om selv den nære fremtid.

FN-forbundet støtter UNHCRs synspunkter. Derfor opfordrede vi allerede i forsommeren 2014 regeringen til at ændre praksis, så alle syriske flygtninge fik tildelt permanent opholdstilladelse. Der er grund til at beklage, at regeringen nu går den modsatte vej og i stedet strammer regelgrundlaget for de syriske asylansøgere, som ikke kan dokumentere at være personligt forfulgt. Under de nuværende kaotiske og umenneskelige forhold i Syrien giver det meget lidt mening at skille en gruppe ud, som 'kun' er såkaldte krigsflygtninge og derfor skal tildeles midlertidigt ophold.

4. Klima, bæredygtighed og bistand

I en tid med skærpet fokus på flygtningestrømme, international kriminalitet og muligheder for skærpet grænsekontrol er der grund til at minde om, at de globale udfordringer vi står over for, er 'problems without passport'. Vi kan lukke øjne og ører; fortrænge kendsgerninger og 'melde hus forbi'. Men problemerne går ikke væk. De er hævet over nationale pas- og visumregler.

Ebola-epidemien er det seneste eksempel. En dødelig virus ude af kontrol i tre små fattige lande i Vestafrika – Guinea, Liberia og Sierre Leone – skræmmer klodens befolkning fra vid og sans. Og med grund. For vi har alle kun få timers flyvning og nogle huller i kontrollen, som skiller os fra katastrofen. Så lille er afstanden mellem den rige og den fattige del af verden blevet.

På samme måde har vi længe vidst, at klimaproblemer, som følge af den globale opvarmning, og manglen på bæredygtighed i den samlede belastning af klodens ressourcer, var udfordringer, som alle FN's medlemslande stod over for. Hvis vi lod stå til, ville nogle lande blive ramt tidligere og hårdere end andre. For dem ville det betyde tab af den grundlæggende ret til udvikling – og i værste fald udslettelse. Men ingen går fri. Derfor er det sundt fornuft at angribe problemerne nu og i fællesskab, medens vores fælles viden endnu kan anviser brugbare løsninger.

Det er det, FN-systemet har forsøgt igennem en årrække, men endnu med begrænset succes. Et nyt skridt blev taget i forlængelse af Rio-konferencen i 2012, hvor 20-året for den første konference om 'miljø og udvikling' blev markeret. Slutdokumentet fra konferencen var ikke skelsættende – og derfor for mange NGO'er en skuffelse – men det satte en ny global proces om fattigdomsbekæmpelse, bæredygtighed og fjernelse af klimatruslen i gang.

Opgaven er at udstyre FN med en ny dagsorden for perioden efter 2015. Indsatsen for at nå de såkaldte 'årtusinde-mål' (MDG) for kampen imod fattigdom og sikring af tålelige livsvilkår i udviklingslandene skal efter planen slutte i 2015. Man er nået langt, som løbende dokumenteret af kampagnen 'Verdens bedste nyheder' med varm støtte fra FN-forbundet. Alligevel vil

målene kun delvis være nået næste år. Derfor skal de nye mål både videreføre kampen imod fattigdom og indsatsen for udvikling, men samtidig sikre 'bæredygtig udvikling' (SDG). Bæredygtighed nås imidlertid kun, hvis den lokale indsats kædes sammen i en global strategi. Derfor er den nye dagsorden 'universel'. Den omfatter alle – rige såvel som fattige lande.

I de forløbne to år har det internationale samfund under FN's ledelse gennemført en noget nær global konsultation for at skabe den nye dagsorden. Utallige konferencer, høringer og intens aktivitet på de sociale medier er fulgt op af møder på højeste plan i FN-regi. Processen har ledt frem til det resultat, som en såkaldt 'åben arbejdsgruppe' (OWG) – underforstået, åben for regeringer – i sommer efter 13 flerdagsmøder afleverede til FN's generalsekretær. Rapporten er input til det videre arbejde frem imod deadline i efteråret 2015.

FN-forbundet har været aktivt involveret i hele forløbet, såvel gennem vores eget udvalg som via en følgegruppe i regi af 92-gruppen. Følgegruppen har løbende udvekslet synspunkter med og leveret input til udenrigsministeriets forhandlere, men har også gennem breve søgt at påvirke statsministeren direkte. Derudover har den på kritiske tidspunkter bidraget til, at NGO-siden i New York holdt fast, når grundholdninger var i fare.

Det udkast til post-2015 dagsorden, som nu ligger på bordet, omfatter ikke mindre end 17 mål. Fra dansk side er der tilfredshed med, at en række af de mål, som har været mest omstridt under forhandlingerne, i sidste ende blev fastholdt. Det gælder bl.a. ulighed, sexuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, kampen imod klimaændringer og god regeringsførelse. Ikke mindst er det væsentligt, at klimamålsætningen bliver en integreret del af den nye dagsorden. Derved fastholdes presset på de forhandlinger om en bindende international aftale for reduktion af drivhusgasser, som forhåbentlig kan realiseres ved COP 21 i Paris næste år.

Men en dagsorden med 17 punkter er en voldsom opgave at skulle samle FN's medlemslande om. Kan det lade sig gøre i praksis at koordinere gennemførelsen af så mange mål? Risikerer man, at effekten fortaber sig undervejs? Skal man i stedet prøve at forkorte listen – og hvilke mål skal så lade livet? Den diskussion vil blive højspændt under det kommende års forhandlinger mellem medlemslandene. Derfor er der stadig nogle kampe, som skal kæmpes – også af FN-forbundet – for at fastholde målsætningerne om fattigdomsbekæmpelse, bæredygtighed og bindende klimamål i FN's kommende post-2015 dagsorden.

Globale udfordringer kræver globale svar. Det er det FN og dets mange organisationer søger at levere. Men alt afhænger i sidste ende af medlemslandene – deres vilje til at bøje sig imod hinanden politisk og til at betale, hvad beslutningerne koster.

Danmark har en lang tradition for at bære sin del af byrden. Da den nuværende regering trådte til i 2011 blev behovet for en opprioritering af den multilaterale bistand understreget. Mange års forskydning fra multilateral til bilateral bistand skulle bremses. Tiden var inde til at 'knække kurven'. Den multilaterale bistandsindsats fik sit særlige kapitel i den nye strategi for

den samlede bistand, og tidligere tiders 'aktive multilateralisme' blev genoplivet. I 2013 steg den multilaterale andel af bistanden for første gang i mange år.

Men glæden blev kortvarig. Allerede året efter faldt den multilaterale andel og faldet fortsætter i forslaget til næste års finanslov. Efter planen vil andelen i 2015 være under 25% af den samlede bistand. Der er lang afstand til den 50/50 fordeling, som en gang var politisk fællesgods for de nuværende regeringspartier.

FN-forbundet beklager den stadig skævere fordeling af bistanden. I en tid, hvor de globale udfordringer vokser og i stigende grad påvirker den enkeltes hverdag, er det skuffende, at dette ikke afspejles i støtten til FN og andre multilaterale organisationer. Men samtidig er der grund til at glæde sig over, at de midler, som bevilges, nu faktisk ydes på en klogere måde. Specielt er de øgede bidrag til organisationernes kerneaktiviteter og den reducerede øremærkning af bevillinger en støtte til bedre bistandsindsats.

Regeringen har ikke været i stand til at opfylde sin målsætning om at bane vejen for en udviklingsbistand, som igen når 1% af BNI. Det er skuffende. Men skuffelsen skal ses i lyset af oppositionens forslag om at beskære den samlede bistand med 2,5 mia.kr. Et forslag som oven i købet kommer samtidig med kravet om en markant forøgelse af bevillinger til flygtningeindsats i konflikternes nærrområde.

Nedskæringen vil i givet fald betyde, at Danmarks fattigdomsorienterede bistand kommer til at ligge under de 0,7%, som i årtier har været FN's løfte til udviklingslandene. Vi melder os ud af 'det gode selskab'.

5. FN-reformer – den nødvendige utopi

Udenrigsminister Martin Lidegaard og udviklings- og handelsminister Mogens Jensen har sat dansk udenrigspolitik til debat med kronikken: 'Mere Danmark i verden'. Det er i bund og grund et prisværdigt initiativ. Ikke mindst fordi den politiske debat – også i Danmark – har en tendens til at etablere 'mentale grænsebomme': Det, der sker inden for landets grænser og i vores nabolag, er interessant. Der er vi selv med til at træffe beslutningerne. Udenrigspolitik derimod er en fjern og besværlig sag. Og byrder, der kommer til os udefra, er som udgangspunkt urimelige.

Det erklærede formål med debatten er at forme en vision om Danmarks fremtidige rolle i verden. Men kronikkens titel sender et galt signal. 'Mere Danmark' giver et falsk billede af en verden, hvor de globale udfordringer og de forkortede afstande er grundvilkår. Titlen appellerer alt for misforståeligt til dansk nationalisme og egeninteresse. For realiteten er, at Danmark ikke kan vælge frit på alle hylder.

Kronikken erklærer sin 'tro på FN og det multilaterale arbejde'. Men det sker som et 'ståsted' for dansk udenrigspolitik. Det fremgår ikke, at de globale udfordringer og den brydningstid,

som kronikken omtaler, er ændrede rammevilkår for tilrettelæggelsen af dansk udenrigspolitik. Og at dette nødvendigvis indebærer nye forpligtelser, øgede bevillinger til den multilaterale indsats og samtidig en styrkelse af FN's handlemuligheder.

En væsentlig del af denne indsats skal ske inden for FN-systemets egne rammer og institutioner. Danmark har i mange år sammen med andre nordiske lande været bannerfører for FN-reformer. Det er fortsat hensigten, som det fremgår af indledningen til instruksen for den danske delegation til den 69. generalforsamling. Det slås fast, at *'Danmark ønsker et FN, der har midlerne til og mulighederne for at håndtere verdens problemer effektivt.'*

Inden for FN's arbejde med udviklingsbistand har et langvarigt reformarbejde båret frugt. De mange organisationer og programmer har vist sig i stand til at samordne aktiviteter i marken og levere resultater under overskriften 'delivering as one'. Dette arbejde videreføres nu gennem en 4-årig meget detaljeret resolution (QCPR) vedtaget af Generalforsamlingen – og nu forsynet med ECOSOC's blå stempel.

Men på andre områder skræmmer sporene. Specielt er gentagne forsøg på at reformere sammensætningen af Sikkerhedsrådet og begrænse de permanente medlemmers vetoret slået fejl. Selv Frankrigs forslag sidste år om, at de permanente medlemmer frivilligt skulle afstå fra at bruge vetoet, når grove brud på menneskerettighederne var konstateret, har ikke fået de øvrige permanente medlemmers accept. Behovet for ændringer er klart. Den politiske vilje mangler.

FN passerer i 2015 den for en international organisation usædvanlige alder af 70 år. Det er der grund til at fejre. Men den høje alder giver også stof til eftertanke. Tiden er inde til de nødvendige reformer, som især omfatter:

- Sikkerhedsrådet, som skal sikres ny handlekraft og legitimitet gennem tidsvarende sammensætning og begrænsning af vetoet
- Transformation fra fuld 'national suverænitet' til respekt for 'globale rettigheder'
- Gennemslagskraft for 'globale dagsordener' om fattigdom, bæredygtighed og klima
- ECOSOC, som skal omdannes til en stærk partner i mellemløbet økonomisk og socialt samarbejde

FN har ikke nået pensionsalderen, men skal revitaliseres gennem omfattende reformer. Det kan synes en utopi – men er 'den nødvendige utopi'.