

Kampen om FN's sjæl

Af Louise Riis Andersen

FN er under pres, men den øgede stormagtrivalisering og coronakrisen skaber også muligheder for verdensorganisationen. Den realisme, der har båret den gennem de første 75 år, er stadig vejen frem.

FN fejrer sin 75-årsfødselsdag på et tidspunkt, hvor det internationale samarbejde er udfordret på alle parametre. COVID-19 har – med generalsekretærens ord – kastet verden ud i den værste krise siden Anden Verdenskrig. På uhyggeligt få måneder er hårdt tilkæmpede fremskridt blevet rullet år tilbage: fattigdom, ulighed, klima, menneskerettigheder, fred og retfærdighed – det går den gale vej over hele linjen.

For FN kan pandemien dog vise sig at være præcis det wake-up call, der bringer det multilaterale samarbejde tilbage på sporet og får alverdens statsledere til at indse, at det at udvise international solidaritet og indgå i forpligtende internationalt samarbejde ikke er i modstrid med den nationale interesse, men tværtimod en forudsætning

for at tage hånd om det 21. århundredes mangeartede trusler mod deres egne befolkninger og økonomier.

Det er i hvert fald håbet blandt FN's venner, og måske har de denne gang noget at have det lyseblå håb i. FN kan også uden grundlæggende reformer danne rammen om det nødvendige globale samarbejde – også selvom stormagtsrivaliseringen og værdikampen tager til.

FN kan også uden grundlæggende reformer danne rammen om det nødvendige globale samarbejde.

I modsætning til finanskrisen, der tilbage i 2007-08 markerede afslutningen på det korte unipolære øjeblik, passer den nuværende krise rigtigt godt til FN.

Pandemier er præcis den form for grænseoverskridende og sammensatte problemstillinger, som FN med sin kollektive tilgang til sikkerhed er indrettet til at finde globale svar på. Mantraet om, at 'ingen er sikre, før alle er sikre', giver – på trods af vaccinenati-

Louise Riis Andersen er seniorforsker i udenrigspolitik og diplomati ved Dansk Institut for Internationale Studier. Hendes fokusområder er dansk udenrigspolitik, FN's fremtid og global orden. Louise Riis Andersen er også med i *Udenrigs'* redaktionskomité.

onalisme og værnemiddelhamstring – intuitivt mening for de fleste. Og faktisk står FN i 2020 relativt set stærkere placeret i den globale krisehåndtering, end organisationen gjorde for ti år siden, hvor G20 fremstod som klodens nye centrum. Med formuleringen af verdensmålene i 2015 og Parisaftalen samme år er det lykkedes FN at genvinde noget af det tabte terræn i forhold til at sætte globale dagsordener og anvise fælles løsninger for medlemsstaterne.

FN er i dyb krise

Ikke desto mindre befinder 75-årsfødselaren sig i en dyb krise, der hænger sammen med – men ikke er identisk med – fraværet af amerikansk lederskab under Donald Trump og den bredere krise i den såkaldt liberale verdensorden.

Sikkerhedsrådet er handlingslammet, menneskerettighederne og folkeretten er under



Sikkerhedsrådet er handlingslammet, menneskerettighederne og folkeretten er under pres.

pres, medlemsstaterne betaler ikke deres kontingent til fulde og til tiden, de lever ikke op til de internationale aftaler, de indgår, og selvom behovet for grundlæggende reformer efterhånden skrider til himlen, kan medlemsstaterne ikke blive enige om, *hvordan* FN skal reformeres.

Opfattelsen af FN som forældet – irrelevant, bureaukratisk, ineffektiv og/eller illegitim – trives ikke kun på den antiglobalistiske højrefløj, der ser et modsætningsforhold mellem patriotisme og internationalisme, eller i Det Globale Syd, der er strukturelt underrepræsenteret i FN's centrale organer, ikke mindst i Sikkerhedsrådet.

FN-skepsissen har også bidt sig fast i et land som Danmark, der ellers ynder at se sig selv som et af FN's mest loyale medlemmer, men som i de seneste årtier synes at være kommet i tvivl om, hvorvidt FN fortsat er egnet til at fremme danske værdier og interesser.

Allerede inden COVID-19 væltede alle 2020-planer omkuld, stod det derfor klart for generalsekretær António Guterres, at han ikke kunne bruge 75-året til at få medlemslandenes opbakning til nye progressive FN-initiativer på samme måde, som hans forgænger Kofi Annan gjorde tilbage i 2005 med programmet *'In Larger Freedom'*, da FN fyldte 60 år, og som blandt andet lancerede *Responsibility to Protect*-princippet og etablerede FN's Fredsopbygningskommission. I stedet vendte Guterres sig direkte mod

befolkningerne i alle verdens lande for under overskriften *'The world we want. The UN we need'* at

identificere en folkelig og global vision for FN's arbejde de næste 25 år – frem mod 100-årsjubilæet i 2045.

Som så meget andet blev også denne 'verdens største dialog nogensinde' noget amputeret på grund af corona. Det lykkedes dog at indhente svar fra flere end én million mennesker fra alle FN's medlemslande og observatørstater, der på tværs af køn, alder og geografisk placering viste sig at være overvældende enige om, at:

- Globalt samarbejde er helt afgørende for håndteringen af vor tids udfordringer, og at pandemien har gjort behovet endnu mere presserende (87 procent af de adspurgte)

- FN har gennem årene bidraget til at gøre verden bedre (60 procent)
- FN er uundværlig for at kunne adressere udfordringer i fremtiden (74 procent)
- FN skal forandres og fornyes, så organisationen bliver mere effektiv, ansvarlig, gennemsigtig og inkluderende, og i højere grad afspejler mangfoldigheden af aktører i det 21. århundrede (ingen tal oplyst).

Man kan naturligvis sætte spørgsmålstegn ved undersøgelsens metodiske grundlag. Det interessante er dog ikke resultaterne i sig selv, men snarere det forhold, at FN's generalsekretær føler det nødvendigt at gå udenom statslederne og række direkte ud til 'we, the peoples' for at vise FN's relevans.

Analysen er tydeligvis, at FN ikke længere kan forlade sig på opbakningen fra regeringsrepræsentanterne. Hvis organisationen skal

spille en rolle også i fremtiden, må den mobilisere bredere og trække legitimitet og handlekraft fra andre kilder end de statslige og formelle politiske kanaler.

Behov for bredere legitimitet

Hverken logikken eller tendensen er ny. Den kom også til udtryk i generalsekretærens klimatopmøde i 2019, der kun var åbent for dem, der kom med konkrete løsninger og tilsagn, men som til gengæld inkluderede en bred kreds af ikkestatslige og private aktører: byerne, virksomhederne, investo-

rerne, filantroperne, civilsamfundet og alle de andre internationale organisationer, der er blevet etableret rundt omkring i verden siden 1945.

Det var et topmøde, der var skræddersyet til den form for uformel mobiliseringsmagt – den type, som Greta Thunberg repræsenterer – men det var også et topmøde, der afspejlede, at fremtidens globale problemhåndtering ikke kan holdes indenfor rammerne af den gamle mellemstatslige form, som FN i sin kerne er indbegrebet af.

Multilateralisme er blevet til *multi-stakeholderisme* – en samarbejdsform, der er mere inkluderende, men også mindre forpligtende, fordi den centrale styringsmekanisme er fælles mål, ikke fælles regler. Hverken de 17 verdensmål, Parisaftalen eller den såkaldte migrationspagt, der blev underskrevet i Marrakesh i december 2018, er juri-

regningsrepræsentanterne. Hvis organisationen skal



Organisationens handle- og gennemslagskraft afhænger af, at dens medlemmer betragter den som en relevant platform for varetagelsen af deres respektive nationale målsætninger.

disk bindende for FN's medlemsstater.

Bestræbelserne på at stille FN i spidsen for etableringen af det, generalsekretæren kalder en ny ”inkluderende og netværksbaseret form for multilateralisme”, italesættes som en innovativ og fremsynet tilpasning til det 21. århundredes globaliserede virkelighed: En måde at forynge det 75-årige system på og sikre, at det fortsat er relevant og 'fit for purpose' i en verden, der ser markant anderledes ud, end da FN blev etableret tilbage i 1945.

Etableringen af mere uformelle, fleksible og inkluderende fora for glo-

bal problemløsning afspejler dog i lige så høj grad en pragmatisk erkendelse af, at FN's medlemsstater ikke kan blive enige om, hvordan de i fællesskab skal forholde sig til det 21. århundredes stadig mere komplekse og presserende globale problemer – fra klima, over ekstrem ulighed til cybersikkerhed og tvungen migration. At mobilisere ikkestatslige aktører – etablere partner-skaber med andre internationale organisationer og blive bedre til at inddrage civilsamfund og erhvervsliv – giver god mening, men det rummer ikke svaret på alle problemer i verden, heller ikke FN's.

FN er en klub for stater. Organisationens handle- og gennemslagskraft afhænger af, at dens medlemmer – der som bekendt alle er stater – betragter den som en relevant platform for varetagelsen af deres respektive nationale målsætninger. Og har et minimum af respekt for de gensidige rettigheder og pligter, der er fastlagt i FN-pagten.

Uden medlemsstaternes opbakning og engagement har FN hverken legitimitet eller effektivitet. Det gælder ikke mindst for de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, der qua deres privilegerede ansvar for opretholdelsen af international fred og sikkerhed har en helt særlig adgang til at bestemme FN's faktiske handlerum.

Stormagterne – og forholdet mellem dem – har altid betydet mere for FN, end FN har betydet for stormagterne. Denne magtpolitiske realitet, der er udtrykt i voretten, er en lige så in-

tegreret del af FN som pagtens universalistiske grundsætning om ”troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd, på mænds og kvinders såvel som store og små nationers lige rettigheder”. I modsætning til sin idealisti-



Freden kan kun opretholdes, hvis stormagterne er enige om det; eller i hvert fald ikke aktivt modsætter sig det.

ske forgænger, Folkeforbundet, er FN en langt mere nøgtern og realistisk organisation, der afspejler en erkendelse af, at

det internationale samfund ikke kan tvinge stormagter til at gøre noget, de ikke selv ønsker.

Freden kan kun opretholdes – og tvangsforanstaltninger mod lande, der truer freden, kan kun vedtages og gennemføres – hvis stormagterne er enige om det; eller i hvert fald ikke aktivt modsætter sig det.

Langtidsholdbar realisme

Det er denne realisme, der har gjort FN til en mere langtidsholdbar konstruktion end Folkeforbundet. Men det er også denne realisme, der gør det svært at omsætte de kollektive idealer til ensartet praksis, og som gennem alle årene har ført til forskellige grader af hykleri, handlingslammelse og hegemonisk kontrol, især i Sikkerhedsrådet.

Det mest bemærkelsesværdige ved FN's historie er derfor ikke, at Sikkerhedsrådet aldrig kom til at fungere som det kollektive sikkerhedssystem, der var forudset i pagten, men derimod at medlemslandene – herunder Den Kolde Krigs to supermagter – fandt ud af bruge organisationen til så meget andet, som for eksempel at etablere et

omfattende net af specialiserede enheder og særorganisationer, der gjorde det muligt at samarbejde på tværs af både jerntæppe og landegrænser om håndteringen af problemer, landene ikke kunne løse alene. Menneskerettighederne, afkolonisering, våbenkontrol, fattigdomsbekæmpelse, fredsbevarende operationer. Disse emner er nogle af de områder, der blev udviklet og opfundet i en FN-ramme under Den Kolde Krig.

I 75-året står verden – og dermed FN – ikke bare midt i en global pandemi, men også i en tid præget af eskalerende geopolitisk rivalisering og fragmentering. Tilbage i april 2018 advarede FN's generalsekretær, António Guterres, Sikkerhedsrådet om, at "Den Kolde Krig er tilbage – med kraft, men med en forskel. De mekanismer og sikkerhedsprocedurer, der før i tiden forhindrede, at konflikter eskalerede, synes ikke længere at være til stede."

Siden da er det kun gået én vej med samarbejds klimaet i Sikkerhedsrådet. Det tog for eksempel over tre måneder for Rådet at blive enige om en (symbolsk) opbakning af generalsekretærens opfordring til global coronavåbenhvile, blandt andet fordi USA insisterede på, at resolutionen skulle omtale 'Wuhan-virus', og siden ville have slettet en reference til FN's verdenssundhedsorganisation, WHO.

Politiseringen af WHO's arbejde er et åbenlyst eksempel på, hvordan spændingerne mellem USA og Kina i stigende grad spreder sig til FN's mere tekniskprægede særorganisationer. Paradoksalt nok kan stormagtsrivaliseringen vise sig ikke kun at være ne-

gativ for FN, men også føre til fornyet politisk opmærksomhed på organisationens værdi blandt den brede kreds af FN's medlemsstater, der gerne vil have indflydelse på verdens skæve gang, men som ikke gør sig håb om, at de kan gennemtvinge deres vilje ved hjælp af rå magtpolitik.

Måden, hvorpå en lang række donorlande, herunder Danmark, øjeblikkeligt bakkede op om WHO og sørgede for at fylde det finansielle hul, USA efterlod, da Trump trak støtten til organisationen, har vist, at der – trods den udbredte FN-skepsis – også er en gryende erkendelse blandt verdens mellemmagter om, at de har brug for FN. Det er den samme mekanisme, der også gik i gang, da Trump-administrationen på vanlig republikansk vis lukkede for bidrag til UNFPA, den FN-organisation, der arbejder med seksuel sundhed og reproduktive rettigheder.

Tomrum under Trump

Det er velkendt, at det tomrum, USA under Trump har efterladt i FN, ikke kun er blevet udfyldt af liberaltsindede lande, primært fra Vesten (og filantropiske milliardærer). Kina har allerede før Trump øget sit FN-engagement markant og brugt det til dels at fremstille sig selv som en 'ansvarlig' stormagt, dels aktivt at søge at redefinere FN's universelle værdigrundlag, så det passer bedre til kinesiske interesser og forestillinger om en harmonisk verdensorden. Det er netop det forhold, der danner baggrund for den amerikanske kritik af WHO, og som også taler direkte ind i bredere forestillinger om FN som en organisation, der giver

talerum og indflydelse til autokratiske regimer og lader hånt om menneskerettigheder og demokrati.

Kritikken er ikke ny. Især ikke i amerikansk sammenhæng, hvor der er en lang tradition især på den republikanske højrefløj for at se FN som epicenteret for en antiamerikansk, frihedshadende verdenskonspiration. Det bemærkelsesværdige er dog, at de seneste års amerikanske FN-politik ikke kun har handlet om at trække USA ud af det 'globalistiske cirkus', som tidligere vicepræsidentkandidat Sarah Palin engang kaldte det. I 2019 udpegede Trump en 'særlig udsending' med ansvar for at reducere Kinas indflydelse i FN, og ikke mindst hans første FN-ambassadør, Nikki Haley, arbejdede rimeligt fokuseret med generalsekretær Guterres om de omfattende reformtiltag, han havde sat sig for at gennemføre i løbet af sine første fem år på posten. Det er tydeligt, at end ikke Trump ønsker at overlade FN til kineserne. Uanset hvem der vinder præsidentvalget i USA (hvilket vi formentlig ved, når artiklen læses, men ikke mens den skrives), vil den logik slå endnu stærkere igennem i de kommende år. Både under en eventuelt kommende Biden-administration, og hvis Trump får fire år til, kan FN – både i Sikkerhedsrådet og særorganisationerne – kunne se frem til at fungere som kampplads for den amerikansk-kinesiske strid om den internationale hakkeorden og verdensherredømmet.

Det interessante – og det, der for alvor vil afgøre FN's fremtid og indretningen af den kommende verdensorden – er derfor ikke, hvorvidt stor-

magtsrivaliseringen vil fortsætte og skærpes. Det vil den efter alt at dømme.

Det interessante er, hvordan FN's andre medlemslande vil reagere på en øget politisering af FN-arbejdet. Selvom den tiltagende stormagtsrivalisering mellem USA og Kina giver klare mindelser om Den Kolde Krig, står vi i dag over for en markant anderledes form for bipolaritet.

Ikke blot er det økonomiske samkvem og dermed gensidige afhængighed mellem stormagterne langt større i dag, end det var dengang.

Stormagternes magt er også relativt mindre end det var engang. 'Nye' mellemmagter som EU, Tyskland, Indien har i dag langt større handle- og råderum, end de havde under Den Kolde Krig – både regionalt og globalt. De *behøver* ikke at lade sig tvinge til at vælge side mellem USA og Kina – et vilkår, de deler med de 'gamle' magter Rusland, Frankrig og Storbritannien, der via deres vetoret og permanente plads i Sikkerhedsrådet er garanteret en selvstændig position.

FN som platform

Spørgsmålet – i hvert fald set fra vores del af verden – er, om EU og de europæiske medlemslande kan og vil bruge FN til at positionere Europa som en autonom geopolitisk aktør; en tredje pol, der har en mere pragmatisk, mindre konfrontatorisk og mere problem-løsende tilgang til internationalt samarbejde, end den der præger 'de rigtige' stormagter.

EU har med sin globale strategi fra 2016 allerede gjort dette til et eksplicit mål, mens Tyskland og Frankrig i fæl-

lesskab brugte sidste års åbning af FN's Generalforsamling til at lancere den såkaldte 'Alliance for Multilateralisme', der er en uformel alliance af udenrigsministre fra en bred kreds af lande – herunder også mange fra Det Globale Syd – der ønsker at forsvare det regelbaserede, forpligtende internationale samarbejde med FN i centrum, og som ikke ser noget alternativ til forhandlede løsninger på de grænseoverskridende problemer, de hver især og i fællesskab står over for.

Der er formentlig ikke mange, hvis nogle overhovedet, af alliancens medlemmer, der elsker alt ved FN. Tværtimod er reformer og modernisering af FN ét af alliancens tre hovedmål. Alliancen er derfor i sin grundform langt mere pragmatisk, end den er idealistisk. Den afspejler medlemslandenes realistiske erkendelse af både deres individuelle afmagt og gensidige afhængighed og det forhold, at det er lettere at bryde fælles institutioner ned, end det er at bygge dem op. Multilateralis-

men er – med den franske udenrigsministers ord – “ikke et dogme; ikke en ideologi. Det er en effektiv metode, og det er en metode, der virker.”

Kampen om FN's sjæl står således ikke kun mellem USA og Kina, og den handler heller ikke kun om balancen mellem de universelle menneskerettigheder og suveræne staters retten til ikkeindblanding. Den handler langt mere grundlæggende om, hvordan rammerne for international politik i en globaliseret verden skal skrues sammen – og om hvorvidt FN frem mod sit 100-årsjubilæum primært skal bruges til konfrontation og blokdannelse, eller om der midt i den globale værdi- og magtkamp også kan skabes rum for globalt samarbejde og fælles problemløsning.

Dét er det store spørgsmål, der ligger bag generalsekretærens åbne invitation til at spørge os selv og hinanden, hvilken fremtid vi ønsker, og hvilket FN vi behøver.

○○○