

A photograph of the United Nations Secretariat Building in New York City. The building is a tall, rectangular structure with a facade of blue-tinted glass panels. In the foreground, a row of flagpoles holds the national flags of several countries, including Germany, Spain, Uruguay, and others. The sky is clear and blue.

# De første FN-skridt

# Tættere på verden

## JORDENS HOVEDSTAD

Hvis København bliver verdens midte,  
Vil mange blive glad ve' det,  
Og andre finde det aparte,  
Fordi de trode, at den var det

Danmark som hovedsæde for De Forenede Nationer (FN). Sådan løb rygten i 1945-46, og det blev indfanget på humoristisk vis af digteren Piet Hein (1905-1996), der forklarede sit digt med en kort overskrift: "Urbanocentrisk stemning, da det et øjeblik så ud til, at København ville blive UN's hovedsæde." Rygten og digtet var ikke grebet ud af den blå luft. I juli 1945 kunne *Politikens* læsere konstatere, at den norske journalist, redaktør og politiker Arvid G. Hansen (1894-1966) ikke var overrasket over, at København var bragt i spil. Danmark havde nemlig bedre kontakt med Europa og verden end både Norge og Sverige, og landet kunne være et effektivt bindeled mellem øst og vest.

Efter alt at dømme var København dog ikke officiel kandidat. Danmark deltog ganske vist i FN's Forberedende Kommission, men her var medlemmerne uenige. Skulle hovedsædet ligge i USA eller i Europa? Og hvis det skulle ligge i USA, skulle det så være på den amerikanske øst- eller vestkyst? San Francisco, New York og Philadelphia var på tale,



**Honnør for præsident Roosevelt, da han gik ombord på krigsskibet HMS Prince of Wales ud for New Foundland, hvor han den 9. august 1941 skulle holde et hemmeligt møde med den britiske premierminister Winston Churchill. Mødet blev startskuddet til FN. || The Granger Collection/Ritzau Scanpix**

men samtidig overvejede den danske regering at bringe København i spil, hvis drøftelserne pegede på Europa. Den danske regering kunne godt acceptere en by på den amerikanske østkyst, men hvis der alligevel skulle "opstaa Spørgsmål om et Sted i Europa og specielt et af de mindre, europæiske Lande", fastholdt "man fra dansk side sit Ønske om at bringe København i Forslag." Københavns overborgmester forsynede Udenrigsministeriet med materiale, der kunne belyse "Københavns Egnethed som Hovedsæde." Både den danske regering og Københavns overborgmester ville tilsyneladende gerne gøre Danmark og København synligt på verdenskortet og

i FN. Men diskussionen og konkurrencen mellem de amerikanske byer stoppede, da filantropen John D. Rockefeller (1874-1960) den 10. december 1946 tilbød et stort stykke jord på Manhattan til en værdi af 8,5 millioner dollars. FN's hovedsæde kom til at ligge i New York.

De indledende manøvrer til dannelsen af FN fandt sted allerede under Anden Verdenskrig. Den 14. august 1941 holdt den amerikanske præsident, Franklin D. Roosevelt (1882-1945), og den britiske premierminister, Winston Churchill (1874-1965), et hemmeligt møde på et slagskib i Atlanterhavet. Efter mødet udsendte de Atlanterhavserklæringen om den fred, der skulle skabes efter Anden Verdenskrig. I stedet for væbnet magt skulle der skabes et bredere og permanent system af sikkerhed for alle verdens nationer.

Betegnelsen De Forenede Nationer – De Forenede Stater var jo taget – blev brugt første gang, da 26 stater var samlet i Washington D.C. den 1. januar 1942 og underskrev De Forenede Nationers Erklæring. Erklæringen godkendte Atlanterhavserklæringen, og man tilsluttede sig kampen imod Aksemagterne: Tyskland, Italien og Japan. På den måde var De Forenede Nationer under Anden Verdenskrig en krigsalliance. Først efter Anden Verdenskrig blev det navnet på en international organisation.

Den 30. oktober 1943 mødtes repræsentanter for de fire stormagter – USA, Storbritannien, Sovjetunionen og Kina – i Moskva, og de blev enige om at oprette en international kollektiv sikkerhedsorganisation efter krigen. FN skulle have en generalforsamling, hvor alle medlemslande havde en stemme, og et sikkerhedsråd bestående af roterende medlemmer med en stemme hver og stormagterne som permanente medlemmer med vetoret. Det var erfaringen fra FN's forgænger, Folkeforbundet, der

gjorde sig gældende. I Folkeforbundet havde alle medlemsstater haft en stemme, men der var ikke vetoret. Nu holdt alle stormagter på, at stater med mest magt i verden skulle have vetoret i den nye organisation.

FN's grundlæggende konference fandt sted i San Francisco fra den 25. april til 26. juni 1945. Der deltog delegationer fra de 46 stater, der havde undertegnet De Forenede Nationers Erklæring eller på anden vis havde opnået status som allieret nation. I dag opfatter de fleste det nok som helt naturligt, at Danmark er medlem af FN. Og hvis danskere i 1945-46 – som Piet Hein antydede – opfattede Danmark som verdens midte, må de have glemt, at Danmark faktisk ikke var selvskrevet til medlemskab. Danmark kom først med, da FN's konference i San Francisco havde været i gang i lidt over en måned.

På grund af den tyske besættelse havde landet ikke status som allieret nation og var ikke indbudt til konferencen i San Fransisco. Det hjalp ikke, at Danmarks uafhængige ambassadør i Washington, Henrik Kauffmann (1888-1963), på opfordring fra Roosevelt og Churchill uden Udenrigsministeriets samtykke havde underskrevet FN-erklæringen i januar 1942. USA ønskede at opmuntre ”frie bevægelser”, der repræsenterede den folkelige vilje i besatte lande. Kauffmann forsøgte med sin underskrift at udnytte den kattelem, der opstod, da amerikanerne talte om de frie bevægelser. På den måde kunne Danmark fremstå som allieret nation. Også selv om bevægelserne ikke var anerkendt som officielle repræsentanter for besatte lande.

Danmark var jo ikke inviteret til konferencen i San Francisco. Men ikke nok med det. Sovjetunionen var stærk modstander af dansk deltagelse. Til at begynde med kæmpede stormagten mod øst for at skaffe danske kommunister indflydelse i Dan-

mark, men gradvist blev Sovjetunionen mere imødekommende og opgav sin modstand imod dansk deltagelse. Danmark kunne derfor endelig tiltræde konferencen. Det skete den 5. juni – grundlovsdag – 1945, og Danmark underskrev FN-pagten den 26. juni 1945 og blev et af 51 oprindelige medlemmer.

Det var en skelsættende begivenhed for Danmark.

International retsorden og kollektiv sikkerhed er ideelt for mindre lande, der kun har få midler til militær. I 1945 ønskede de fleste danske politiske partier da også FN-medlemskab. Det var dog snarere realpolitiske end FN-orienterede idealpolitiske overvejelser, der lå bag det danske ønske om FN-medlemskab. Danmark befandt sig i en usikker udenrigspolitisk situation, for landet var blevet befriet af dels Storbritannien, dels Sovjetunionen, der havde tropper på Bornholm frem til marts 1946. Samtidig krævede modstandsbevægelsen et opgør med den traditionelle, men efter 9. april 1940 upopulære neutralitetspolitik. Derfor var medlemskab af FN ideelt.

Danmark blev en del af det gode selskab og skulle ikke hurtigt vælge side i den begyndende øst-vest-konflikt. På den måde var FN helt central for Danmark i 1945. Siden har FN været stedet, hvor Danmark har mødt verden, og verden er blevet bekendt med Danmark. Det har givet Danmark både udfordringer og muligheder. Danmark skulle som medlem af FN pludselig tage stilling til konflikter på den anden side af Jorden, der ellers ville have været Danmark ganske uvedkommende. Samtidig gav FN-medlemskabet Danmark mulighed for at opdyrke og pleje et internationalt image, der kunne være til fordel udenrigspolitisk og i forhold til handel med andre lande. Danmarks medlemskab af FN i 1945 og politik i organisationen er derfor en helt

central begivenhed og et vigtigt emne i Danmarks historie.

Mens det var realpolitiske overvejelser, der i 1945 lå bag det danske ønske om FN-medlemskab, har medlemskabet siden været et vigtigt grundlag for det internationale engagement. Men hvad var det egentlig for en organisation, Danmark i 1945 blev medlem af? Har Danmark blot været medlem af en ineffektiv snakkeklub, som ikke har formået at indfri sit formål om at ”frelse kommende generationer fra krigens svøbe”, som det hedder i indledningen i FN-pagten? Eller har FN rent faktisk formået at være en spiller i den internationale politik?

Vandene er delte. Det er tydeligt, at FN ikke konsekvent har forhindret krige i at bryde ud. Derimod er det rimeligt at hævde, at organisationen har bremset konflikter og været med til at skabe fred. Og når skytset rettes imod FN, er det værd at huske, at den amerikanske præsident, Harry S. Truman (1884-1972), i forbindelse med underskrivelsen af FN-pagten mindede om, at FN er, hvad medlemslandene kan blive enige om. FN har, om ikke andet, gjort så stor en indsats, at organisationen flere gange har fået Nobels Fredspris. Både personer og FN-særorganisationer har modtaget prisen. På den måde er FN i hele sin levetid blevet set som vigtig for fred og stabilitet i verden.

Uanset om man lægger vægt på succeser eller fiaskoer, har FN betydet, at Danmark i stigende grad er kommet med i internationalt samarbejde. På godt og ondt. Danmark har profileret sig via FN – fx ved at være blandt verdens topdonorer af udviklingsbistand og ved at sende danske soldater til verdens brændpunkter. Samtidig har Danmark været nødt til at tage stilling til internationale spørgsmål og konflikter, der lå langt fra det danske nærømråde, og som Danmark næppe ellers havde



FN's formål er at "frelse kommende generationer fra krigens svøbe." Mange har i tidens løb kritiseret FN for at være impotent. Andre har ment – og mener – at FN er vejen til en fredeligere verden. || Jens Hage/Ritzau Scapix



interesserede sig for – fx Koreakrigen (1950-1953). FN har bragt Danmark ud i verden og verden tættere på Danmark.

Historien om Danmark og FN rummer flere fortællinger. Den første handler om Danmark i verden, hvor FN er afgørende for Danmarks ageren i verden siden 1945. Hvilken politik har Danmark ført i FN, og hvilken status har FN haft i dansk udenrigspolitik siden 1945?

Den anden hovedfortælling er om den danske FN-vision, der blev udviklet fra omkring 1950. Visionen indeholdt et dansk ønske om FN som ramme for en verdensorden, der var baseret på international ret og kollektiv sikkerhed frem for national, militær magt.

Den tredje hovedfortælling handler om internationalisme i dansk sikkerhedspolitik. Fortællingen om dansk internationalisme hænger nært sammen med den danske FN-vision, der i bund og grund drejede sig om netop internationalisme. Og den hænger også sammen med ret, magt og aktivisme, fordi visionen om internationalisme skulle omsættes til politisk praksis.



Den fjerde hovedfortælling handler derfor om ret, magt og dansk aktivisme. I hvilken grad har Danmarks politik i FN aktivt styrket FN og fremmet international ret og kollektiv sikkerhed? Eller har politikken snarere været præget af mere kortsigtede interesser og hensyn til Sovjetunionen, USA, europæiske stormagter, Atlantpagten (NATO) og EF/EU?

### **Debat, historiebrug og magt**

Aktivisme i dansk udenrigspolitik har været diskuteret i både forskning og den politiske debat i de seneste 15 år. I marts 2003 argumenterede Venstres statsminister, Anders Fogh Rasmussen (1953-), i en kronik i *Berlingske Tidende* for at styrke aktivismen i dansk udenrigspolitik. Fogh Rasmussen ønskede at gøre op med den tilpasningspolitik og passivitet, som havde kendetegnet udenrigspolitikken i mellemkrigstiden, samarbejdspolitikken med besættelsesmagten under Anden Verdenskrig og 1980'ernes fodnotepolitik, hvor Folketingets flertal gik imod NATO-beslutninger. Passiviteten og tilpasningen var pinlig, illoyal over for Danmarks alliancepartnere i NATO og uhensigtsmæssig i forhold til Danmarks sikkerhed. Derfor skulle danske soldater deltage i den amerikanskledede koalition, der ville fjerne Iraks diktator, Saddam Hussein (1937-2006).

Daværende formand for Socialdemokraterne, Mogens Lykketoft (1946-), gav statsministeren svar på tiltale. Under *Berlingske Tidendes* overskrift "Fogh dyrker falsk aktivisme" plæderede Lykketoft for, at Danmark skulle være aktiv og selvstændig ved at undlade krigsdeltagelse sammen med USA og i stedet satse på samarbejde i EU som en tredje og mindre konfrontationssøgende vej. Politolog Hans Branner argumenterede under overskriften " [...] og misbruger den udenrigspolitiske historie" for, at