

Andersen, Louise Riis

Research Report

Hvad vil Danmark med FN?

DIIS Report, No. 2021:02

Provided in Cooperation with:

Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

Suggested Citation: Andersen, Louise Riis (2021) : Hvad vil Danmark med FN?, DIIS Report, No. 2021:02, ISBN 978-87-7236-038-6, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/249927>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



HVAD VIL DANMARK MED FN?



Denne rapport er skrevet af Louise Riis Andersen, seniorforsker, DIIS, og udgivet af DIIS.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier
Østbanegade 117
2100 København
Tlf.: +45 32 69 87 87
E-mail: diis@diis.dk
www.diis.dk

Layout: Mark Gry Christiansen
Trykt i Danmark af Johansen Grafisk
Alle DIIS publikationer er trykt på Ecolabel og FSC-certificeret papir

ISBN 97887-7236-037-9 (print)
ISBN 97887-7236-038-6 (pdf)

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra www.diis.dk

© København 2021, forfatteren og DIIS

Indhold

Introduktion	5
Analytisk tilgang og struktur	6
DEL 1: DANMARK OG FN 2001-2019	9
Marginalisering, skepsis og markante brud på dansk FN-praksis	10
Irak-krigen 2003	11
Irrelevans	13
Migration og menneskerettigheder	14
Kontinuitet, kendte mærkesager og nye arbejdsformer i det multilaterale samarbejde	19
Verdensmål, menneskerettigheder og Trump	22
EU og multistakeholderisme	24
Kernen eller en blandt flere?	27
DEL 2: DANMARK OG FN I FREMTIDEN	29
Partiernes og de udenrigspolitiske ordføreres syn på FN i foråret 2020	30
Geopolitisk rivalisering	33
Global problemløsning	35
FN-reformer	36
Danmark og den globale ordensskabelse i en fragmenteret verden	41
Noter	46
Referencer	48



Det 3 meter høje kunstværk *Kvinde med Fugl* er en gave fra Danmark til FN. Skulpturen af den danske kunstner Henrik Starcke hænger i Formynderskabsrådets mødesal i New York. Salen er også kendt som Finn Juhl-salen, fordi den oprindeligt blev indrettet af den danske arkitekt Finn Juhl. Efter en gennemgribende restaurering og modernisering i 2010-13 – finansieret af den danske regering og Realdania – fremstår salen igen som et af dansk arkitekturs internationale højdepunkter.

INTRODUKTION

Denne rapport handler om, hvad Danmark vil med FN i fremtiden – og hvorfor.

Den er skrevet under indtryk af – men ikke med fokus på – den igangværende covid-19-pandemi, der ifølge FN's generalsekretær Antonio Guterres har sat FN og dets medlemsstater på en prøve, hvis omfang ikke er set før (Guterres, 2020). Pandemien ramte verden på et tidspunkt, hvor multilateralismen, menneskerettighederne, demokratiet og respekten for folkeretten længe havde været under pres, og hvor sammenholdet og værdifællesskabet i den vestlige verden var udfordret på begge sider af Atlanten. Tendenser, der også før Corona havde gjort det åbenlyst, at Danmark ikke længere kan "tage den internationale orden, som har præget verden de seneste årtier, for givet" (Regeringen, 2018: 7), som det hed i den borgerlige VLAK-regerings sidste udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for 2019-20.

De politiske bevæggrunde bag det danske FN-engagement fortaber sig i stigende grad i tågerne.

Præcis hvilken orden, det er, Danmark har taget for givet, og især hvilken rolle FN spiller i den orden, er mindre åbenlyst. I danske skåltaler, strategidokumenter og på diverse udenrigsministerielle hjemmesider omtales FN vedholdende som en uerstættelig international organisation pga. sin unikke autoritet og legitimitet, og Danmark hører – sammen med de øvrige nordiske lande – fortsat til blandt de lande, der samlet set bidrager mest pr. indbygger til finansieringen af FN's mangeartede aktiviteter (McArthur & Rasmussen, 2017). De politiske bevæggrunde bag det danske FN-engagement fortaber sig dog i stigende grad i tågerne. Forhenværende udenrigsminister Per Hækkerups (1965) fremstilling af FN, Norden, EF/EU og NATO

som de fire hovedhjørneste i dansk udenrigspolitik har længe været afløst af en fokusering på EU og NATO som de to fundamentale forudsætninger for dansk sikkerhed og velfærd. Der har i en række år været ganske langt mellem den officielle retorik om FN's 'uerstattelighed' og FN's faktiske placering i dansk udenrigspolitik (Andersen, 2018, 2019).

Spørgsmålet er, om dette er ved at ændre sig – og i givet fald hvordan og hvorfor?

“Corona-klokkerne ringer for mere FN”, hævdede udenrigsminister Jeppe Kofod (S) og daværende udviklingsminister Rasmus Prehn (S) i en kronik i Politiken i sommeren 2020 under den ellers ikke særligt FN-begejstrede overskrift: “FN kan være en altædende dræbersnegl af afmagt, frustration og bureaukratisk ineffektivitet. Men der er intet alternativ” (Kofod & Prehn, 2020). Få år tidligere havde Anders Samuelsen (LA) præsenteret en udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, der – under indtryk af Kinas globale ambitioner og indflydelse, Ruslands assertive adfærd, Storbritanniens ønske om at forlade EU og ikke mindst Trumps ‘America First’-politik – satte forsvaret af det forpligtende, regelbaserede internationale samarbejde i centrum og i den forbindelse blandt andet lagde op til et (let) øget dansk FN-engagement på en række områder (Regeringen, 2018).

Det er denne lidt nølende danske omfavnelser af ‘dræbersneglen FN’, der er omdrejningspunktet for rapportens undersøgelse af de politiske forestillinger om, hvad Danmark kan bruge FN til.

ANALYTISK TILGANG OG STRUKTUR

Siden nederlaget i 1864 har det været et fast dogme i dansk udenrigspolitik, at Danmark – som et lille land – har en fundamental egeninteresse i at fremme en international retsorden (Wivel, 2014). Rationalet er, at småstater bliver sikrere, friere og mere selvstændige, når den internationale politik udspiller sig indenfor multilaterale rammer og regelbundne institutioner, der muliggør fredelig konfliktløsning og reducerer betydningen af ressourcebaseret magtpolitik.

De danske forhåbninger til en international retsorden har aldrig været naive eller utopiske. Udgangspunktet har vedholdende været, at internationale organisationer og det folkeretlige system nok kan modificere det internationale anarki, men de kan ikke grundlæggende gøre op med det faktum, at der er forskel på små og store lande: De store gør, hvad de kan. De små tåler, hvad de må. Danmarks langsigtede bestræbelser på at styrke det internationale retssamfund, og derigennem mildne

småstatens udsatte position, er derfor altid blevet modificeret og balanceret i forhold til det kortsigtede behov for – her og nu – at placere Danmark rigtigt i spillet mellem skiftende stormagter og så vidt muligt undgå at komme i klemme mellem dem.

En måde at begrebsliggøre denne spænding er ved at sondre mellem to forskellige aspekter af sikkerhedspolitikken: ordenspolitik og alliancepolitik (Petersen, 2004, 2010). Ordenspolitik sigter mod at skabe et trusselsfrit fremtidigt miljø, mens alliancepolitikken har fokus på den aktuelle håndtering af eksisterende trusler (Petersen, 2010: 342; se også Wivel & Mariager, 2019). Ordenspolitikken opererer derfor med et mere langsigtet og bredere sikkerhedsperspektiv end alliancepolitikken, der tager udgangspunkt i statens territorielle integritet og fysiske sikkerhed. Ordenspolitikken er derfor også kendetegnet ved at have et mere ideelt eller værdibaseret udgangspunkt end alliancepolitikken, der taler i real- og magtpolitiske termer. Udgangspunktet for ordenspolitikken er dog fortsat en vurdering af, hvad der tjener ens eget land bedst – på langt sigt.

Under den kolde krig var dansk ordenspolitik groft sagt parkeret i FN, mens alliancepolitikken hørte NATO til. Hensynet til USA og andre vestlige allierede i NATO afgjorde, hvor højt FN-fanen skulle løftes i konkrete sager, men det var Danmarks identitet som en nordisk småstat, der definerede de danske håb og forestillinger om en international retsorden med FN i centrum (Midtgaard, 2005; DUPI, 1999). Så enkelt har det ikke været længe.

Spørgsmålet er ikke, hvor meget FN fylder i dansk udenrigspolitik, men hvordan FN fylder.

Det er velkendt og veldokumenteret, at det danske FN-engagement er aftaget med årene, og at FN ikke længere spiller hovedrollen i den danske udenrigspolitiske aktivisme (Jakobsen og Kjærsgaard, 2017; Andersen, 2019). Spørgsmålet, der optager denne rapport, er derfor ikke, *hvor meget FN fylder* i dansk udenrigspolitik – målt i f.eks. frivillige bidrag til særorganisationerne eller antallet af danske soldater, der gør tjeneste i FN-ledede operationer – men derimod *hvordan FN fylder*: Hvilke ordenspolitiske forestillinger har formet det danske syn på FN, og hvordan har disse udviklet sig over tid? For at belyse dette rummer rapporten to væsensforskellige analyser:

Først en bagudskuende, der – baseret på eksisterende litteratur og en ny gennemgang af de danske instruktioner til FN's årlige generalforsamlinger 1989-2019 – afdækker

den modsætningsfyldte blanding af marginalisering, øget skepsis, kontinuitet og kendte mærkesager, der har præget de seneste årtiers danske debat om FN.

Dernæst en fremadrettet, der – med udgangspunkt i interviews med de udenrigspolitiske ordførere fra syv af Folketingets partier¹, suppleret med information fra diverse partiprogrammer og -hjemmesider – søger at afdække den aktuelle spændvidde i danske politikeres forestillinger om, hvad FN kan bruges til fremover. Rapporten afsluttes med en perspektiverende diskussion af nogle af de geostrategiske dilemmaer og valg, som Danmark står over for i en tid, hvor vante alliancer, institutioner og samarbejds mønstre er i opbrud og kalder på en gentænkning af dansk ordenspolitik.

DEL 1

DANMARK OG FN 2001-2019

MARGINALISERING, SKEPSIS OG MARKANTE BRUD PÅ DANSK FN-PRAKSIS



Da den kolde krig sluttede, var det indtrykket i tiden, at det nu – endeligt – var muligt at realisere FN-pagtens løfter om en international orden baseret på ret, fremfor magt. For Danmark betød det, at det udenrigspolitiske handlerum oplevedes som markant større, men principperne bag udenrigspolitikken forblev i høj grad de samme (Wivel 2014). Den danske FN-vision, der havde udviklet sig under den kolde krig – med universalismen, kollektiv sikkerhed, fredelig konfliktløsning, menneskerettigheder og international solidaritet som omdrejningspunkt – blev derfor fastholdt samtidig med, at behovet for at balancere disse langsigtede ordenpolitiske interesser overfor de kortsigtede alliancepolitiske hensyn oplevedes som langt mindre presserende (DUPI, 1999; Midtgaard, 2005). Der var efter murens fald en udbredt forventning om, at Danmark nærmest ubesværet kunne forfølge begge mål på samme tid.

I det unipolære øjeblik opstod således en forbrødring mellem venstrefløjens *internationalister*, der havde lagt vægten på FN og fredssagen, og højrefløjens *atlantister*, der havde foretrukket NATO og forsvarssagen. Denne forbrødring kom til udtryk i en ny udenrigspolitisk samhørighed, der stak langt dybere end den kolde krigs tilstræbte konsensuspolitik (DUPI, 1999), men som på sigt – og især efter 2001 – viste sig at mudre forståelsen af, hvad skiftende regeringer egentligt mente, når de talte om Danmarks fundamentale egeninteresse i en international retsorden.

IRAK-KRIGEN 2003

VK-regeringens (2001-11) beslutninger om først at beskære den danske udviklingsbistand, lukke miljøbistanden og siden at gå med USA i krig i Irak uden FN-mandat førte til et markant sammenbrud i den danske udenrigspolitiske konsensus. Der har siden været både politisk og akademisk uenighed om, hvorvidt og hvordan Danmarks nyfundne 'internationale aktivisme' repræsenterede et brud med fortidens 'aktive internationalisme' (Pedersen, 2018). Bag de meget ophedede debatter, der udspillede sig i starten af det 21. århundrede – især om dansk deltagelse i Irak-krigen – lå ikke kun spørgsmålet om, hvordan Danmark i konkrete spørgsmål skulle balance sine (kortsigtede) alliancepolitiske hensyn til USA overfor sine (langsigtede) ordenspolitiske interesser i at respektere folkeretten. Valget mellem 'pest eller kolera', som Statsministeriets departementschef få år tidligere havde kaldt det i forbindelse med NATO's intervention i Kosovo (Olesen, 2019). I 2003 stak uenigheden langt dybere.

Især for den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) handlede det militære engagement i Irak ikke kun om allianceloyalitet. For ham var det også et opgør med den danske småstatsmentalitet, der tidligere havde afholdt landet fra at vælge side i kampen mellem demokrati og diktatur (Rasmussen, 2003). Fogh

Rasmussen havde en erklæret ambition om at gøre Danmark til en 'mellestat' – en strategisk aktør, der bl.a. gennem deltagelse i ad hoc-baserede 'koalitioner af de villige' kunne forfølge klare liberale værdipolitiske målsætninger og bidrage, også militært, til at udbrede frihed, demokrati og frihandel (Pedersen & Gram-Skjoldager, 2015; Rynning, 2003). Heroverfor stod den socialdemokratisk-ledede opposition, der – med Mogens Lykketoft (S) i spidsen – fastholdt, at Danmark som et lille land stod sig bedst ved at værne om FN og holde fast i, at militær magtanvendelse forudsætter et mandat fra Sikkerhedsrådet (Farbøl, 2011).

Bag de meget ophedede debatter lå ikke kun spørgsmålet om, hvordan Danmark skulle balancere sine kortsigtede alliancepolitiske hensyn over for sine langsigtede ordenspolitiske interesser.

I betragtning af hvor heftig Irak-debatten var, blev den brede udenrigspolitiske konsensus overraskende hurtigt genetableret i Folketinget. I den proces spillede FN en betydelig rolle. USA's krig mod terror og Fogh Rasmussens tanker trak nemlig ikke kun Danmark i en ny super-atlantistisk retning (Mouritzen, 2007). Den understregede også behovet for at etablere en fælles global ramme for de ikke-militære aspekter af terrorbekæmpelsen: finansiering og forebyggelse. Medlemskabet af FN's Sikkerhedsråd i 2005-06 gav den daværende regering mulighed for *både* at arbejde tæt sammen med USA om den dagsorden og genetablere den brede udenrigspolitiske enighed i Folketinget. Regeringens fire prioriteter for Sikkerhedsrådsmedlemskabet: 1) terrorbekæmpelse, 2) konfliktforebyggelse og konflikthåndtering, 3) Afrika og 4) styrkelse af Sikkerhedsrådet med fokus på den internationale retsorden afspejlede denne dobbelthed (Udenrigsministeriet, 2007a).

Ordenspolitisk lå den genetablerede konsensus dog et andet – og mere uafklaret – sted end den gamle; udspændt som den var mellem fokuseringen på amerikansk lederskab og militære midlers nytteværdi på den ene side og den traditionelle småstatspræference for multilateralt samarbejde og fredelige konfliktløsningsmekanismer på den anden. Samtidig stod det i stigende grad klart, at det ikke – som den amerikanske politolog Francis Fukuyama (1989) ellers havde hævdet – var 'Historien', der var slut, men snarere det korte unipolære øjeblik, der var opstået efter Sovjetunionens sammenbrud, der var under afvikling. Rusland genfandt sit ønske om at være en stormagt, ligesom også Kinas globale ambitioner voksede, samtidig med at USA og vestens manglende evne til at omsætte sin militære overlegenhed til politiske resultater blev udstillet i Irak og Afghanistan.

IRRELEVANS

I det krydsfelt blev FN kørt stadig mere ud på sidesporet i global politik. De store spørgsmål om verdenssamfundets indretning og rammerne for det internationale samarbejde i en globaliseret og multipolær verden blev fastlagt andre steder. Ikke mindst i de mere uformelle og eksklusive 'klubber' som G8 og G20. Ikke i FN. I forlængelse heraf fyldte FN stadigt mindre i det danske politiske univers. De danske indlæg ved FN's årlige generalforsamling blev i årene fra 2007-2013 ofte afholdt af FN-ambassadøren i stedet for som vanligt af en minister (som regel stats- eller udenrigsministeren)². Samtidig blev der ikke længere afholdt brede forespørgselsdebatter i Folketinget om dansk FN-politik – en praksis, der traditionelt havde været med til at udvikle og fastholde den brede konsensus bag dansk FN-politik.

Folketinget har på forskellig vis drøftet FN-relaterede emner. F.eks. i behandlingen af Danmarks militære tilstedeværelse i udlandet, diskussioner om udviklingsbistandens omfang og tilrettelæggelse, samt spørgsmål vedr. klima og migration. FN som sådan, og spørgsmålet om, hvad Danmark helt overordnet, strategisk, kan og vil bruge sit medlemskab af FN til, er dog ikke blevet drøftet sammenhængende i Folketingssalen siden sommeren 2005, hvor samtlige partier – fra Enhedslisten til Dansk Folkeparti – i anledning af FN's 60-års fødselsdag stod bag en forespørgsel til udenrigsministeren om "de danske prioriteter og indsatser for at styrke og reformere FN" (FT, 2005).

Bag den politiske marginalisering af FN lå også i Danmark en markant øget skepsis overfor FN's effektivitet, legitimitet og relevans i en verden, hvor Vestens dominerende position var udfordret af nye magter.

Bag den politiske marginalisering af FN lå også i Danmark en markant øget skepsis overfor FN's effektivitet, legitimitet og relevans i en verden, hvor Vestens dominerende position var udfordret af nye magter. I borgerlige kredse rettede kritikken sig især mod autokratiske og repressive regimers øgede indflydelse på FN's beslutninger både i Sikkerhedsrådet, Generalforsamlingen, Menneskerettighedsrådet og en række af FN's særorganisationer. Med inspiration fra den amerikanske senator John McCain, og sammen med Dansk Folkeparti, foreslog Naser Khader, der dengang repræsenterede Liberal Alliance, at Danmark meldte sig ud af FN og i stedet satte sig i spidsen for etableringen af et alternativt FN, der kun var åbent for demokratier (Damkjær, 2008). Året efter, få måneder inden han blev udviklingsminister i 2009,

kaldte Venstres Søren Pind FN for "en meningsløs organisation befolket af så mange diktatorer, at den aldrig kan blive et meningsfuldt forum for at træffe brugbare beslutninger om verdens konflikter" (Politiken, 2009). FN var i Pinds optik "ikke en organisation, der har gjort særligt meget godt her på jorden" (Politiken, 2009).

Helt så højt gik bølgerne ikke i oppositionen, men også i Socialdemokratiet, SF og det Radikale Venstre voksede frustrationen over, at Kina og Rusland – qua deres rolle i Sikkerhedsrådet – kunne forhindre, at FN gav mandat til, at det internationale samfund kunne gribe militært ind i borgerkrigen i Syrien. Under overskriften "en aktiv og ansvarlig udenrigspolitik" blev de tre partier i 2011 enige om, at Danmark fremover skulle kunne deltage i militære interventioner *uden* FN-mandat, *hvis målet var at beskytte civilbefolkningen* (Regeringen 2011).

Bag det mere kritiske syn på FN lå et stadigt mere udtalt dansk ønske om, at det internationale samfund skulle intervenere, også militært, for at beskytte befolkninger mod overgreb og forbrydelser mod menneskeheden og fremme frihed, demokrati og menneskerettigheder. Den danske støtte til humanitære interventioner, der også kom til udtryk i Kosovo-interventionen i 1999, blev især fra Socialdemokratiets side forbundet med den nye norm 'responsibility to protect' (R2P), der var vedtaget på FN-topmødet i 2005. Den politiske forståelse i Danmark gik dog længere end topmødeformuleringerne, der fastholdt, at militær intervention – også i R2P-sammenhæng – forudsatte et mandat fra Sikkerhedsrådet.

Set med ordenspolitiske briller afspejlede dette en markant forskydning i den danske tilgang til opretholdelsen af den internationale retsorden. Det traditionelle, legalistiske, småstatsfokus på fredelig konfliktløsning, mægling og dialog var i det 21. århundrede blevet erstattet af en fokusering på militære midler – og viljen til at bruge dem – som det fremmeste symbol på dansk aktivisme og international ansvarlighed (Lidegaard, 2018).

MIGRATION OG MENNESKERETTIGHEDER

Sideløbende med, at det blev alment accepteret i danske udenrigspolitiske kredse, at Danmark – sammen med andre – kunne være nødt til at handle militært uden om FN for at forsvare FN's værdier, voksede også den hjemlige danske kritik af det internationale menneskerettighedsregime. Udviklingen indebar et brud med den danske forkærlighed for at føre såkaldt *demonstrationspolitik* i FN. Demonstrationspolitikken, som den blev udviklet og praktiseret under den kolde krig, byggede på en forestilling om, at Danmark – ved at efterleve FN's principper, normer og vedtagelser i videst

muligt omfang – kunne bidrage til at fastholde FN's autoritet i en tid, hvor den omfattende stormagtsrivalisering ellers spændte ben for FN's evne til at levere kollektiv sikkerhed (Midtgaard, 2005).

Udviklingen indebar et brud med den danske forkærlighed for at føre såkaldt demonstrationspolitik i FN.

Under overskriften 'the end of virtue' har den tidligere direktør for menneskerettighedsinstituttet, Jonas Christoffersen, sammen med juraprofessor Mikael Rask Madsen, belyst, hvordan den danske opbakning til de internationale menneskerettigheder gradvist aftog i takt med, at disse fik betydning for reguleringen af forhold i Danmark og ikke længere mest af alt var en 'eksport-vare' (Christoffersen & Madsen, 2011). Kritikken gik primært på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og dens såkaldte dynamiske fortolkningspraksis, der var et centralt emne for det danske formandskab for Europarådets Ministerkomité i 2017-18 (DIHR n.d). FN-systemet gik dog ikke fri, hvilket især blev tydeligt med flygtningekrisen i 2015.

Ønsket om at kunne udvise kriminelle udlændinge og afvise asylansøgere fik den daværende borgerlige regering til at gennemføre tiltag, der eksplicit var beregnet til at gå til kanten af FN-konventionerne, mens socialdemokratiske folketingsmedlemmer talte om behovet for at "få os rodet ud af de menneskerettigheder" (Olsen, 2018) for at "få styr på butikken" (Borre, 2016). Af særlig symbolsk betydning var beslutningen i 2016 om at suspendere Danmarks deltagelse i FN's flygtningevotesystem. Netop dette system, der var udtænkt af den tidligere danske statsminister og Venstre-politiker, Poul Hartling, i hans tid som FN's Flygtningehøjkommissær, havde traditionelt været genstand for dansk national stolthed. Nu meldte Danmark – som det eneste deltagerland – sig ud af systemet.

Få år senere, i 2018, gav FN's migrationsaftale anledning til nye indenrigspolitiske kontroverser blot et par uger før aftalen – der var forhandlet på plads over flere år – skulle godkendes ved akklamation på et møde i Marrakesh. USA havde under Trump tidligere meldt sig ud af forhandlingerne, men det var først i efteråret 2018, at modstanden mod aftalen for alvor bredte sig til Europa. Nationalkonservative kræfter i en række lande gennemførte koordinerede protester mod den ikke-bindende aftale, som de fremstillede som en overstatslig krænkelse af den nationale suverænitet (Cerulus & Schaart, 2019). Dansk Folkepartis og siden Nye Borgerliges modstand mod migrationsaftalen var på den baggrund forventelig. Det overraskende var, at modstanden vakte genklang langt ind i Socialdemokratiet, Konservative og Venstre.

Selv de ministre, der havde deltaget på Danmarks vegne i forhandlingerne om migrationsaftalen, forholdt sig nu åbenlyst kritiske, og hverken integrationsminister Inger Støjberg (V) eller udviklingsminister Ulla Tørnæs (V) ønskede at rejse til Marrakesh for at underskrive aftalen. Da ingen andre ministre meldte sig frivilligt til at sidde i den danske stol, endte det med, at statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) tog af sted. For ham var "FN-erklæringen et symbol på, om man vil være en del af det internationale samfund eller ej", og "som statsminister [var han] ikke i tvivl om på hvilken side af stregen, Danmark skal befinde sig" (Statsministeriet, 2018).

Med Socialdemokratiets mellemkomst lykkedes det statsministeren at få flertal i Folketinget bag Danmarks (betingede)³ tilslutning til migrationsaftalen, fordi der ifølge daværende integrationsordfører Matthias Tesfaye (S) trods alt var større ting på spil: "Socialdemokratiet kommer ikke til at spænde ben for dansk udenrigspolitik. Danmark er den lille dreng i den globale skolegård. Vi har brug for det stærke internationale samarbejde. Vi har brug for en international dialog om at håndtere migrationen – særligt henover Middelhavet" (Teskfaye, 2018).

Derved endte sagen med at illustrere, at Danmarks ordenspolitiske udgangspunkt – trods voksende skepsis og vigende interesse for FN – på mange måder var det samme som altid; nemlig småstatens ønske om at fremme en international retsorden, hvor "små og store lande kan leve i fred side om side" og "verden kan finde fælles svar på internationale udfordringer" (Regeringen, 2019: 8), som det året efter blev formuleret i VLAK-regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for 2019-2020.





**KONTINUITET, KENDTE MÆRKESAGER
OG NYE ARBEJDSFORMER I DET
MULTILATERALE SAMARBEJDE**

Både før og efter 2001 har danske regeringer fremhævet viljen til at "gå foran og præge FN's arbejde med danske synspunkter og interesser" som en central del af Danmarks udenrigspolitiske profil (Udenrigsministeriet, n.d.). Læser man de seneste årtiers danske instruktioner til FN's årlige generalforsamling (se faktaboks 1), er det først og fremmest indtrykket af kontinuitet, der fæstner sig. Det gælder ikke mindst i perioden fra 1989-2015, hvor instruktionerne havde samme format og i høj grad bestod af standardformuleringer, der gik igen fra år til år.

Den danske FN-profil, der tegner sig i disse dokumenter, ligger i klar forlængelse af og viderefører det nordiske brand, der blev udviklet under den kolde krig (Browning 2007). Målsætningen er "at værne om FN-pagtens integritet og effektive funktion", og den danske FN-politik beskrives som kendetegnet ved at være "fastlagt ud fra langsigtede interesser og en stærk tiltro til forpligtende internationalt samarbejde" (Udenrigsministeriet 2010: 7). Den danske delegation skal derfor "som udgangspunkt virke for, at de ofte modstående synspunkter mellem medlemslandene bøjer sig mod hinanden i kompromiser, som alle lande kan leve med, ikke mindst i spørgsmål, hvor mindretallets medvirken er afgørende for, at der opnås konkrete løsninger" (Udenrigsministeriet, 2003: 8). Samtidig er der et vedholdende og støt stigende fokus på behovet for at reformere FN, så organisationen "er i besiddelse af den nødvendige handlekraft i forhold til at løse de alvorlige sikkerhedsmæssige og sociale problemer, som vi står over for", som det hed i en Folketingsbeslutning fra 1997 (se f.eks. Udenrigsministeriet, 2003: 3). Det handler både om at gøre FN bedre i stand til at arbejde som én på tværs af de institutionelle siloer, der præger organisationens opbygning, og om at tilpasse "de multilaterale, mere repræsentative og regelbaserede institutioners rolle frem for de mere eksklusive ad hoc-fora som f.eks. G20", så de ikke betragtes som "de gamle landes klub" (Udenrigsministeriet 2010: 4).

Det er for udsendte danske diplomater en indgroet del af selvforståelsen og jobbeskrivelsen, at de skal bruge det multilaterale system til at "bokse over Danmarks vægtniveau" og fremme danske mærkesager.

Kontinuiteten kommer særligt til udtryk i det daglige FN-arbejde, der udføres i New York og Geneve. Det er for udsendte danske diplomater en indgroet del af selvforståelsen og jobbeskrivelsen, at de skal bruge det multilaterale system til at "bokse over Danmarks vægtniveau" og fremme danske mærkesager (Tarp og Hansen, 2013). Danske diplomater har derfor gennem alle årene varetaget forskellige

FAKTABOKS 1. INSTRUKTION TIL DEN DANSKE DELEGATION TIL FN'S GENERALFORSAMLING

Forud for åbningen af FN's årlige generalforsamling udarbejder regeringen/ Udenrigsministeriet en instruktion, der angiver de vigtigste strategiske prioriteter og problemstillinger, som man fra dansk side vil fokusere på og aktivt søge at fremme under det pågældende års generalforsamling i FN.

Instruktionen forelægges for Folketinget i Udenrigspolitisk Nævn og Udenrigsudvalget. Forelæggelsen sker typisk som en skriftlig orientering.

Formelt set er instruktionen til den danske delegation et regeringsdokument, der kun binder ministre og embedsmænd. Det er regeringens ansvar at fastlægge og forfølge danske synspunkter under generalforsamlingen. I lighed med de andre nordiske lande sender Danmark dog ikke kun regeringsrepræsentanter til FN's årlige generalforsamling men også parlamentarikere fra alle partier i Folketinget og repræsentanter fra civilsamfundsorganisationer som f.eks. FN-forbundet og Dansk Ungdoms Fællesråd. Bag denne tradition, der går tilbage til Folkeforbundet, ligger en forestilling om, at FN ikke bare er en klub for stater men også arnestedet for det globale mellemfolkelige samarbejde.

De bredt sammensatte FN-delegationer har gennem årene bidraget til at cementere opfattelsen af, at Folketinget og regeringen står sammen om at føre Danmarks FN-politik, uagtet at linjen jf. grundloven entydigt lægges af regeringen og er dennes ansvar. De ikke-statslige medlemmer af delegationen bliver således løbende holdt orienteret om forhandlingerne og kan bidrage med rådgivning og sågar sidde i 'den danske stol' under officielle møder.

tillidshverv i FN-systemet eller på anden vis søgt at sætte en dagsorden, f.eks. i tilknytning til officielle FN-møder – oftest i samarbejde med FN-sekretariatet og et eller flere medlemslande fra det globale Syd. Det kan være som forhandlingsledere, facilitatorer eller formænd for særorganisationers bestyrelser (f.eks. UNDP/UNFPA), eller, i mere uformelle sammenhænge, som co-lead i tværregionale 'vennegrupper' (Staur, 2015). Samtidig bidrager danske FN-diplomater rutinemæssigt til udvikling og fastholdelse af 'det nordiske brand', blandt andet gennem levering af fælles nordiske indlæg i forskellige FN-debatter og koordination af nordiske kandidater til

forskellige poster i FN-systemet. Mest kendt og markant er det løbende nordiske samarbejde om at sikre, at Norden så ofte som muligt er repræsenteret i Sikkerhedsrådet. Norge har i 2021-22 overtaget 'den nordiske' plads som valgt medlem efter Sverige, der sad i Sikkerhedsrådet i 2019-2020. Danmark forventes at stille op i perioden 2025-26.

VERDENSMÅL, MENNESKERETTIGHEDER OG TRUMP

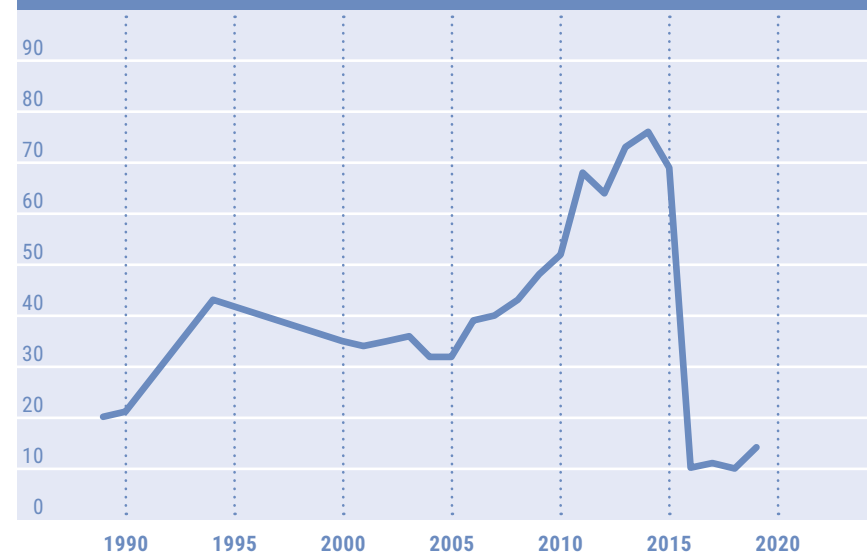
Som nævnt ændrede de danske instruktioner til FN's generalforsamling format i 2016. Antallet af emner og sider, der ellers havde vokset støt siden 2005, blev skåret markant ned samtidig med, at instruktionen ændrede navn til "Danmarks prioriteter" og fik et mere narrativt format centreret om få temaer (se figur 1).

Formataendringen skyldtes, at den daværende udenrigsminister, Kristian Jensen (V), ønskede at bruge dokumentet som et mere eksplicit politisk redskab, der beskrev regeringens faktiske FN-prioriteter, i stedet for – rutinemæssigt – at give en årlig status på diverse sager og spørgsmål på FN's dagsorden⁴. Ændringen kan på den måde ses som udtryk for en øget politisk interesse for, og opmærksomhed på, hvordan Danmark kan bruge FN. Dette førte dog ikke umiddelbart til nye prioriteter eller en markant anderledes dansk FN-profil. Under overskrifterne *en fredelig verden*, *en verden i balance* og *en bæredygtig udvikling i verden* forblev omdrejningspunktet at "støtte op om og bidrage til FN's arbejde inden for konfliktforebyggelse, fredsbevaring og stabilisering for herigennem at fremme den internationale retsorden og universelle menneskerettigheder" (Udenrigsministeriet, 2016: 3) og "arbejde for, at det internationale samfunds, herunder FN's, indsats i langvarige humanitære kriser skaber sammenhæng mellem humanitær assistance og udviklingsaktiviteter samt indsats for fred og sikkerhed" (Udenrigsministeriet, 2016: 6).

Året før var det – kort før dens egen afgang – lykkedes den socialdemokratisk-radikale regering (2014-15) at få Mogens Lykketoft (S) valgt til, på Danmarks vegne, at lede arbejdet i FN's 70. Generalforsamling. Formandskabet skulle bidrage til "at fastholde og styrke opfattelsen af Danmark som en troværdig og tillidsskabende international partner" (Udenrigsministeriet 2015: 7). Denne ambition blev videreført af V-regeringen (2015-16).

Udenrigsminister Kristian Jensen (V) så både vedtagelsen af først FN's 2030 Dagsorden for bæredygtig udvikling (Verdensmålene) og få måneder senere Paris-aftalen om klimaændringer som "historiske aftaler, der bekræftede værdien af et

FIGUR 1. ANTAL SIDER I DANSKE INSTRUKTIONER TIL FN'S GENERALFORSAMLINGER 1989-2019



stærkt og aktivt dansk engagement i bestræbelserne på at finde multilaterale løsninger" (Jensen, 2016: 18). Samme år stillede Danmark op til en plads i FN's Menneskerettighedsråd 2019-21 som led i "en integreret del af vores støtte til et stærkt regelbaseret internationalt system" (Jensen, 2016: 18). I kampagnematerialet fremhævede regeringen Danmarks "respekterede rolle som skaber af konstruktiv dialog" og lovede at "arbejde for at bygge broer og indgå kompromiser blandt Rådets medlemmer" (Udenrigsministeriet, 2018a). Alt sammen elementer, der trækker på og viderefører den traditionelle forståelse af Danmarks ordenspolitiske rolle som en småstat, der netop i kraft af sin lidenhed er særligt velegnet til at skabe alliancer mellem øst og vest, nord og syd.

Efter valget af Donald Trump som USA's 45. præsident i 2016 fik det at støtte FN – både politisk og finansielt – fornyet ordenspolitisk værdi i Danmark. Både den daværende borgerligt-liberale regering (2016-19) og den nuværende socialdemokratiske (2019-?) har øget de danske frivillige bidrag til FN-organisationer, som UNFPA og senest WHO, og fremstillet dette som et klart politisk signal om, at Danmark vedholdende støtter FN og multilateralismen og ønsker at tage globalt ansvar. Danmark meldte sig også forholdsvis hurtigt under fanerne i den tysk/fransk initierede *Alliance for Multilateralism*, der blev etableret i 2019 for at forsvare den regelbaserede, multilaterale orden med FN i centrum, mod populistiske, autokratiske og nationalistiske kræfter (DKinNY 2019).

EU OG MULTISTAKEHOLDERISME

De seneste års fornyede fokus på FN ligger således på mange måder i forlængelse af den ordenspolitiske tænkning, der prægede dansk FN-aktivisme under den kolde krig og i de første år efter murens fald, men den udspiller sig indenfor rammer, der ikke bare geopolitisk, men også institutionelt, på afgørende punkter er markant anderledes.

For det første gælder det, at EU-samarbejdets udenrigspolitiske dimension er blevet styrket, og at Danmarks indflydelse i FN på en række punkter nu går via EU. Tendensen kan aflæses meget direkte i de årlige danske instruktioner til FN's generalforsamlinger. I 2004 bliver det eksplicit angivet, at *"gennemførelsen af danske målsætninger ofte vil ske inden for rammen af EU"* (Udenrigsministeriet 2004: 8). Siden da – og særligt fra 2016 – bliver den danske holdning på en række spørgsmål beskrevet med henvisning til, at den danske FN-indsats vil ske *gennem EU* (se eksempler i faktaboks 2).

Der er, især siden Lissabon-traktaten trådte i kraft i 2009 og med oprettelsen af den fælles europæiske udenrigstjeneste (EEAS), "også på dansk hold flyttet ressourcer fra den udadvendte indsats i FN's forskellige fora og organer til den interne EU-koordination" (Staur, 2014: 34). Det betyder ikke nødvendigvis, at Danmark bruger færre kræfter på at søge indflydelse på FN-sager, men et eventuelt dansk fingeraftryk er alt andet lige mindre synligt, hvis indsatsen sker via EU fremfor som et selvstændigt dansk initiativ.

For det andet gælder det, at 'partnerskaber' med ikke-statslige aktører er blevet et fast element i FN's tilgang til global problemløsning. Udover partnerskaber med andre internationale organisationer indgår FN også i stigende grad i forskellige samarbejdsrelationer og netværk med uformelle samarbejdsfora, som f.eks. World Economic Forum, og aktører fra det private erhvervsliv og filantropiske fonde, som f.eks. The Bill and Melinda Gates Foundation. Det er forudsat i FN-pagten, at regionale organisationer skulle kunne spille en rolle i forhold til at opretholde international fred og sikkerhed. Sikkerhedsrådet kan således delegerede opgaver til f.eks. EU, NATO, OSCE eller andre organisationer, men ansvaret og myndigheden forbliver hos Sikkerhedsrådet. Det nye ved partnerskabstilgangen i det 21. århundrede er dels, at det hierarkiske forhold er mindre klart. FN er ikke på samme måde hævet over de andre deltagere i partnerskabet. Dels, at partnerskabskredsen er udvidet betydeligt. Det er ikke længere kun andre internationale organisationer, FN forventes at samarbejde med, men også en bred vifte af ikke-statslige aktører og uformelle samarbejdsstrukturer, der repræsenterer forskellige stemmer fra civilsamfund, byer,

FAKTABOKS 2. DANSKE FN-PRIORITETER Gennem EU

"Danmark vil særligt arbejde for reformer gennem EU"
(Udenrigsministeriet, 2017: 4).

"Danmark vil særligt via EU bakke op om fortsat stram budgetdisciplin"
(Udenrigsministeriet, 2017: 4).

"Danmark står sammen med EU fast på at realisere målene i Parisaftalen og på at fastholde rollen som global leder på klimaområdet"
(Udenrigsministeriet, 2017: 8).

"Danmarks støtte til de to øvrige reformspor, hhv. FN's freds- & sikkerhedssøjle og management, vil fortrinsvis ske via engagementet i EU-samarbejdet" (Udenrigsministeriet, 2018b: 3).

"I FN-samarbejdet går Danmarks indflydelse i høj grad gennem EU-samarbejdet, som spiller en stadigt vigtigere rolle i FN inden for danske prioritetsområder" (Udenrigsministeriet, 2019: 3).

og det private erhvervsliv, herunder ikke mindst store velgørende fonde, kommercielle investeringsfonde og pensionselskaber. Multilateralisme er blevet til 'multistakeholderisme' (Gleckman, 2018; Dingwerth et al., 2019). Tendensen ses særligt tydeligt i FN's verdensmål og Paris-aftalen, der begge blev formuleret gennem processer, der inddrog en langt bredere kreds af aktører end de regeringsrepræsentanter, der i sidste ende godkendte aftalerne, og som også i implementeringen lægger afgørende vægt på offentlig-private partnerskaber og på ikke-statslige samt markedsbaserede aktørers medansvar for global problemløsning (Andersen, 2019).

Skiftende danske regeringer har støttet denne udvikling – blandt andet gennem FN's Global Compact, der blev etableret af Kofi Annan i 1999 og siden har udviklet sig til at blive verdens største netværk for virksomheder, der på frivillig basis ønsker at udvise social ansvarlighed. At fremme offentlig-private partnerskaber og gøre FN bedre til at indgå partnerskaber med den private sektor er siden 2012 blevet fremhævet som en dansk prioritet i de årlige instruktioner til Generalforsamlingen. I 2019 var det ligefrem blevet til en "tematisk hovedprioritet" og et område, hvor regeringen så Danmark spille en "ledende rolle" (Udenrigsministeriet 2019). I praksis

har det vist sig indenfor f.eks. den danske klima-aktivisme, der blev relanceret med bestræbelserne på at få COP15-topmødet til København og siden løbende er blevet styrket (Wivel, 2013).

En del af det danske klima-diplomati har sigte på de mellemstatslige forhandlinger, der finder sted i FN-regi. Danmark var senest sammen med Etiopien formand for FN-topmødet i 2020 om grøn omstilling og har ligeledes en ledende rolle i forberedelserne af FN-topmødet i 2021 om energi. En anden og mindst lige så stor del af klima-aktivismen har dog et andet sigte, der – med eksplicit udgangspunkt i danske kommercielle styrkepositioner – søger at involvere, mobilisere og ansvarliggøre ikke-statslige aktører i håndteringen af grænseoverskridende, komplekse problemer. Det mest konkrete eksempel er den særlige klima- og verdensfond – P4G (Partnering for Green Growth and Global Goals) – som daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen lancerede i forbindelse med FN's generalforsamling i 2017 (Statsministeriet, 2017). FN er repræsenteret i fondens bestyrelse – sammen med ledere fra tænketanke, virksomheder og ikke-statslige organisationer som World Economic Forum og C40 – men aktiviteterne eller finansieringen af fonden går ikke gennem FN (P4G, n.d.).

Et andet eksempel på dansk støtte til multistakeholderismen er intentionen om – med udgangspunkt i det danske *TechPlomacy* – at hjælpe FN med at etablere strategiske partnerskaber med tech-industrien i Silicon Valley for at sikre, at "den teknologiske tidsalder ikke skaber nye konflikter og øget fattigdom, men gavner alle verdens lande" (Udenrigsministeriet, 2018c).

KERNEN ELLER EN BLANDT FLERE?

Tilbage i 1989 beskrev instruktionen til den danske delegation ved FN's generalforsamling "aktiv støtte til FN's målsætninger og principper" som "et væsentligt element i Danmarks almindelige udenrigspolitiske orientering" (Udenrigsministeriet, 1989):

“ At bidrage til udviklingen af et internationalt retssamfund, der bygger på disse målsætninger og principper, herunder principperne om folkenes ligeret og selvbestemmelse, er en central opgave for dansk udenrigspolitik, ligesom international konfliktløsning ved fredelige midler, herunder ved anvendelse af retlige procedurer, til stadighed må være en vigtig dansk interesse. ”

Udenrigsministeriet, 1989.

30 år senere var udgangspunktet et andet:

“ FN udgør med sine 193 medlemslande fortsat den primære multilaterale aktør og arena for global dialog og samarbejde. Globale aftaler som FN's 2030-dagsorden og Parisaftalen om klima samt det forestående klimatopmøde i New York illustrerer netop, at FN stadig kan sætte verdensomspændende dagsordener og samle stater, privatsektor, civilsamfund m.fl. om fælles løsninger. ”

Udenrigsministeriet, 2019: 3.

De to beskrivelser kan læses som en afspejling af Danmarks vedholdende og stabile støtte til FN. De kan dog også ses som udtryk for væsensforskellige syn på FN: I 1989 var organisationen selve fundamentet for den internationale orden, Danmark ønskede at fremme. I 2019 var FN blot ét blandt mange internationale fora, som Danmark kunne engagere sig i for at bidrage til global problemløsning.

Det er i dette spændingsfelt, den officielle danske FN-politik har udviklet sig i de seneste årtier, og det har givet FN en noget modsætningsfyldt placering i dansk udenrigspolitik: på den ene side marginaliseret og udskældt, på den anden side stadig primær og central. Spørgsmålet er, om tiden er inde til en afklaring af denne uklarhed. For at belyse dette spørgsmål vender rapporten sig nu mod Folketingets partier og spørger de udenrigspolitiske ordførere om, hvordan de ser på FN's fremtid – i verden i almindelighed og i dansk udenrigspolitik i særdeleshed.



Udsnit af vægmaleriet *Mankind's Struggle for Lasting Peace*. Maleriet, der er tyve meter langt, hænger på tredje sal i konferencebygningen i FN-bygningen i New York. Værket er udført af José Vela-Zanetti fra Spanien, og FN fik det som gave af John Simon Guggenheim Memorial Foundation i 1953.

DEL 2

DANMARK OG FN I FREMTIDEN



PARTIERNES OG DE UDENRIGSPOLITISKE ORDFØRERES SYN PÅ FN I FORÅRET 2020

Alle partier i det danske Folketing – måske med undtagelse af Nye Borgerlige – har ordenspolitiske ambitioner om, at Danmark skal arbejde for at forandre verden; gøre den bedre. Der er en vis variation i de præcise formuleringer, men når man læser partiprogrammerne igennem på tværs, er det tydeligt, at der fortsat er en meget bred parlamentarisk opbakning til det udenrigspolitiske dogme om, at Danmark som et lille land har en stærk egeninteresse i en regelbaseret verdensorden (se faktaboks 3).

Danske partier skriver og taler ikke meget om FN og har kun i begrænset omfang taget hul på debatten om, hvilken rolle – om nogen – FN skal spille i dansk udenrigspolitik i en tid, hvor vante alliancer, institutioner og samarbejds mønstre er i opbrud.

Overvejelser om, *hvordan* den internationale retsorden skal indrettes, udvikles og forsvares i det 21. århundrede – og hvilken rolle, om nogen, FN skal spille i den forbindelse – fylder dog ikke meget hverken i partiernes principprogrammer eller på deres hjemmesider. Især ikke blandt de borgerlige partier. Det Konservative Folkeparti nøjes i sit principprogram for eksempel med at pointere, at de “går konstruktivt ind i både FN, NATO og EU, ligesom det nordiske samarbejde af navnlig historiske og kulturelle grunde har en væsentlig værdi for os”. I ‘rød stue’ omtales FN’s rolle lidt mere udførligt – især med fokus på FN i forhold til at forebygge voldelige konflikter og sætte globale dagsordenen for håndteringen af grænseoverskridende problemer, ikke mindst gennem de 17 verdensmål.

Det samlede indtryk af partiprogrammerne bekræfter billedet af FN som en marginaliseret figur i den danske udenrigspolitiske debat, men måske også som en figur, der tages for givet og derfor ikke behøver mange nye eller store ord. Danske partier skriver og taler ikke meget om FN og har kun i begrænset omfang taget hul på debatten om, hvilken rolle – om nogen – FN skal spille i dansk udenrigspolitik i en tid, hvor vante alliancer, institutioner og samarbejds mønstre er i opbrud.

Anderledes forholder det sig med partiernes udenrigspolitiske ordførere. I hvert fald, hvis man spørger dem direkte.

“En helt unik konstruktion, der er helt vildt nødvendig.”⁵ “Global orden? Det er jo FN!”⁶ “FN er det eneste beslutningsdygtige globale forum, vi har.”⁷ “Der er ikke noget alternativ.”⁸ “Den eneste organisation, vi har, hvor vi kan prøve at samle hele verden og lave et eller andet fælles regelsæt.”⁹ “Sikkerhedsrådet er uundværligt. Det ved alle jo.”¹⁰ “Der er mere behov for FN end nogensinde.”¹¹

FAKTABOKS 3. OMTALEN AF INTERNATIONAL RETSORDEN I DANSKE PARTIPROGRAMMER

SF vil arbejde for "en global udvikling frem mod international ret" (SF, 2012: 4).

Socialdemokratiet ønsker "en verdensorden, der bygger på regler og normer" (Socialdemokratiet, 2017: 11).

Alternativet taler om at styrke "den globale stabilitet og internationale retsarkitektur" (Alternativet, n.d.).

Venstre understreger, at "Danmark har en interesse i udviklingen af en stærk international retsorden" (Venstre, 2006).

Det Konservative Folkeparti kalder det "i vores grundlæggende interesse at fremme en verdensorden, som er kendetegnet af demokrati, frihed, menneskerettigheder, fredelig sameksistens og en retsorden" (KF, 2012: 32).

Liberal Alliance pointerer, at Danmark "som lille land har en helt særlig interesse i opretholdelsen og respekten for internationale retsnormer" (LA, n.d.).

Dansk Folkeparti og Enhedslisten nævner ikke ord som retsorden og regler, når de skal beskrive den verdensorden, de ønsker, Danmark skal bidrage til at fremme.

Enhedslisten "arbejder for en fredelig og åben verden, hvor alle mennesker kan leve et liv uden frygt for krig og fattigdom" (Enhedslisten, 2014).

Dansk Folkeparti "ønsker et venskabeligt og dynamisk samarbejde med alle demokratiske og frihedselkende nationer i verden" (DF, n.d.).

Nye Borgerlige har som det eneste parti ikke formuleringer i sit principprogram, der handler om hvilken verdensorden, de mener, Danmark skal arbejde for. Det tætteste, man kommer på ordenspolitiske formuleringer hos Nye Borgerlige, er en erklæring om at ville opsiges konventioner og overstatslige aftaler, som forhindrer viderebringelsen af "et samfund, der er mindst lige så demokratisk, frit og lykkeligt, som det vi modtog" (NB, n.d.).

Udgangspunktet var overraskende positivt for de udenrigspolitiske ordførere, der indvilligede i at forholde sig til, om FN stadig er relevant for Danmark. Alle ordførere – også de aller mest FN-kritiske – tog udgangspunkt i mantraet om, at "hvis vi ikke havde FN, måtte vi opfinde det", og mange af dem gav samtidigt udtryk for, at det danske politiske system i et eller andet omfang har glemt og/eller forsømt FN, og at Danmark i de kommende år vil blive nødt til at være mere opmærksom på udviklingen i FN. En konstaterede således, at FN er blevet "pligtstof"¹², mens en anden bemærkede, at "da jeg kom ind i Folketinget i 2001, fyldte FN meget i de udenrigspolitiske debatter. Nu er det kun sjældent FN, vi taler om. Det er kun, når man skal, at det bliver nævnt"¹³. En tredje ordfører vurderede, at Danmark bidrager med meget til FN, "men hvis vi skal være helt ærlige, får vi ikke nok ud af det"¹⁴. Og en fjerde pegede eksplicit på behovet for, at Danmark ikke kun "finder flere kroner til FN" men også bruger det danske bidrag "langt mere politisk, end vi gør nu"¹⁵.

Ordførernes interesse og opmærksomhed afspejlede formentligt selve interview-situationen. Hvis de ikke eksplicit var blevet bedt om at forholde sig specifikt til FN, er det langt fra sikkert, at de alle i samme grad ville have inkluderet et FN-perspektiv i deres refleksioner over fremtiden for dansk udenrigspolitik og den globale orden. På tværs af partierne modererede flere af dem da også meget hurtigt deres indledende begejstring og omtalte FN, eller dele af FN, som "en farce"¹⁶, "handlingslammet og tandløs"¹⁷ og "totalt impotent"¹⁸.

For at belyse spændvidden i ordførernes aktuelle overvejelser om FN's rolle i verden i almindelighed, og dansk udenrigspolitik i særdeleshed, fokuseres på tre forhold: først den tiltagende *geopolitiske rivalisering* mellem USA og Kina, dernæst de *globale problemer*, FN ses som relevant for løsningen af, og endeligt det evigtgyldige spørgsmål om, hvordan FN skal *reformeres* for bedre at afspejle den tid, vi lever i.

GEOPOLITISK RIVALISERING

Udgangspunktet for alle ordførerne – fra Enhedslisten til Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti – er, at man ikke skal være naiv eller overdrevent optimistisk i forhold til, hvad FN kan bruges til i en tid, hvor spændingerne mellem USA og Kina vokser:

- "Vi skal være ærlige og realistiske om de udfordringer, FN står overfor. FN er jo også et forum for forskellige verdenssyn og ideologier."¹⁹
- "Systemets magtesløshed overfor geopolitiske magtkampe kan vi begræde, men ikke gøre meget ved."²⁰

- "Fronterne er trukket ekstremt hårdt op. Det gør det mega svært i FN, såvel som andre steder."²¹.

Enkelte af ordførerne pegede på, at man ikke skulle "bruge FN som en slagplads"²², men snarere som "et redskab til at sørge for, at ting ikke eskaleres militært"²³. Generelt var der dog et fælles fokus på FN som en arena, hvorpå kampen om de internationale spilleregler og den internationale magtpolitik udspiller sig. Derfor er et af de store spørgsmål i dansk FN-politik anno 2020, hvordan Danmark skal placere sig i den kamp: Hvem er Danmark mest 'like-minded' med, og hvem kan, og skal, Danmark derfor i særlig grad samarbejde med i FN for at fremme danske mærkesager, interesser og værdier?

Udgangspunktet for alle ordførerne – fra Enhedslisten til Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti – er, at man ikke skal være naiv eller overdrevent optimistisk i forhold til, hvad FN kan bruges til i en tid, hvor spændingerne mellem USA og Kina vokser.

Ordførerne fra det Konservative Folkeparti, det Radikale Venstre og Enhedslisten markerede her tre klart forskellige positioner som hhv.:

- **Atlantister**, der fremhæver USA, Storbritannien og andre NATO-lande som ligesindede og naturlige samarbejdspartnere i forhold til at "styrke vores demokratiske visioner, ønsker og håb" (Konservative).
- **Europæere**, der finder, at Danmark skal have en klar EU-profil i FN (Radikale).
- **Nordister**, der ønsker at samarbejde især med Norden og andre "progressive" småstater, og som betragter EU som "et helt overflødigt mellemlag" (Enhedslisten).

Svarene fra de øvrige partiers ordførere understreger, for det første, at disse tre positioner ikke entydigt befinder sig på en traditionel højre-venstre skala, og for det andet, at der ikke er vandtætte skotter mellem dem.

SF's og Venstres ordførere fremhæver således begge først Norden/Baltikum og siden EU-landene som Danmarks naturlige allierede i FN-samarbejdet, mens Liberal Alliance peger på en bred vifte bestående af "de europæiske lande, Norge, som regel også USA og nogle af de der hardcore multilaterale lande ude i det østlige Asien, der har styr på deres penge, deres økonomi."²⁴. Samtidig gælder det, uanset om udgangspunktet er nordisk, europæisk eller atlantisk, at ordførerne var optaget af, på

den ene side, behovet for at forsvare FN's værdigrundlag, især menneskerettighederne – hvad enten disse så blev italesat som 'danske', 'universelle' eller 'progressive' – og, på den anden side, nødvendigheden af at etablere fælles globale rammer om løsningen af grænseoverskridende problemer som klimakrisen og pandemier. De politiske uenigheder bunder derfor ikke i, om Danmark skal 'gøre en forskel' ved at søge indflydelse gennem FN, men derimod i, om dette skal ske ved at styrke Danmarks profil som, mest af alt, et lille nordisk brobyggerland, et europæisk kerneland eller en loyal USA-allieret.

GLOBAL PROBLEMLØSNING

Fred, klima, ulighed²⁵. Håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme²⁶. Forsvaret for den regelbaserede verdensorden²⁷. Blød sikkerhed og internationale regler, der er fælles for alle²⁸. Klima – og sundhed i Afrika, f.eks. det seksuelle og bekæmpelse af HIV. Fred og stabilitet i Afrika – hele flygtningespørgsmålet²⁹. Verdensmålene³⁰.

Direkte adspurgt om, hvor Danmark fremover bør lægge hovedvægten af sit engagement i FN, er der en bred vifte af ord, der går igen hos ordførerne uanset partifarve. Fælles for disse er for det første, at de handler om håndteringen af problemer, der går på tværs af landegrænser og ikke kan løses isoleret indenfor hverken Danmarks, Nordens, Europas eller Vestens grænser. Og for det andet, at der er tale om emner, der allerede er solidt placeret på både Danmarks og FN's dagsordener, og som har været det længe.

Konkret er der især opbakning til FN's indsatser særligt i Afrika, hvor også de mere FN-skeptiske ordførere konstaterer, at "når man har været i Afrika og set, hvad de laver for almindelige mennesker og deres liv, så må man også tage hatten af. Der er jo mange af de der FN-organer, der på sin vis gør noget godt."³¹. "Tag nu f.eks. FN-missionen i Mali, som jeg været ude og besøge. Der arbejder soldater fra f.eks. Kina og Danmark, jeg var lige ved at sige hånd-i-hånd, det gør de ikke, men i hvert fald i samme mission om at løse en konkret opgave. Og det er jo FN's styrke."³².

Baseret på en fælles opfattelse af, at "FN leverer på landeniveau og i forhold til de fattigste"³³, fremstår fred, stabilitet og udvikling i Afrika derfor som et af de områder, hvor partierne både til højre og venstre i dansk politik finder, at det giver rigtig god mening for Danmark (også) at arbejde gennem FN – for afrikanernes skyld, men især måske for Europa og Danmarks skyld: "Vi må undgå, at Vestafrika synker ned i katastrofe. Hvis man er europæer, så ville det have frygtelige konsekvenser."³⁴. "Tag migrationsstrømme fra Afrika, f.eks. Hvem fanden skulle tage sig af det? NATO, nej,

det skal det ikke... Der er FN den eneste organisation, der kan håndtere den slags, og som vi kan se nogen fremtid i.”³⁵.

På samme måde er der bred enighed om FN's betydning i forhold til bæredygtig udvikling og klimakamp. Selv den mest FN-skeptiske af de ordførere, jeg interviewede, betragter FN's verdensmål som ”fremragende”³⁶, mens en anden konstaterer, at selvom han ”gerne havde set stærkere og mere bindende mål i Parisaftalen, er det, i lyset af den politiske situation i 193 lande, imponerende, at vi overhovedet er nået så langt. Takket være FN.”³⁷.

Selv den mest FN-skeptiske af de ordførere, jeg interviewede, betragter FN's verdensmål som ”fremragende”.

Anderledes sammensat bliver billedet, når det gælder FN's Menneskerettighedsråd, som en ordfører påstår, at ”ingen rigtigt kan tage [...] alvorligt udover diplomater. Der sidder bare en privilegeret gruppe lande, der hader menneskerettigheder. Jeg kan slet ikke se en mening i det.”³⁸. En anden betegner det som ”på en god dag en succes, på en dårlig dag en farce”³⁹, mens en tredje konstaterer, at ”det er klart, at svagheden ved FN er, at du ikke kan pålægge lande noget, de ikke vil. Det handler om at kunne inspirere og lægge pres på. Det er vilkåret for den type samarbejde, det er.”⁴⁰.

FN-REFORMER

Enhver diskussion af FN's fremtid må berøre det stadigt mere presserende behov for at reformere organisationen, så den i højere grad afspejler verden, som den ser ud i dag fremfor i 1945. Ordførerne er da også enige om, at FN – og især Sikkerhedsrådet – trænger til grundlæggende reformer. Meget symptomatisk for den debat er derimod ikke enige om hvordan. For nogle handler det især om Rådets sammensætning og behovet for at få store, nye, magter som Indien og Tyskland bedre repræsenteret og derigennem øge Rådets legitimitet. For andre handler det snarere om at begrænse eller ophæve vetoretten – enten fordi den giver ikke-demokratiske lande som Kina og Rusland uforholdsmæssig stor magt⁴¹, eller fordi den fastlåser en uretfærdig verdensorden, hvor fem medlemmer har mere magt end de øvrige 188 tilsammen⁴². En ordfører finder dog, at vetoretten giver god mening, fordi den ikke kun tilhører sejrherrene fra 1945, men også de største atomvåbenmagter: ”Der er brug for et voksenbord. Man skal have atomvåben for at sidde ved voksenbordet.”⁴³. Fælles for alle ordførerne er dog, at de ikke bruger lang

tid på at tale om reformer af Sikkerhedsrådet. Sandsynligheden for, at USA og Kina – og de tre øvrige vetomagter – skulle kunne blive enige om at ændre FN-pagten på en måde, de alle fem kan leve med, er så lille, at det ikke er et emne, der optager danske politikeres sind.

Anderledes forholder det sig med reformer af FN-bureaukratiet, der generelt opfattes som ineffektivt og tungt, men hvis faglige uafhængighed grundlæggende af alle opfattes som ”værd at værne om”⁴⁴, og som netop derfor ”trænger til en eller anden form for oprydning”⁴⁵ – og som noget Danmark har stolte traditioner for at bidrage til. Flere ordførere relaterer spørgsmålet direkte til WHO's forhold til Kina og FN-embedsmænds mulighed for at udtale sig om Taiwan⁴⁶, mens det for andre handler om ”et bedre fokus på, hvordan man kan rekruttere, så man har bred geografisk forankring, men at folk også er kvalificeret til at sidde der.”⁴⁷. En enkelt fremhæver, at det helt principielt også er et spørgsmål om at huske, at FN-embedsværket er etableret for at sikre, at ”nogen holder fast i principperne og kan hæve debatten over de forskellige nationale indenrigspolitiske hensyn og agere på menneskehedens vegne.”⁴⁸.

Behovet for at gøre Sikkerhedsrådet mere legitimt og FN-bureaukratiet mere effektivt har været faste element i FN-debatterne længe, både i Danmark og i selve FN. Derimod er det relativt nyt, at reformdiskussionerne handler så eksplicit om, hvordan FN kan blive bedre til at samarbejde med og inddrage ikke-statslige aktører, som det er tilfældet i disse år. Ordførerne hilser i runde vendinger multistakeholderismen velkommen og finder det positivt, at FN direkte appellerer til og søger at mobilisere aktører uden for medlemslandenes regeringskontorer. Partiernes forskellige ideologiske udgangspunkter fornægter sig dog ikke her. De borgerlige partier ser således alene fordele forbundet med at ”få privat kapital ind i den grønne omstilling”⁴⁹ og give FN mulighed for at bruge de gode ideer, som milliardærer som Bill Gates og Elon Musk måtte bringe til bordet⁵⁰, mens Enhedslisten understreger, at ”der også er problemer, der ikke kan løses ved goodwill, og hvor staterne må på banen med håndfast regulering”⁵¹. Midt i feltet står SF, hvis ordfører synes, at det er ”trist, at FN finansieres af private, men positivt, at FN er nærværende i det daglige og samarbejder med byer, civilsamfundsorganisationer og den slags”⁵², og Radikale Venstre, der finder, at ”det er fint med åbenhed og inklusion, men man er nødt til at holde fast i, at det er medlemsstaterne, der har det nationale ansvar og den demokratiske ret til at træffe beslutninger. Filantropernes deltagelse er principielt problematisk, men vi må leve med det, fordi vi har brug for pengene.”⁵³.

Pragmatisme og realisme prægede ordførernes overvejelser om, hvad Danmark kan bruge FN til i fremtiden. Det var slående, at ingen af dem – måske med undtagelse af Enhedslisten, der talte om at bruge FN til at "skabe en verden, der er bedre for mennesker at leve i" – forbandt FN med utopiske håb eller drømme om grundlæggende at forandre den måde, international politik udspiller sig på.

Det handler om at bevare og forsvare en international orden, man grundlæggende finder tjener danske interesser godt. Ikke om at ændre præmisserne for global politik.

FN's værdi og relevans blev stort set udelukkende forbundet med håndteringen af den form for grænseoverskridende problemer, Kofi Annan i sin tid satte på dagsordenen som 'problemer uden pas', og som i dag forbindes med 'globaliseringens skyggesider'. I forhold til det 20. århundredes revisionistiske ordenspolitik, der sigtede på at mindske den ressourcebaserede magtpolitiks betydning og dermed gøre verden mere sikker for små stater er udgangspunktet i dag mere jordnært, mindre transformativt og mere status-quo orienteret. Det handler om at bevare og forsvare en international orden, man grundlæggende finder tjener danske interesser godt. Ikke om at ændre præmisserne for global politik. Måske af den grund fremstod de områder, ordførerne pegede på, ikke særligt visionære. Fokus var på emner, der i forvejen er rimeligt veletablerede både i FN-systemet og i dansk udenrigspolitik: klima, migration, skrøbelige stater og menneskerettigheder – ikke på den overordnede indretning af det globale styringsystem. Ikke desto mindre fordrer spørgsmålet om, hvilken rolle FN kan og skal spille i Danmarks forsvar af den internationale regelbaserede orden, svar, der rækker udover det pragmatiske. Næste afsnit vender sig mod disse spørgsmål og svar for derigennem at konkludere og perspektivere rapportens undersøgelse af, hvad Danmark vil med FN.





**DANMARK OG DEN GLOBALE
ORDENSSKABELSE I EN
FRAGMENTERET VERDEN**

Da jeg i foråret 2020 henvendte mig til ordførerne og spurgte dem, hvad Danmark vil med FN i fremtiden, var reaktionen typisk, at det var 'et godt spørgsmål' – underforstået, at de faktisk ikke rigtigt vidste, hvad de skulle svare på det. Den modsætningsfyldte position, FN har indtaget i dansk udenrigspolitik i de første årtier af det 21. århundrede, går igen i ordførernes overvejelser om, hvad Danmark skal bruge FN til i årene efter 2020. Det fælles udgangspunkt er, at der på den ene side (stadig) ingen vej er udenom FN, men at det på den anden side (nok) også er meget begrænset, hvad FN faktisk kan bruges til i det 21. århundrede.

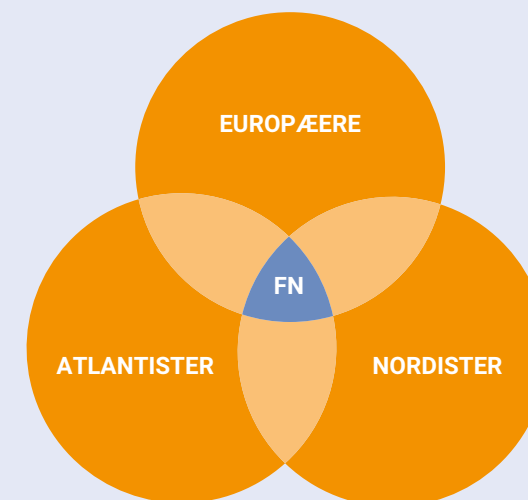
Netop derfor er spørgsmålet om, hvad Danmark egentlig vil med FN relevant og interessant, ikke kun i sin egen ret, men også som en prisme til at belyse nogle af de svære valg, den igangværende omkalfatring af den internationale orden stiller Danmark over for.

Som nævnt fremstilles FN i danske skåltaler og officielle dokumenter fortsat som uerstattelig pga. sin unikke autoritet og legitimitet, men i konkrete debatter om Danmarks strategiske placering i en verden under forandring brillerer FN oftest ved sit fravær. Få måneder efter, at udenrigsminister Jeppe Kofod (S) havde annonceret, at "coronaklokkerne ringer for mere FN" (Kofod & Prehn 2020), indledte han et større arbejde, der skulle munde ud i formuleringen af en ny, socialdemokratisk og værdibaseret, dansk udenrigspolitik (Dyjak & Coogan, 2020). Processen er i skrivende stund stadig i gang. Baseret på de foreløbige udmeldinger og interviews, han har givet undervejs, er der dog ikke meget, der tyder på, at der fra regeringens side vil blive lagt op til et markant øget fokus på FN, eller ligefrem en revitalisering af den danske FN-aktivisme. Det forventes dog, som nævnt, at regeringen – efter aftale med de nordiske lande – vil meddele, at Danmark stiller op til en plads i Sikkerhedsrådet i 2025-26.

Netop derfor er spørgsmålet om, hvad Danmark *egentlig* vil med FN relevant og interessant, ikke kun i sin egen ret, men også som en prisme til at belyse nogle af de svære valg, den igangværende omkalfatring af den internationale orden stiller Danmark over for. Betragter man – som denne rapport har forsøgt – spørgsmålet om, hvad Danmark vil med FN, gennem ordenspolitiske briller, bliver det tydeligt, at svaret ikke meningsfyldt kan besvares uden også samtidig at gøre sig overvejelser om den fremtidige balancering mellem de nordiske, europæiske og transatlantiske dimensioner af dansk udenrigspolitik.

Alle tre positioner kan – på hver sin måde – bruges til at argumentere for et øget dansk fokus på og engagement i FN.

FIGUR 2. DANSKE UDGANGSPUNKTER FOR FN-ENGAGEMENT



Er udgangspunkt *nordisk*, lægges der op til en tilbagevenden til den progressive og brobyggende form for småstatsaktivisme, Danmark praktiserede gennem FN under den kolde krig. Dvs. et engagement, der har fokus på dialog, afspænding fredelig konfliktløsning og på at sikre en mere retfærdig og dermed mere stabil global fordeling af goderne.

Med et *atlantisk* udgangspunkt handler et øget FN-engagement om at give autokratiske regimer kamp til stregen og imødegå især den voksende kinesiske indflydelse i FN-systemet. Selvom det set herfra kan være fristende at ignorere det universelle FN og i stedet satse på et stærkere og mere eksklusivt samarbejde mellem verdens demokratier, er der også med atlantiske briller stadig brug for rammer om det globale samarbejde, og derfor må Vesten ikke overlade FN til kineserne.

Endelig med et *europæisk* udgangspunkt skal FN bruges til at styrke EU's globale position og etablere en tredje pol, der kan stå i spidsen for en mere samarbejdende og inkluderende tilgang til international orden, end den de 'rigtige' stormagter, USA og Kina, står for. Europæerne ønsker derfor – i lighed med atlantisterne – at bruge FN til at stille Kina til ansvar og binde landet ind i globale regler. Samtidig er europæerne – i lighed med nordisterne – optagede af at undgå en storkonflikt

mellem USA og Kina. Målet er at undgå en ny bipolar verdensorden og fremme en orden, hvor alle stater – også stormagterne – skal spille efter samme regler.

Som figur 2 viser er der ikke vandtætte skotter mellem de tre profiler. Uanset om udgangspunktet er nordisk, europæisk eller atlantisk er danske politikere optaget af på den ene side behovet for at forsvare universelle og progressive værdier – især de individuelle menneskerettigheder – mod især kinesiske forsøg på at omdefinere dem til kollektive, statsbaserede, win-win-normer, på den anden side nødvendigheden af en fælles global ramme om løsningen af grænseoverskridende problemer som klimakrise og pandemier. De politiske uenigheder bunder ikke i, om Danmark skal 'gøre en forskel' ved at søge indflydelse gennem FN, men derimod i om Danmark fremover bedst gør dette ved at styrke sin profil som (mest af alt) et lille nordisk brobyggerland, et europæisk kerneland eller en loyal USA-allieret.

Spørgsmålet om, hvilken form for international orden Danmark skal bruge FN til at arbejde for, handler dog ikke kun om geopolitik, men også om at finde effektive tilgange til løsningen af stadigt mere komplekse og presserende globale problemer. Det geopolitiske perspektiv på krisen i den internationale orden må suppleres – eller erstattes – med et planetært perspektiv, der med afsæt i klimakatastrofer, pandemier og andre transnationale trusler mod menneskeheden sætter fokus på vores manglende evne til at styre den globaliserede verden, vi har skabt. I takt med, at opmærksomheden på globaliseringens skyggesider er blevet stadigt mere udtalt, er det blevet stadigt mere åbenlyst, at de eksisterende institutionelle rammer for det internationale samarbejde er utidssvarende.

Ønsket om at skabe et kollektivt sikkerhedssystem, der tilbage i 1945 førte til oprettelsen af FN, afspejlede en realistisk erkendelse af, at suveræne stater ikke kan garantere deres egen sikkerhed alene. Internationalt samarbejde var nødvendigt for at sikre sig selv og sin befolknings overlevelse. Den erkendelse, der i stigende grad presser sig på, er, at staterne heller ikke i fællesskab kan løse problemerne. Selv ikke hvis de ville. De er helt afhængige af at inddrage, mobilisere og engagere en bred vifte af ikke-statslige aktører – i civilsamfundet, men også i erhvervslivet og på de finansielle markeder – hvis der skal sættes handling bag ordene. Det er den erkendelse, der kommer til udtryk i multistakeholderismen, og som kan ses som en nødvendig tilpasning til det 21. århundredes globaliserede virkelighed.

De ordenspolitiske aspekter af multistakeholderismen fylder ikke meget i debatten om FN's fremtid, hverken i Danmark eller internationalt. Oftest fremstilles offentlige-private partnerskaber, og styring gennem fælles mål i stedet for bindende regler, blot som en innovativ måde at gøre samarbejdet om global problemløsning mere

effektivt – og, i mere snæver FN-forstand, som en nødvendighed, hvis FN vil forblive relevant i det 21. århundrede. Men multistakeholderismen er også udtryk for det, som den norske forsker Ole Jacob Sending (2018) kalder 'politik light'. Det er en afpolitiseret tilgang til politik, der groft sagt etablerer et 'marked for global problemløsning', hvor frivillige organisationer og private selskaber kan byde ind med nye teknologier og ekspertise indenfor alt fra grøn omstilling til udvikling af vacciner og dronelevering af humanitær bistand. Den tilgang har et stort potentiale, men spørgsmålet er, om den kan løse de forskelligartede legitimitets- og effektivitetsproblemer, der præger den 'gammeldags', statscentreret, multilateralisme?

Den igangværende omkalfatring af den globale orden handler om geopolitik. Men den handler også om balancen mellem den statslige magts evne og vilje til at regulere samfundsudviklingen på den ene side og private aktørers netværks- og markedsbaserede adgang til indflydelse og kontrol på den anden, og om hvor langt FN's institutionelle rammer kan og skal strækkes for at inddrage ikke-statslige aktører i global styring og problemløsning. Det er vanskelige spørgsmål som disse, der lurar lige under overfladen i det tilsyneladende enkle spørgsmål: Hvad vil Danmark med FN i fremtiden? I en tid, hvor danske udenrigspolitiske beslutningstagere er meget optagede af at formulere langsigtede strategier, der kan hjælpe Danmark med at finde sin vej rundt i en verden under hastig forandring, er der brug for en fornyet debat om FN's fremtidige placering i dansk udenrigspolitik. Ikke fordi FN i sig selv er svaret eller rummer alle løsninger, men fordi debatten om FN kaster et skarpt lys på spørgsmålet om, hvilken form for international orden Danmark gerne vil bidrage til at fremme i det 21. århundrede.

NOTER

- 1 Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti. Ordførerne fra Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige svarede ikke på gentagne henvendelser, mens ordføreren fra Alternativet beklagede ikke at kunne deltage. Interviewene blev som hovedregel gennemført telefonisk som semistrukturerede samtaler. De enkelte samtaler varede mellem 15 og 45 minutter afhængig af den enkelte ordførers kalender og talelyst. Alle interviews blev optaget og efterfølgende transskriberet af studentermedhjælp Kasper Arabi, DIIS. Socialdemokratiets ordfører besvarede spørgsmålene pr. mail. Det er en klar svaghed, at de to partier, der er mest kritiske overfor det forpligtende internationale samarbejde, ikke er omfattet af interview-delen. For at få afdækket deres helt aktuelle syn på FN's placering i dansk udenrigspolitik er analysen i stedet søgt suppleret med materiale fra andre kilder, herunder avisartikler og taler i Folketinget. Det har dog kun i meget begrænset omfang været muligt at finde aktuelle FN-relaterede udsagn eller politik-tiltag fra Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige, der forholder sig generelt til FN. I det omfang FN nævnes i bredere sammenhænge, er det oftest i flæng med andre internationale organisationer, herunder især EU, der ses som eksponenter for en supranational og suverænitetsskrænkende tilgang til internationalt samarbejde, partierne ønsker at imødegå. Et eksempel herpå er Dansk Folkepartis §20 spørgsmål til udenrigsministeren af 7. oktober 2019 om "Hvilke virkemidler påtænker udenrigsministeren at tage i brug for at sikre og genskabe fortsat tillid fra vælgerne til de demokratiske institutioner, der er under angreb af internationalismen i form af EU, FN og Menneskerettighedsdomstolen?" (FT, 2019). Den efterfølgende debat handlede alene om EU og Menneskerettighedsdomstolen. Ikke om FN. Se FT (2019).
- 2 Denne praksisændring gik helt ubemærket hen og blev på tidspunktet ikke opfattet som en politisk nedprioritering, men alene som udtryk for gentagne – uheldige – sammenfald af danske kalendermæssige overvejelser og FN's protokollære hensyn: Danmark fik år efter år plads så sent i talerrækken, at de danske ministre alle var rejst hjem. Ifølge en højtstående dansk embedsmand var det opfattelsen, at det at tale i plenarforsamlingen ikke havde samme vægt som tidligere, fordi der var langt flere muligheder for at give danske synspunkter til kende i såkaldte 'side-events'. Ikke desto mindre er det bemærkelsesværdigt, at en hurtig stikprøve blandt de øvrige nordiske lande samt Holland og Østrig viser, at deres taler gennem alle årene uden undtagelse blev leveret af en minister (som hovedregel stats- eller udenrigsministeren).
- 3 Betingelsen indebar, at den danske tilslutning til aftalen blev ledsaget af en stemmeforklaring, der blandt andet gjorde det klart, at Danmark ikke ville ændre sin stramme udlændingepolitik, og at Danmark fandt, at der var udfordringer forbundet med migration.
- 4 Samtale med tidligere ansat i Udenrigsministeriet, juni 2020.
- 5 EL = Eva Flyvholm (EL)
- 6 KH = Karsten Hønge (SF)
- 7 AL = Annette Lindh (S)
- 8 ML = Martin Lidegaard (RV)
- 9 MAJ = Michael Aastrup Jensen (V)
- 10 HD = Henrik Dahl (LA)
- 11 NK = Naser Khader (KF)
- 12 KH (SF)
- 13 NK (KF)
- 14 ML (RV)
- 15 EF (EL)

- 16 ML (RV)
- 17 MAJ (V)
- 18 NK (KF)
- 19 AL (S)
- 20 ML (RV)
- 21 EF (EL)
- 22 ML (RV)
- 23 EF (EL)
- 24 HD (LA)
- 25 EF (EL)
- 26 KH (SF)
- 27 AL (S)
- 28 ML (RV)
- 29 HD (LA)
- 30 NK (KF)
- 31 HD (LA)
- 32 MAJ (V)
- 33 ML (RV)
- 34 HD (LA)
- 35 KH (SF)
- 36 NK (KF)
- 37 ML (RV)
- 38 HD (LA)
- 39 ML (RV)
- 40 EF (EL)
- 41 NK (KF)
- 42 EF (EL)
- 43 MAJ (V)
- 44 KH (SF)
- 45 EF (EL)
- 46 KH (SF), HD (LA), NK (KF)
- 47 EF (EL)
- 48 ML (RV)
- 49 HD (LA)
- 50 NK (KF)
- 51 EF (EL)
- 52 KH (SF)
- 53 ML (RV)

REFERENCER

Alternativet. n.d. Global Politik. *Regeringsprogram*. <https://alternativet.dk/politik/vores-politik/global-politik> (Tilgået 4/2-2021).

Andersen, L. R. (2018). "Det nødvendige og det mulige. Aktuelle spændinger i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 76:4, 316-330.

Andersen, L. R. (2019). The UN – a forgotten cornerstone in Danish Foreign Policy. In: K. Fischer & H. Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Review 2019*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Borre, M. 2016. S støtter historisk stop for kvoteflygtninge: Vi skal have styr på butikken. *Berlingske*. September 13. <https://www.berlingske.dk/politik/s-stoetter-historisk-stop-for-kvoteflygtninge-vi-skal-have-styr-paa-butikken> (Tilgået 4/2-2021).

Branner, H. 2013. Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy? In: N. Hvidt & H. Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Browning, C. S. 2007. Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism. *Cooperation and Conflict*, 42(1), 27–51.

Christoffersen, J. & Madsen, M. R. 2011. The End of Virtue? Denmark and the Internationalisation of Human Rights. *Nordic Journal of International Law*, 80(3), 257-277.

Damkjær, O. 2008. Naser Khader er træt af FN-dialogen. *Berlingske*. Oktober 13. <https://www.berlingske.dk/internationalt/naser-khader-er-traet-af-fn-dialogen> (Tilgået 4/2-2021).

DF. n.d. Principprogram. *Dansk Folkeparti*. <https://danskfolkeparti.dk/politik/principprogram/> (Tilgået 4/2-2021).

DIHR. n.d. Danmarks formandskab for Europarådet. *Institut for Menneskerettigheder*. <https://menneskeret.dk/emner/danmarks-formandskab-europaraadet> (Tilgået 4/2-2021).

Dingwerth, K. (et al) (red) 2019. *International Organizations under Pressure. Legitimizing Global Governance in Challenging Times*. Oxford: Oxford University Press.

DKinNY 2019. Udenrigsminister Jeppe Kofod deltager i lanceringen af Alliance for Multilateralism. *tweet*, 26. september 2019, 8:23 pm https://twitter.com/denmark_un/status/1177287680805285888 (Tilgået 12/2-2021).

DUPI. 1999a. *FN, Verden og Danmark*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Dyjak, S. & Coogan, S. 2020. Regeringen varsler ny udenrigspolitik: Ingen må være i tvivl om, hvor Danmark står. *Danmarks Radio*. September 8. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/regeringen-varsler-ny-udenrigspolitik-ingen-maa-vaere-i-tvivl-om-hvor-danmark-staar> (Tilgået 4/2-2021).

Enhedslisten. 2014. Enhedslistens principprogram. <https://enhedslisten.dk/programmer/enhedslistens-principprogram> (Tilgået 4/2-2021).

Farbøl, R. 2011. "Kunsten at lægge historien til rette – Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition", *Temp – Tidsskrift for Historie*, 2(3), 65-89.

FT. 2005. F 13 Hvad kan regeringen oplyse om de danske prioriteter og indsatser for at styrke og reformere FN? *Folketinget*. April 5 – Maj 7. <https://www.folketingstidende.dk/samling/20042/foespoergsel/F13/index.htm> (Tilgået 4/2-2021).

FT. 2019. § 20-spørgsmål S 81 Om befolkningens tillid til demokratiet. *Folketinget*. Oktober 10. <https://www.ft.dk/samling/20191/spoergsmaal/s81/index.htm> (Tilgået 4/2-2021).

Fukuyama, F. 1989. The End of History? *The National Interest*, 16(1), 3-18.

Gleckman, H. 2018. *Multistakeholder governance and democracy: a global challenge*. New York: Routledge.

Guterres, A. 2020. Remarks to the Bundestag, the German parliament in Berlin. *United Nations Secretary-General*. December 18. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-12-18/remarks-the-bundestag> (Tilgået 4/2-2021).

Hækkerup, P. 1965. *Danmarks udenrigspolitik*. København: AOF Fremad.

Jakobsen, P. V. & Kjærsgaard, K. 2017. Den danske FN-aktivismes storhed og fald. *Politica*, 49(4), 377-400.

Jensen, K. 2016. *I Danmarks tjeneste*, København: People's Press.

KF. 2012. Giv ansvaret tilbage til borgerne. *Det Konservative Folkepartis partiprogram*. September 30. <https://konservative.dk/wp-content/uploads/sites/8/2018/12/Partiprogram.pdf> (Tilgået 4/2-2021).

Kofod, J. & Prehn, R. 2020. Udenrigs- og udviklingsminister: FN kan være en altædende dræbersnegl af afmagt, frustration og bureaukratisk ineffektivitet. Men der er intet alternativ. *Politiken*. Juli 1. <https://politiken.dk/debat/kroniken/art7826672/FN-kan-vaere-en-altaedende-draebersnegl-af-afmagt-frustration-og-bureaukratisk-ineffektivitet.-Men-der-er-intet-alternativ> (Tilgået 4/2-2021).

LA. n.d. Udenrigspolitik. En pragmatisk og løsningsorienteret politik. *Liberal Alliance*. <https://www.liberalalliance.dk/politik/udenrigspolitik/> (Tilgået 4/2-2021).

- Laurens, C. & Schaart, E.** 2019. How the UN migration pact got trolled. *Politico*. Januar 3. <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/>
- Lidegaard, B.** 2018. *Danmark i krig*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Løj, E. M.** 2007. Denmark's Membership of the UN Security Council: What Came Out of It?. In: N. Hvidt & H. Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2007*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Mariager, R. & Wivel, A.** 2019. *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*. København: Københavns Universitet.
- McArthur, John W. & Rasmussen, K.** 2017. *Who funds which multilateral organizations?* Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Midtgaard, K.** 2005. *Småstat, magt og sikkerhed: Danmark og FN 1949-65*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Mouritzen, H.** 2007. Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies*, 5(2), 155-167.
- NB.** n.d. Stærkt, kulturelt værdifællesskab. *Nye Borgerliges grundprincipper*. <https://nyeborgerlige.dk/principprogram/staerkt-kulturelt-vaerdifaelleskab/> (Tilgået 4/2-2021).
- Olesen, M. R.** 2019. Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo i 1998-1999. In: R. Mariager & A. Wivel (eds.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, Vol. 2. København: Københavns Universitet.
- Olsen, T. L.** 2018. Henrik Sass: Vi skal 'rode os ud af' internationale konventioner og domstole. *Danmarks Radio*. November 8. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/henrik-sass-vi-skal-rode-os-ud-af-internationale-konventioner-og-domstole> (Tilgået 4/2-2021).
- P4G.** n.d. What is P4G? *Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030*. <https://p4gpartnerships.org/content/about-p4g#ac-p4g-what-is-p4g> (Tilgået 4/2-2021).
- Pedersen, R. B. & Gram-Skjoldager, K.** 2015. International aktivisme i dansk udenrigspolitik, 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift*, 115(1), 163-188.
- Pedersen, R. B. & Ringsmose, J.** 2017. Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica*, 49(4), 339-357.
- Pedersen, R. B.** 2015. Tilkoblings- og afkoblingsstrategier i dansk udenrigspolitik. Udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner. *Politik*, 4(18), 37-46.
- Pedersen, R. B.** 2018. Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the

- active internationalism in Danish foreign policy. *Cooperation and Conflict*, 53(4), 449-466.
- Petersen, N.** 2004. Europæisk og globalt engagement, 1973-2006. In: C. Due-Nielsen, O. Feldbæk & N. Petersen (eds.), *Dansk Udenrigspolitisk Historie*, vol. 6, København: Gyldendal.
- Petersen, N.** 2010. Hinsides Den kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009. In: C. Due-Nielsen, R. Mariager & R. Schmidt (eds.), *Nye fronter i den kolde krig*, København: Gyldendal.
- Politiken.** 2009. Søren Pind: FN er meningsløs organisation. *Politiken*. September 3. <https://politiken.dk/indland/politik/art4840750/Soren-Pind-FN-er-meningslos-organisation> (Tilgået 4/2-2021).
- Rasmussen, A. F.** 2003. Anders Fogh Rasmussens tale om samarbejdspolitikken, 29. august 2003. *Danmarkshistorien.dk*. <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/anders-fogh-rasmussen-v-om-samarbejdspolitikken-29-august-2003/> (Tilgået 4/2-2021).
- Regeringen.** 2011. Et Danmark, der står sammen: Regeringsgrundlaget. *Prime Minister's Office*. Oktober 1. <https://www.regeringen.dk/tidligere-regeringsgrundlag/et-danmark-der-staar-sammen/> (Tilgået 4/2-2021).
- Regeringen.** 2018. *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-20*. København: Udenrigsministeriet.
- Ryning, S.** 2003. Denmark as a Strategic Actor: Danish Security Policy after September 11. In: P. Carlsen & H. Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Sending, O. J.** 2018. "Politikkens fallit", kronik i Dagens Næringsliv, den 5. februar 2018, tilgængelig på <https://www.nupi.no/Nyheter/Politikkens-fallitt> (besøgt i marts 2019).
- SF.** 2012. Principprogram for SF – Socialistisk Folkeparti. *Socialistisk Folkeparti*. April 15. <https://sf.dk/wp-content/uploads/2019/01/principprogram-vedtaget-af-landsmoedet-150412.pdf> (Tilgået 4/2-2021).
- Socialdemokratiet.** 2017. Fælles om Danmark. *Socialdemokratiet principprogram*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/6554/socialdemokratiets-principprogram-faelles-om-danmark.pdf> (Tilgået 4/2-2021).
- Statsministeriet.** 2017. Statsministeren lancerer nyt globalt initiativ for at fremme FN's verdensmål. *Pressemeddelelse*, 20. september. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/statsministeren-lancerer-nyt-globalt-initiativ-for-at-fremme-fn-s-verdensmaal/> (Tilgået 4/2-2021).
- Statsministeriet.** 2018. LLR Statsministeren deltager i FN-konference i Marrakesh. *Pressemeddelelse*, 6. december. <https://www.stm.dk/presse/pressemeddelelser/llr->

statsministeren-deltager-i-fn-konference-i-marrakesh/ (Tilgået 4/2-2021).

Staur, C. 2014. Lissabon-traktaten i praksis: EU som aktør i FN. *Økonomi & Politik*, 87(3), 23-35.

Staur, C. 2015. De Forenede Nationer. In R. Mariager (ed.), *Danmark og verden efter den kolde krig: 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*. Odense: University Press of Southern Denmark.

Tarp, M. & Hansen, J. O. B. 2013. Size and Influence: How small states influence policy making in multilateral arenas. *DIIS Working Paper*, 2013: 11, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Tesfaye, M. 2018. Tale ved hasteforespørgsel om FN's migrationserklæring. *The Social Democratic Party*. December 5. <https://www.socialdemokratiet.dk/da/nyhedsarkiv/2018/12/tale-ved-hasteforespørgsel-om-fns-migrationserklæring/> (Tilgået 4/2-2021).

Udenrigsministeriet. 1989. *Instruktion for den danske delegation til FN's 44. generalforsamling*. P.III's notits af 9. juni 1989. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2002. *FN's 57. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2003. *FN's 58. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2004. *FN's 59. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2005. *FN's 60. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2006. *FN's 61. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2007. *FN's 62. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2007a. *Erfaringer fra det danske medlemskab af FN's sikkerhedsråd*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2008. *FN's 63. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2009. *FN's 64. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2010. *FN's 65. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*.

København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2011. *FN's 66. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2012. *FN's 67. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2013. *FN's 68. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2014. *FN's 69. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2015. *FN's 70. Generalforsamling: Instruktion for den danske delegation*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2016. *FN's 71. Generalforsamling: Danmarks prioriteter*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2017. *FN's 72. Generalforsamling: Danmarks prioriteter*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2018a. Danmarks kandidatur til FN's menneskerettighedsråd. <https://fnnewyork.um.dk/da/danmark-og-fn/menneskerettigheder/danmarks-kandidatur-til-hrc/> (Tilgået 5/2-2021).

Udenrigsministeriet. 2018b. *FN's 73. Generalforsamling: Danmarks prioriteter*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. 2018c. Danmark støtter FN's fokus på teknologi. Udenrigsministeriet. November 9. <https://um.dk/da/Udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage.aspx?newsID=1DEFDCDE-F676-44A7-87C1-3A2277ACF355> (Tilgået 4/2-2021).

Udenrigsministeriet. 2019. *FN's 74. Generalforsamling: Danmarks prioriteter*. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet. n.d. FN. *Ministry of Foreign Affairs*. <https://um.dk/da/udenrigspolitik/internationalt-samarbejde/fn/> (Tilgået 4/2-2021).

United Nations. 1945. *Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice*. New York: United Nations.

Venstre. 2006. Forpligtende Internationalt Fællesskab. *Principprogram*. <https://www.venstre.dk/politik/principprogram/forpligtende-internationalt-faellesskab> (Tilgået 4/2-2021).

von Barnekow, C. 2018. Kronik: Dansk formandskab kan underminere menneskerettighederne. *Altinget*. Marts 9. <https://www.altinget.dk/eu/artikel/kronik-dansk->

formandskab-kan-underminere-menneskerettighederne (Tilgået 4/2-2021).

Wivel, A. 2013. Klimaaktivisme som udenrigspolitik: Helt centralt, men hvorfor egentlig? *Politik*, 16(3), 31-40.

Wivel, A. 2014. Still living in the shadow of 1864? Danish foreign policy doctrines and the origins of Denmark's pragmatic activism. In: N. Hvidt & H. Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Fotoliste

Forsideillustration: Rasmus Fly Filbert

Side 4: UN Photo/Kim Haughton

Side 10: UN Photo/Amanda Voisard

Side 17: UN Photo/Joshua Kristal

Side 18-19: Alamy Stock Photo / GFC Collection

Side 28: UN Photo/Lois Conner

Side 30: UN Photo/Laura Jarriel

Side 39: Alamy Stock Photo / Paul Knivett

Side 40-41: UN Photo/Rick Bajornas

DIIS • Dansk Institut for Internationale Studier DIIS

DIIS er en uafhængig, statslig forskningsinstitution, der arbejder med internationale studier. Vi udfører og kommunikerer forskning og analysearbejde inden for globalisering, sikkerhed, udvikling og udenrigspolitik. Vi stræber efter den højeste akademiske kvalitet, og arbejder på at vores forskningsresultater skal få indflydelse på dagsordenen inden for forskning, politik og den offentlige debat.

De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS

Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner, som er centrale for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt. Forskning under de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne afspejler hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position. Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på www.diis.dk

