

Hans-Henrik Holm

Drømmen der brast

Om FN's eksistenskrise i det nye internationale system

Efter den kolde krigs afslutning er FN kommet i stormvejr. Forandringerne i det internationale system beskrives ud fra et liberalt scenario, et civilisatorisk scenario og et anarkistisk scenario. De tre scenarier har forskellige, men dramatiske konsekvenser for FN's virkemuligheder. Selv om radikal reform virker politisk urealistisk er det nødvendigt, hvis FN skal leve op til drømmen om en effektiv universel organisation.

„Fear of Fifty“

Der har ikke været sparet på de store overskrifter i forbindelse med beskrivelserne af FN's situation ved 50-års jubilæet: „Reform or Die“ hed det på forsiden af *Time Magazine*. „Abschied von der UNO“ var titlen på en tysk forskningsrapport (Czempiel, 1995), „A World in Need of Leadership: Towards Tomorrow's United Nations“ hed en rapport fra The Dag Hammarskjöld Foundation (Dag Hammarskjöld, 1990). „Beyond the UN System“ er en karakteristisk titel på et af de akademiske bidrag, der er blevet leveret (Knight, 1995). Ikke mange af rapporterne har haft en positiv grundtone. FN's problemer er blevet udstillet af politikere, presse og forskere.

FN har altid været i krise. Ved alle FN's runde fødseldage er der blevet talt om FN's krise. Reformkrav og reformforslag har været fremsat så længe organisationen har eksisteret (Huldt, 1985).

På den ene side er FN oprettet som forvalteren af staternes klassiske rettigheder. Suveræniteten er ukrænkelig og FN er oprettet til at hjælpe staterne med at skabe sikkerhed mod overgreb fra andre stater.

På den anden side har FN fra starten været tiltænkt en normsættende rolle. Her var organisationen, der skulle skabe enighed om normer og regler, af universel

karakter. Her skulle udøves et moralsk og politisk pres på stater til at arbejde frem mod „social progress and better standards of life in larger freedom“, som det hedder i FN Charterets preambel.

FN er på samme tid en organisation, der skal forsvare staternes rettigheder og individernes rettigheder. Den skal sikre eksisterende international fred, og samtidig opbygge fred gennem økonomisk, social og kulturel udvikling.

Hvis vi ved krise forstår en radikal uoverenstemmelse mellem mål og midler, så har der været krise fra FN's start. FN blev udstyret med en omfattende målsætning, men midlerne blev begrænsede af hvad staterne kunne blive enige om. FN's stormagter har altid ønsket at holde organisationen i kort snor. Tilslutningen til et effektivt internationalt regime på det sikkerhedspolitiske og det udviklingspolitiske område har altid været noget valen. Samtidig med at alle stater har anerkendt behovet for et sådant regime, så har stormagterne ofte forhindret de nødvendige forandringer.

Generalsekretærembedet har aldrig fået lov til at få den styrke, som posten kunne have. Sekretariatet har aldrig fået lov til at blive en kompetent og selvstændig med- og modspiller. Heller ikke generalforsamlingen er blevet noget effektivt organ. I dag er det nærmest en reso-

Hans-Henrik Holm

Drømmen der brast

Om FN's eksistenskrise i det nye internationale system

Efter den kolde krigs afslutning er FN kommet i stormvejr. Forandringerne i det internationale system beskrives ud fra et liberalt scenario, et civilisatorisk scenario og et anarkistisk scenario. De tre scenarier har forskellige, men dramatiske konsekvenser for FN's virkemuligheder. Selv om radikal reform virker politisk urealistisk er det nødvendigt, hvis FN skal leve op til drømmen om en effektiv universel organisation.

„Fear of Fifty“

Der har ikke været sparet på de store overskrifter i forbindelse med beskrivelserne af FN's situation ved 50-års jubilæet: „Reform or Die“ hed det på forsiden af *Time Magazine*. „Abschied von der UNO“ var titlen på en tysk forskningsrapport (Czempiel, 1995), „A World in Need of Leadership: Towards Tomorrow's United Nations“ hed en rapport fra The Dag Hammarskjöld Foundation (Dag Hammarskjöld, 1990). „Beyond the UN System“ er en karakteristisk titel på et af de akademiske bidrag, der er blevet leveret (Knight, 1995). Ikke mange af rapporterne har haft en positiv grundtone. FN's problemer er blevet udstillet af politikere, presse og forskere.

FN har altid været i krise. Ved alle FN's runde fødseldage er der blevet talt om FN's krise. Reformkrav og reformforslag har været fremsat så længe organisationen har eksisteret (Huldt, 1985).

På den ene side er FN oprettet som forvalteren af staternes klassiske rettigheder. Suveræniteten er ukrænkelig og FN er oprettet til at hjælpe staterne med at skabe sikkerhed mod overgreb fra andre stater.

På den anden side har FN fra starten været tiltænkt en normsættende rolle. Her var organisationen, der skulle skabe enighed om normer og regler, af universel

karakter. Her skulle udøves et moralsk og politisk pres på stater til at arbejde frem mod „social progress and better standards of life in larger freedom“, som det hedder i FN Charterets preambel.

FN er på samme tid en organisation, der skal forsvare staternes rettigheder og individernes rettigheder. Den skal sikre eksisterende international fred, og samtidig opbygge fred gennem økonomisk, social og kulturel udvikling.

Hvis vi ved krise forstår en radikal uoverenstemmelse mellem mål og midler, så har der været krise fra FN's start. FN blev udstyret med en omfattende målsætning, men midlerne blev begrænsede af hvad staterne kunne blive enige om. FN's stormagter har altid ønsket at holde organisationen i kort snor. Tilslutningen til et effektivt internationalt regime på det sikkerhedspolitiske og det udviklingspolitiske område har altid været noget valen. Samtidig med at alle stater har anerkendt behovet for et sådant regime, så har stormagterne ofte forhindret de nødvendige forandringer.

Generalsekretærembedet har aldrig fået lov til at få den styrke, som posten kunne have. Sekretariatet har aldrig fået lov til at blive en kompetent og selvstændig med- og modspiller. Heller ikke generalforsamlingen er blevet noget effektivt organ. I dag er det nærmest en reso-

lutionsmaskine hvor hundredvis af resolutioner gennemføres og sjældent følges op (Childers, 1994).

Fra starten skulle FN være både et effektivt redskab for stormagternes ønske om kontrol med den internationale udvikling og samtidig være et politisk organ for at skabe enighed om fælles normer og beslutninger med universel gyldighed. Det har ikke været nemt at forene målet om FN som organ for stormagtskontrol med målet om et FN som et universelt forum, der skulle skabe global enighed (Knight og Yamashita, 1993).

FN's ambitiøse målsætninger blev hurtigt sat i skyggen af den kolde krigs fastlåste bipolaritet. Den kolde krig betød, at stormagtsenighed kun kunne opnås om FN aktioner, hvor FN var mægler og fredsbevarer. Under den kolde krig blev FN stort set ikke involveret i egentlige militære konflikter (Korea er naturligvis undtagelsen). Ironisk nok betød denne handlingslammelse, at FN i stedet fik status og anseelse som en slags upartisk konfliktløser (Jacobsen og Lund, 1990).

FN's Sikkerhedsrådsaktioner i blandt andet Bosnien, Golfen og Somalia har ødelagt den prestige og anseelse, som organisationen langsomt havde fået bygget op gennem de første 50 år af sin levetid. Der står ikke længere respekt om de blå UN bogstaver på hvid baggrund. Tværtimod. Billederne fra Bosnien af soldater i gang med at fjerne den hvide maling fra militærkøretøjer for at erstatte dem med NATO-emblemer var et tydeligt eksempel på FN's fiasko.

Endnu værre var det, at FN stod på sidelinjen da 500.000 mennesker blev slået i Rwanda. Hollandske FN soldater stod magtesløse overfor serbiske henrettelser af tusindvis af unge mænd i Srebrenicia. FN's militære chefer var

„krysteragtig feje“, påstår Helsinki komiteen i en rapport om massakren. Danske FN soldater blev dræbt, fordi de blev efterladt på udsatte steder uden reel mulighed for at forsvare sig, hævdede danske officerer på stedet (Holm, 1995).

De mange fejlslagne aktioner har smittet af på holdningen til FN i mange lande i den tredje verden. I mange ulande har FN hidtil haft et godt navn for sit udviklingsarbejde og for sin støtte til afkoloniseringsprocessen. I dag er FN mange steder et skældsord. En organisation man gør nar af. FN's lidet glørværdige indsats i lande som Rwanda overskygger de positive resultater som FN har bidraget med i Cambodia og Makedonien.

I USA og Europa har FN fået et image som en overbureaukratisk organisation med korruption og ineffektivitet som nøgleord. FN's udviklingsarbejde og en række af særorganisationerne som WHO (World Health Organization) og FAO (Food and Agriculture Organization) bliver kritiseret voldsomt, og selv traditionelle støtter som Danmark reducerer bidragene (Gordon, 1994; Sørensen og Holm, 1995).

Den indbyggede krise i FN's struktur er nu slået ud i lys lue: Organisationen skulle på den ene side sikre statssystemets principper med suveræniteten og formel ligestilling mellem stater. På den anden side skulle FN forsvare bestemte idéer om menneskeret, retfærdighed og fred. Krisen for FN er opstået fordi disse to principper nu er i åbenlys modsætning til hinanden: FN's krigsforbryderprocesser i Bosnien og Rwanda er klare eksempler. Uden klart juridisk grundlag starter Sikkerhedsrådet krigsforbryderprocesser, fordi man ikke kunne og ville acceptere de overgreb, der foregik i de to lande. Nogle få år forinden var man helt tavse overfor Pol Pot regimets forbrydelser i Cambodia.

Dengang var statssystemets principper vigtigere (Sikkink, 1993).

FN bygger i hele sin struktur på, at det er *stater*, der er medlemmer af FN. Staternes suverænitet er direkte understreget i pagten.

Medlemskab er fastlagt i pagtens artikel 4 „Membership in the United Nations is open to all peace loving states“ og i artikel 2 stk 1.: „The Organization is based in the principle of sovereign equality of all its members“. For at der ikke skal være nogen tvivl, hedder det i stk. 7: „Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present charter, but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter 7“.

Staternes rettigheder er formelt set kun begrænsede af de særlige beføjelser som stormagterne fik i Sikkerhedsrådet. Sikkerhedsrådet fik i kapitel 7 vidtgående muligheder for at gribe ind over for stater, der brød den internationale fred og sikkerhed - sådan som Sikkerhedsrådets stormagter definerede den. Stormagterne blev udstyret med vetoret i Rådet for at sikre stormagts-enighed, men når den var til stede, kunne stormagterne stort set gøre, som de ville (Ruggie, 1993).

Mange af de mindre og svagere stater var fra starten imod vetoretten. Også Danmark accepterede meget nødtvunget dette princip. Udenrigsminister Christmas Møller erklærede i Folketinget i 1945, at vetoretten gik imod hvad man ideelt set gerne ville have (Sørensen, 1956: 63). Men sporene fra Folkeforbundet skræmte og FN's stormagter fik både det ansvar og de forpligtigelser, der fulgte med vetoretten.

Staternes rettigheder var reelt også begrænsede af, at FN fra starten havde to universelle målsætninger: Universel i medlemskab (alle stater skulle være medlem), men også universel i værdier. FN hævdede at repræsentere universelle værdier, der var hævdede over de enkelte staters og kulturers interesser og politik.

FN blev skabt under Anden Verdenskrigs opgør med fascismens menneskefjendske ideologi. FN's charter blev derfor søgt udformet som et sæt af universelle værdier. De velkendte ord fra præamblen til FN's charter var på trods af deres højtsvungne retoriske form et reelt udtryk for et ønske om at forhindre stater i at foretage den slags overgreb på deres egne befolkninger, som verden var vidne til med nazisternes overgreb på blandt andet jøderne i Tyskland.

„Vi de forenede nationers folk - besluttede på: at frelse kommende generationer fra krigens svøbe... - påny at bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, - på menneskets personlige værdighed og værd, - på mænds og kvinders såvel som store og små nationers lige rettigheder...“ (Preamblen til FN's charter).

De implementeringsmekanismer, der blev skabt med FN-pagten i 1945 var ikke mere vidtgående end de allerede eksisterende. Alligevel var pagten et udtryk for den ideelle ambition, at både stater, grupper og individer skulle have rettigheder, der ikke kunne trædes under fode (Jacobsen, 1984: 305).

FN var fra starten mere end en almindelig mellemstatslig organisation. Det ses i den universelle menneskerettighedserklæring fra 1948, der er blevet normdannende, selv om den stadig ikke har nogen juridisk gyldighed - i modsætning til for eksempel den europæiske menneskerettighedskonvention (Jacobsen, 1984: 316). Det blev også udtrykt i den funk-

tionelle tankegang, der lå bag opbygningen af en række funktionelt baserede særorganisationer: UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) FAO, ILO (International Labor Organization) osv. Her fortsatte FN den del af Folkeforbundets arbejde, der havde haft en vis succes: Samarbejde mellem staterne baseret på løsningen af specifikke opgaver. Den bagved liggende tanke var, at gennem funktionelt baseret samarbejde kunne staterne komme tættere på hinanden og dermed skabe et grundlag for et mere fredeligt internationalt samarbejde (Groom og Taylor, 1975: 175).

FN er på samme tid en organisation, der styrker staters suverænitet og lægger visse begrænsninger på den. Under den kolde krig forhindrede supermagts konfrontationen, at FN kunne opleves som en trussel mod staternes suverænitet. Der er kun få eksempler fra før 1989 (Sydafrika) på, at FN har fordømt staters interne politik. Selv her var det begrænset, hvad FN faktisk kunne foretage sig.

Med afslutningen af den kolde krig ændrede dette sig dramatisk. Golfkrigen kastede FN ind i en krigsaktion, der var med til at underbygge forestillingen om FN's Sikkerhedsråd som et potentielt effektivt organ til at løse trusler mod international fred og sikkerhed. Golfkrigen var en klassisk interstatslig konflikt. Iraks angreb på Kuwait var en åbenbar aggression, og som sådan lå det klart inden for FN's mandat om at sikre staternes suverænitet i det internationale system. Golfkrigen var, som andre har påpeget, derfor i virkeligheden afslutningen af den kolde krig, ikke begyndelsen på en ny epoke (Halliday, 1995). Alligevel gav Golfkrigen anledning til, at stormagterne og supermagterne begyndte at anvende FN's Sikkerhedsråd til at gennemtvinge „løs-

ninger“ på internationale problemer (Knight og Yamashita, 1993: 303).

Det første nederlag for den aktivistiske linje så vi i Somalia. Hvad der startede som en aktion for at beskytte humanitær nødhjælp til sultende mennesker endte som et storstilet Sikkerhedsråds-forsøg på at reetablere orden og stabilitet i et land, der ikke havde strukturerne til det. Konsekvensen var, at FN måttet trække sine militære styrker ud uden reelt at have opnået ret meget andet end et enormt tab af prestige - og menneskeliv. Somalia blev symbolsk for, at Sikkerhedsrådets enighed og militærmagt fra stormagterne ikke altid er nok (Jakobsen, 1996).

FN's muligheder for at komme ud af krisen afhænger af, hvordan det internationale system udvikler sig. Vi befinder os i et labilt internationalt system, hvor der er mange forskellige ændringer i gang samtidig. I den følgende del af artiklen vil vi se på hvilke forskellige bud, der er givet på, hvordan det fremtidige internationale system kommer til at se ud. Det vil give baggrund for at vurdere nogle af de mange forslag om reform af FN, der er blevet fremsat i de seneste år.

Hvad er forandret?

FN står midt i en strukturel udfordring: Statssystemet, som FN er et resultat af - og en vogter af - er under forandring: Perioden siden 1989 har varslet ændringer, der rykker og slider i grundlaget for FN.

Af de mange bud på de modstridende tendenser i den internationale udvikling er der tre, der i særlig grad har fanget opmærksomheden: Den ene er forudsigelsen om „The end of History“ (Fukuyama, 1992). Den anden er den mere pessimistiske om „Civilisationernes kamp“ (Huntington, 1993) og den tredje er forudsigelsen om „Anarkiets genkomst“ (Kap-

lan, 1994). Hvad indeholder disse scenarier og hvilke konsekvenser vil sådanne udviklinger have for FN's rolle?

FN i en liberal, demokratisk domineret verden

Den første er baseret på Francis Fukuyamas provokatoriske essay: „The End of History“, der senere blev fulgt op af bogen *The End of History and the Last Man* (1992). Her blev den liberale fremskridtsoptimisme udtrykt i en spidsformuleret form. Hovedpointen er, at det liberale demokrati har etableret sig som den eneste reelle samfundsideologi. Kommunismens nederlag som statsgrundlag har betydet, at det demokratiske liberale system er blevet alment accepteret. Grundlaget for tæsen er en forestilling om, at historien bevæger sig fremad, og at organisationsformer udvikles og modnes i en endelig form. Det er det, der er sket med det liberale demokrati. Uanset at der stadig er mange overgreb på den liberale demokratiske idé, og uanset at der er mange lande, der stadig er langt fra at gennemføre dette i praksis, så eksisterer der ikke noget alternativ. Der er ikke andre potentielle organisationsformer, der spiller en rolle som model internationalt..

Uanset holdbarheden af disse argumenter, og de er blevet voldsomt imødegået af alt og alle, ofte på et utilstrækkeligt og misforstået grundlag, så er det liberale demokratis sejr ikke virkelighed endnu. Den er et ideal for mange stater, en realitet for færre stater og en skrækvision for nogle få (de islamiske lande og Kina).

Fukuyama sonderer derfor mellem en „posthistorisk“ og en „historisk“ del af verden. Den posthistoriske verden er baseret på økonomisk samarbejde mellem staterne. Konsekvensen er, at traditionel magtbalancepolitik baseret på militærmagt ikke spiller den samme rolle som

tidligere. Til gengæld er det økonomiske samarbejde og konflikterne om fordelingen af økonomiske gevinster grundlaget for både national og international politik i den posthistoriske verden.

Et multipolært Europa domineret af Tysklands økonomiske styrke, men samtidig uden at der opleves en trussel mod de omgivende landes sikkerhed, er et eksempel på den posthistoriske verden, vi ser blive skabt med stormskridt efter afslutningen af den kolde krig (Fukuyama, 1992: 276).

I den historiske verden derimod er der en mængde religiøse, nationale og ideologiske konflikter mellem de forskellige lande. Staterne er stadig helt centrale for den enkeltes sikkerhed, og den traditionelle magtbalance spiller en stor rolle for staterne. I den historiske verden kæmpes der mange steder for overhovedet at etablere en stat, der kan skabe sikkerhed. I nogle områder er staten så svag, at det er anarkiet der råder.

Modsætningen mellem disse to verdener kan føre til sammenstød mellem dem. Det kan være kamp om råvarer - for eksempel olie - eller det kan være immigration, der skaber konfrontationen. Endelig er der sammenstødet om hvilken verdensorden, der skal danne grundlaget for forholdet mellem og inden for stater. Den „posthistoriske“ verden har en interesse i at få reguleret for eksempel miljøspørgsmål og den „historiske“ verden ønsker at sikre sine økonomiske interesser og sikre sin suverænitæt. Hertil kommer, at debatten om hvilke fælles værdier, der skal danne grundlaget for denne verdensorden bliver en central akse i forholdet mellem de to verdener.

Hvilken rolle kan FN få i en sådan liberalt domineret verdensorden? FN's problem - set ud fra „End of History“ paradigmet er, at FN i for høj grad er bygget

på det universelle medlemskab. Hermed var FN fra starten i modstrid med Kants anbefalinger i „Den evige fred“. Her lægger Kant op til, i sin „første endelige artikel til Den Evige Fred“, at staterne skal være liberale demokratier. Kant taler om republikanske forfatninger baseret på frihed, fælles lovgivning og lighed for alle som borgere (Kant, 1990: 27). FN inkluderer fra starten stater med helt andre styreformer end den liberalt demokratiske. Sådan er det stadig, selv om modsætningen mellem forskellige styreformer i dag spiller en mindre rolle i FN-arbejdet end tidligere.

FN mangler altså - set med liberalt demokratiske briller - det fælles værdigrundlag, der kunne danne basis for en effektiv organisation. FN-reformer skal derfor - set ud fra dette perspektiv - basere sig på, at der opstilles krav til medlemmerne af FN. Ikke bare indirekte abstrakte krav om overholdelse af menneskerettighederne, men konkrete sanktionerbare krav, der vil betyde at stater - som i Sydafrikas tilfælde - må forlade organisationens arbejde.

FN's forsøg på at gennemtvinge bestemte normer i forhold til kurderne i Irak, sikre zoner i Bosnien og krigsforbryderprocesserne i Haag for Bosnien og Rwanda er eksempler på, at stormagterne i Sikkerhedsrådet har forsøgt at skabe sådanne regler, men der er heller ingen tvivl om, at FN med sin nuværende struktur og opbygning vil få meget vanskeligt ved at fortsætte denne linje.

Enighed om værdigrundlaget mangler. Forsøget på at etablere en dialog om indholdet i sådanne fælles værdier er en af hovedkonklusionerne af det omfattende reformarbejde, der kom ud af Carlsson Kommissionens arbejde.

„Vi mener, at et fælles sæt værdier, der kan forene folk af alle kulturelle, politi-

ske og religiøse observanser vil bidrage meget til at fremme initiativer, der kan give den globale styring mulighed for at håndtere nutidens udfordringer“ (Carlsson, 1995b: 54).

Men på trods af sin brede sammensætning er kommissionen blevet beskyldt for at søge at fremme netop de liberalt demokratiske værdier på bekostning af andre værdigrundlag. Der er ikke enighed om det liberalt demokratiske grundlag.

Der har været ganske meget diskussion om de konkrete reformforslag som kommissionens arbejde har givet anledning til: Nedlæggelse af UNCTAD (United Nations Conference on Development and Trade), UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), reform af Sikkerhedsrådet, oprettelse af et økonomisk sikkerhedsråd mv.). Men der har ikke været nogen diskussion i FN eller mellem medlemsstaterne om hvordan debatten om etablering af et fælles værdigrundlag skulle startes. Hvilke konsekvenser kunne det få for FN's universalitet, hvis man krævede, at staterne også i praksis opfyldte disse værdier?

Konsekvensen af Fukuyamas analyse er, at kun liberalt baserede stater kunne være medlemmer af FN. Problemerne opstår netop, fordi opretholdelsen af statssystemet og princippet om FN's universalitet i medlemskab får forrang for gennemførelsen af liberalt demokratiske principper overalt.

Civilisationernes kamp

Mens debatten om det liberale demokratis sejr tog udgangspunkt i en fundamental optimisme med hensyn til mulighederne for en mere verdensomspændende og mere varig fred, så er Samuel P. Huntingtons udgangspunkt mere pessimistisk. Fremtiden vil være præget af kulturkonflikter. Ideologiske og økonomiske

konflikter vil stadig være der, men de vil ikke være de vigtigste.

„Nationstates will remain the most powerful actors in world affairs, but the principle conflict of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the future“ (Huntington, 1993: 22).

Hovedkonflikten vil være mellem den vestlige civilisation og de andre (Confucian, Japanese, Islamic, Hindu, Slavic-Orthodox, Latin American and African) (Huntington, 1993: 25). Hovedårsagerne til den pessimistiske forudsigelse er, at globaliseringen af økonomi og kommunikation skaber en mindre og mere ensartet verden, men netop derfor bliver civilisationerne og deres kultur, religion, historie mv. grundlaget for en forstærket identifikation. Den globale harmoniseringsbølge skaber en reaktion, der skærper forskellene på civilisationerne. Globaliseringen betyder også en forstærket økonomisk modernisering. I de traditionelle samfund, som for eksempel de muslimske, ses det som en trussel, fordi moderniseringen skubber religiøse værdier til side og forsøger at erstatte disse med materialistiske værdier. Det skaber en reaktion og vi ser moralske, etiske og religiøse værdier få større tiltrækning for mange befolkninger. I visse lande fører det til fundamentalisme - som i nogle islamiske lande. Den globaliserede kommunikation mellem samfund skærper opmærksomheden overfor forskelle på civilisationerne. Gennem TV og nyhedsformidling sker der en markant overførsel af hovedsagelige vestlige kultur-normer, og det skaber en reaktion i form af en søgen efter kulturelle særkender.

Denne civilisatoriske „revival“ er så basal, at den spiller større rolle end politiske og økonomiske interesseforskelle mellem landene. Ifølge dette perspektiv forstærkes denne udvikling af tendenserne til at verden bliver opdelt i økonomiske regioner, med stigende økonomisk samarbejde internt i regionerne. I de sidste ti år er den intraregionale handel steget kraftigt både i Europa, Østasien og Nordamerika.

Efter afslutningen på den kolde krig er det internationale system alt overvejende domineret af den vestlige civilisation. Den sætter de økonomiske betingelser for resten af verden. Dels på grund af den kombinerede økonomiske styrke for Europa og Nordamerika. Dels fordi den har defineret de liberal-demokratiske værdier som de eneste legitime i den nye verden. Hertil kommer, at den vestlige verden stadig har kontrollen over de internationale institutioner, både de økonomiske, så som IMF og Verdensbanken, men også de såkaldte universelle organisationer som FN.

FN er siden 1989 igen blev overtaget af de dominerende vestlige stormagter med USA i spidsen, og det er deres interesser, der er blevet gjort til grundlaget for FN-aktioner fra Golfkrigen og fremad. Det var de vestlige lande, der ikke ville stille tropper til rådighed for Rwanda-aktioner, og dermed accepterede folkemordet.

Siden 1989 er det blevet tydeliggjort, at FN-systemet bygger på den vestlige forestilling om, at der eksisterer universelle værdier, og at organisationen skal tjene disse universelle værdiers udbredelse.

„Western concepts differ fundamentally from those prevalent in other civilizations. Western ideas of individualism, liberalism, constitutionalism, human rights, equality,

liberty, the rule of law, democracy, free markets, the separation of church and state often have very little resonance in Islamic, Confucian, Japanese, Hindu, Buddhist or Orthodox cultures. Western efforts to propagate such ideas produce instead a reaction, and a reaffirmation of indigenous values... The very notion that there could be a 'universal civilization' is a Western Idea, directly at odds with the particularism of most Asian societies, and their emphasis on what distinguishes one people from another" (Huntington, 1993: 40-41).

Vi vil i fremtiden se det internationale system opsplittet i to modstående lejre: „The West and the Rest“ (Huntington, 1993: 39).

Konflikten vil blive baseret på tre forhold: 1) Forskelle i økonomi, politik og militærmagt mellem de to lejre, 2) forskelle i kultur og fundamentale værdier og 3) vestens forsøg på at gøre det liberale demokrati til det universelle samfundssystem. I modsætning til Fukuyamas optimistiske fremtidsversion bliver det liberale demokrati i dette scenario en konfliktårsag fremfor en fredsfaktor.

Hvis civilisationer og kulturer danner grundlaget for fremtidens store konflikter betyder det, at FN i øjeblikket er en årsag til konflikter fremfor en løsning. Uanset om man vil acceptere Huntingtons tolkning af, at universelle værdier er en vestlig ide, så er det ubestrideligt at FN's værdigrundlag både i Charteret og i Menneskerettighedserklæringen ikke er accepteret af alle de medlemsstater, der formelt har skrevet under på dem. Huntington fremhæver, at man anvender begrebet „verdenssamfundet“, selv om det i virkeligheden dækker over de dominerende vestlige lande.

Hvis kulturkonflikter bliver centrale, er der behov for en revision af FN's grundlag. De forskellige civilisationers opfattelser af hvilke værdier, der skal

være de centrale, bør derfor være udgangspunkt for et nyt og bredere formuleret Charter og et nyt FN. Huntingtons tese henleder opmærksomheden på FN-systemets legitimitetskrise. Den nye rolle som religion og kultur spiller vil på længere sigt undergrave FN's legitimitet, hvis ikke selve grundlaget totalt revideres.

De vestlige lande bliver bedt om at opgive deres kontrol med både FN's Sikkerhedsråd og med de internationale økonomiske organisationer, hvis konflikten mellem de to lejre skal undgås. Men samtidig hævdes det, at Vesten oplever en stigende trussel fra „The Rest“. Ændringer af magtfordeling og magtbalance i en situation hvor de to parter føler sig truet af hinanden er svære at forestille sig. Den krævede reformulering og genforhandling af FN's værdigrundlag er derfor en ekstremt ambitiøs dagsorden (Carlsson, 1995b).

Anarkiets genkomst

Siden 1989 har vi haft mere end 100 krige. Kun fem af disse har været internationale krige mellem flere stater. Resten har været interne krige (Kennedy og Russett, 1995). De mange voldsomme krige med massive folkedrab og uhyrlige grusomheder har skabt baggrund for scenarier, der ser truslen om anarkiet som en af de dominerende udfordringer for fremtidens FN. Dette perspektiv fik en malende udformning i en artikel af Robert Kaplan med titlen „The Coming Anarchy“ (1994). Argumentet er baseret på de eksempler på sammenbrud af stater, vi har set i blandt andet Vestafrika. Regeringerne mister kontrollen over de mest elementære funktioner i samfundet. Lovløshed tager magten. Bander hærger stort set uforstyrret landene. Regeringens magtapparat er i opløsning og konsekvensen er anarki og usikkerhed. De ramte stater

kan ikke længere opfylde den mest basale funktion: En blot nødtørftig opretholdelse af den interne sikkerhed.

Når staten ikke længere har monopol på militær og politi, er der ingen barriere mod anarkiet. Når anarkiet stikker sit skræmmende hoved frem, bliver der ikke længere forskel på kriminalitet og på krig. Konsekvenserne for staten er voldsomme. Den mister sin legitimitet i borgernes øjne. Da sikkerhed er et uomgængeligt krav folk har, finder man derfor andre løsninger på sikkerhedsproblemer. I de tidligere kommunistiske lande, hvor statens autoritet er blevet nedskrevet mod nul, er mafiaen trådt til. Ved at sprede terror tilbyder den samtidig sikkerhed til dem, der er inden for betalingssystemet. Andre steder ser man private sikkerhedsfirmaer opstå, der kan hyres til at beskytte folk mod lovløsheden.

Disse problemer forstørres, hvor der er voldsom kamp om ressourcerne, og hvor fordelingen af dem er meget ulige.

„Future wars will be those of communal survival aggravated or in many cases, caused by environmental scarcity. These wars will be subnational, meaning that it will be hard for states and local governments to protect their own citizens physically“ (Kaplan, 1994: 74).

Selv små klimaforandringer forudsiges at ville påvirke de 20 pct. af verdens befolkning der bor i deltaområder, hvor de tilbagevendende oversvømmelser kan gøre områderne helt ubeboelige. Det er i mia. mennesker i Bangladesh, Kina, Egypten osv. Tilsvarende voldsom tørke og ørkenudvidelse i Sahara har været med til at forværre konflikterne i Etiopien, Sudan og Vestafrika. Staterne er ude af stand til at gøre noget effektivt ved disse problemer. Deres manglende handlemuligheder er med til at understrege og

forstærke den svaghed, der er deres største problem.

En helt ny kategori af stater er ved at opstå som forskningsfelt: „Failed states“. Stater, der ikke er stater af gavn, men kun af navn.

Stater kan defineres som autoritative politiske institutioner, der har anerkendt suverænitet over et afgrænset territorium. Stater har tre væsentlige funktioner: 1) Staten er en suveræn autoritet. Det er staten, der giver identitet til dens borgere, 2) Staten som en institution - den organiserer beslutninger for samfundet og bliver et magtsymbol og 3) Staten som en sikkerhedsproducent - Staten skaber både intern og ekstern sikkerhed for sine borgere (Zartman, 1995: 5).

Stater kollapse når en eller flere af disse funktioner ikke længere bliver varetaget. Hvis staten ikke længere kan gennemføre love. Hvis ikke den kan garantere en vis grad af orden. Hvis ikke den kan være grundlag for identitet og en vis form for tilslutning. Hvis territoriet og dets borgere ikke længere er beskyttet. Så har staten mistet sin autoritet og begynder at kollapse. Processen er ofte selvforstærkende. Hvis opløsningstendenser sætter ind er de med til at underminere folks tro på, at der kan forventes noget fra staten (Poggi, 1990: 196; Zartman, 1995: 270). Det undergraver dens autoritet yderligere og starter en ond cirkel, der kan føre til, at etniske baserede identifikationsmønstre overtager fra staten. På det udviklingsøkonomiske område kan det ske ved, at der udvikles byttemønstre i økonomien, der ikke er økonomisk baserede, men i stedet baseret på tilknytningsrelationer (Hyden, 1983).

Selv om der er primært afrikanske forbilleder for dette perspektiv, så er det træk og tendenser, der også findes i andre dele af verden. Kaplan finder, at en række af

disse tendenser også findes i lande som USA. Åbenbart er der tendenser i denne retning i det tidligere Sovjetunionen, og heller ikke lande i Mellemøsten og Latinamerika kan siges at være holdt helt uden for risikokategorien.

Men hvilken betydning har det for FN's reformprocess og for FN's muligheder for at fungere effektivt?

For det første er anarkiets genkomst en slags rædselsdagsorden for FN-systemet. FN-systemet var i en vis forstand bygget op for at forhindre den her slags sammenbrud. Hele kolonifrigørelsesprocessen, som FN har haft som en af sine hovedopgaver, er bragt i fare i dette scenario. Nation building processen er mislykkedes i disse stater, der nu af mange grunde kollapser. Det internationale system er forandret: FN's model bygger på et ideal, hvor der er suveræne stater. De garanterer ro og stabilitet internt i staterne. Forholdet mellem de suveræne stater kan FN regulere gennem forhandlinger. Når krig og kriminalitet glider over i hinanden, så tvinges FN ind i situationer, hvor sondringen mellem militær og politik forsvinder. Det bliver umuligt at sondre mellem interne forhold og eksterne forhold mellem staterne. FN kan ikke længere forholde sig neutralt.

For det andet er de udbredte opløsningstendenser en bombe under FN-systemets funktionelt baserede samarbejdsfilosofi. Tanken var, at de mange former for funktionelt baseret samarbejde mellem staterne om landbrug, handel, økonomi, miljø, sundhed osv. skulle kunne danne grundlag for en styrkelse af staternes suveræne lighed. På denne forestilling om suveræn lighed kunne staterne så etablere normer for det internationale samarbejde.

For det tredje betyder bortfaldet af statslig autoritet, at der opstår et autori-

tetshul. Hvis ikke FN fylder det, så er der risiko for, at en af nabostaterne eller en stormagt fylder det. Hermed trues et af grundprincipperne om grænsernes ukrænkelighed.

I de første 50 år var kolonifrigørelse og økonomisk og social udvikling FN's hoveddagsorden i forhold til u-landene. Nu har staterne behov for et FN, der kan formidle og styrke de interne demokratiske processer. FN mangler muligheder for at deltage i intern konfliktløsning. De vestlige landes uvilje til at blive inddraget i denne type af konflikter forstærker behovet for en FN-rolle på området.

De tre scenarier, der er beskrevet ovenfor, har mange fællestræk selv om deres forudsigelser peger i forskellige retninger. I det sidste afsnit vil vi først sammenfatte disse fællestræk i scenarierne i en samlet beskrivelse af hovedtendenserne i det internationale system. Derefter vil artiklen blive afsluttet med en sammenfattende diskussion af de eksisterende FN-reformforslag.

Den ny verden og FN

Ud fra de skitserede scenarier kan den nuværende internationale situation karakteriseres af tre hovedtendenser:

1. Globaliseringen. Den består i en intensivering af økonomiske, politiske, kulturelle og interaktionmæssige bånd mellem staterne. Den er bestemt ikke ny, men har klart fået bedre vilkår i et internationalt system, hvor den bipolare struktur med jerntæppe mv. er afløst af en mere løs multipolarstruktur, hvor den ideologiske baserede konfrontation er blevet mindre (Waters, 1995: 3; Holm og Sørensen, 1995: 4).

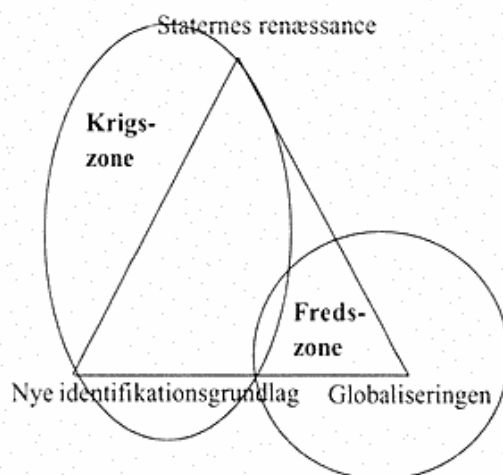
2. Staternes renæssance. Opløsningen af supermagten Sovjetunionen har betydet dannelsen af en lang række nye selv-

stændige stater. Dels på grund af selve opløsningen af USSR, og dels fordi en række af de tidligere lydstater også er blevet splittet - (for eksempel Tjekkioslovakiet, Jugoslavien, Etiopien). Konsekvensen har været en slags staternes renæssance. Der er nu flere medlemmer af FN end nogen sinde før. Der er i dag 185 medlemsstater. I tillæg til de „nye“ stater (Tjekkiet, Slovakiet, Ukraine, Kirgisistan m.fl.) har afslutningen af stormagtskonfrontationen betydet, at en række små- og mikrostater har fået medlemskab (San Marino, Andorra, Liechtenstein m.fl.).

3. Nye ikke-statslige identifikationsgrundlag vinder frem. Religion, kultur, sprog, etnicitet eller fælles historie er nye grundlag, der vinder tilslutning som alternative identifikationsobjekter til staten. Der er flere årsager hertil: Den kommunistiske ideologi er brudt sammen som et alternativ til den liberal demokratiske model. Kommunistiske stater er derfor brudt sammen, fordi ideologien er brudt sammen. Den statslige legitimitetskrisen har også vist sig i andre typer af lande. Folk er begyndt at søge efter andre identifikationsmønstre for eksempel i ekstreme former for nationalisme og xenofobi. I sin værste form har vi set det i Jugoslavien.

Selve opløsningen af det bipolare internationale system har åbnet for allerede eksisterende subnationale konflikter. Grupper er stået frem med krav om anerkendelse, og har fået bedre muligheder for at fremme deres sag i den nye mere komplekse internationale struktur. For nogle er det drømmen om lokal autonomi (som for eksempel for kurderne). For andre er det ønsket om at skabe et samfund baseret på religiøse principper (Algeriet, Egypten). I den tredje verden er der åbnet op for splittelser og sammenbrud af stater (Liberia, Somalia, Nigeria, Angola m.fl.).

Figur 1. Nye tendenser i et nyt system



Disse tre tendenser kan sammenfattes som i figur 1.

Tendenserne definerer reformudfordringen til FN. Staternes renæssance har forstærket forventningen til FN om, at FN først og fremmest virker som forsvar for de eksisterende staters suverænitet (Barnett, 1995).

De nye identifikationsgrundlag såsom religion, kultur og nationalisme har skabt forventninger om, at et mindretal kan forvente støtte og måske endda direkte militærindgreb fra FN, hvis de bliver truet. Støtten til de irakiske kurderes kamp mod Bagdad er det klareste eksempel på, hvorfra sådanne forventninger kommer. Tibet eller Rwanda er eksempler på, at FN har gjort lidt eller intet for at blande sig i „interne“ forhold.

Endelig har globaliseringstendenserne betydet, at de mest internationaliserede og globaliserede stater bliver holdt sammen i et stadigt tættere interessefællesskab, der ofte udelukker de øvrige stater. FN er her blevet henvist til at bekræfte aftaler, som de dominerende lande er nået frem til. Det har været tilfældet med de økonomiske G7 topmøder i mange år, men fredsslut-

ningen i Bosnien foregik også uden for FN indflydelse.

Det nye internationale system som er under udvikling er det foreløbige resultat af disse tendenser: Liberal demokratisk ideologisk hegemoni i en integreret globaliseret verden samtidig med nye religiøst og kulturelt baserede konfliktlinjer og opløsningstendenser skaber en todelt verden: Der er et fredeligt, veludviklet, integreret „nord“, hvor globaliseringen knytter staterne sammen i et stadig tættere kulturelt og holdningsmæssigt fællesskab. Samtidig opstår der en konflikternes verden, hvor autoritetsstrukturer opløses for at gendannes om etniske og religiøse fællesskaber, der som udgangspunkt forholder sig kritisk til globaliseringsprocessen. Verden har en posthistorisk fredszone og en historisk krigszone (Goldgeir og McFaul, 1992).

FN's udfordring er at skabe en politisk brugbar ramme om det uhyre sammensatte internationale system, der hermed er opstået. De mange reformforslag der er fremlagt i forbindelse med FN's 50 års jubilæum afspejler de store problemer, denne udfordring har skabt for FN.

Reformforslagene falder i nogle hovedgrupper.

De mindst radikale forslag er forslag om reform af FN-systemet for at forbedre FN's muligheder for at opfylde sit oprindelige kærnemandat om at sikre international fred og sikkerhed. FN's generalsekretærs forslag om Agenda for Peace er et af eksemplerne (Agenda for Peace, 1992). I litteraturlisten er anført en række af de forskellige forslag, der er kommet frem. Mange af forslagene lægger hovedvægten på reform af Sikkerhedsrådet. Man søger at aktivere FN's generalstabsmøder og gøre de oprindelige intentioner bag kapitel 7 i Charteret til virkelighed. En lang række af de forslag, der er kom-

met fra staterne eller fra grupper af stater falder i denne kategori (Canadian, 1994; US, 1993). Der er blandt andet igangsat endnu et reformarbejde på USA's initiativ. Men også andre stater, som blandt andet Danmark, arbejder aktivt med forskellige forslag om delreformer. En af de mere spændende udviklinger er sket i forhold til FN's krigsforbryderprocesser. Her arbejdes der nu henimod etablering af en konference om permanente krigsforbryderdomstole i FN regi (Ford Foundation, 1995; Sutterlin, 1995).

I den store midtergruppe af reformforslag finder vi de forslag, der søger at reformere FN med udgangspunkt i det eksisterende charter, men med en række ændringer i form og indhold. Carlsson Kommissionens forslag er vel det mest kendte, men et utal af forslag er lagt på bordet.

Det mest omfattende reformforslag er forslaget fra den såkaldte Carlsson Kommission. Denne kommission blev nedsat på svensk initiativ og rummede repræsentanter for både Nord og Syd. I den afsluttende rapport fra kommissionen blev en lang række forslag lagt frem. Hovedsigtet er en skabelse af international „governance“ gennem opbygningen af et globalt civilt samfund. Derfor skal der også skabes enighed om et sæt af fælles værdier, der skal tjene som grundlag for dette civile samfund. Rapporten prøver at sammenfatte, hvad disse værdier går ud på ved at sige at:

„Vi mener, at hele menneskeheden bør kunne tilslutte sig de grundlæggende værdier: respekten for liv, frihed, retfærdighed og ligeberettigelse, gensidig respekt og omsorg.“

Et hovedelement i rapporten er reformer af FN. Rapporten foreslår udvidelse af Sikkerhedsrådets faste medlemmer med nye, så det bliver mere repræsentativt for

den nuværende magtstruktur. Samtidig foreslår de at udfase veto retten på lidt længere sigt. Generalforsamlingen skal revitaliseres blandt andet gennem tema-debatter. Der skal oprettes et NGO forum, der skal mødes regelmæssigt. Dette forum skal været måden det internationale civile samfund inddrages på. Der skal oprettes et økonomisk sikkerhedsråd, mens ECOSOC (Economic and Social Council) skal nedlægges. Der skal skabes en særlig chefrådgiver for kvinde-spørgsmål. UNCTAD og UNIDO skal nedlægges.

For at styrke FN's muligheder for at gribe ind hvor folkesikkerheden er truet, skal der oprettes et særligt Anmodningsråd. Dette råd skal bestå af 5-7 personer - uafhængige af staterne. De skal modtage og behandle anmodninger fra individer og befolkningsgrupper, hvis rettigheder eller sikkerhed er truet af andre grupper eller af stater. Anmodningsrådet skal derefter foreslå Sikkerhedsrådet at handle. Det foreslås, at der oprettes en permanent FN militærstyrke på maksimalt 10.000 soldater. Den skal stå til rådighed for Sikkerhedsråds aktioner. Endelig stilles der en række forslag om at styrke den internationale ret. Blandt andet at oprette en international straffetret, således at blandt andet krigsforbrydelser og overgreb kan straffes.

På visse punkter er kommissionens forslag ganske vidtgående, mens den på andre viger tilbage for at tage et egentligt opgør med de fundamentale strukturproblemer i FN. De forslag, der er tale om, er derfor reformforslag inden for det eksisterende charters rammer. Heri ligger en af deres store begrænsninger (Sørensen, 1995).

I en udvidelse af Carlsson Kommissionens forslag har en forskergruppe fra Yale foreslået oprettelse af tre råd: et

sikkerhedsråd, et socialt råd og et økonomisk råd. Alle tre råd med 23 medlemmer og med en blanding af permanente og skiftende medlemmer. Veto retten vil blive stærkt beskåret. Rådene skulle løse internationale freds- og sikkerhedsproblemer, koordinere både udviklingspolitik og økonomisk politik og endelig styrke menneskerettigheder, sociale spørgsmål og sikre stater mod at bryde sammen (Carlsson, 1995b; Ford Foundation, 1995; Kennedy og Russet, 1995; The Nordic UN Project, 1993).

Endelig er der en gruppe af forslag, der kræver radikale eller totale ændringer af FN's Charter. I USA har en gruppe af forskere sat en kampagne i gang for en total revision af FN charteret. De foreslår at sammenkalde FN's medlemslande til en konference der skal revidere FN's charter. I det eksisterende charters artikel 107 er der grundlag for at sammenkalde en sådan konference. Målet skulle være et nyt FN, der reflekterede de ændringer i staternes interesser og handlemuligheder, der har været resultat af de sidste 50 års udvikling. Hovedoverskriften for sådanne ændringer er at genskabe FN's legitimitet både over for staterne og i forhold til befolkningerne. Målet med en ny San Francisco konference skulle være at genskabe enighed om, hvilke opgaver FN kunne og skulle påtage sig og hvilke der ikke kan løses af FN. Det skulle også løse finanskrisen ved at skabe nye mere automatiske finansieringsmekanismer. Der har været forslag om SDR's (Special Drawing Rights) som FN udsteder eller om særlige nye former for international beskatning (flybilletter, havtransport osv.) (Campaign, 1993; Falk, 1995; Eban, 1995; Ford Foundation, 1993).

Af de tre grupper af reformforslag er de sidste, der kræver radikale, strukturelle reformer af FN, de mest urealistiske. FN

står i øjeblikket i en situation, hvor den dominerende medlemsstat, USA, end ikke har været politisk i stand til at betale organisationen de penge de skylder. USA er desværre ikke det eneste land, der ikke betaler. Det afspejler, at FN som redskab i staternes politik ikke spiller nogen stor rolle. Man vil gerne have FN til at sanktionere bestemte sider af sin egen udenrigspolitik, men det virker ikke som om der er den store interesse i at styrke FN's beføjelser. Sikkerhedsrådets stormagter har indtil nu veget tilbage for reelle indholdsmæssige reformer af FN's struktur.

Gennemgangen af de forskellige tendenser i det aktuelle internationale system viser ellers, at der kunne være god grund til at gå radikalt til værks med FN reformer. Hvis FN skal spille en rolle som en universel organisation, der både kan være et forum for staternes forhandlinger om internationale løsninger og også være normdannende for staternes interne og eksterne adfærd, så er fundamentale reformer nødvendige.

Et internationalt system med en opdeling i en fredszon og en konfliktzon, - hvor globaliseringen foregår ulige og dermed integrerer nogle stater og disintegrerer andre stater, - hvor stater falder fra hinanden, - og hvor religion og kultur bliver nye fokuspunkter for folks identifikation - det er et internationalt system, der stiller større krav til en aktiv FN organisation end nogen sinde før.

Der er meget få tegn på at radikale reformer står på den internationale dagsorden. De toneangivende stater er ikke reelt interesserede i reform. FN-systemet selv holdes i skak af veletablerede bureaukratiske interesser og interne koalitioner. I modsætning til situationen i 1943-45 er der ingen statsmænd, der har tilstrækkelig med vision og magt til at tvinge en tilbunds gående reform igennem. I stedet

vil vi få et mere passivt FN, der i højere og højere grad vil skulle basere sig på politiske opinioner i verdensoffentligheden.

Det er her, der måske kan være baggrund for en smule optimisme. De voldsomme effekter af globaliseringen og af staternes krise er, at mediedagsorden i et globalt miljø skaber global opmærksom på en måde, vi ikke har set det før. FN er måske i gang med at få sin egen offentlighed. De senere års globale konferencer om befolkning, miljø, sociale forhold og kvinder er måske varsler om et FN, der bliver normsættende, fordi man kan bygge på stemninger i den internationale opinion. Den forøgede betydning af holdninger i en ny global offentlighed underbygges af den omfattende økonomiske og teknologiske globalisering. Her lægges fundamentet for at holdningerne kan omsættes i international og global politik.

Hvis FN reformer kan tappe det potentiale, så er der baggrund for at drømmen kan fortsætte.

Litteratur

- Barnett, Michael (1995). „The New United Nations Politics of Peace: from Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty“, *Global Governance*, vol. 1, nr. 1, pp. 79-97.
- Campaign (1993). *The Campaign for a New United Nations Charter*, Los Angeles, CA: mimeo.
- Canadian (1994). „Canadian Committee for the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Canadian Priorities for United Nations Reform: Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada“, Ottawa: The Committee.
- Carlsson, Ingvar (1995). „The UN at 50: A Time to Reform“, *Foreign Policy*, pp. 3-18, nr. 100.
- Carlsson, Ingvar (1995b). *Commission on Global Governance. Our Global Neighbour-*

står i øjeblikket i en situation, hvor den dominerende medlemsstat, USA, end ikke har været politisk i stand til at betale organisationen de penge de skylder. USA er desværre ikke det eneste land, der ikke betaler. Det afspejler, at FN som redskab i staternes politik ikke spiller nogen stor rolle. Man vil gerne have FN til at sanktionere bestemte sider af sin egen udenrigspolitik, men det virker ikke som om der er den store interesse i at styrke FN's beføjelser. Sikkerhedsrådets stormagter har indtil nu veget tilbage for reelle indholdsmæssige reformer af FN's struktur.

Gennemgangen af de forskellige tendenser i det aktuelle internationale system viser ellers, at der kunne være god grund til at gå radikalt til værks med FN reformer. Hvis FN skal spille en rolle som en universel organisation, der både kan være et forum for staternes forhandlinger om internationale løsninger og også være normdannende for staternes interne og eksterne adfærd, så er fundamentale reformer nødvendige.

Et internationalt system med en opdeling i en fredszon og en konfliktzon, - hvor globaliseringen foregår ulige og dermed integrerer nogle stater og disintegrerer andre stater, - hvor stater falder fra hinanden, - og hvor religion og kultur bliver nye fokuspunkter for folks identifikation - det er et internationalt system, der stiller større krav til en aktiv FN organisation end nogen sinde før.

Der er meget få tegn på at radikale reformer står på den internationale dagsorden. De toneangivende stater er ikke reelt interesserede i reform. FN-systemet selv holdes i skak af veletablerede bureaukratiske interesser og interne koalitioner. I modsætning til situationen i 1943-45 er der ingen statsmænd, der har tilstrækkelig med vision og magt til at tvinge en tilbunds gående reform igennem. I stedet

vil vi få et mere passivt FN, der i højere og højere grad vil skulle basere sig på politiske opinioner i verdensoffentligheden.

Det er her, der måske kan være baggrund for en smule optimisme. De voldsomme effekter af globaliseringen og af staternes krise er, at mediedagsorden i et globalt miljø skaber global opmærksom på en måde, vi ikke har set det før. FN er måske i gang med at få sin egen offentlighed. De senere års globale konferencer om befolkning, miljø, sociale forhold og kvinder er måske varsler om et FN, der bliver normsættende, fordi man kan bygge på stemninger i den internationale opinion. Den forøgede betydning af holdninger i en ny global offentlighed underbygges af den omfattende økonomiske og teknologiske globalisering. Her lægges fundamentet for at holdningerne kan omsættes i international og global politik.

Hvis FN reformer kan tappe det potentiale, så er der baggrund for at drømmen kan fortsætte.

Litteratur

- Barnett, Michael (1995). „The New United Nations Politics of Peace: from Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty“, *Global Governance*, vol. 1, nr. 1, pp. 79-97.
- Campaign (1993). *The Campaign for a New United Nations Charter*, Los Angeles, CA: mimeo.
- Canadian (1994). „Canadian Committee for the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Canadian Priorities for United Nations Reform: Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada“, Ottawa: The Committee.
- Carlsson, Ingvar (1995). „The UN at 50: A Time to Reform“, *Foreign Policy*, pp. 3-18, nr. 100.
- Carlsson, Ingvar (1995b). *Commission on Global Governance. Our Global Neighbour-*

- hood: *The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Childers, Erskin (1994). „Renewing the United Nations System“, *Development Dialogue*, nr. 1.
- Czempiel, Ernst-Otto (1995). „Abschied von der UNO?. Das Denken über diese Organisation muss reformiert werden“, *Friedensforschung Aktuell*, no. 8, pp. 1-4.
- Dag Hammarskjöld (1990). „A World in Need of Leadership. Tomorrow's United Nations“, *Development Dialogue*, nr. 1-2.
- Eban, Abba (1995). „The U.N. Idea Revisited“, *Foreign Affairs*, vol. 74, nr. 5, pp. 39-55.
- Falk, Richard (1995). *On Humane Governance. Toward a New Global Politics. The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Ford Foundation (1993). *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, New York: Ford Foundation.
- Ford Foundation (1995). *Independent Working Group on the Future of the United Nations. The United Nations in Its Second Half-Century*, New York: Ford Foundation.
- Groom, A.J.R. og Paul Taylor (1975). *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*, London: University of London Press.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*, New York: Avon Books.
- Goldgeir, James og Michael McFaul (1992). „A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post Cold War Era“, *International Organization*, vol. 46, nr. 1.
- Gordon, Wendell (1994). *The United Nations at the Crossroads of Reform. Studies in Institutional Economics*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Halliday, Fred (1995). „The End of the Cold War and International Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusions“, pp. 38-61 i Ken Booth og Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, University Park, PA.: The Pennsylvania State University Press.
- Holm, Hans-Henrik (1995). „FN på nedtur“, *Information*, 20.10.1995.
- Holm, Hans-Henrik og Georg Sørensen (1995). *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, CO.: Westview Press.
- Huldt, Bo (1985). *FN vid fyrtio -internationellt samarbete i kris*, Stockholm: UI.
- Huntington, Samuel P. (1993). „The Clash of Civilizations?“, *Foreign Affairs*, vol. 72, nr. 3, pp. 22-49.
- Hyden, Göran (1983). *No Shortcuts to Progress. African Development Management in Perspective*, London: Heinemann.
- Jacobsen, Harld K. (1984). *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Jacobsen, Jesper og Henning H. Lund (1990). *FNs fredsbevarende aktioner. Teoretiske synsvinkler på FN som konfliktløsende tredje-part*, København: Akademisk Forlag.
- Jakobsen, Peter Viggo (1996). „Mission Impossible: FN-operationer efter den kolde krig“, *Politica*, vol. 28, nr. 1.
- Kaplan, Robert (1994). „The Coming Anarchy“, *The Atlantic Monthly*, Februar, pp. 44-75.
- Kant, Immanuel (1990). *Den evige fred*, København: SNU.
- Kennedy, Paul og Bruce Russett (1995). „Reforming the United Nations“, *Foreign Affairs*, vol. 74, nr. 5, pp. 56-71.
- Knight, W. Andy (1995). „Beyond the UN System? Critical Perspectives on Global Governance and Multilateral Evolution“, *Global Governance*, vol. 1, nr. 2, pp. 229-253.
- Knight, W. Andy og Mari Yamashita (1993). „The United Nations' Contribution to International Peace and Security“, pp. 284-312 i David Dewitt, David Haglund og John Kirton (eds.), *Building a New Global Order. Emerging Trends in International Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Morrisette, Audrey L. (1995). „The United Nations Charter: A Dream Deferred“, Paper for the Feb. 1995 ISA meeting, Chicago Ill: Mimeo.
- Poggi, Gianfranco (1990). *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Stanford: Stanford University Press.
- Ruggie, John Gerard (1993). „Multilateralism: The Anatomy of an Institution“, pp. 3-51 i John Gerard Ruggie, *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.

- Sikkink, Kathryn (1993). „The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe“, pp. 139-170 i Judith Goldstein og Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Sutterlin, James S. (1995). *The United Nations and the Maintenance of International Security: A Challenge to be met*, Westport, CT: Praeger Publishers.
- Sorensen, Max (1956). *Denmark and the United Nations*, New York: Manhattan Publishing Co.
- Sorensen, Georg (1995). „Four Futures. Where is Globalization Taking Us?“, *Bulletin of the Atomic Scientists*, July/August, pp. 69-73.
- Sorensen, Georg og Hans-Henrik Holm (1995). „Ændringer i det internationale system: Implikationer for Danmark“, pp. 33-49 i N. Petersen og C. Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitiske Årbog 1994*, København: DUPI / Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- The Nordic UN project (1991). *The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields. A Nordic Perspective*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Agenda for Peace (1992). *United Nations. Department of Public Information. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping: Report of the Secretary-General, Boutros Boutros-Ghali*, New York: UN.
- US (1993). *United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. Defining Purpose: The U.N. and the Health of Nations; Final Report of the United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations*, Washington, D.C.: The Commission.
- Urqhart, Brian (1987). *Et liv i krig og fred*, København: FN-forbundet.
- Wates, Malcolm (1995). *Globalization*, London: Routledge.
- Zartmann, I William (ed.) (1995). *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.