

udenrigs

Fra Dayton til Bruxelles *Finn Jørgensen*

Da Frankrig brændte *Connie Pedersen*

Regeringsskiftet i Tyskland

Jan Bo Hansen

EU og menneskerettigheder i Tyrkiet

Birgit Lindsnæs og Kristine Yigen

Kosovo *Thomas Hjortsø*

Arabien i en systemkamp *Anders Jerichow*

Valgprocessen i Afghanistan *Jørgen Elklit*

Valg i Aserbajdsjan *Jesper Weng Rasmussen*

Hjælper udviklingshjælpen?

Martin Paldam

Litteratur

Dansk udenrigspolitik

historie

4 • 2005

- Aktuelt** En rejse fra Dayton til Bruxelles
Finn Jørgensen **1**
- Da Frankrig brændte
Connie Pedersen **8**
- Tyskland: Regeringsskifte med grundlovsproblemer
Jan Bo Hansen **17**
- EU og menneskerettighederne i Tyrkiet
Birgit Lindsnæs og Kristine Yigen **25**

- Baggrund** Kosovo - en tvivlsom proces
Thomas Hjortsø **30**
- Arabien midt i en systemkamp
Anders Jerichow **38**
- Valgprocessen i Afghanistan 2004-2005
Jørgen Elklit **45**
- Valg i Aserbajdsjan - ad velkendte veje
Jesper Weng Rasmussen **53**
- Hjælper udviklingshjælpen?
Martin Paldam **62**

- Litteratur** Fra Dannevirke til Camp Eden, 700-2003
Nikolaj Petersen, Ole Feldbæk og Carsten Due-Nielsen **76**
- Den dobbelte danske udenrigspolitik
Torben Krogh **82**
- Aktivt dansk engagement
Klaus Carsten Pedersen **87**

- Indeks** Artikler og anmeldelser i 2005 **95**

En rejse fra Dayton til Bruxelles

Finn Jørgensen

Dayton-fredsftalen i november 1995 afsluttede den blodige krig i Bosnien, men den skabte også en ineffektiv stat uden enhed. Blikket rettes nu mod Bruxelles for at komme videre, men det kræver en helt ny forfatning

Forud var gået tre ugers hårde forhandlinger mellem Bosniens præsident, Alija Izetbegovic, Kroatiens præsident, Franjo Tudjman, og den jugoslaviske leder, Slobodan Milosevic. Spærret inde på en flybase i Dayton Ohio, hvor den amerikanske chefforhandler, Richard Holbrooke, lå i pendulfart mellem de tre ledere. Langt over 100.000 var dræbt, 2,2 millioner mennesker eller halvdelen af landets befolkning var flygtet fra deres hjem, og store dele af Bosnien var ødelagt.

Den 21. november 1995 kom resultatet i Dayton. Bosnien-Hercegovina skulle bevares som én stat, landet skulle deles op i to administrative og politiske enheder. En ny forfatning afspejlede de nye realiteter. Aftalen kunne underskrives mæne-

den efter i Paris. Omsider var det lykkedes at stoppe den mest forfærdende krig på europæisk jord siden Anden Verdenskrig.

60.000 udenlandske soldater anført af amerikanske styrker blev sendt til Bosnien og udstationeret i hele landet. FN-organisationer og andre internationale organisationer myldrede ind, og det internationale samfund gik i gang med at investere over 40 milliarder kr. i genopbygningen. Den såkaldte High Representative, det internationale samfunds magtfulde civile forvalter, indtog sin plads i Sarajevo, og en million fordrevne vendte tilbage til deres hjem.

10 år efter er der ingen tvivl. Dayton-fredsftalen har været et fantastisk redskab til at holde freden i Bosnien mellem landets muslimer,

kroater og serbere. En bustur gennem landet foregår i dag ubesværet. Muslimer, serbere og kroater deler sæder, mens bussen kører gennem områder, hvor forbrydelser fandt sted under krigen. Det ligner forsoning, og er det også i et vist omfang. Her er ingen længsel tilbage til en krig, der var så rig på massakrer, etniske udrensninger og kz-lejre.

Men muslimerne, der kalder sig bosniakker og udgør næsten halvdel af befolkningen, tvivler på, at navnlig serberne er rede til at identificere sig med den nye bosniske stat.

Et provisorisk arrangement

Et eksempel, der for alvor ophidser mange bosniakker, var efterårets VM-kvalifikationskamp i fodbold mellem Serbien og Bosnien, som foregik i Beograd.

Her kom den bosnisk-serbiske politiker Milorad Dodik og tidligere premierminister i Republika Srpska (den serbiske republik i Bosnien) for skade at sige, at han holdt med Serbien og i øvrigt kun en gang tidligere havde håbet på bosnisk sejr i en landkamp. Nemlig i et opgør mod Tyrkiet.

Ud over at udtrykke loyalitet over for et andet land end sit eget blev hans bemærkning opfattet som en forhånelse af en fortidig kultur, der skabte det multietniske Bosnien.

Bosnien var fra anden halvdel af 1400-tallet og frem til den østrigske erobring i 1870'erne en del af Det

Osmanniske Rige, der har sat sit præg på den bosniske kultur og befolkning, som i stort tal blev omvendt til islam. Dodiks kommentar var derfor efter mange bosniakkers mening et opkog på en retorik, som var så velkendt blandt ortodokse kristne, nationalistiske serbere før og under den tre et halvt år lange krig: Tyrker og bosnisk muslim er et fedt, så slå hvor du kan ramme dem.

Den unge reform-venlige socialdemokratiske borgmester i den overvejende muslimske by Bihac i det nordvestlige Bosnien, Hamdija Lipovaca, er alt andet end tilfreds med, at nationalistiske politikere blandt serbere, muslimer og kroater 10 år efter Dayton-aftalen har sat sig tungt på magten og administrationen i landet. Og her skiller Republika Srpska sig ud i særdeleshed, mener han.

“Hvis du ser på Berlin og Tyskland i 1945, og du ser på det samme land i 1955, så er der sket langt flere forbedringer dér, end der er sket i Bosnien og det tidligere Jugoslavien ti år efter krigen. Forskellen består i, at du efter krigen havde et Tyskland, hvor tyskerne værdsatte deres land. De tog ansvar for deres handlinger, men de gjorde også en indsats for at få Tyskland til at gøre fremskridt. I Bosnien har vi tre nationalgrupper, og ulykkeligvis iblandt dem er der én, som ikke opfatter Bosnien, som sit land. De forsøger at bremse enhver forfatningsmæssig ændring og administrativ ændring”.

“Republika Srpska mener, at Dayton-aftalen er en ting, som skal gælde for altid. De opfatter det som deres del af landet med deres egen republik. Bosniakker opfatter Dayton-aftalen om Republika Srpska som et provisorisk arrangement”.

Han mener, det er åbenlyst, at Dayton-aftalen trænger til en omskrivning, så Bosnien udstyres med en stærk centralregering og et stærkt lokalstyre.

For mange regeringer

Prisen for at stoppe krigen i 1995 var en opsplittning af landet i to enheder – en muslimsk-kroatisk føderation og en serbisk republik, en svag centralregering i Sarajevo med en kompliceret etnisk turnusordning, kantoner med egne regeringer og i bunden kommunerne. Et bureaukratisk monster skabt af Dayton, hvor nepotisme, etnisk chikane og korrupsion trives.

“Landet har flere regeringer, end det har råd til”, siger Larry Butler, der er næstkommanderende High Representative i Sarajevo.

Det har stækket økonomien – Bosnien er den fattigste af de tidligere jugoslaviske republikker – holdt over 40 pct. i arbejdsløshed og undergravet fremtidsroen hos unge bosniere. I meningsmålinger siger over 60 pct. af de unge, at de ville forlade landet, hvis de kunne.

Efter krigen har de partier, der under konflikten anførte de tre nati-

onalgrupper, domineret. Det er det muslimske Parti for Demokratisk Aktion (SDA), som blev ledet af nu afdøde Alija Izetbegovic, Kroatiens Demokratiske Union (HDZ), som var en gren af Franjo Tudjmans parti af samme navn i Kroatien, og det Serbiske Demokratiske Parti (SDS), som under krigen blev ledet af den senere stærkt eftersøgte krigsforbryder Radovan Karadzic.

Det er primært disse tre nationalistiske partier, som den såkaldte High Representative, det internationale samfunds øverste forvalter i Bosnien, har været nødt til at samarbejde med.

Det har været særdeles nyttigt, at de amerikanske diplomater i Dayton fik gennemtrumfet, at den såkaldte High Representative kunne optræde som overdommer. Hvis politikerne gik for vidt og lod den nationalistiske galskab løbe af med dem, så kunne denne High Representative ganske enkelt underkende dem, fyre ministre, fyre politichefer, gennemtrumfe lovgivning.

Og det er alt sammen sket, siden svenskeren Carl Bildt blev udpeget som den første High Representative. Den nuværende er den tidligere leder for De Liberale Demokrater i Storbritannien, Paddy Ashdown, som træder tilbage i februar 2006.

Håndtaget er EU

Få måneder før sin afgang sagde Paddy Ashdown, at hans eget embe-

de og de indgreb, som fulgte med Dayton-aftalen, "har fungeret som et vidundermiddel, der radikalt forbedrede patientens tilstand, men samtidig svækkede patientens naturlige modstandskraft – og i dette tilfælde den robuste opbygning af et civilt samfund og en effektiv parlamentarisk opposition, der kunne inddæmme nationalismens og intolerancens værste udsejler".

Det er indlysende, at Ashdown med bekymring har fulgt de forfatningsmæssige konsekvenser af Dayton-aftalen, der cementerede en opdeling af landet i to, fastholdt de nationalistiske partiers dominans og skabte en håbløs ineffektiv stat.

Det eneste rigtige ville være at ændre forfatningen og strømline staten. Men hvem skulle tage initiativet? En etnisk blandet regering i Sarajevo, som ikke engang råder over en rigtig premierminister? Eller et præsidentråd med medlemmer fra de tre største nationalistiske partier, der omgås hinanden som hund og kat?

Håndtaget er EU. Der er blandt bosniere, set under ét, en voldsom interesse for at blive knyttet til EU. Meningsmålinger viser over 80 procents tilslutning. En interesse der skærpes i takt med, at nabolandene Kroatien og Serbien bevæger sig nærmere Bruxelles. I efteråret 2005 besluttede Ministerrådet, at der kan indledes optagelsesforhandlinger med Kroatien, og samtidig har Serbien indledt forhandlinger om en

associeringsaftale. Det har en vis psykologisk effekt over for de bosniske kroater og de bosniske serbere, der for flertallets vedkommende hellere havde set en opsplitning af landet ved krigens slutning, så områder med serbisk og kroatisk overvægt var blevet annekteret af Kroatien og Serbien.

Den drøm fik Dayton-aftalen sat en stopper for. Diplomater i Sarajevo siger, at det ikke er undgået kroatisk og serbiske nationalistes opmærksomhed, at EU opererer med et begreb som "regionernes Europa", altså samarbejde mellem områder hen over landegrænserne, og at det kan blive den næstbedste løsning, når det nu ikke kan lade sig gøre at blive en del af Kroatien og Serbien.

Hæren og politiet

Ashdown har kildet de bosniske politikere med EU-fjeren under næsen, men samtidig gjort det lige så klart, at der ikke bliver en tilnærmelse til EU, så længe den bosniske stat ligner en rodebunke, hvor nepotisme, korrupsion og kriminalitet trives.

Der skal ryddes op i institutionerne, politikerne skal arbejde sammen, og ikke mindst skal der samarbejdes med den internationale krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien for at få afsluttet retsopgøret efter krigen.

Strategien har været at tømme de

to selvstændige enheder, Føderationen og Republika Srpska, for væsentlige beføjelser. Under larm og ballade, navnlig fra den serbiske republik, blev det i sommeren og efteråret 2005 vedtaget at slå de to enheders hære og politi sammen i en forbundshær og et forbundspoliti.

Flere gange var projektet ved at kæntrue. Lige indtil Ashdown gjorde politikerne klart, at så kan der umuligt indledes forhandlinger med EU om en associeringsaftale. Det virkede.

Nu står det sort på hvidt, nu skal det bare gennemføres, og det kan være en ganske anden sag. De skændes allerede om, hvorvidt de fremtidige politiregioner skal følge bestemte etniske grænser.

Også mediepolitikken har fået med pisk. Offentligt tv har indtil nu været splittet op i flere stationer, hvor etnisk tilhørsforhold præger udsendelserne. Nu skal kræfterne samles om en fælles bosnisk tv-station for at gå imod tendensen til, at de tre nationalgrupper ikke har noget med hinanden at gøre.

Det er skridt, som er en styrkelse af centralregeringen, der ikke mindst som økonomisk aktør har været fuldstændig underordnet Republika Srpska, den muslimsk-kroatiske føderation og de ti kantoner i Føderationen. Det er delvist afhjulpet fra 1. januar 2006, hvor Bosnien som det sidste land i Europa indfører moms, der ryger i den fælles kasse.

Krigsforbryderne

Disse initiativer og ændringer var medvirkende til, at EU's udenrigsministre den 21. november 2005 erklærede sig parat til at indlede forhandlinger med Bosnien om en associeringsaftale.

En ubetinget fordring, for at disse forhandlinger skal lykkes, er samarbejde med krigsforbryderdomstolen i Haag. De to mest eftersøgte krigsforbrydere, Radovan Karadzic og Ratko Mladic, den politiske og den militære ledere for de bosniske serbere under krigen, har siden Dayton været i stand til at gemme sig i området, dvs. i Republika Srpska og i Serbien selv.

Frem til Milosevics fald i Jugoslavien i efteråret 2000 var viljen til samarbejde med krigsforbryderdomstolen i Haag nærmest lig nul i Beograd og Banja Luka. Først i 2005 har billedet ændret sig radikalt med mindst syv anholdelser og udlevering af eftersøgte krigsforbrydere fra Republika Srpska. De ni foregående år blev ingen pågrebet.

I Hercegovina er bosnisk-kroatiske nationalister under opsyn, fordi det hævdes, at den tidligere kroatiske general Ante Gotovina her har holdt sig skjult for Haag-domstolen. EU krævede tidligere i 2005 som betingelse for optagelsesforhandlingerne med Kroatien, at Zagreb samarbejder om at udlevere Gotovina, der er eftersøgt for forbrydelser mod etniske serbere under den kro-

atiske modoffensiv i Krajina i sommeren 1995. Gotovina er ikke blevet fundet, men Ministerrådet har i mellemtiden erklæret sig tilfreds med Kroatiens samarbejdsvilje og vil nu forhandle (Ante Gotovina blev arresteret på den spanske ferieø Tenerifa den 7. december 2005, red.).

Fra Dayton-stat til Bruxelles-stat

Så måske virker EU-guleroden. Det vil snart vise sig, for i slutningen af 2006 nedlægges posten som High Representative og bliver erstattet af EU's Særlige Udsending. Det er det såkaldte Peace Implementation Council, der er sammensat af 55 lande med engagement i Bosnien, som har taget den principielle beslutning om at overlade ansvaret til EU's udsending.

Det skal ifølge planen ske et år efter, at forhandlinger om en associeringsaftale med EU er gået i gang og skal bekræftes af FN's Sikkerhedsråd. I forvejen har EU fra december 2004 overtaget ansvaret for den internationale styrke i Bosnien (EU-FOR), der er skrumpet ind til 7000 soldater.

Paddy Ashdown er ud over at være High Representative allerede udstyret med en kasket som EU-udsending, og det bliver hans afløser også. Afleveringsforretningen i november eller december 2006 bliver altså relativ enkel. Derimod sker der en radikal ændring af beføjelserne.

Den nye EU-udsending får ikke

ret at gennemtvinge love, gribe ind i forvaltningen, fyre ministre, der blokerer regeringens arbejde, eller skille sig af med politichefer og militære ledere. Derimod vil han få rollen som "politisk mentor", siger Larry Butler. Ashdown har selv forklaret det på denne måde:

"Kodeordet er ikke længere 'stabilisering', men 'overgang' (*transition*). Opgaven er at omdanne Dayton-staten til Bruxelles-staten".

Hvor den udpegede High Representative før var pisker, skal Bruxelles nu være guleroden. Det er altså bosnierne – muslimer, kroater og serbere – der langt hen ad vejen skal løse problemerne selv for at de kan klare EU's skønhedskonkurrence, når og hvis der åbnes op for at søge medlemskab.

Europa er en drøm

Klarer Bosnien at give slip på Dayton-staten?

Jo, bestemt er der en vilje til at gå mod Europa, men der er også bosniske politikere, der frygter, at det er for tidligt, at det internationale samfund slipper pisker. At Europa er en dejlig drøm, men at dagligdagen fortsat vil være præget af store, måske uoverstigelige modsætninger mellem landets tre store etniske grupper. At der er to stater i et land, som kun samarbejder, når de presses til det, og at der dybest set kun er én af de etniske grupper, som for alvor satser på Bosniens fremtid – de

muslimske bosniakker – fordi de ikke har andre steder at vende sig hen på Balkan.

Den etniske opsplitning er en realitet, og bekymrende ses det helt ned i de bosniske skoler, hvor muslimske, kroatisk og serbiske børn er adskilt, uden at der gøres forsøg på at ændre det.

“Det er svært at tale om et fælles uddannelsessystem i Bosnien-Hercegovina, når de tre forfatningsbærende folkeslag lærer tre forskellige udgaver af historien og geografien, siger OSCE’s ambassadør i Bosnien, Douglas Davidson.

I forbindelse med 10-året for Dayton-aftalen blev der navnlig fra USA lagt pres på de tre etniske gruppers politikere for at ændre den skæve gang. Sørg for, at I kun har én præsident, én premierminister, ét parlament, der kan træffe de rigtige beslutninger. Forpligt jer til at ændre forfatningen, lød det.

EU-drømmen kræver en forfatningsændring, et bevis på, at det handler om ét land. Det bliver den store prøve efter Dayton.

Finn Jørgensen, journalist Ritzaus Bureau

Da Frankrig brændte

Connie Pedersen

Efteråret 2005 blev varmt i Frankrig. I ghettoforstæderne til Paris og de store provinsbyer gjorde unge anden-og tredjegenerationsindvandrere oprør. De er desperate og føler sig lukket ude af det franske samfund

I tre uger oplyste orange flammer fra biler i eksplosionsagtig brand nattehimmelen i forstæderne til Paris og andre store byer. De sodsværedede rester af skoler og forretninger vidner om optøjer, som Frankrig ikke har oplevet magen til i moderne tid. En hårdt presset regering og en svag præsident svarede tilbage med udgangsforbud og med en social hjælpepakke til de fattige forstæder. EU trådte også til med millioner af euro.

Præsident Jacques Chirac analyserede krisen sådan her, da han efter næsten tre ugers optøjer talte til nationen på TV: "Dette er en krise, der handler om retning, en krise, der drejer sig om holdepunkter, en identitetskrise".

Juridisk er der ikke tvivl om de unge uromageres identitet. De er stort set alle franske statsborgere, men deres bedsteforældre eller for-

ældre er indvandrere. De unge hader ordet integration, for de betragter ikke sig selv som fremmede, der skal integreres i Frankrig. Men de opfører sig ikke som en del af det franske samfund med dets traditioner, regler og love, og det franske samfund behandler heller ikke dem ikke som en del af fællesskabet.

Efter en uge i Paris under optøjerne har jeg en klar fornemmelse af, at forstædernes beboere føler sig udelukket af det franske samfund. De unge føler ikke, at de har samme fremtidsudsigter som unge i resten af Frankrig. De har oplevet deres forældre hutle sig igennem, og sådan vil de ikke have det. De vil ikke bare overleve, men leve. De er trætte af at hænge i en trist opgang med neon-belysning og ryge hash, mens unge inde i Paris kan gå på diskotek i lækkert tøj og købe dyre drinks. De drømmer om at få et arbejde, et

hjem og en velfungerende familie. Men det er gået op for dem, at det får de nok ikke, for de har ikke udsigt til nogen ordentlig løn. Mange er droppet ud af skolen, de har ingen faglig uddannelse og ikke noget arbejde, og de orker ikke at gøre noget ved deres situation. I desperation griber de en molotovcocktail og smider den ind i naboens bil eller ind på den forhadte skole.

Begivenheden

Det begyndte den 27. oktober i Paris-forstaden Clichy-sous-Bois. Tre unge, der med rette eller urette tror, de bliver forfulgt af politiet, klatrer over muren til en transformatorstation. To af dem bliver dræbt af elektrisk stød, og den tredje bliver svært forbrændt.

Det er dagligdag, at politiet går hårdt til værks over for de unge i forstæderne. De forlanger at se deres ID-kort sommetider flere gange om dagen, og det er en ydmygelse, siger de unge igen og igen. De bliver tit anholdt og tilbringer timer på politistationen. Men politiet har heller ikke nogen let opgave i ghettoforstæderne, der er plaget af kriminalitet. Der er områder, hvor politiet nødtigt kommer, fordi det er for farligt.

Så det var lang tids frustration, der fik luft, da de unge i Clichy-sous-Bois begyndte at satte ild til biler og skraldespande efter de to unge mænds død. Det bredte sig til andre

parisiske forstæder og til provinsbyer andre steder i Frankrig, fx omkring Strasbourg, Toulouse og Lyon. Først efter næsten tre uger klingede urolighederne af, og regeringen fik kontrol med situationen. Men problemerne i forstæderne er lige så store, som de hele tiden har været.

Der er omkring 800 såkaldte udsatte eller hårdt belastede forstæder i Frankrig, og der bor ca. fire mio. mennesker i dem – de fleste med indvandrerbaggrund.

De bor i de såkaldte "cités". Det er høje, massive boligblokke, der lukker sig om sig selv som ghettoer. Det kan fx være en ti-etagers blok med 250 lejligheder og ca. 1000 indbyggere. De kan også være endnu større. Her er familierne presset sammen i dårlige lejligheder, kriminalitet og narkohandel er udbredt, arbejdsløsheden er meget højere end i resten af Frankrig, og skolesystemet har givet op. Kort sagt integrationen er slået fejl. Rundt om "les cités" kan der godt være almindelige parcelhuse, grønne områder, butikker, børnehaver og skoler, der fungerer.

Historien

Ideen med de store sociale boligbyggerier i industriforstæderne var god nok, da den blev lanceret i 1950'erne. Dengang var boligforholdene for folk med små indtægter usle, og der fandtes egentlige slumkvarterer rundt om Paris. Så de nye højhuse med rindende vand og ordentlige

toiletforhold var et stort fremskridt. Franske arbejderfamilier i stort tal flyttede ind, og de var glade og stolte over deres nye hjem. Mellem 1950 og 1960 blev der bygget 270.000 sociale boliger.

Men i løbet af 1960'erne og 70'erne ændrede beboersammensætningen sig. Alene fra Algeriet kom der en mio. mennesker til Frankrig, efter at Algeriet var blevet selvstændigt i 1962, og de skulle have et sted at bo i en fart. Det blev det sociale boligbyggeri.

I 1970'erne hentede især bilindustrien tusindvis af immigranter – ofte dårligt uddannede – til landet. Alene i 1970 kom der 300.000. De flyttede også ind i de høje boligblokke uden for Paris og andre storbyer. Til gengæld flyttede de oprindelige beboere – de franske arbejderfamilier – væk, så snart de kunne få råd til det, og langsomt begyndte forfaldet.

Borgerlige og socialistiske regeringer har på skift forsøgt at finde en løsning på problemet. I øjeblikket er planen at rive ned, modernisere og bygge nyt. I 1986 blev der lagt dynamit under det første boligårn, og i en sky af sten og støv lagde det sig ned på siden.

Arbejdsløshed

Men boligen er kun den ydre ramme om de sociale problemer, der plager Frankrig. De to alvorligste er arbejdsløsheden og skolesystemets fallit. De fører direkte frem til dårlig

integration og udstødelse. Arbejdsløsheden er en svøbe, der rammer både unge og gamle – både forældregenerationen og deres børn – og den ødelægger forholdet mellem dem. Som en far sagde, da han blev bebrejdet, at han ikke tog hånd om sin søn: "Jeg vil gerne i dialog med min søn, men han respekterer mig ikke, for jeg har været arbejdsløs i fem år."

Den franske økonomi har det skidt, og arbejdsløsheden for hele landet er høj målt med europæisk målestok nemlig ca. 10 pct. Men i ghettoforstæderne er den ca. 20 pct., og ungdomsarbejdsløsheden er over 30 pct.

Bedsteforældregenerationen har prøvet at have et arbejde. De kom til Frankrig i løbet af de "gyldne 30 år" efter Den Anden Verdenskrig. Dengang var den franske økonomi i en rivende udvikling, og der var brug for arbejdskraft i miner, industri og byggeri.

Men da anden generation af indvandrere skulle ud på arbejdsmarkedet, var Frankrig blevet ramt af den verdensøkonomiske krise, som fulgte oliekrisen midt i 1970'erne. Den generation snublede i starten, og mange fandt aldrig rigtig fodfæste på arbejdsmarkedet. Deres ulykke er, at den slags jobs, hvor man først og fremmest skal bruge sine hænder, bliver der færre og færre af. Der er forsvundet over en million arbejdspladser i industrien i de sidste 30 år. Dem, der er blevet afskediget,

er ikke blevet omskolet til nye job, men har affundet sig med tingenes tilstand.

Det er anderledes med den tredje generation – de unge – og dem er der rigtig mange af i forstæderne. I Clichy-sous-Bois, hvor det hele begyndte, er ca. halvdelen af indbyggerne under 25 år, og en ud af tre er uden arbejde. Generelt er der en ungdomsarbejdsløshed på omkring 36 pct. i forstæderne, og den har været stigende de sidste 15 år. Bistands-hjælp gives kun til unge over 25 år.

De unge i ghettoforstæderne er for dårligt uddannede, og så er de også udsat for diskrimination. Hvis man hedder Abdel eller Fatima, skal man regne med at skrive 8-10 gange så mange jobansøgninger, som hvis man hed Pierre eller Maryse, og det er vel at mærke unge, der har lige gode eksamenspapirer. Det rammer især drengene.

Det får nogle af de unge til at tænke: Jeg får hurtigere mine designer-jeans, min Lacoste-sweater og den nyeste mobiltelefon ved kriminalitet – tyveri og narkohandel – end ved at passe min skole og bagefter gå og vente på et arbejde. Fællesskabet finder de i bander, som får kontrollen over et kvarter og lægger et stort pres på andre i opgangen for at være med.

Der blev anholdt 3000 unge under optøjerne, og der har været en diskussion, om hvorvidt det især var kriminelle, der deltog i optøjerne. Indenrigsminister Nicolas Sarkozy

var hurtigt ude og sige, at 80 pct. af de anholdte var unge, som politiet allerede kendte. Men det ser ud til at være forskelligt fra by til by. Nogle steder var de kriminelle uromagere klart i mindretal, andre steder var det dem, der førte an på gaderne om natten.

Det ser ikke ud til, at religionen har spillet nogen særlig rolle i urolighederne. De unge uromagere har deres kulturelle rødder i islam, men troen er ikke vigtig for dem.

Et par dage efter at urolighederne var brudt ud, udstedte en rabi'at islamisk organisation en fatwa mod urolighederne, men det fik overhovedet ingen virkning. De unge uromagere retter sig ikke efter nogen autoritet, heller ikke en religiøs. De er ikke specielt politisk bevidste eller særlig velformulerede, men de har en stor vrede i sig, og det var den, der satte biler i brand, når natten faldt på. Det gik også ud over skoler i flere forstæder. For mange af de unge er skolen symbolet på deres første nederlag i det franske samfund.

Skolen

Skolen spiller en stor rolle i det franske samfund, måske fordi den har været en politisk kampplads i meget højere grad end fx i Danmark. I over 100 år kæmpede den katolske kirke og den verdslige stat om kontrollen over skolen, og det blev staten, der vandt. Det er en vigtig opgave for skolen at være en so-

cial elevator, der skal transportere et ungt menneske opad i samfundet. Men elevatoren kører ikke i de høje boligblokke i forstæderne. En af de unge udtrykte det sådan her over for en avis: "Den sociale elevator er gået i stykker, så jeg tager trappen". I hans tilfælde betød det, at han klarede sig ved kriminalitet.

Statistikken taler sit tydelige sprog: Børnene fra ghettoforstæderne forsommer mere end børnene andre steder. De dumper hyppigere. Færre fuldfører en skoleuddannelse. Der har ikke i de seneste 15 år været så få arbejderbørn på de højere læreanstalter, som der er i dag.

Forklaringerne er flere: Børnene i ghettoforstæderne har et dårligt udgangspunkt, fordi de kommer fra ikke-boglige, ofte hårdt belastede miljøer. Skoleklasserne er overfyldte, og lærerne er meget unge og uerfarne. I de udsatte forstæder uden for Paris er omkring en tredjedel af lærerne under 30 år. De ældre, mere erfarne lærere styrer deres karriere uden om skolerne med landets vanskeligste og somme tider voldelige elever.

Der er gjort forsøg på at rette op på skævhederne. For næsten 25 år siden blev der gennemført et system med "højt prioriterede uddannelseszoner". Det gik ud på at give flere penge til uddannelse i de områder, der har mindst og gøre en ekstra pædagogisk indsats der. Men resultaterne har været omdiskuteret. En kritisk rapport fra sidste år kom til

den konklusion, at systemer med de særlige zoner ikke har haft nogen positiv virkning på elevernes resultater.

Præsident Chirac brugte i sin tv-tale den 14. november den vending, at "alle børn er republikkens børn". En parisisk taxa-chauffør med indvandrerbaggrund omskrev det over for mig til, at alle børn er blomster, men det afhænger af den jord, de kommer til at vokse i, om de bliver smukke eller ej.

Undtagelsesloven

Det har ulmet længe i ghettoforstæderne. Alligevel overrumpede optøjerne de franske myndigheder. Politiet med skjolde og tåregas og brandfolk med slanger og skumslukere kom til kort over for de unge. Som nætterne gik, meldte kravet sig om en mere effektiv indsats. Det kom fra folk i forstæderne, som fik deres dyrt købte – og måske ikke forsikrede – bil brændt af. Det kom fra franskmænd, der frygtede, at urolighederne ville brede sig til deres fredelige boligkvarter. Det kom fra borgmestre af alle partifarver og særlig markant fra borgerlige politikere. Nogle højrefløjspolitikere krævede militæret sat ind.

En meningsmåling i avisen *La Libération* viste, at 71 pct. af de adspurgte var utilfreds med regeringens håndtering af urolighederne i de første par uger.

Så den 7. november gav premier-

minister Dominique de Villepin et interview til fransk tv og erklærede at der skulle findes "en fast og retfærdig løsning". Samme dag døde en ældre mand, som var blevet slået ned af en af de unge uromagere. Det faste i regeringens politik bestod i, at den vakte en 50 år gammel lov om undtagelsestilstand til live og satte 1500 ekstra politifolk ind. Det retfærdige var en række sociale hjælpeforanstaltninger – mere om dem senere.

Det er en lov fra 1955, regeringen har pustet nyt liv i. Den blev gennemført i den turbulente tid, da Algeriet kæmpede for sin uafhængighed, og den er ikke blevet brugt siden i Frankrig. Loven giver de lokale myndigheder mulighed for at gennemføre udgangsforbud, og det var, hvad Villepins regering havde brugt for. Da urolighederne var på det højeste, benyttede 32 byer sig af muligheden for at forbyde unge at være ude om natten.

Loven blev også brugt til at gennemføre et forbud mod demonstrationer og sammenstimlen i Paris i weekenden 11. til 13. november. Det var en lang weekend, fordi franskmændene holder fri på årsdagen for våbenstilstanden i Den første Verdenskrig den 11. november, og politiet frygtede, at de unge fra forstæderne ville bruge de tre fridage til at slå til inde midt i Paris. De sagde, de havde opsporet en livlig trafik på mobiltelefoner og internet om planlagte aktioner i den franske hoved-

stad. Men de tre fridage forløb roligt, og urolighederne i forstæderne begyndte også at klinge af, og de døde helt ud den følgende uge.

En meningsmåling viste, at 73 pct. af franskmændene støttede udgangsforbudene. Men der var også kritik. I mange belastede forstæder, hvor der kun havde været få tilfælde af brændte biler, frygtede beboerne, at de ville blive sat under administration. Mange af dem kommer fra Algeriet, og det vakte dårlige minder, at de blev behandlet ligesom deres bedsteforældre.

Flere juridiske eksperter mente, at regeringen skød spurve med kanoner, for republikken var ikke i fare, sagde de. Nogle politiske kommentatorer fortolkede først og fremmest regeringens skridt som et signal til vælgerne om fasthed. *Le Monde* skrev i en leder, at premierministeren havde tabt hovedet og demonstreret, at han endnu ikke havde "en statsmands nerver".

Den socialistiske opposition i Nationalforsamlingen holdt en bemærkelsesværdig lav profil. Måske fordi den i virkeligheden var enig med regeringen, måske fordi den også kunne læse meningsmålingerne, og endelig fordi den netop i de dage havde travlt med et internt opgør.

Da undtagelsesloven efter en uges forløb skulle forlænges i tre måneder ved en afstemning i nationalforsamlingen, stemte socialisterne dog imod.

Social hjælpepakke

Undtagelsesloven var den "faste" del af regeringens svar på urolighederne. Den "retfærdige" del bestod i en social hjælpepakke til forstæderne. Et element i den pakke var, at der skulle oprettes flere såkaldte økonomiske frizoner. Det er en udbygning af en meget vellykket ordning, der går ud på, at virksomheder, der vil slå sig ned i ghettoforstæderne, bliver fritaget for skat og sociale omkostninger i en årrække. Til gengæld skal en tredjedel af de ansatte komme fra de hårdt belastede forstæder.

Der fandtes 85 af den slags zoner før urolighederne, og i dem var der oprettet 15.000 nye virksomheder med 60.000 nye jobs. Det er en større succes, end man havde regnet med, da ordningen blev gennemført, og det bekræfter, at det ikke er flere overførselsindkomster til den enkelte, der er brug for, men økonomisk vækst og arbejdspladser. Problemet med ordningen er, at den er geografisk begrænset til de zoner, der bliver etableret. Derfor var regeringens udspil under urolighederne, at der skal oprettes nye frizoner – 15 bliver det til. Den løsning er alle tilfreds med.

Derimod er der stor diskussion om et andet element i regeringens krisepakke, nemlig den del, der går ud på, at unge skal kunne forlade skolen, når de er 14 år i stedet for som nu 16 år. Tilhængerne af ord-

ningen fremhæver, at unge, der alligevel ikke passer deres skole og oplever skolegangen som en uendelig række af nederlag, har meget bedre af "at komme ud og arbejde".

Men, siger kritikerne, hvor skal de finde arbejde? Det er jo netop manglen på arbejde, der er problemet. Kritikerne er desuden betænkelige ved, at man opgiver tanken om en enhedsskole for alle til og med 16 år. De frygter, at de vanskeligt stillede unge får det endnu sværere.

Politik

Indenrigsminister Nicolas Sarkozy har spillet en helt særlig rolle i forstads-krisen. Han er den mest forhådede mand i de høje boligblokke og i gårdene mellem dem, for han er "Frankrigs strisser nr. et", og han har kaldt nogle af de unge for "nøget pak" – *des racailles*.

Det kom han til at høre for under efterårets optøjer. Der var mange unge, der sagde, at urolighederne ville holde op, hvis Sarkozy trak ordet "pak" tilbage eller gik af. Men Sarkozy gjorde ingen af delene, tværtimod. Efter at uromagerne havde overhældt en handicappet dame i en bus med benzin og antændt bussen, sagde Sarkozy i en tale til politibetjente: "Når man sætter ild til biler, er man en bølle. Når man hælder en brændbar væske over en handicappet, er man en kriminel".

Når Sarkozy markerer sig så

stærkt, er det, fordi lov og orden sorterer under ham, og fordi det er hans stil. Men han har også et andet mål for øje, og det er, at en hård linje måske kan hjælpe ham frem til hans karrieres ultimative mål – nemlig at blive Frankrigs næste præsident i 2007. Franskmændene i almindelighed støtter hans linje. En meningsmåling midt under urolighederne viste, at 66 pct. mente han havde håndteret optøjerne rigtigt.

Men Sarkozy har en mægtig fjende i sit eget miljø, og det er præsident Chirac. Han kan ikke døje den lille energiske indenrigsminister, fordi han engang svigtede Chirac under en præsidentvalgkamp. Præsidenten vil derfor gøre alt for, at Sarkozy ikke bliver hans efterfølger, og hans trumfkort er ministerpræsident Dominique de Villepin.

Villepin har tjent Chirac troligt i mange år, og nu prøver præsidenten at få ham profileret som det bedste bud på Frankrigs næste præsident. Det er formentlig forklaringen på, at præsident Chirac selv spillede så tilbagetrukken en rolle under optøjerne. Han overlod scenen til Villepin, som også håndterede krisen med stor værdighed. Selv mange unge i forstæderne er positivt stemt over for ham.

Internt i regeringen har det knaget voldsomt, men de to rivaler Sarkozy og Villepin har været tvunget til at arbejde sammen, dels for at opretholde en samlet front over for uromagerne, men også for at dæm-

me op for en højrefløjspolitiker som Jean Marie Le Pen. Han overraskede alle ved det seneste præsidentvalg i 2002 og nåede frem til anden valgrunde, og meningsmålinger viser ikke overraskende, at Le Pen er gået frem under urolighederne.

Han har foreslået, at alle udlændinge fratages offentlig hjælp. Den skal kun gå til "franskmænd", siger han, og argumentet er, at det er "franskmændene", der selv betaler til de offentlige kasser via skatten. Han vil også have det gjort sværere for udlændinge at blive franske statsborgere.

Sarkozy forsøgte at hamle op med Le Pen ved at true med, at alle udlændinge, der har deltaget i urolighederne, skal udvises af landet, også selv om de har en lovlig opholdstilladelse. Han trak senere i land og sagde, at det ikke gælder mindreårige. Af de i alt 3000 anholdte var der 120 udlændinge.

Medierne

De franske medier – især tv – havde deres problemer med, hvordan de skulle dække urolighederne. Da de havde varet et par dage, begyndte et par af tv-stationerne at pålægge sig selvcensur. De besluttede ikke at oplyse, hvor mange biler, der blev stukket i brand i de forskellige forstæder, for de havde fået en fornemelse af, at der var gået sport i ildspåsættelser. Hvis de unge i en forstad hørte, at der var brændt flere

biler i naboforstaden end i deres egen bydel, så kunne man være ret sikker på, at de gik endnu hårdere til den den næste nat. Samme tv-stationer blev også meget tilbageholdne med at vise billeder af de brændende bil, efter at et kamerahold havde været ud for at nogle unge havde sat ild til et par biler bare til ære for tv-holderet.

Selvcensuren har givet anledning til meget debat. De tv-stationer, der valgte ikke at lægge nogen begrænsninger på deres dækning, beskylder de andre for at gå regeringens ærinde, altså at nedtone konflikten.

De unge uromageres forhold til pressen er ambivalent. De vil naturligvis ikke stå frem med navn og adresse eller ansigterne fri for hæfter, for så finder politiet dem. Det samme gælder deres familie. Der er også flere tilfælde, hvor de unge har forulempet tv-holder, der prøvede at finde ud af, hvem de var. På den anden side vidste uromagerne også godt, at de var afhængige af især tv. De ville have de brændende biler vist i nyhedsudsendelserne i primetime, for det var den måde, deres protest nåede ud på.

Udenlandsk presse dækkede urolighederne tæt og ikke altid efter

franskmændenes smag. Den amerikanske tv-station CNN bragte et kort i deres nyhedsudsendelser, der fik det til at se ud som om hele Paris stod i brand, og at det var farligt for turister at tage til den franske hovedstad. Bortset fra at det kunne koste turistindtægter, så oplever franskmændene det som meget ubehageligt at få det image, at deres land er så plaget af sociale spændinger, at det er for risikabelt at besøge det.

Frihed, lighed, broderskab?

En britisk avis havde under optøjerne en forside med disse fire ord i stor opsætning "FRIHED, LIGHED og BRODERSKAB – og VIRKELIGHED?", underforstået, at virkeligheden for beboerne i ghettoforstæderne ikke lever op til de flotte principper fra den franske revolutions tid. Sådant en forside sårer franskmændene, men i al sin forsimplede enkelthed rummer den god del af forklaringen på, hvorfor Frankrig brændte i efteråret 2005.

Connie Pedersen er journalist på TV-Avisen og studerer fransk på Københavns Universitet

Tyskland: Regeringsskifte med grundlovsproblemer

Jan Bo Hansen

Den rød/grønne regering gled smertefrit over i en stor koalition. Men det væsentligste resultat af det tyske valg var den udvidelse af kanslerens ret til at fremkalde nyvalg, som Gerhard Schröder satte igennem

Landdagsvalget i Nordrhein-Westfalen den 22. maj 2005 blev den ventede sejr til CDU. Med en fremgang på 7,8 procent kunne CDU's formand, Jürgen Rüttgers, gå i gang med at danne regering sammen med det liberale parti, FDP. Fire dage senere trådte den socialdemokratiske ledelse samlet tilbage. CDU's sejr efterfulgte en tilsvarende sejr ved landdagsvalget i Schleswig-Holstein.

Under valgkampen i Nordrhein-Westfalen havde Socialdemokratiet ved dets formand, Franz Müntefering, foretaget et abrupt sving til venstre og ivret mod græshoppekapitalismen. Det havde altså ikke hjulpet. Det var ikke uventet og måske ikke vor opmærksomhed værd.

Når datoen, den 22. maj 2005, alli-

gevel fik en større betydning i den forbundsrepublikanske historie, skyldes det de følgende begivenheder: Allerede ved offentliggørelsen af valgresultatet meddelte Franz Müntefering, at forbundskansleren ville foranledige et nyvalg, og samme aften gik Gerhard Schröder på skærmen med en meget formelt udformet erklæring, der efter en fremhævelse af reformpolitikens nødvendighed sluttede:

“For den fra mit synspunkt nødvendige fortsættelse af reformerne betragter jeg det netop nu som nødvendigt med en klar støtte fra et flertal af tyskerne. Derfor betragter jeg det som min pligt og mit ansvar som forbundskansler at arbejde for, at forbundspræsidenten gør brug af grundlovens muligheder for at

fremkalde nyvalg til den tyske Forbundsdag så hurtigt som muligt, realistisk til dette efterår.”

Det kom bag på den øvrige socialdemokratiske partiledelse, der ikke var blevet inddraget i disse overvejelser. Men det blev hilst velkommen fra oppositionen, der stod til en komfortabel valgsejr. Opinionsmålingerne gav CDU/CSU 44% mod 28% til SPD. At socialdemokraterne skulle være i stand til at lukke dette hul, var der ingen forventning om. Der var i den følgende tid enighed blandt iagttagerne, som det hedder, om at Gerhard Schröder havde begået en alvorlig fejl og ville blive straffet ved valget. Han havde begået selvmord af frygt for døden.

Uægte mistillidsvotum

Der var imidlertid det problem, at kansleren ikke kan udskrive nyvalg før tiden: Medlemmerne af Forbundsdagen er valgt for fire år, som det fremgår af art. 39 (1): “Nyvalg finder sted tidligst seksogfyrre, senest otteogfyrre måneder efter valgperiodens begyndelse.”

Men kansleren kan jo komme i en situation, hvor han har mistet flertallet og derfor ikke længere kan regere. Opløsningen af Forbundsdagen før tiden reguleres af grundlovens artikel 67 og 68. Forbundsdagen kan udtrykke sin mistillid til kansleren men må i så fald pege på en anden kansler, som det forudses i art. 67 (1):

“Forbundsdagen kan kun udtale mistillid til forbundskansleren således, at den med et flertal af sine medlemmer vælger en efterfølger og anmoder forbundspræsidenten om at afskedige forbundskansleren. Forbundspræsidenten må efterkomme anmodningen og udnævne den valgte.”

Det er en konstruktiv mistillidsdagsorden, som den blev fremsat i 1982, da Helmut Kohl afløste Helmut Schmidt. Forbundskansleren kan også selv bede om forsamlings tillid. Hvis han får et flertal, er der jo ingen problemer, i det mindste ikke i denne sammenhæng. Willy Brandt bad om Forbundsagens tillid i 1972, Gerhard Schröder koblede spørgsmålet om tyske deltagelse i Kosovo-krigen sammen med en tillidsafstemning for at disciplinere medlemmerne af sit eget parti.

Hvis han ikke opnår et flertal, er proceduren beskrevet i grundlovens artikel 68 (1): “Finder forbundskanslerens anmodning om at udtale tillid ikke tilslutning hos et flertal af Forbundsagens medlemmer, kan forbundspræsidenten på forbundskanslerens forslag opløse Forbundsdagen inden for 21 dage.”

Forbundspræsidenten kan altså kun udskrive nyvalg efter henstilling fra forbundskansleren, der kun må udtale denne henstilling efter at have konstateret et flertal imod sig eller – og det er det springende punkt – efter at have konstateret, at han befinder sig i en situation, hvor

han ikke er i stand til at gennemføre væsentlige dele af sin politik. Disse begrænsninger skyldes erfaringerne fra Weimarrepublikkens sidste tid, eller i det mindste hvad Forfatningskonventet i årene 1948-49 betragtede som erfaringerne fra Weimarrepublikkens sidste tid. Disse erfaringer kan jo fortolkes på vidt forskellig vis.

Hvordan det end forholdt sig: Den 1. juli bad Gerhard Schröder Forbundsdagen om at udtale sin tillid i et "uægte tillidsvotum". At hans handlemåde ikke var uomstridt, fremgik af afstemningsresultatet: 151 medlemmer, af dem 105 socialdemokrater og 46 grønne, udtalte deres tillid til kansleren. 148 medlemmer, 140 socialdemokrater og 8 grønne afholdt sig fra at stemme. 296 stemte imod.

Hermed kunne kansleren konstatere, at han havde et flertal mod sig. Han henvendte sig til forbundspræsident Horst Köhler og bad ham udskrive nyvalg i overensstemmelse med grundlovens artikel 68. Horst Köhler fik også et internt papir, hvoraf det fremgik, at en lang række politikere fra regeringskoalitionen var uenige i reformpolitikken. Dette papir blev i situationen betragtet som en hjælpeforanstaltning.

Først konflikten efter valget, da venstrefløjens parlamentariske leder Andrea Nahles i første omgang blev valgt som SPD's generalsekretær mod ledelsens ønske, og Franz Müntefering herefter trådte tilbage som

partiets formand, stillede papiret i et andet lys.

Horst Köhler trak sig herefter tilbage for at grunde over svaret. Den 21. juli, på den sidste dag i den frist grundloven giver ham, fremlagde han resultatet af sine overvejelser. I sin tv-tale tegnede han Forbundsrepublikkens situation i dystre farver og lagde vægt på den fremstilling af forholdene, Gerhard Schröder havde givet ham.

"Vort land står over for vældige opgaver. Vor fremtid og vor børns fremtid står på spil. Millioner af mennesker er arbejdsløse, mange i årevis. Forbundsrepublikkens og delstaternes finansielle situation befinder sig i en hidtil ukendt kritisk situation. Den bestående føderale orden er forældet. Vi har for få børn, og vi bliver stadig ældre. Og vi må hævde os i den globale, skarpe konkurrence."

Sådan lød de indledende strofer efter den tørre meddelelse om, at han havde opløst Forbundsdagen og fastsat valgdatoen til den 18. september. Det var altså i høj grad en politisk begrundelse med henvisning til politiske kriser og problemer af den mest forskelligartede karakter. Det var kanslerens vurdering af den politiske situation, der måtte lægges til grund, som det var sket i 1983.

Fortilfælde

Der er imidlertid (mindst) to præcedenstilfælde. Den 20. september

1972 stillede forbundskansler Willy Brandt tillidsspørgsmålet, som han havde gjort det tidligere på året. Afstemningen fulgte i overensstemmelse med grundlovens krav to dage senere, den 22. september.

Det skete efter en periode med konflikter i regeringspartiet FDP, afvandring fra regering til opposition, forårsaget af Brandt-regeringens Østpolitik. En mistillidsdagsorden, som CDU's leder, Rainer Barzel, havde indgivet, blev forkastet af Forbundsdagen (af hvis medlemmer to var bestukket af det østtyske Ministerium for Statsikkerhed). SPD's medlemmer af Forbundsdagen holdt sig borte fra afstemningen den 22. september. Hermed kunne Willy Brandt konstatere et flertal mod sig og henvendte sig til forbundspræsidenten Gustav Heine-mann, der opløste Forbundsdagen og udskrev nyvalg til den 19. november.

Denne fremgangsmåde førte til nedsættelsen af en forfatningskommission, hvis flertal opfordrede til at give Forbundsdagen ret til at opløse sig selv. Dette synspunkt fandt imidlertid ikke flertal i Forbundsdagen, hvorefter debatten døde hen.

Ti år senere blev spørgsmålet igen aktuelt. Den 1. oktober 1982 indbragte CDU et konstruktivt mistillidsvotum til kansleren, Helmut Schmidt, og foreslog et alternativ, Helmut Kohl. Han blev valgt og skulle efter grundlovens bestemmelser så regere perioden ud.

Helmut Kohl ønskede imidlertid at fremkalde et nyvalg. Den 17. december stillede CDU et såkaldt "uægte tillidsvotum" ved at undlade at stemme for kansleren. Hermed faldt han og henvendte sig til forbundspræsidenten, Karl Carstens, der udskrev valg til den 6. marts 1983. Karl Carstens, der var jurist, var selv i stærk tvivl om det medholdelige i kanslerens fremgangsmåde, men endte efter lange og svære overvejelser med at godkende den .

I dette tilfælde blev sagen indbragt for Forbundsforfatningsdomstolen i Karlsruhe, hvis dom fulgte den 16. februar 1983. Denne godkendte kanslerens handle-måde, men det skete med en række forbehold og præciseringer. Der måtte eksistere en påviselig "tilstand af ustabilitet mellem forbundskansler og Forbundsdag". Kansleren kunne ikke udvælge sig et velegnet tidspunkt for et valg og derefter lade sig nedstemme i Forbundsdagen for at fremkalde det.

Tre af forfatningsdomstolens otte medlemmer afgav dissens. Den ene af dissenterne, den kendte statsrets-ekspert Joachim Rottmann, beskrev alle tre forfatningsorganers handlinger som stridende mod grundloven og sluttede sin konklusion med ordene: "Forbundsdagsvalget burde efter min overbevisning ikke finde sted. Dette burde være udtalt af Forbundsforfatningsdomstolen. Den af mig fremførte opfattelse er i overensstemmelse med den af det over-

vejende flertal af tyske statsretseksperter udtalte opfattelse, som jeg forudsætter bekendt.”

De mange forbehold var baggrunden for Helmut Kohls senere handlinger, da han i 1990 havde brug for at fremskynde valget på grund af den tyske genforening. Han kunne have brugt samme fremgangsmåde som i 1982 men valgte i stedet at gennemføre en særlovgivning med to tredjedele af forbundsdagsmedlemmernes stemmer.

Kanslerdemokrati

Også efter Gerhard Schröders anvendelse af artikel 68 blev sagen ført til forfatningsdomstolen i Karlsruhe. Klagerne var to medlemmer af Forbundsdagen, der indbragte hver sin klage, Jelena Hoffmann fra SPD og Werner Schulz fra De grønne. Også to små partier, Familiepartiet og Det Økologisk-demokratiske Parti, klagede over forbundspræsidenten, men blev afvist.

Forfatningsdomstolen kom med sin dom den 25. august. Som i tidligere tilfælde var der medlemmer, der afgav dissens. Hans-Joachim Jentsch afveg fra selve dommen, Gertrude Lübke-Wolff kun fra begrundelsen.

Domstolen kom til det resultat, at man “ikke entydigt kunne foretrække en anden vurdering” end den, forbundskansleren havde lagt til grund. Denne formulering er overtaget fra dommen i 1983. Det helt

afgørende spørgsmål var forbundskanslerens bedømmelse af den situation, han befandt sig i.

“Om kansleren råder over et pålideligt parlamentarisk flertal, kan kun til dels bedømmes udefra”, hedder det i de indledende bemærkninger til dommen. Man må altså indskrænke sig til at bedømme, om begrundelsen virker “plausibel”. Her fandt domstolen det plausibelt, at Agenda 2010 og Hartz IV havde skabt vanskeligheder af et sådant omfang, at kansleren ville have vanskeligt ved at gennemføre sin politik. Franz Müntefering havde før landdagsvalget i Nordrhein-Westfalen advaret ham om de interne problemer, der ville opstå i SPD efter et nederlag.

Også denne vurdering tog forfatningsdomstolen med i sine overvejelser. Det var ikke kun et spørgsmål om kommende afstemningsnederlag: Også hvis kansleren kom i en sådan situation, at han måtte give afkald på at gennemføre dele af sin politik, fordi han på forhånd kunne forudse de vanskeligheder, der kunne rejse sig, kunne man sige, at hans parlamentariske grundlag var truet. Synspunktet er politisk og subjektivt og henleder endnu en gang opmærksomheden på, at juraen heller ikke er den mest eksakte af alle videnskaber.

Werner Schulz kritiserede domstolens afgørelse for i praksis at give Forbundskansleren en ret til at udskrive valg – eller i det mindste tage

initiativet til det – som Forbundsda-
gen ikke havde. Hermed var vægt-
ningen af de forskellige organer for-
skudt fra det parlamentariske demo-
krati til kanslerdemokratiet, uden at
spørgsmålet var blevet diskuteret i
de relevante organer.

Valgkampen havde imidlertid ikke
afventet denne erklæring. Allerede
den 22. maj, umiddelbart efter kans-
lerens erklæring i tv, gik valgmaski-
neriet i gang, og da Forfatnings-
domstolens dom faldt, havde det
kørt i tre måneder. Hvad resultatet
havde været, hvis forfatningsdomsto-
len var kommet til det resultat, at
kanslerens og forbundspræsiden-
tens beslutning var et brud på
grundloven, er ikke let at sige. I
praksis ville en sådan afgørelse have
kastet forbundsrepublikken ud i en
krise af endnu uset omfang.

Mobilisering

Valgkampen blev furiøs. Når Ger-
hard Schröder havde besluttet sig
for at fremskynde valget et år og
overtalt Franz Müntefering til at føl-
ge sig, lå det vel dels i de begrundel-
ser, forbundspræsidenten modtog,
dels i denne politikers natur: Hans
rette element var valgkampen, ikke
forvaltningen af nedskæringer, hel-
ler ikke selv om de blev forklædt
som reformer og solgt med henvis-
ninger til nødvendigheden af at sik-
re vore børns fremtid, som forbunds-
præsidenten sagde.

Valgkampen blev fortsat til det sid-

ste, de sidste par dage som plejer at
være fredlyst blev inddraget. Også
lørdag aften var der valg møder. Dri-
vende kraft var SPD, drivende kraft i
SPD var Gerhard Schröder. Hos alle
involverede var der en følelse af
kamp, politisering af alle emner,
mobilisering af alle kræfter. Allige-
vel lå stemmeprocenten under val-
get i 2002: Den subjektive fornem-
melse hos aktørerne var altså ikke i
overensstemmelse med den reelle
følelse i valgfolket.

Ved valgkampens begyndelse lå
CDU/CSU langt over SPD, ved valg-
kampens afslutning var forspringet
(næsten) sat overstyr. To temaer
bragte uorden i CDU's valgkamp.
Partiet var ikke enig med sig selv om
merværdiafgiften, men skabte en
vag fornemmelse af kommende
ulykker i vælgerbefolkningen. For
det andet introducerede Angela
Merkel skatteeksperten Paul Kirch-
hof, en liberal med sine egne forslag
til skattereform, som medlem af sit
kompetenceteam. Han var Angela
Merkels opfindelse.

Fra CSU og store dele af CDU
blev hans ideer pure afvist, og han
blev påmindet om at fremføre parti-
ets politik. Det drømte han ikke om.
På det intellektuelle plan var han en
berigelse af valgkampen, men forvir-
ringen i partiets lavere niveauer var
lige så stor som irritationen i de hø-
jere.

Det liberale parti FDP havde de
største forventninger om at indgå
som juniorpartner i den kommende

regering med CDU. Det lykkedes Wolfgang Gerhardt at positionere sig som kommende udenrigsminister, mens partiets formand, Guido Westerwelle, måtte strides med Hans Otto Solms om den anden regeringspost. Partiet stod i lang tid til at få et dårligt valg, og partiets honorarieres havde også udpeget den skyldige, nemlig Westerwelle. Først til sidst tog partiets tilslutning fart, og Westerwelle kunne med forbavselse konstatere, at han hørte til blandt vinderne. Han var nu i stand til at forvise sin evige rival, Wolfgang Gerhardt, til posten som leder af Friedrich-Naumann-stiftelsen og selv overtage ledelsen af forbundsdagsgruppen.

De Grønne var klemt af de syv års regeringsansvar og havde vanskeligt ved at positionere sig mellem SPD og det ny Venstreparti. Loyaliteten hos partiets vælgere i det særlige (aldersbestemte) grønne fragment holdt også denne gang. Umiddelbart efter valget lod Joschka Fischer forstå, at han trak sig tilbage fra aktiv politik.

Gerhard Schröders overraskende beslutning om at fremkalde nyvalg tvang Oskar Lafontaine og Gregor Gysi til at handle. Det var ikke planen at lægge det ny vesttyske venstreparti WASG sammen med det østtyske regionalparti PDS, men nu var der intet alternativ.

To dage efter Schröders erklæring meddelte Oskar Lafontaine, at han trådte ud af SPD. Det ny Linkspar-

tei, som i det væsentlige er en udvidet version af PDS, kom tilbage som fraktion i Forbundsdagen. PDS' skisma, sammenstødet mellem det østtyske regionalparti og den vesttyske venstreradikalisme er nu udvidet med endnu et miljø, der ikke så let vil blande sig med de andre, det venstresocialdemokratiske fagforeningsmiljø i IGMetall.

Bred koalition

Da resultatet blev gjort op, var forskellen mellem de to store partier skrumpet ind til 1,0 procent.

I CDU og CSU var skuffelsen stor, ønsket om at finde en syndebug ligeledes, men uanset hvordan man bedømte Angela Merkels indsats i valgkampen, var hun ubestridt partiets leder og kanslerkandidat. De tre ministerpræsidenter, der fra tid til anden var på tale som erstatninger eller efterfølgere, Hessens Roland Koch, Niedersachsens Christian Wulff og Bayerns Edmund Stoiber, kapedes om at udvise loyalitet. Et alternativ til Merkel var ikke i syne.

Alt pegede nu på en stor koalition mellem CDU/CSU og SPD. På valgaftenen gjorde Gerhard Schröder et behjertet forsøg på at henvise Angela Merkel til andenpladsen, men da det stod klart, at CDU og CSU fastholdt hendes kandidatur, trak han sig tilbage til en hjælpende funktion. Koalitionsaftalen viste en næsten ubrudt kontinuitet fra den socialdemokratisk/grønne regering.

Den almindelige vurdering var, at SPD havde måttet acceptere en kansler Angela Merkel men været i stand til at få sin politik med over i den ny regering.

Kritikken fra liberale dele af CDU, især fra Friedrich Merz, var hård, men Angela Merkel lod sig ikke mærke med den. Når alt kommer til alt, bestemmes regeringens politik ikke af regeringserklæringer. Direkte adspurgte sagde Gerhard Schröder, at han ikke havde læst den og tilføjede, at det samme gjaldt den forrige aftale, som han selv havde forhandlet med De Grønne. Når man kommer over et vis niveau, behøver man ikke længere læse de aftaler, man forhandler. Regeringens politik skabes af behovet for at løse de problemer, der opstår undervejs.

Men væsentligst var den ændring i

den politiske praksis, som Gerhard Schröders ønske om nyvalg har medført: Selvom grundloven stadig ikke giver kansleren ret til at udskrive nyvalg, var det alligevel lykkedes ham. Regeringen Schröder havde udnyttet de muligheder, der lå i grundlovens bestemmelser, og forfatningsdomstolen havde yderligere udvidet disse muligheder.

Dermed er den balance mellem regering og parlament, som blev tilstræbt i 1949, i det mindste forrykket. Forfatningsdomstolen indskærpede ganske vist, at beslutningen 2005 på ingen måde betød, at kansleren havde tiltaget sig ret til at opløse Forbundsdagen og udskrive nyvalg. I praksis var det sket.

Jan Bo Hansen er journalist på Weekendavisen

EU og menneskerettighederne i Tyrkiet

Birgit Lindsnæs og Kristine Yigen

Kravet om at skulle leve op til Københavnerkriterierne har motiveret og sat fart på Tyrkiets reformbestræbelser, men det tager tid at beskytte det enkelte individs rettigheder

I dagene op til påbegyndelsen af EU's optagelsesforhandlinger med Tyrkiet den 3. oktober 2005, såede flere europæiske ministre tvivl om hvorvidt Tyrkiet vil være i stand til at udvikle sig til et land, som kan opfylde EU's optagelseskriterier. Den seneste tids begivenheder forstærker nok dette indtryk. Der er mange forskellige argumenter for hvorfor et tyrkisk medlemskab af EU måske kan være problematisk. Nogle er politisk og ideologisk begrundede, mens andre tager udgangspunkt i menneskerettighederne.

Men hvordan ser det egentligt ud med menneskerettighederne i Tyrkiet? Hvilke fremskridt er der i virkeligheden tale om, når den tyrkiske regering argumenterer for, at den er i gang med et større reformarbejde med henblik på at sikre overensstemmelse mellem tyrkisk lovgivning

og internationale menneskerettighedsinstrumenter?

Ser man på i hvor høj grad Tyrkiet formelt har forpligtiget sig til at efterleve de internationale menneskerettighedsstandarder samt på de reelle fremskridt, der kan måles i forhold til gennemførelse, så ser situationen bedre ud på papiret end den reelle gennemførelse indtil videre har tegnet sig.

Tyrkiet har siden 1953 har tiltrådt en række menneskerettighedskonventioner i både FN og Europarådet. Denne systematiske tiltrædelse af de centrale menneskerettighedskonventioner er led i Tyrkiets forsøg på at nærme sig EU og indgår desuden i EU's krav til ansøgerlande om, at de skal tilpasse landenes lovgivning, så den bliver i overensstemmelse med internationale og europæiske menneskerettighedsstandarder.

Tiltrædelsen af menneskerettighedskonventionerne tegner i sig selv et billede af skiftende tyrkiske regeringer, som har haft integration i Europa på dagsordenen. Vi ved alle, at Kemal Atatürk ønskede Tyrkiet integreret i Europa. Turgut Özal (1983-1993), den højre konservative regeringsleder, gjorde også en stor indsats for at fortsætte denne linje.

I hans periode blev fire centrale menneskerettighedskonventioner undertegnet: konventionen mod diskrimination af kvinder, henholdsvis FN's og den europæiske konvention om forebyggelse af tortur samt det europæiske sociale charter. I samme periode anmodede Tyrkiet om optagelse i EF (1987), hvilket ledte til, at Tyrkiet blev medlem af toldunionen. Det er nok ikke helt tilfældigt, at de fire konventioner blev tiltrådt i samme periode, som Tyrkiet indsendte en ansøgning til EF.

1990'erne var derimod en turbulent periode for Tyrkiet. Den bar præg af politisk forvirring, indadvendthed og kampe mellem det magtfulde militær og PKK. Denne periode medførte ingen markante formelle eller reelle fremskridt for menneskerettighederne. Kun én vigtig, men kontroversiel konvention, nemlig konventionen om børns rettigheder, blev tiltrådt i denne periode. Det skete lige efter at Refah-partiet, der havde en religiøs-konservativ dagsorden, kom til magten.

Til gengæld blev flere yderst kon-

troversielle konventioner og tillægsprotokoller tiltrådt i 2004, bl.a. blev to tillægsprotokoller vedrørende afskaffelse af dødsstraf og en tillægsprotokol til konventionen om civile og politiske rettigheder, der giver tyrkiske statsborgere adgang til at klage over den tyrkiske stat til FN's menneskerettighedskomité. USA og Kina har fx ikke tiltrådt disse tillægsprotokoller til FN-konventionerne.

Desuden tiltrådte Tyrkiet mellem 2002 og 2005 en række FN-konventioner mod racediskrimination, om beskyttelsen af børn i væbnede konflikter, beskyttelse af børn i forbindelse med prostitution, børnehandel og pornografi samt beskyttelse af migrantarbejdere og deres familiers rettigheder.

Alt dette skete inden EU den 17. december 2004 skulle beslutte, om EU ville påbegynde optagelsesforhandlinger med Tyrkiet.

Mange reformer

Som potentielt medlem af EU skal Tyrkiet opfylde de såkaldte Københavnerkriterier. De består af en række politiske, økonomiske og juridiske krav. Bl.a. skal ansøgerlandene have en stærk og stabil offentlig forvaltning og domstole, som kan beskytte demokratiet, retsstaten og landenes mindretal samt kunne sikre landets integration i markedsøkonomien. Derudover skal national lovgivning tilpasses EU's regelsæt – det såkaldte EU-Aquis. Aquis'et omfat-

ter 26.000 retsakter og en drejebog for forhandlinger, som omfatter 31 kapitler bestående af 80.000 sider. Ansøgerlande skal bevise, at de har kapacitet til at gennemføre disse krav, når og hvis de bliver godkendt til at kunne optages som fuldgældende EU-medlemmer.

Kravene har i høj grad motiveret og sat fart på Tyrkiets reformbestrebelse. Tyrkiet har foreløbig gennemført en forfatningsreform, der bl.a. vedrører afskaffelse af dødsstraf i fredstid, lanceret en række reformpakker, som omfatter vedtagelse af en ny straffelov, en ny presselov og en ny foreningslov. Derudover er brug af kurdisk i radio- og tv samt i undervisning i skoler blevet lovliggjort, militærets indflydelse på det politiske liv er formelt blevet reduceret, og der er indført bestemmelser om ejendomsrettigheder for ikke-muslimske religiøse grupper.

Der er endvidere igangsat reformer af politi og domstole, som skal forbedre retssikkerheden. Bl.a. gennemføres der, med bistand fra EU og Danmark, uddannelse af politi i menneskerettigheder.

Samtidig er der diskussioner af, hvorvidt Tyrkiet skal etablere en national uafhængig menneskerettighedsinstitution og en ombudsmand. Denne diskussion er ikke let, og de tyrkiske myndigheder har skullet overbevise om, at en offentlig høring af udkast til lovgivningen er et væsentligt element for at sikre forankring af loven både i den offentli-

ge forvaltning og blandt civilsamsfundsorganisationerne.

Åbenhed om lovgivningsprocesser er et nyt fænomen i Tyrkiet, og udfordringerne hermed afspejler også et generelt problem, nemlig at den tyrkiske regering og myndighederne skal tilpasse sig nye, åbne tider, som kræver transparens og dialog. Den tyrkiske forvaltning er stadig beholden over for at tage skridtet fuldt ud, måske fordi det er svært at forstå og acceptere, at monitorerings- og klagebehandlingsinstitutioner på en gang skal fungere uafhængigt og balanceret, samtidigt med at de skal overvåge menneskerettigheder og retssikkerhed. Indtil videre er disse initiativer gået mere eller mindre i stå og det må stå hen, om det kan lykkes at etablere denne type klagebehandlingsinstitutioner inden for nær fremtid.

Alt i alt må vi dog konkludere, at det ser ud som om Tyrkiet er på et positivt spor i forhold til at sikre menneskerettighederne. Landet er i gang med at vedtage ny lovgivning samt reformere eksisterende lovgivning og institutioner på en række centrale områder, hvor en ændret lovgivning er en forudsætning for at kunne forbedre den reelle menneskerettighedsbeskyttelse.

Tyrkiet er dermed også på vej til at forpligtige sig til at følge de internationale menneskerettighedsstandarder i en grad, der må siges at være på linje med de andre nye EU-lande, som også først for nylig har

afskaffet dødsstraffen og som heller ikke alle (endnu) har etableret stærke og uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner.

Menneskerettighederne

Vendes blikket mod den reelle beskyttelse af menneskerettighederne, er fremskridtene desværre ikke så tydelige. Det tager tid at beskytte det enkelte individs rettigheder, og mange observatører spår, at der nok vil gå endnu mindst ti år, før Tyrkiet vil leve op til disse krav.

Menneskerettighedsrapporter fra 2005 dokumenterer, at der stadig begås ulovlige drab i det sydøstlige Tyrkiet, at der var næsten 1.000 rapporterede tortursager i 2004, at retten til en retfærdig rettergang ikke konsekvent respekteres af myndighederne, at arrestationer undertiden foregår uden at den anklagede præsenteres for en dommer indenfor den tidsramme, der er angivet i loven samt at ytrings- og organisationsfriheden i nogen tilfælde stadig krænkes.

Eksempelvis bliver kritik af regeringen betragtet som "fornærmende" og kritikere retsforfølges. Personligheder som forfatterne Yasar Kemal og Orhan Pamuk eksemplificerer dette. Retten til at deltage i det politiske liv bliver heller ikke altid respekteret, og medlemmer enkelte partier som fx DEHAP (et kurdisk parti) og politiske aktører, særligt i det sydøstlige Tyrkiet, er blevet

tilbageholdt eller arresteret på grund af deres politiske arbejde. Ligeledes rapporteres der om diskrimination mod kvinder og etniske og religiøse minoriteter.

Endelig skal det nævnes, at der siden 1995 har været 964 sager mod Tyrkiet ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I 2004 var der 171 sager mod Tyrkiet ved domstolen, sammenlignet med 102 sager i 2002 og 142 sager i 2003. Tyrkiet blev dømt i 156 sager i 2004, sammenlignet med 76 sager i 2003 og 55 sager i 2002. Stigningen i sager er ikke nødvendigvis udtryk for en stigning i antal krænkelse, men kan være udtryk for forsinkelser i behandlingen af sager ved domstolen, og at krænkelse altså har fundet sted for et antal år siden. Derfor vil det også være centralt at monitorere udviklingen i denne statistik.

Den almene udvikling

Derudover står Tyrkiet over for en række økonomiske og sociale udfordringer, som måske bedre kan overvindes, hvis Tyrkiet i samarbejde med EU sætter særligt fokus herpå.

Ifølge UNDP's seneste *Human Development* rapport for 2005 rangerer Tyrkiet på en 94. plads ud af 177 lande. Tyrkiet vurderes til at være på det laveste niveau i det sydlige Europa. Her er det nok mest relevant at se på uddannelsesniveaue, hvor eksempelvis alfabetiseringsgraden er på 68 pct. i hele befolkningen (kom-

bineret folkeskole, ungdomsuddannelse samt højere uddannelse). Tallene er højere, hvis man ser på den yngre del af befolkningen. Ifølge UNICEF's tal fra 2004 går 93 pct. af alle børn i folkeskole, og alfabetiseringsgraden hos unge mellem 15-25 år er ca. 95 pct.

Igen peger disse tal på, at den fornuftige udvikling er i gang. EU burde måske derfor overveje, om EU – foruden en hånd til selve reformarbejdet – også burde yde særlig bistand til at hæve det generelle uddannelsesniveau. Ud fra den forudsætning, at uddannelse jo er *den* enkle forudsætning, der samlet set bidrager mest til et lands øvrige udvikling.

Samstemmende siger tyrkiske menneskerettighedsorganisationer, som vi har talt med, og som indimellem selv bliver anklaget for deres menneskerettighedsarbejde, at EU-processen har hjulpet dem, og at Tyrkiet fortsat bør forfølge EU-sporet. De mener, at de ved hjælp af international overvågning har fået større råderum til at presse grænserne for hvilke reformer, der kan gennemføres og hvad de offentligt kan sige. De mener også, alt andet lige, at en generel demokratiseringsproces er undervejs, men at EU kan fremskynde denne betydeligt. Det ses bl.a. ved, at tyrkiske NGO'er i højere grad end tidligere inviteres

til dialoger med regeringen om nye reforminitiativer.

EU-processen har på den måde udviklet sig til at udgøre et sikkerhedsnet for de tyrkiske civilsamsfundsorganisationer, der ydes beskyttelse, når de presser på for at Tyrkiet skal respektere menneskerettighederne.

Det er vanskeligt at spå om fremtiden i Tyrkiet. Nogle mener, at hvis EU-sporet mislykkes, så vil Tyrkiet vende sig mod de traditionelle kræfter i landet og udvikle sig til en religiøs eller nationalistisk stat.

Andre mener, at de næste ti års økonomiske udvikling vil gøre medlemskab af EU mindre betydningsfuldt, da Tyrkiets økonomiske situation på det tidspunkt vil være på højde med de andre EU-lande. Dette, koblet med den geografiske placering tæt på de største olieressourcer i verden, samt den tætte alliance med USA, vil under alle omstændigheder placere Tyrkiet centralt i international sammenhæng.

Spørgsmålet for Europa er om der ønskes et Tyrkiet integreret i Europa, hvor menneskerettigheder og demokrati stadig er i højsædet, eller om Tyrkiet skal gå sine egne veje, måske i andre alliancer?

Birgit Lindsnæs er leder af den Internationale Afdeling og Kristine Yigen er projektleder, Institut for Menneskerettigheder

Kosovo - en tvivlsom proces

Thomas Hjortsø

Forhandlinger om en ny stat i Europa er nu gået i gang, efter at det internationale samfund er besluttet på at få afklaret Kosovos fremtidige status. Så besluttet, at FN-rapporten, der banede vej for forhandlinger, ligner bestillingsarbejde

Allerede da den erfarne danske Balkan-diplomat Søren Jessen-Petersen kom til Kosovo som FN's chef, kunne man mærke, hvor det bar hen. På et af sine første pressemøder sagde han: "Der er grænser for, hvor længe man kan holde et sted i uvisshed."

Det var i august 2004 - nogle måneder efter, at yderligtgående albannere var gået til angreb på medlemmer af det serbiske mindretal med det resultat, at 19 blev dræbt og 4.000 fordrevet. Uroen i marts 2004 var den værste i Kosovo, siden krigen sluttede i 1999. Volden kom sandsynligvis som en reaktion på, at der ikke var udsigt til at få afklaret Kosovos fremtid, men også de manglende jobmuligheder spillede ind.

I Kosovos hovedby Pristina tænkte mange internationale medarbejdere, at reaktionen måtte blive, at en-

ten forstærker det internationale samfund sin indsats, eller også gør man det modsatte, nemlig trækker sig ud. Nu bagefter står det klart, at man valgte begge dele. Først sendte man flere soldater til NATO-styrken i Kosovo, KFOR.

Og bagefter begyndte man som den nyudnævnte Kosovo-chef, Søren Jessen-Petersen at tale om en løsning - at få afklaret Kosovos status i håb om, at det vil skabe stabilitet og mindske risikoen for vold, og med den bagtanke, at det internationale samfund kan reducere sin indsats i Kosovo. Der er også brug for de 18.000 soldater i KFOR-styrken andre steder - for eksempel i Irak eller Afghanistan.

KFOR havde været i landet, fra NATO rykkede ind i Kosovo i juli 1999, og lige siden havde man lagt problemet Kosovo ned i en skuffe. Dér blev problemet bedst opbevaret,

mente man, for på den ene side kunne man ikke ignorere, at 90 procent af de to millioner indbyggere i Kosovo – nemlig albanerne – vil have selvstændighed. Og især efter serbiske styrkers overgreb mod den albanske befolkning i 1998-99 var det udelukket at lade Kosovo vende tilbage til Serbien. Formelt var Kosovo ellers ifølge FN's resolution 1244 fra 1999 en del af Jugoslavien, der senere blev omdøbt til Serbien & Montenegro. Men reelt blev Kosovo styret af FN.

På den anden side var det også svært for de vigtigste aktører, Den Europæiske Union og USA, at svingte de demokratiske kræfter i Serbien ved at tage Kosovo fra Serbien – især efter at reformtilhængere styrtede Slobodan Milosevic i år 2000. Langt ind i moderate serberes rækker er der stærke følelser knyttet til Kosovo, selv om mange realistiske serbere godt ved, at Kosovo er tabt. EU og USA kunne heller ikke se bort fra frygten for, at yderligtgående nationalister vil vinde frem i Serbien, hvis Kosovo blev tabt.

En stat ad bagdøren

Der er stadig folkeretlig tvivl om, hvorvidt Kosovo har ret til selv at bestemme sin skæbne på samme måde som de jugoslaviske republikker. Kosovo var nemlig ikke en republik i Jugoslavien som for eksempel Kroatien og Serbien. Kosovo havde ifølge Jugoslaviens grundlov fra 1974 sta-

tus som en selvstyrende enhed under Serbien på samme måde som Vojvodina i det nordlige Serbien.

Kosovo kom i nyere tid først ind under Serbien i forbindelse med Balkan-krigene i 1912-13, så det er langt fra givet, at Serbien har en historisk ret til området. Kosovo var dog en del af et tidligt serbisk rige i 12-1300 tallet, hvilket flere klostre fra den tid stadig fortæller om. Det mytologiske slag på Kosovo Polje i 1389 er også en del af den serbiske fortid. Under den osmanniske kontrol derefter og helt op til 1912 boede der både albanere og serbere i området foruden andre mindretal.

Kosovo har aldrig været et selvstændigt land – nogle vil sige, at det aldrig har haft et selvstændigt præg i den forstand, at det altid har været en del af et land. Men under FN's ledelse siden 1999 har Kosovo fået karakter af en stat med egne pas og lufthavn og andre internationale symboler – ofte i strid med de serbiske myndigheder, som naturligt nok har modarbejdet den proces, fordi man i Beograd så den som et forsøg på at skaffe et selvstændigt Kosovo ad bagdøren.

På det mere åbne og politiske plan er der foregået en proces, som blev indledt med en række standarder, som Kosovo skulle leve op til inden for menneskerettigheder, demokrati og økonomi. Standarderne, der blev opfundet i 2002 af FN's styre i Kosovo, fungerede ifølge ondetunger i begyndelsen som et påskud

til at undgå et uafhængigt Kosovo. Det internationale samfund var ikke interesseret i at støde Serbien fra sig, og man var sikker på, at Kosovo aldrig kunne leve op til standarderne. Sloganet hed “standarder før status”.

Siden skiftede det internationale samfund holdning efter uroen i marts 2004. Man fandt ud af, at man kunne bøje standarderne, så de nu kunne bruges til det modsatte formål – altså selvstændighed. Der er mange – også kritiske albanere i Kosovo – som mener, at standarderne er blevet bøjet så kraftigt, at de passer til formålet.

FN-chefen Søren Jessen-Petersen og andre FN-chefer før ham har løbende vurderet, om Kosovo har levet op til standarderne. Søren Jessen-Petersens første rapporter til FN-hovedkvarteret i New York var ikke præget af jubel over situationen.

Det så især dårligt ud med det serbiske mindretals bevægelsesfrihed. Serberne skulle ofte have eskorte af KFOR-soldater for at bevæge sig uden for deres enklaver. Et andet problem var, at de serbiske fordrevne ikke havde den store lyst til at vende hjem til Kosovo på trods af ihærdig international indsats og økonomisk hjælp. Kun nogle få tusinde ud af måske 150.000 fordrevne serbere var i løbet af seks år vendt hjem.

Men gradvist blev situationen lidt bedre, og det blev noteret i Søren

Jessen-Petersens rapporter. I maj i år besluttede FN at bede den norske NATO-ambassadør og Balkan-kender Kai Eide om at vurdere, om Kosovo lever op til standarderne, og om der er basis for at indlede forhandlinger om at fastlægge en status for Kosovo.

Leverer konklusionerne

Når man bad Kai Eide om det, var det netop for at få en udefra, så man ikke havde FN i Kosovo til at vurdere sine egne bestræbelser. Men når man valgte Kai Eide, så var det også, fordi man ville være sikker på, at man fik den rigtige konklusion, nemlig, at der kan indledes forhandlinger.

Han var året før blevet bedt af FN om at udarbejde en tilsvarende rapport. Det var efter uroen i marts 2004. I rapportens konklusion fra august samme år noterer han, at forhandlinger om en endelig status for Kosovo “ikke kan udskydes meget længere.” Og at der ikke vil komme “et ideelt tidspunkt til at begynde den slags forberedelser – ikke engang et godt tidspunkt.”

I september 2004 uddybede Kai Eide så på en konference, at man med hensyn til Kosovo “skulle standse en politik med at fastholde en ubekvem status quo og tage skridt til at løse de tilbageværende problemer.” Og han sagde også, at “der ikke er noget godt tidspunkt at løse Kosovos endelige status på, men at

det må gøres og jo hurtigere jo bedre.”

Hvis Kai Eide havde kunnet klemme sig ned i miljøminister Connie Hedegaards sko, så havde han da været langt mere inhabil end miljøministeren, da hun kommenterede Bilka-sagen i Horsens, før den var afgjort. Det førte da også den tidligere amerikanske ambassadør i Serbien, William Montgomery, til at sige i maj i år: “Jeg kunne allerede nu skrive rapporten, og dens hovedkonklusion vil lyde sådan her: Der er stadig visse alvorlige problemer, som Kosovos myndigheder helt klart må gøre noget ved med hjælp og overvågning fra det internationale samfund, men der er på den anden side sket så store fremskridt, at de tillader, at diskussionen om Kosovos status kan begynde.”

Er der noget som tidligere diplomater? Den nuværende diplomat Kai Eide derimod blev fornærmet over den tidligere amerikanske ambassadørs løssluppenhed, og nordmanden mente ikke, at Montgomerys udtalelser ville komme til at passe. Kai Eide lovede en fuldstændig fair og nøgtern gennemgang.

I den forbindelse er det måske værd at minde om, hvad nogle internationale embedsmænd i Kosovo siger anonymt: “De rapporter, vi skriver om situationen her, kan se ret dystre ud, men når de har været en tur omkring ledelsen, ser de pludselig meget pænere ud.” Ledelsen er FN’s ledelse i Kosovo.

Mange ord for dyster

Kai Eide kom så med sin nye rapport i oktober i år, og den indeholdt mange synonymer for dyster. Blandt andet om mulighederne for at skabe et multi-etnisk samfund og om den økonomiske situation. Når det gjaldt om at leve op til standarderne, var der sket en “ujævn” implementering, som han kaldte det.

Han er særlig kritisk over for politi og retsvæsen. Han skriver, at “retssikkerheden er hæmmet af en mangel på evne og parathed til at håndhæve loven på alle niveauer. Respekten for loven er utilstrækkelig forankret, og mekanismerne til at håndhæve den er ikke tilstrækkelig udviklede”. Der var også kritik af serberne i Kosovo for at boykotte for eksempel Kosovos parlament på opfordring af Beograd.

Men der var da også lyspunkter i Kai Eides rapport – blandt andet udviklingen af demokratiske institutioner som det lokale parlament og den lokale regering, der havde fået flere og flere kompetencer overført. Dog noterer den norske diplomat, at den udvikling er blevet “undermineret af en stærk tendens blandt politikere til at se sig selv som ansvarlige over for de politiske partier frem for den offentlighed, som de tjener. Udnævnelser sker derfor ofte på baggrund af politisk og klanmæssig tilhørsforhold snarere end på kompetence.”

Det er, som om Kai Eide ikke kan

skrive et afsnit uden negative bemærkninger eller et afsnit uden positive iagttagelser for den sags skyld.

Det fører frem til konklusionen, som er et velkendt Kai Eide-synspunkt. Konklusionen lyder, at der ikke findes "et godt tidspunkt at tage fat på Kosovos fremtidige status. Det vil fortsætte med at være en meget følsom politisk sag. Ikke desto mindre fører en samlet bedømmelse til den konklusion, at tiden er inde til at begynde den proces (...). Ved at bevæge sig fra stagnation til forventning, kan stagnation ikke igen få lov til at vinde."

Det er svært at se, hvordan Kai Eide i efteråret i år skal nå frem til en anden konklusion end i sommeren 2004 kun et par måneder efter den voldsomme uro. Men hans konklusion svæver et godt stykke over hans analyse, og han kunne i virkeligheden have sparet sig arbejdet med at skrive rapporten. Hvis han ikke mener, at der nogensinde kommer et godt tidspunkt at indlede forhandlinger om Kosovos status, så er det vel lige meget, hvordan situationen ser ud på landjorden i Kosovo.

Med i det diplomatiske spil kom også, at Kai Eide forsinkede offentliggørelsen af sin rapport – efter sigende for at lægge pres på parterne i Kosovo for at leve op til standarderne. I sommer havde for eksempel EU's udenrigspolitiske koordinator, Javier Solana, besøgt Kosovo og klaget over, at implementeringen af standarderne var gået i stå. Han tal-

te især om et forsøg på at skabe et par serbisk-dominerede kommuner, som i et fremtidigt Kosovo kan forsvare serbernes rettigheder.

Men før Kai Eide kunne offentliggøre sin rapport i begyndelsen af oktober, nåede Den Europæiske Union lige at give besked om, at Serbien nu havde gjort så mange fremskridt, at det kunne komme på tale at begynde at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale med EU – forløberen for et egentligt medlemskab. Det lignede en tanke at give Serbien en ordentlig luns kort før en rapport, der anbefaler forhandlinger, der sandsynligvis fører til, at Serbien mister Kosovo.

Herefter besluttede FN's Sikkerhedsråd i slutningen af oktober at indlede forhandlinger om Kosovos status, og FN's generalsekretær Kofi Annan udpegede den tidligere finske præsident Martti Ahtisaari som mægler. Ahtisaari, der også forhandlede med Slobodan Milosevic under bombekrigen i 1999, ventes at pendle frem og tilbage mellem Pristina og den serbiske hovedstad, Beograd, til at begynde med.

Men kan der ikke være noget om snakken, at det kunne skabe mere stabilitet med et selvstændigt Kosovo? Og at der er noget rigtigt i, at der ikke findes noget godt tidspunkt at drøfte Kosovos selvstændighed på. Jo, noget rigtigt er der i det, især hvis processen havde været noget mere ærlig. Og hvis ikke der var sto-

re bekymringer for det serbiske mindretal. Mange serbere siger, at de vil rejse, hvis Kosovo bliver selvstændigt. Der er også frygt for, at albanernes løfter om at leve op til standarderne vil forsvinde i det øjeblik, de får deres eget land.

Men derudover er der også store bekymringer over det fremtidige Kosovo, som kan dukke op på den anden side af forhandlingerne.

Blodhævn

En af brudlinjerne i Europa går ved Kosovo. Brudlinjen skiller den slaviske verden – i form af for eksempel serbere og makedonere – fra den albanske. Og selv om vi kan synes, at vi har svært ved at forstå for eksempel serberne, så ligner vi dem mere, end vi ligner albanerne.

Det albanske samfund er præget af store familier eller klaner, som afgør mange forhold internt. Det er et lukket samfund med et traditionelt retssystem, der går tilbage til 1400-tallet, da en adelsmand, Lek Dukagjin, samlede de uskrevne regler i en kanon. De udgøres af stærke æresbegreber, som skal håndhæves, og som kan føre til blandt andet blodhævn. I den anden ende af skalaen kan Lek Dukagjins kanon beskytte fremmede gæster, der overnatter i ens hus. Tidligere har man set eksempler på værter, der har ladet livet for at forsvare sine gæster.

At de traditionelle regler om blodhævn ikke er helt forsvundet, fik

man et eksempel på så sent som i foråret, da Kosovos netop fratrådte regeringschef, Ramush Haradinajs, bror blev myrdet – uden tvivl som led i en blodfejde med en anden familie. Den fejde har allerede krævet adskillige dræbte i begge familier. Da Haradinajs bror blev dræbt, lød der opfordringer fra mere besindige kosovo-albanere om at standse blodfejden, som truer med at brede sig, og som i sidste ende, mente en analytiker, truer Kosovos muligheder for at blive selvstændig.

Det siger næsten sig selv, at det er svært at kombinere den form for traditionelt retsvæsen med et moderne retsvæsen. Og det er netop hvad det internationale samfund prøver på – og det er måske her det går aller-dårligst.

Chefanklageren fra krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien, Carla del Ponte, har sagt, at trusler mod vidner er almindeligt i forbindelse med krigsforbrydersagerne i Haag, men det er særlig slemt med vidner fra Kosovo – de bliver truet i en sådan grad at kun omkring en håndfuld kosovo-albanere har vidnet åbent i Haag – altså ikke anonymt. Og her taler vi om vidner, der havde belastende oplysninger om anklagede albanere.

I andre tilfælde i Kosovos retssale er det ikke nødvendigt at true sig frem, fordi mange foretrækker at lade det traditionelle system tage sig af tvisterne, eller mange simpelthen er for bange til at vidne.

Organiseret kriminalitet

Det siger næsten også sig selv, at i den situation stortrives organiseret kriminalitet og korrupsion. Og det er da også, hvad man hører fra mange både internationale i Kosovo og kritiske kosovo-albanere. Ja, især de internationale ser meget trætte ud, når man spørger om Lek Dukagjin og organiseret kriminalitet. Mafiaen ernærer sig blandt andet ved at smugle narkotika og ved at handle med kvinder.

Den organiserede kriminalitet menes også at have forbindelse til de albanske partier i Kosovo. Det siger for eksempel Dukagjin Gorani, den albanske chefredaktør for dagbladet *Express*. Avisen er kun et år gammel, men har allerede bragt mange afsløringer om organiseret kriminalitet og dens forbindelser til politikerne. Internationale embedsmænd i Kosovo, som arbejder med organiseret kriminalitet, bekræfter chefredaktør Goranis udtalelser om de tætte forbindelser mellem den organiserede kriminalitet og partiledere.

Dukagjin Gorani er en usædvanlig kosovo-albaner. I modsætning til de fleste albanere ser han meget dystert på Kosovos muligheder for at blive selvstændigt – og her især den form for samfund, som et selvstændigt Kosovo vil blive. Han siger ligeud, at han er bange for at blive smidt i fængsel, hvis de nuværende politiske ledere i Kosovo kommer til magten.

“Vi vil få et styre, der er negativt indstillet over for borgerne – en slags diktatur,” siger han.

I foråret bragte hans avis og andre medier afsløringer af, at de politiske partier har deres egne efterretningstjenester, som ulovligt overvåger politiske modstandere og borgere. De menes også at være indblandet i organiseret kriminalitet. Partiernes efterretningstjenester menes at samarbejde med deres vestlige kolleger, siger Dukagjin Gorani.

Afløseren for den kosovo-albanske oprørsbevægelse, UCK, er Kosovos Demokratiske Parti. Det har ifølge chefredaktøren fortsat sit samarbejde fra krigens tid med USA, mens det andet store albanske parti, LDK, under ledelse af præsident Ibrahim Rugova skal være mere europæisk orienteret og have forbindelser til tysk og fransk efterretningstjeneste.

Præsident Rugova er i øvrigt syg af kræft, og der er frygt for, hvilken indflydelse det kan få på forhandlingerne om Kosovos status. De albanske partier har prøvet at finde et fælles udgangspunkt før forhandlingerne, men de er dybt splittede.

Samtidig er der dukket en mystisk militant albansk selvstændighedsbevægelse op i det vestlige Kosovo. Bevægelsen, der kalder sig Hæren for Kosovos Selvstændighed, opretter vejspærringer om natten, så FN's styre har rådet sine ansatte til ikke at bevæge sig om natten i området.

Formålet med gruppen er klart at lægge pres på det internationale

samfund for at give Kosovo selvstændighed. Sammen med en række episoder i de seneste måneder - blandt andet drabet på to unge serbere - kan beskeden være: Hvis I holder fast i Kosovo, bliver det værst for jer selv, vi vil gøre det så besværligt som muligt for jer.

Selvstændighed *light*

Ligesom meget tyder på, at rapporten om Kosovos standarder var skrevet på forhånd, så er Kosovos status også fastlagt. Det bliver en form for selvstændighed - en betinget uafhængighed - en model protektorat *light*, kunne man kalde den.

Kosovo vil blive selvstændigt, men stadig med en international styrke til stede, om end knap så stor som i dag. Der vil også være en mindre politistyrke og måske også internationale dommere og en EU-repræsentant med en vis magt. Det foreslår flere tænketanke, og diplomater siger da også, at de er sikre på, at betinget selvstændighed bliver løsningen. Og det internationale samfund er nok også villig til at acceptere en vis etnisk udrensning af serbere som

følge af selvstændigheden. Imens fortsætter hele den her tvivlsomme proces, fordi den internationale opmærksomhed er rettet andre steder hen i verden.

Søren Jessen-Petersen advarede i august 2004, da han tiltrådte, mod at forhandlinger om en status for Kosovo, blev set som en belønning for volden nogle måneder før. Men det er svært at få en anden opfattelse, når processen blev sat i gang umiddelbart efter uroen.

Hvis der er tale om en belønning, falder den godt i tråd med det internationale samfunds adfærd i andre situationer i de seneste år på Balkan. Albanerne i Makedonien blev, hvad enten man mener deres krav var rimelige eller ej, belønnet for et voldeligt oprør i 2001. Serberne i Bosnien & Hercegovina blev også belønnet med Dayton-aftalen i 1995 for deres etniske udrensning, og kroaterne fordrev samme år tusinder af serbere med en siltende accept fra blandt andet USA.

Thomas Hjortsø er journalist ved Orientering, DR P1, med Balkan som speciale

Arabien midt i en systemkamp

Anders Jerichow

Både arabiske og vestlige regeringer lægger helst skjul på deres egentlige intentioner, når de drøfter ‘arabiske reformer’. Her er koden til de følsomme forhandlinger

Reformer er på dagsordenen overalt i den arabiske verden. Men “reformer” er også en sproglig kode i diskussionen om behovet en modernisering, der kan udvikle sig til en politisk og økonomisk revolution.

Hverken arabiske eller andre regeringer bryder sig officielt om at knække koden og skære ud i pap, hvad de hver især mener, at reformprocessen handler om.

Hvorfor? Fordi det er politisk eksplosivt. Både arabiske og vestlige regeringer er nervøse for stabiliteten i Mellemøsten og Nordafrika. Men deres horisont er forskellig. Hidtil har de været enige om, at stabiliteten var bedst sikret, hvis de nuværende magtforhold forblev uændrede. Det mener de arabiske regeringer stadig. Men i dag mener de vestlige regeringer, at der netop vil blive ustabilitet, politisk ballade, so-

ciale revolutioner og konflikter, hvis den arabiske verden *ikke* forandres.

Og hvorfor dét? Fordi den arabiske verdens regeringer allerede i dag har svært ved at indfri deres befolkningers ønsker om velfærd og behov for økonomisk vækst, tidssvarende uddannelser og økonomisk og politisk frihed. Derfor taler regeringer og internationale organisationer i koder – bange for at blotte deres egentlige mening med snakken om den arabiske verdens forvandling. Her er den usagte kode:

Reformer

De arabiske regeringer taler om en gradvis politisk og økonomisk modernisering af deres samfund under de nuværende regeringers kontrol. Endemålet er uklart.

De vestlige regeringer siger offici-

elt heller ikke, hvad processens mål er, men taler på det officielle plan gerne om begreber som *demokratisering* eller *folkelig deltagelse*, om *retssikkerhed*, *accountability* (at stå til ansvar), *frihed*, *civilsamfund* og *legitimitet*. Uofficielt taler de fleste vestlige regeringer derimod direkte om, at den arabiske verdens magthavere skal opgive deres mangeårige magtmonopol og stå til ansvar for deres vælgere ved *frie demokratiske valg*.

De lægger uofficielt heller ikke skjul på, at deres forventning er, at frie valg vil føre til, at Arabiens nuværende magthavere vil blive skiftet ud. Hvis man lover ikke at citere de vestlige ministre og diplomater ved navn, vil både amerikanske, britiske, tyske, danske og EU-repræsentanter sige ligeud, at også gamle venneregeringer i Egypten og Saudi-Arabien må vige til fordel for demokratiske alternativer.

Med andre ord: For de arabiske regeringer handler reformer om at stabilisere deres egne regimer gennem forandring – for de vestlige regeringer handler reformer i den arabiske verden på sigt om udskiftning af de nuværende magthavere. Mere følsomt kan det ikke blive. En systemopgør er i gang. Begge parter lader som om de ikke kender den anden parts intentioner.

Dialog og demokratisering

Både arabiske regeringer og såvel enkelte vestlige lande som internati-

onale fællesskaber (EU, NATO, OSCE, FN, Arabiske Liga) anbefaler officielt *dialog* på tværs af grænser som et nyttigt redskab for udvekslingen af synspunkter om reformer. Spørgsmålet er: Hvem snakker? Og om hvad?

De arabiske regeringer ønsker over en bred front, at dialogen primært skal foregå mellem regeringer. Og hvis andre skal inddrages, skal det ske på vegne af – eller med tilladelse af – regeringerne. De vestlige regeringer anbefaler derimod, at også ikke-statslige organisationer (NGO'er) skal have lov at samarbejde frit på tværs af grænser, fx arabiske og udenlandske lærerforeninger, fagforeninger, advokatsammenslutninger eller kvindeforeninger.

Uoverensstemmelsen er ikke filosofisk, men konkret. De fleste arabiske magthavere (delvis minus regeringen i Libanon, Marokko og de palæstinensiske områder) insisterer på at kunne overvåge alt samarbejde med udlandet. De vestlige regeringer satser modsat på, at direkte NGO-kontakt vil styrke det arabiske civilsamfund og de arabiske kræfter, som taler for politisk frihed. Med andre ord: Det handler også om magt. De fleste magthavere i den arabiske verden er bange for, at dialogen slippes fri.

De vestlige regeringer stiller ikke lodret krav om demokrati i den arabiske verden, men mere forsigtigt om en gradvis *demokratisering*. De arabiske regeringer, inklusive Den

Arabiske Liga har nok accepteret selve ordet "demokratisering", men taler aldrig om demokrati og foretrækker at tale om "øget folkelig deltagelse" i den politiske beslutningsproces. I sidste ende gælder striden om ordet demokrati, hvorvidt de arabiske befolkninger skal have ret til at vælge deres egne politiske ledere og til at organisere sig efter politisk orientering. Med andre ord: Skal den arabiske verdens regeringer anerkende, at de har en opposition – og skal disse oppositioner ikke alene anerkendes som lovlige, men også gives adgang til at udfordre de siddende magthavere i en åben politisk proces, hvor ingen har mere ret til magt end den anden?

Det er tæppet under de nuværende magthavere, der rykkes i...

Folkelig deltagelse

For at undgå at tale om det følsomme ord "demokrati", taler både Arabiens og Vestens regeringer gerne om at bane vejen for større *folkelig deltagelse* i politik og økonomi. For de vestlige regeringer er det alene et kodeord for en voksende demokratisering i retning af fuldgyldigt demokrati på længere sigt. For de nuværende arabiske regeringer kan "folkelig deltagelse" derimod rummes inden for de nuværende politiske strukturer, hvor delvis frit valgte forsamlinger i stor udstrækning kun tjener som rådgivende for den øverste magt. Med andre ord: Folkelig

deltagelse hjælper regeringer til at omgå det følsomme spørgsmål om, hvorvidt arabiske befolkninger har krav på et egentligt demokrati.

Accountability

Accountability er et solidt engelsk ord for at stå til ansvar. Vestlige regeringer fremfører hyppigt i deres arabiske reform-idéer, at Mellemøsten og Nordafrika har brug for *accountability*. Det skæres nødigt ud i pap. Men idéen er klart, at magthaverne skal stå til ansvar over for deres befolkninger. Det skal de gøre både politisk og økonomisk. Arabiske regeringer anvender ikke gerne begrebet, men forsøger i betydelig udstrækning at indfri krav om *accountability* ved at lade den økonomiske politik og nationale budgetter m.m. debattere åbent.

For de vestlige regeringer hænger *accountability* i sidste ende sammen med, at arabiske regeringer skal kunne væltes, hvis deres dispositioner ikke huer deres befolkninger. I første omgang satser de vestlige regeringer på at kræve åbenhed i arabiske forvaltninger og på at eksponere og forbyde korrupsion. I næste omgang håber vestlige regeringer, at Arabien vil acceptere indførelsen af ombudsmandsordninger med mulighed for at overvåge al offentlig administration på borgernes vegne (den første arabiske ombudsmandsinstitution overvejes nu i Jordan). Og på længere sigt vil vestlige rege-

ringer reelt forvente, at arabiske regeringer, både enkelte ministre og hele regeringer, skal kunne væltes og erstattes både ved faste terminer og hvis de ikke kan opretholde en parlamentarisk opbakning.

Med andre ord: Accountability er dødsensfarligt for de eksisterende magthavere i Arabien.

“Parlamenteer”

Der er indført *parlamenteer* i samtlige arabiske stater. På den Arabiske Halvø er det især sket i form af officielt “rådgivende forsamlinger” (majlis al-shoura). Forsamlingerne skal overalt give indtryk af en folkelig forankring for magtudøvelsen i landet.

I praksis er kun parlamenteerne i Libanon og det palæstinensiske selvstyre valgt ved fri stemmeafgivning (om end blandt palæstinenserne under israelsk besættelse) for alle borgere. I ingen arabiske lande er der fuld partipolitisk frihed og fri adgang for partier til at deltage i valg, ligesom ingen parlamenteer kan udskifte de øverste politiske magthavere.

I dialogen med omverdenen betoner arabiske regeringer disse forsamlinger, som i stort tal allerede indgår i internationalt samarbejde med frit valgte parlamenteer. Vestlige regeringer er tilbageholdende med at kræve fuld partipolitisk frihed, fordi de – ligesom arabiske regeringer – er bange for, at frie valg kunne

bringe revolutionære eller konservative religiøse bevægelser til magten. De vestlige regeringer fremfører i stedet krav om stemmeret for både mænd og kvinder og om overvågning af valghandlinger.

Med andre ord: Eksistensen af parlamenteer kan i deres nuværende form tjene som politisk figenblad for trængte arabiske regeringer. For vestlige regeringer er rigtige parlamenteer selve målet for fremtidens arabiske magtforankring.

Civilsamfund og NGO'er

Med *civilsamfund* menes et fintvævet netværk af ikke-statslige og ikke-militære politiske, sociale og økonomiske strukturer. Vestlige regeringer vil gerne styrke de arabiske civilsamfund for at skabe sammenhængskraft og større stabilitet, men de vil også gerne styrke de arabiske civilsamfund for at styrke de ikke-statslige strukturer.

De nuværende arabiske regeringer taler gerne om civilsamfundet i dialogen med udenlandske regeringer, men er generelt skeptiske over for udenlandske ønsker om at udvikle det arabiske civilsamfund. Med andre ord: Civilsamfundet er et kodeord for den regerings-uafhængige sammenhængskraft.

De ikke-statslige organisationer – *NGO'erne* – er de demokratiske samfunds hjerteblod, mens de i totalitære samfund, også i Arabien, er trusler mod magthaverne. Vestlige re-

geringer forsøger bestandigt at få arabiske regeringer til at acceptere, at NGO'er fra de to verdener frit skal kunne samarbejde. De arabiske regeringer stritter imod. I de fleste arabiske samfund skal NGO'er stadig have licens fra staten til at kunne eksistere og samarbejde med NGO'er i andre lande.

Det har i mange arabiske lande ført til oprettelsen af såkaldte "GONGO'er" (*Government-Organized Non-Governmental Organizations*), reelt en slags regeringsstyrede organisationer, som skal gøre det ud for folkelige bevægelser. De vestlige regeringer forsøger i stor udstrækning at støtte et politisk, fagligt, økonomisk og professionelt samarbejde mellem folkelige bevægelser på tværs af arabisk-vestlige grænser. De arabiske regeringer har for længst gennemskuet ideen.

Med andre ord: NGO'er er blevet et redskab i systemkampen.

Frihed og retssikkerhed

Både arabiske og vestlige regeringer betoner *frihed*. For de arabiske regeringer handler det helst om national frihed til at organisere og udtrykke sig frit og uafhængigt af internationale krav ("på grundlag af den arabiske verdens egen kultur", defineret af de nationale magthavere).

For de vestlige regeringer er frihed principielt en individuel ret for borgere, politisk og økonomisk. Men blandt arabiske dissidenter og

demokratiforkæmpere mødes begge dele med mistro, fordi de aldrig har valgt deres nuværende magthavere og aldrig bedt dem om at tale på deres vegne, og fordi de i årevis har vidst, at deres nuværende magthavere i stor udstrækning var understøttet af vestlige regeringer.

Hver gang nogle nævner ordet "frihed", kan spørgsmålet i Arabien stilles: For hvem? For regeringer eller for befolkninger eller for individuelle borgere?

Retssikkerhed er et vestligt yndlingsord, i Arabien et omstridt begreb. I samtlige internationale statusopgørelser over menneskerettigheder savner arabiske borgere retssikkerhed med uafhængige, frie domstole, ret til en advokat, åbne retssager, ap-pelmuligheder osv.

Vestlige regeringer anbefaler i deres dialog med arabiske partnere gerne en forstærket indsats for at styrke uddannelsen af dommere og for at styrke borgernes kendskab til lov og ret. Arabiske regeringer vil nødvendigvis stå til ansvar over for uafhængige domstole.

Politisk legitimitet

Politisk legitimitet er et dødsensfarligt begreb for de nuværende arabiske magthavere, hvoraf kun den libanesiske og palæstinensiske regering er valgt ved en fri stemmeafgivning.

Vestlige regeringer har gerne begrebet med i deres erklæringer om arabiske initiativer. I den arabiske

verden gælder, at ingen af de nuværende magthavere, netop bortset fra dem i Libanon og det palæstinensiske selvstyre, kan hævde at bygge på fuld folkelig legitimitet, enten fordi der slet ikke er afholdt valg eller fordi retten til at deltage i valg-handlinger har været begrænset.

I samtlige arabiske monarkier – alle arabiske stater ved gulfkysten plus Jordan og Marokko – har kongefamilierne den reelle magt og synes ikke interesseret i at overdrage magten til folkelige repræsentanter.

De øvrige arabiske stater er officielt republikker. Ikke desto mindre har de samme magtklikker ved hjælp af militæret fastholdt magten i disse lande i årtier. Med andre ord: Legitimitet er uhjælpeligt knyttet til spørgsmålet om de nuværende regeringers lovlighed og politiske opbakning.

Religionsfrihed

Kun tøvende er vestlige regeringer begyndt at medtage retten til *religionsfrihed* i dialogen med arabiske partnere.

I dag siger USA ligeud i *State Departments årbog* om religiøs frihed, at noget sådant slet ikke eksisterer i Saudi-Arabien, som i mange år har været en hjørnesten for amerikansk Mellemøst-politik.

I de fleste arabiske samfund er ikke alene de ikke-muslimske mindretals vilkår et ømtåleligt spørgsmål. Mindst lige så følsomt er forholdet

mellem forskellige muslimske samfund og forholdet mellem stat og religion. I netop dette spørgsmål har arabiske og vestlige regeringer i årevis været enige. Begge parter frygter religiøse bevægelers ambitioner og indflydelse.

Og modsat har arabiske muslimske aktivister i stort tal set deres egne regeringer og vestlige regeringer som ét fedt, en fælles fjende.

Arabiske regeringer er ofte bange for, at det religiøse samfunds sociale netværk er en rival til de hyppigt svage stater. Og vestlige regeringer har med støtte fra de fleste arabiske magthavere ofte set moskeer og religiøse netværk som rekrutteringsgrundlag for politisk-religiøs vold og terror.

Både arabiske og vestlige regeringer overvejer mulighederne for at bygge bro til det religiøse samfund, som – hvad enten man bryder sig om det eller ej – udgør det mest udbyggede stykke civilsamfund i Arabien i dag.

Hvis arabiske magthavere tillader frie demokratiske valg, vil religiøse bevægelser og partier mange steder stå som de første valgs vindere. De vestlige regeringer tøver. De nuværende arabiske regeringer kunne ikke forestille sig noget værre end et samarbejde mellem udenlandske regeringer og netop de stærke religiøse netværk.

Med andre ord: religiøse netværk er jokere i reformprocessen, indadtil og udadtil.

Islam

I alle arabiske samfund dominerer *islam*, kun Libanon har en virkelig stor kristen minoritet. Men alle arabiske samfund er også verdslige, ingen har præsteskabet øverst i det politiske hierarki. I alle stater styrer magthaverne religionen, hyrer præsteskabet og kontrollerer de lokale menigheder osv. De vestlige samfund, som i voksende grad har fået deres/vores egne muslimske minoriteter, har derimod svært ved at hitte ud af islams rolle, både hjemme og ude.

Hvem repræsenterer islam? Religionen har ikke noget telefonnummer og ikke en hierarkisk struktur. De arabiske regeringer forsøger ved deres kontrol af de religiøse menigheder at monopolisere deres versioner af islam, men også at undertrykke rivaliserende bevægelser inden for de muslimske samfund.

Både i Mellemøsten og i den omgivende verden står islam alligevel over for voksende krav om nyfortolkninger af religionen og om ind-

fortolkning af islam i moderne demokrati. Det udfordrer de herskende strukturer i såvel den arabiske verden som i de muslimske samfund.

For regeringer i såvel Arabien som i den omgivende verden kan det religiøse samfunds udvikling få stor betydning. Arabiske regeringer søger at fastholde kontrollen. Vestlige regeringer vil søge efter nye religiøse ledere, som vil anfægte gamle totalitære strukturer og indgå i verdslige, demokratiske fællesskaber.

Med andre ord: islam er en varm kartoffel, som arabiske regeringer ikke tør andet end at holde under låg. Dét har vestlige regeringer i årtier støttet – nu søger de måder at “modernisere” de muslimske, religiøse samfund.

Anders Jerichow er forfatter til bogen 'Arabiens nye frihedskamp', som Det Udenrigspolitiske Selskab planlægger at udgive i begyndelsen af 2006. Han er kronikredaktør på Politiken

Valgprocessen i Afghanistan 2004-2005

Jørgen Elklit

Bonn-aftalen fra december 2001 lagde op til en række hurtige valg, der efter mere end 23 års krig skulle være med til at besejle overgangen til et mere fredeligt og demokratisk Afghanistan. Den proces er ikke forløbet helt så godt, som man kunne have håbet

Søndag aften den 18. september 2005 bragte TV-avisen et indslag om dagens dobbelte valg til det afghanske underhus (*Wolesi Jirga*) og til provinsrådene i landets 34 provinser. Der var spektakulære billeder af stemmeurner og stemmesedler, der blev transporteret på æsel- og muldyr ad snævre bjergstier, der var stærke og vejrbitte ansigter, og der var folk i folderige gevandter. Og solen skinnede klart fra en høj blå himmel, så de gode *photo-opportunities* blev udnyttet maksimalt. Billedsiden var tilsyneladende langt vigtigere end den journalistiske analyse af et kompliceret afghansk – og internationalt – problem.

Hertil kom, at lederen af den praktiske del af valgoperationen i

Afghanistan, Peter Erben, er en kompetent og erfaren dansker, så det indtryk, der blev formidlet i tv-indslaget var, at her var der tale om en succeshistorie, oven i købet med et klart dansk fingeraftryk. Det var det budskab, der skulle formidles, og der er vist heller ikke mange, der ikke gerne så, at valget gik godt.

Men så enkelt er det altså ikke. Der er tværtimod en reel risiko for, at situationen i Afghanistan er ved at udvikle sig i en bekymrende retning, som vil kunne komme til at betyde, at den måde, som i hvert fald nogle af faserne i valgprocessen er forløbet på, vil kunne få alvorlige politisk-institutionelle konsekvenser. Og i den situation vil ingen vist være i stand til at overskue, hvad enden

på det afghanske demokratiseringsprojekt bliver.

Allerede i februar 2003 var jeg blevet bedt om at komme til Kabul for at lave et oplæg til, hvordan man kunne udforme et hensigtsmæssigt valgssystem til det afghanske parlament. Det har givet mig mulighed for at følge en normalt ret overset del af et lands demokratiseringsproces. Det interessante er her, at det som nogle utvivlsomt ser som uvæsentlige detaljer i valgsystemet og den samlede demokratiseringsproces, faktisk er et helt centralt element i opbygningen af demokratisk hensigtsmæssige institutioner.

Det gælder ikke mindst i et land som Afghanistan, som virkelig hører til i gruppen af *deeply divided societies*. Hvis parlamentet ikke kommer til at fungere hensigtsmæssigt, vil det imidlertid først vise sig efterhånden – i hvert fald vil det først blive erkendt efterhånden – og hvordan skal man så få forfatningen, valgsystemet og alt det andet ændret?

I februar 2003 var man så småt ved at begynde at diskutere de præsident- og parlamentsvalg, der i henhold til Bonn-aftalerne fra december 2001 skulle være sidste etape i overgangsperioden fra krig til fred og demokratiske tilstande i landet. En afklaring af, hvorledes valgssystemer mm. skulle udformes, var derfor nødvendig dels af hensyn til arbejdet med den forfatning, der efter planerne skulle vedtages senere på året, dels af hensyn til de første for-

beredelser frem mod de valg, der i henhold til Bonn-aftalerne skulle være afsluttet i juni 2004.

Forfatning uden valglov

Det mest oplagte valgssystem i et så opdelt og konfliktplaget samfund som det afghanske ville være en eller anden slags forholdstalsvalg, som også *power-sharing*-filosofiens guru, Arend Lijphart, har argumenteret for. Et sådant valgssystem ville blandt andet kunne sikre inklusivitet og repræsentativitet, som er helt nødvendige elementer i et stabilt demokrati, bidrage til udviklingen af politiske partier med et ikke alt for afgrænset lokalt sigte og i bedste fald også styrke mulighederne for udviklingen af en forhandlings- og konsensuskultur i parlamentet – i hvert fald på lidt længere sigt.

Samtidig måtte et nyt system gives en ønskværdig lokal forankring ved også at bygge på de dengang 32 provinser (nu 34) og muligheden for at styrke den demokratiske *accountability*. Efter min vurdering var der altså helt klart behov for en eller anden slags forholdstalsvalg. Den opfattelse delte FN (UNAMA).

Tre forskellige modeller blev opstillet: PR (proportional representation) i hele landet, PR i provinserne eller PR i provinserne + et element af nationale tillægsmandater af hensyn til behovet for *nation-building*. Ideen var her – via muligheden for at vinde tillægsmandater (og derved

en stærkere position i *Wolesi Jirga*) – at give de politiske partier et incitament til både at udvikle en national politisk dagsorden og stille op i så mange valgkredse som muligt, hvorved de forhåbentligt også ville bidrage til at reducere etnisk og regional fraktionisering. Der var tale om et system, der helt overordnet lignede den danske valgmode, men det var nu ganske utilsigtet.

Forslaget blev godt modtaget hos UNAMA. Man ville vende tilbage om sagen, sandsynligvis i forbindelse med forberedelsen af den *Loya Jirga*, der skulle behandle forfatningsspørgsmålet. Det skete ikke. Den nye forfatning blev dog alligevel vedtaget i december 2003, selv om en række centrale spørgsmål ikke var færdigbehandlet, herunder hvorledes valgsystemet skulle være til de tre slags valg, der skulle afholdes, før det nye parlament ville kunne træde sammen, dvs. valgene til *Wolesi Jirga*, provinserådene og distriktsrådene.

Processens videre forløb

I februar 2004 var der igen anledning til at debattere disse emner i Kabul, og denne gang under betydeligt tidspres, idet ideen fortsat var at holde valgene inden udgangen af juni. Karzai var jo midlertidig præsident, og beskeden fra hans juridiske rådgiver var helt klart, at man gik ind for modellen med PR i provinserne (herunder en fordeling af

mandater til provinserne, der var nogenlunde forholdsmæssig) suppleret med nationale tillægsmandater. Konkret og pålidelig viden om folketallets størrelse i de forskellige områder var der ikke meget af, men man måtte så skønne.

Arbejdet med at udforme de relevante kapitler i den nye valglov gik derefter i gang, i stadig kontakt med FN's ansvarlige på feltet. Under denne proces blev det pludselig klart, at ingen for alvor havde gjort sig den ulejlighed at gennemtænke konsekvenserne af de forskellige valgrelaterede forfatningsbestemmelser, som man i hast havde vedtaget på *Loya Jirga*'en i december 2003.

Jeg var således blevet bedt om at fokusere på underhuset, men der skulle også være et overhus, som skulle sammensættes af 1/3, som var én valgt af hvert af provinserådene og 1/3 valgt ligeledes med én fra hver af provinsernes såkaldte distriktsråd. Den sidste 1/3 skulle udpeges af præsidenten med særlig hensyntagen til særligt kløgtige eller erfarne personer samt handicappede; af denne tredjedel skulle halvdelen være kvinder.

De to kamre skal i henhold til forfatningen begge vedtage landets love, så selv om der også er visse forskelle mellem dem, vil parlamentet som helhed ikke kunne fungere, før begge huse er på plads. Hertil kommer, at diskussionerne om grænse- og oprettelsen af to nye provinser – og

ikke mindst grænsedragningen mellem mange af distrikterne – ville betyde, at det måtte påregnes at blive en langstrakt proces.

Det gik også op for UNAMA og amerikanerne, at der var tale om nogle ganske reelle problemer, som man ikke ville kunne håndtere inden for Bonn-aftalernes tidsfrist. Derfor blev det besluttet dels at skubbe den aftalte tidsfrist, dels at udskyde alle andre valg og problemer end selve præsidentvalget, som var langt det letteste at organisere. Så ville præsident Bush – inden han selv stillede op til genvalg – også kunne fortælle sine landsmænd, at demokratiseringsprocessen i Afghanistan var i god gænge, for der var jo blevet holdt præsidentvalg (9. oktober 2004).

Præsidentvalget forløb efter omstændighederne rimeligt, og i hvert fald ikke værre end så mange andre første valg i nye demokratier. Registreringen af vælgerne var ikke perfekt, og lidt efterfølgende diskussion af nogle småproblemer udskød godkendelsen af Karzais sejr et par uger, men der var aldrig for alvor tvivl om, at han havde opbakning fra 55 pct. af dem, der fik stemt.

Afviklingen af præsidentvalget bidrog til, at man med lidt bedre samvittighed mente at kunne skubbe de øvrige valg, først hen over vinteren, så hen over sommeren 2005, hvorefter de så omsider kunne finde sted 18. september 2005.

I stedet for de tre valg, der i hen-

hold til forfatningen burde være blevet holdt, nøjedes man dog med de to, nemlig til underhuset, *Wolesi Jirga*, og til provinsrådene, mens man besluttede at vente med distriktrådene (nærmest svarende til kommunalbestyrelser) til en anden god gang – og så skulle præsidenten også kun have lov til at udnævne halvdelen af dem, han ellers skulle have udnævnt.

Den afghanske højesteret besluttede nemlig, at man indtil videre godt kunne klare sig med et halvt overhus! Senere blev det dog ændret igen, således at hvert af provinsrådene i første omgang skal udpege to medlemmer af overhuset, *Meshrano Jirga*, et ordinært medlem og et på vegne af de distriktråd, der først bliver valgt en anden god gang. Det er en bedre løsning end den første beslutning, men det er alligevel interessant, at forfatningen kan manipuleres på den måde, og tilsyneladende uden at nogen tager sig særligt af det! Man kan i øvrigt finde valgresultater og meget andet på valgadministrationens hjemmeside, www.jemb.org, som på tre sprog – engelsk, dari og pashto – er god og informativ.

Det problematiske valgssystem

Hen på foråret 2004 gik der for alvor politik i færdiggørelsen af valgloven. Det havde der jo nok været hele tiden, men lige med ét var alle de udmærkede tanker om inklusivi-

tet, ligelig repræsentation, *nation-building* og de politiske partier som hensigtsmæssige instrumenter i dén proces borte. Udgangspunktet for problemerne var dobbelt. Dels mente Karzai tilsyneladende alligevel ikke, at der var behov for at lægge så meget vægt på udviklingen af politiske partier, hvorimod de personlige relationer til de stærke mænd i provinserne (uanset hvad grundlaget for deres magt var) var nok så vigtige, dels foregik præsentationen af udkastet til ny valglov i kabinettet åbenbart så lidet overbevisende, at det var nemt at få tilslutning fra forslagens kritikere til at skrotte det.

Dette spil var vanskeligt at følge på afstand. Det er efter min bedste vurdering uheldigt, at der fra det internationale samfunds side ikke blev gjort en mere helhjertet indsats for at sikre fastholdelse af de grundprincipper, der havde været enighed om, primært af hensyn til muligheden for at sikre gode vækstmuligheder for et levedygtigt afghansk partisystem, som er helt centralt for en demokratisk udvikling. Hertil kommer, at der måske ikke havde været gjort nok for at sikre opbygningen af det nødvendige tætte og tillidsfulde forhold mellem de faktiske afghanske beslutningstagere og de forskellige rådgivere.

Karzai og hans kabinet valgte så desværre et yderst problematisk valgsystem, som blandt fagfolk går under betegnelsen SNTV, *single non transferable vote*. SNTV har vist ingen

seriøse fortalere, og det har kun været brugt til parlamentsvalg et par steder, nemlig i Japan (før 1996), Jordan og Vanuatu. Som et kuriosum kan i øvrigt nævnes, at det også bruges ved valgene af ældreråd i danske kommuner!

Kernen i SNTV er, at der er et antal, der skal vælges i hver valgkreds – for eksempel 14 – og hver vælger har kun en stemme. Når afstemningen er slut, og stemmerne på hver af kandidaterne er blevet gjort op, er de 14 med flest stemmer valgt. Det var her helt afgørende, at man samtidigt med beslutningen om at indføre SNTV også blev enige om, at kandidaterne kun måtte stille op som enkeltpersoner – det ligger til dels i SNTV's natur – og i hvert fald uden at angive nogen form for partier eller gruppetilknytning. Konsekvensen er, at de valgte er enkeltpersoner, som primært repræsenterer sig selv – men naturligvis også indirekte de familier, klaner og politiske, militære og økonomiske grupperinger, de kommer fra, eller som har sponsoreret dem. Nogle af dem har naturligvis en kendt partitilknytning, men det er faktisk kun et fåtal.

I Kabul – langt den største kreds, med 33 parlamentspladser ud af de 249 (hvoraf i øvrigt ti forlods er taget fra til nomaderne) – var der tilmeldt omkring 400 kandidater (hvoraf enkelte blevet strøget af listen i forbindelse med kontrol af, om de overhovedet havde valget).

Stemmesedlen var alle steder lang

på grund af de mange kandidatnavne – af hensyn til de mange analfabeter havde den heldigvis også fotografier af alle kandidaterne – men i Kabul var det faktisk nødvendigt at lave den som et helt lille hæfte. Og der var altså ingen form for fx angivelse af parti til at styre vælgernes opmærksomhed i en konkret retning, når de skulle finde deres foretrukne kandidat.

Valget i Kabul var i øvrigt en skuffelse for så vidt angår valgdeltagelsen, idet mindre end 400.000 stemte. Det præcise vælgertal kendes ikke (på grund af, at nogle vælgere var registreret både to og tre gange), men det er formodentlig lidt over en million. Igen må det understreges, at vælgerregistreringen nok ikke er værre end så mange andre steder. Men i forhold til, hvor megen vægt der er blevet lagt på at sikre en god registreringsproces – dels ved præsidentvalget, dels opdateringen af valglisterne i forsommeren 2005, er det alligevel en skam, at man fortsat er usikker på, hvordan kvaliteten af valglisterne egentlig var.

Valgdeltagelsen i Kabul kan skønsmæssigt anslås til ca. 35 pct., hvori er inkluderet blanke og ugyldige stemmer. For landet som helhed var valgdeltagelsen ca. 50 pct., dvs. væsentligt under, hvad den var ved præsidentvalget i 2004. Det er også bekymrende.

De tre, der fik flest stemmer i Kabul-kredsen, fik tilsammen 30 pct. af

de afgivne stemmer, de næste fem tilsammen yderligere 10 pct., og så delte de resterende ca. 380 kandidater de sidste ca. 60 pct. De fik alle fra mindre end 4000 til under 100 stemmer.

25 af de 33 valgte fik mindre end en pct. af stemmerne. Med så beskeden stemmetal bliver det noget tilfældigt, hvem der bliver valgt, idet forholdsvis få stemmer i mange tilfælde bliver afgørende for, hvem der ender med at blive valgt. I det hele taget kan parlamentsmedlemmer, der er valgt med så lille individuel opbakning, vel ikke tale med megen vægt. Lidt skrapere opstillingskrav havde gjort kandidatfeltet mere overskueligt, hvorved tilfældighedselementet var blevet reduceret, ligesom parlamentsmedlemmernes faktiske legitimitet utvivlsomt var blevet øget.

De valgte repræsenterer en interessant blanding af gode og seriøse kandidater, gamle – og sikkert uforbederlige – kendinge fra Afghanistans triste forhistorie, folk med forbindelse til narkotikaindustrien eller andre magtcentre, og sikkert også nogle tilløbne charlataner med overdreven tiltro til egne politiker-evner.

Det parlament, der kommer ud af et sådant valg, vil kun vanskeligt kunne levere et seriøst modspil til en mere og mere erfaren og dreven – og vel også skrupelløs – præsident, der ikke synes at lægge megen vægt på at få udviklet den form for demo-

kratiske institutioner, politiske partier osv., der er brug for i Afghanistan.

Kvindernes deltagelse

Forfatningen havde oprindeligt en bestemmelse om, at hver provins skulle sende to kvinder til *Wolesi Jirga*. Så kom man i tanke om, at det nok ikke var en god idé, når et par af provinserne kun skulle sende et eller to parlamentsmedlemmer. Derfor blev det så til, at der i alt skulle være, hvad der svarer til to fra hver provins, altså nu 68.

Det tal er blevet fordelt ud på provinserne, så der nu skal vælges fra en (for eksempel i Nimroz) til ni (Kabul) kvinder i de forskellige provinser. Kun i meget få tilfælde har kvinderne fået stemmer nok til at blive direkte valgt, og man har derfor måttet tage de kvinder, der havde fået flest stemmer, selv om de altså havde færre stemmer end nogle af deres mandlige kolleger.

Kønskvotering er blevet gennemført i en række nye demokratier, men der er ikke meget, der tyder på, at det har nogen særlig effekt i retning af at skabe en ønskværdig forbedring af kvindernes position og politiske indflydelsesmuligheder i stærkt mandsdominerede samfund. I Afghanistan er der i store dele af landet bestemt ingen tradition for kvinders politiske deltagelse, og hverken det internationale samfund eller afghanerne selv synes at

regne med, at kvinderne skal beskæftige sig med andet end de traditionelle kvindeområder.

Kønskvotering på den måde er mest af alt kortsigtet symbolpolitik, som ikke for alvor vil kunne bidrage til at løse de betydelige problemer – for eksempel af uddannelsesmæssig art – der knytter sig til kvinders stilling i et samfund som det afghanske.

Var valgprocessen “god nok”?

Måling af kvalitet i valgprocesser er et nyt fænomen, der endnu kun er i sin vorden. Evalueringer af denne type rejser en række metodiske og andre problemer, som forhåbentligt vil blive løst (eller i det mindste reduceret) over de kommende år. De afghanske 2005-valg er dog alligevel blevet underkastet en forsøgsvis vurdering med anvendelse af det komparative måleinstrument.

Resultatet – som bygger på en afbalanceret ekspertvurdering af ikke mindre end 54 indikatorer – er, at dette valg scorer 64 på en skala fra 0 (som er en rent teoretisk værdi) til 100. Til sammenligning kan anføres, at det problematiske præsidentvalg i Zimbabwe i 2002 scorede 41 og overgangsvalet i Sydafrika i 1994 72, medens det ligeledes kraftigt FN-understøttede valg i Østtimor i 2001 opnåede en score på 83 på denne skala.

På baggrund af den komplicerede sociale og politiske situation i Afgha-

nistan kunne man naturligvis ikke forvente et topresultat. 64 på den opstillede kvalitetsskala er dog ikke særligt imponerende, men det afspejler klart de problemer, der vitterligt har været med at sikre et demokratisk tilfredsstillende valg, naturligvis under hensyntagen til de givne rammer. Det betyder imidlertid også, at der er gode muligheder for at forbedre indsatsen på en række af de områder, der spiller ind på bedømmelsen af, hvor godt processen egentlig er forløbet.

Hvorfor er det så svært?

Hurtigt sammenkaldte og hastigt afviklede forsøg på at sikre snuptionsløsninger på komplicerede konflikter – Dayton og Bonn er oplagte eksempler – bidrager ikke nødvendigvis til at etablere holdbare løsninger og føre processen videre. Hastværket og de internationale aktørers ofte noget forskellige dagsordener bidrager til, at ikke alle problemer bliver håndteret optimalt. Derved skabes nye problemer.

Den megen snak om lokalt ejerskab er politisk korrekt og sådan set også rimelig nok, men det gør det i nogle situationer vanskeligt at få accept af gode og gennemprøvede løsninger, hvis der lokalt ikke er forståelse for dem. Modstanden vil dog ofte også kunne skyldes frygt for, at sådanne løsninger vil medføre tab af politisk eller anden form for magt eller indflydelse. De internationale

aktørers afhængighed af en mere eller mindre velfunderet lokal elite kan i transitionsfasen være en alvorlig hæmsko for en konstruktiv, inklusiv udvikling.

En sammenfattende vurdering af udviklingen i relation til valgprocessen og den politisk-institutionelle udvikling i Afghanistan må nødvendigvis blive forsigtig og afventende. Noget i Bonn-processen er gået rimeligt nok, medens andre dele må vurderes som noget, der kunne og burde have været tacklet mere hensigtsmæssigt – i hvert fald hvis målet er en stabil demokratisk udvikling.

Forfatningsprocessen var ikke specielt hensigtsmæssig, men i situationen måske den eneste mulige. Processen med at finde frem til et brugbart valgssystem var derimod decideret uheldig, og vil utvivlsomt blive en væsentlig forklaring på den forventede parlamentariske ustabilitet og langsomme udvikling af politiske partier, der ellers ville have kunnet fungere som politiske pejlemærker i den kommende udviklingsproces i Afghanistan.

Jørgen Elklit er dr.scient.pol. og professor i statskundskab ved Aarhus Universitet. Han har betydelig erfaring som rådgiver og aktiv deltager i demokratiseringsprocesser, herunder valg og valgssystemer, i en række lande i Asien, Afrika og Europa. Et af hans aktuelle forskningsprojekter er udvikling af et system til måling af valgs kvalitet.

Valg i Aserbajdsjan – ad velkendte veje

Jesper Weng Rasmussen

Det netop afholdte valg i den transkaukasiske republik resulterede officielt i en overvældende sejr til det regerende parti, mens oppositionen endnu engang vandt meget få pladser

Valget var som tidligere valg kendetegnet ved en valgkamp præget af det siddende styres dominans både over medier og lokalforvaltninger kombineret med et forsøg på demokratisk legitimation over for især det vestlige udland.

Der har således både været arrestationer af medlemmer af ungdomsorganisationer, som de der prægede omvæltningerne i nabolandet Georgien og i Ukraine, anholdelse af ministre for angivelige kupplaner samt klar kontrol over medierne fra myndighedernes side. Det har dog samtidig været tilladt mange partier og kandidater at stille op, ligesom oppositionen er blevet tildelt (begrænset) tid på offentligt tv, og der har også været mulighed for at afholde demonstrationer – sidstnævnte dog på decentrale steder og ofte med kraftigt politiopbud og -indblanding.

På trods af internationale observatørers klare kritik af selve valghandlingen og oppositionens fredelige demonstrationer imod det officielle valgresultat er der i skrivende stund ikke meget, der tyder på endnu en regimeomvæltning i en tidligere sovjetrepublik, som det har været tilfældet i Georgien, Ukraine og Kirgistan. Oppositionen har dog afholdt den første massedemonstration i håbet om at starte en bølge af protester, der vil resultere i en regimeomvæltning.

Aserbajdsjan opnåede selvstændighed i 1991 i kølvandet på Sovjetunionens opløsning.

Selvstændigheden og de første nyere forsøg på demokrati, efter i godt 70 år at have været en del af Sovjetunionen, forekom midt i en krig med nabolandet Armenien over den aserbajdsjanske enklave Nagorno-

Karabakh, der primært var beboet af armeniere.

Den aserbajdsjanske Folkefront, der kæmpede for aserbajdsjansk selvstændighed havde ud over selvstændighed og demokrati som hovedmål at bekæmpe den primært armenisk-beboede enklave Nagorno-Karabakhs løsrivelse fra Aserbajdsjan. I 1992 kom lederen af den aserbajdsjanske folkefront – Abulfaz Elchibey – til magten ved et valg, der er det tætteste på et frit og retfærdigt valg i Aserbajdsjans historie, selvom det ikke levede op til internationale standarder.

Inden da havde den tidligere førstesekretær for det aserbajdsjanske kommunistparti – Ayaz Mutalibov – vundet det første præsidentvalg i det selvstændige Aserbajdsjan – et valg, der mindede om de valg, der blev afholdt i sovjetperioden uden reelle modkandidater og en stærkt censureret presse.

Abulfaz Elchibeys præsidentperiode blev præget af kaos med krigen mod Armenien, der eskalerede, samt interne stridigheder med repræsentanterne for det gamle kommunistiske regime. Sidstnævnte dominerede stadig parlamentet og sad på vigtige poster i centraladministrationen og lokalforvaltningerne.

Den kaotiske situation blev udnyttet af den tidligere førstesekretær for det aserbajdsjanske kommunistparti og medlem af det centrale Politburo i Moskva, Heidar Aliyev, til at overtage magten via udemokratiske

metoder. Heidar Aliyev sørgede for stabilitet, men samtidig også for en tilbagegang til kendte autoritære styreformere, der mindede om tiden under kommunistisk styre. Således sørgede Aliyev især via Aserbajdsjans indmelding i SNG og dermed en tilnærmelse til Rusland for, at der blev indgået våbenhvile med Armenien i 1994. Våbenhvilen betød en de-facto armenisk kontrol over Nagorno-Karabakh såvel som syv omkringliggende aserbajdsjanske distrikter. Der er endnu ikke fundet en permanent fredsftale og gentagne opinionsundersøgelser viser, at en stor del af den aserbajdsjanske befolkning støtter en militær løsning på konflikten.

I 1994 blev der ligeledes indgået en aftale med vestlige firmaer om udvikling af den aserbajdsjanske olieindustri og dermed sikret nødvendige investeringer. Heidar Aliyev sikrede sig samtidig kontrol over det politiske system via et hurtigt præsidentvalg efter magtovertagelsen samt det første parlamentsvalg i det selvstændige Aserbajdsjan i 1995. Begge valg blev af internationale observatører stærkt kritiseret for ikke at leve op til internationale demokratiske standarder.

Heidar Aliyev sikrede således den nødvendige stabilitet, mens dele af især den ældre del af befolkningen i Aserbajdsjan stadig forbinder demokrati med ustabilitet, hvilket det siddende styre ikke forsømmer at understrege.

Der har således siden Heidar Ali-

veys magtovertagelse – eller for den sags skyld inden da – ikke været en tradition for demokratiske valg, og få iagttagere forventede da også et frit og demokratisk valg ved det netop overståede parlamentsvalg. Der har derimod været større spænding om, hvorvidt den aserbajdsjanske opposition ville kunne formå at mobilisere befolkningen til protester og eventuelt fortsætte bølgen af regimeomvæltninger i de tidligere sovjetrepublikker efter begivenhederne i Georgien, Ukraine og Kirgisistan.

Klanernes betydning

Der har stået en del på spil ved valget, hvilket har været med til at trække fronterne skarpt op. Således blev det ambitiøse pipeline-projekt (forkortet BTC), der skal forbinde den aserbajdsjanske hovedstad, Baku, og dermed oliereserverne i det Kaspiske Hav med den tyrkiske havneby Ceyhan gennem den georgiske hovedstad Tbilisi, i maj 2005 indviet og forventes inden for få måneder at resultere i den første olieleverance fra Ceyhan.

Dette milliardprojekt med stærke vestlige interesser – pipelinen forventes at mindske afhængigheden af olie fra Mellemøsten – såvel som de forventede rige olieforekomster i den aserbajdsjanske del af det Kaspiske Hav, gør de fremtidige økonomiske udsigter for Aserbajdsjan positive.

Der er i Aserbajdsjan en dyb historisk tradition for klanloyalitet, hvil-

ket har gjort det svært at opbygge en nationalstat med loyalitet mod fællesskabet. Klandominansen betyder, at den regerende klan sørger for egne medlemmers velstand, mens andre klaner holdes udenfor. Denne tradition kombineret med en udbredt korruption (Aserbajdsjan er på en delt 137. plads ud af 158 lande på Transparency Internationals netop offentliggjorte *Corruption Perception Index* for 2005) øger vigtigheden af at sidde på magten for at få del i velstanden.

Mange er samtidig økonomisk afhængige af, at det siddende styre fortsætter, da det er en betingelse for at beholde deres job, hvilket får eksempelvis lokale guvernører og sågar skoleinspektører til på forskellige niveauer at gøre alt for at sikre YAP-loyale kandidater i at vinde. De fleste politiske partier ses derfor også primært som varetagere af diverse klaninteresser. Således repræsenterer det regerende parti YAP da også den meget magtfulde Nakhichevan-klan, der stammer fra den autonome republik af samme navn.

Valgkampen har generelt været kendetegnet ved en mere aktiv og delvis mere samlet opposition, end det har været tilfældet ved tidligere valg i Aserbajdsjan. Dette kan muligvis skyldes inspirationen fra regimeomvæltningerne i Georgien, Ukraine og Kirgisistan.

Der blev således ud af de mange oppositionspartier – der tidligere som følge af både personspørgsmål

såvel som divergerende klaninteresser har været splittet – dannet to større valgforbund, hvor man internt undgik at opstille konkurrerende kandidater i hver af de 125 enkeltmandskredse. Den mest betydningsfulde oppositionsblok i valgkampen var Azadlyg (Frihed), der bestod af de tre største oppositionspartier Musavat (Lighed), Aserbajdsjans Demokratiske Parti samt Den Aserbajdsjanske Folkefront.

Især dette valgforbund organiserede demonstrationer mod det nuværende styre og trodsede myndighederne – især de lokale myndigheder i Baku – der forsøgte at forbyde demonstrationer i det centrale Baku og henviste oppositionen til mere decentrale områder, hvilket resulterede i flere voldelige sammenstød mellem demonstranter og politi.

Som ved tidligere valgkampe var indholdet i oppositionens valgkamp i høj grad præget af kravet om demokratiske valg og beskyldninger om det siddende styres manglende demokratiske indstilling og kun i meget ringe grad af fremlæggelse af egne fremtidsmål og sammenhængende valgprogrammer.

En undtagelse var dog valgforbundet YeS (Yeni Sisayet – Ny Politik), der fremlagde et længere, uddybet valgprogram.

En markant begivenhed for oppositionen – såvel som for styret på grund af dets følger – var den tidligere parlamentsformand Rasul Guliyevs forsøg på at returnere til Aser-

bajdsjan, efter at have været i mere eller mindre frivilligt asyl i USA siden 1996.

Rasul Guliyev var tidligere allieret med Heidar Aliyev, men ragede uklar med den daværende præsident formodentlig grundet uenighed om sidstnævntes søn Ilham Aliyevs fremtidige rolle i aserbajdsjansk politik. Ilham Aliyev afløste i 2003 sin far på præsidentposten i et ligeledes stærkt kritiseret valg. Rasul Guliyev er formand for Aserbajdsjans Demokratiske Parti og var på vej til Baku den 17. oktober, men blev ved en mellemlanding i den ukrainske by Simferopol tilbageholdt af de ukrainske myndigheder. Det skete med henvisning til den arrestordre Interpol har udsendt efter begæring af de aserbajdsjanske myndigheder, der har anklaget Guliyev for massiv korruption i begyndelsen af 1990'erne, hvor han var leder af det største olieraffinaderi i landet.

Det er uklart, hvorvidt Guliyev selv fortrød sit forehavende eller blev nægtet indrejse i Aserbajdsjan. Myndighedernes forberedelse på Guliyevs ankomst viser, at han er en af de mest magtfulde oppositionspolitikere og en af dem, det siddende styre frygter mest. Der var således et massivt politiopbud omkring Bakus lufthavn, og såvel oppositionstilhængere som vestlige valgobservatører og diplomater blev forment adgang til lufthavnen for at forhindre et muligt triumftog for den hjemvendte oppositionspolitikere.

Således er den tidligere parlamentsformand en trussel mod det siddende styre, eftersom han angiveligt råder over betydelige økonomiske midler til at føre valgkamp samt repræsenterer den næstmest magtfulde klan i Aserbajdsjan, der ligeledes stammer fra Nakhichevan.

Splittelse i eliten

Guliyevs mislykkede tilbagevenden resulterede i et markant opgør inden for den siddende elite, der viste et af sine sjældne tegn på splittelse. Denne splittelse har der længe været gisnet om, men hidtil har der manglet tydelige tegn herpå.

I dagene efter det mislykkede forsøg på at returnere til Aserbajdsjan blev flere fremtrædende medlemmer af den politiske og økonomiske elite arresteret og anklaget for planlægning af en regimeomvæltning. Blandt de anholdte var to ministre – sundhedsminister Ali Insanov samt minister for økonomisk udvikling Farhad Aliyev (ingen relation til præsident Ilham Aliyev) samt ledere af store virksomheder, herunder Natic Aliyev, der var chef for det største aserbajdsjanske benzinselskab AzPetrol og bror til Farhad Aliyev.

Hvorvidt de anholdte rent faktisk har været involveret i sådanne planer er svært at vide. Ali Insanov har efterfølgende indrømmet planerne, men forhørsmetoder og retssystem i Aserbajdsjan gør, at dette ikke nødvendigvis borger for sandheden.

Uanset om de tiltalte rent faktisk har haft planer af revolutionær art viser arrestationerne, at eliten ikke er så samlet, som den hidtil har fremstået, men samtidig at den nu styrende fraktion formentlig har vundet den interne magtkamp og sidder i en styrket position.

Der er forskellige tolkninger af, hvad der har adskilt de forskellige grupperinger. Disse tolkninger er dog ikke gensidigt udelukkende. Arrestationerne kan ses som Ilham Aliyev og hans nærmeste medarbejders træk til at fjerne de økonomisk mest magtfulde medlemmer af eliten – hvortil blandt andre brødrene Aliyev og Insanov hørte – i stil med præsident Putins opgør med oligarkerne i Rusland. Derudover tilhører både Insanov og brødrene Aliyev andre klaner end den magtfulde Nakhichevan-klan, præsident Aliyev og de fleste medlemmer af eliten tilhører. Således har en gruppe af aserbajdsjanere, der oprindeligt stammer fra nu armensk-kontrollerede områder, oprettet en støttekomité for Ali Insanov, der tilhører denne gruppe.

Endelig kan konflikten ses som en sejr for hardlinerne blandt eliten over mere liberalt-økonomisk indstillede medlemmer som Farhad Aliyev, der har forsøgt at reducere de høje toldsatter og øge frihandelen og dermed sat sig op imod indflydelsesrige personer, der tjener betydelige summer på kontrollen med et indbringende toldvæsen.

Arrestationerne betød, at fokus i valgkampen flyttedes fra oppositionens demonstrationer til begivenhederne inden for styret, hvilket på forunderlig vis betød, at oppositionens opbakning svækkedes, og således blev de efterfølgende demonstrationer ikke nær så talstærke. Samtidig betød arrestationerne, at op mod en fjerdedel af alle anmeldte kandidater trak sig af frygt for repressalier.

Kontrolleret pres

Myndighedernes reaktion på oppositionens krav såvel som den vestlige bevågenhed har fulgt en genkendelig strategi, som især Heidar Aliyev udviklede og mestrede til perfektion. Strategien består i på den ene side at fremstå som villig til at spille efter demokratiske spilleregler, men samtidig sørge for at have tilpas kontrol over valgkamp og valgets afvikling til at bevare magten.

Et eksempel er de ovenfor nævnte forbud mod demonstrationer i det centrale Baku, samtidig med at man har understreget, at det ikke var et generelt forbud mod demonstrationer, men kun betinget af de ønskede lokaliteters nærhed til offentlige bygninger. Et andet eksempel er medierne, hvor man tillod oppositionen deres sikrede ret til gratis valgprogrammer på den offentlige fjernsynskanal, mens resten af den journalistiske dækning var præget af en stærk bias i forhold til det regerende

YAPs kandidater. Myndighederne har dermed understreget, at man ikke har brudt valgloven, men samtidig har den nødvendige neutrale politiske journalistik ikke været til stede for befolkningen.

Denne bias gjorde sig ligeledes gældende på private fjernsynskanaler, der traditionen tro var loyale over for det siddende styre. Kun i den trykte presse kunne man finde oppositionsvenlige synspunkter, der blev præsenteret ligeså unøjagtigt og biased til fordel for oppositionen som det var tilfældet i de regeringsvenlige aviser til fordel for de siddende magthavere.

Derudover har det siddende styre enten kun modvilligt og sent eller helt nægtet at følge anbefalinger vedrørende valgloven fremsat af OSCE's Venice-kommission. Således tillod myndighederne, i form af et dekret fra præsident Ilham Aliyev blot en uge før valget, brug af blæk til mærkning af vælgere, der allerede havde stemt, hvilket gav store logistiske problemer og ifølge de fleste iagttagere gjorde indførslen ligegyldig og uden betydning. I samme dekret blev det tilladt NGO'er, der modtager mere end 30% af deres budget fra udenlandske kilder, at deltage som observatører, hvad der hidtil har været forbudt.

Dekretet indeholdt dog ikke indrømmelser i forhold til det vel nok vigtigste reformforslag fremsat af OSCE og andre udenlandske organisationer og diplomatiske repræ-

sentationer, nemlig en ændring af sammensætningen af valgkommissioner, hvor der ved valget stadig var et flertal af repræsentanter for YAP samt uafhængige kandidater, der for langt størstedelens vedkommende er loyale over for det siddende styre. Her har det siddende styre fulgt Stalins gamle råd om at sikre sig kontrollen med optællingen.

Magtdemonstrationer

Det har været karakteristisk, at især Præsident İlham Aliyev har forsøgt at distancere sig fra skylden i evt. valgfusk. Dels ved at udstede et dekret den 11. maj, i hvilket det pålagdes de lokale valgansvarlige at sørge for et frit og demokratisk valg efter forskrifterne i den aserbajdsjanske forfatning, dels ved det ovenfor omtalte dekret med revision af valgloven. Dermed bevarede styret muligheden for at fralægge sig ansvaret for et eventuelt ikke-demokratisk forløb af valghandlingen.

Derudover har der også været andre indrømmelser over for oppositionen, men dog nok primært til ære for det vestlige udland, i form af accepten af registreringen af to prominente eksil-oppositionsmedlemmer som kandidater. Ud over Rasul Guliyev drejede det sig om den første præsident i det selvstændige Aserbajdsjan, Ayaz Mutalibov. Det er imidlertid karakteristisk for den dobbeltsidede taktik, at ministeren for national sikkerhed samtidig med

tilladelsen blev givet understreget, at de eksisterende arrestordre på både Mutalibov og Guliev ikke ville blive ophævet på trods af deres registrering som kandidater, selvom valgloven sikrer kandidater ved parlamentsvalg immunitet.

Omvendt har myndighederne især i ét tilfælde udvist en så betydelig magtdemonstration, at der knap blev dækket over forsøget på at stække vigtige modspillere. Således blev lederen af ungdomsorganisationen *Yeni Fikir* (Ny Tænkning), Ruslan Bashirli i august anholdt for angiveligt at samarbejde med den armenske efterretningstjeneste, ligesom flere medlemmer af organisationen efterfølgende blev anholdt eller udelukket fra højere læreanstalter og andre truet med represalier, hvis de skulle fortsætte deres politiske aktivitet. Man var muligvis bange for en gentagelse af ungdomsorganisationernes medvirken til regimeomvæltning som det sås i både Georgien og Ukraine.

Presset blev gjort tydeligt, da det at blive kaldt armensk spion er den værste beskyldning man som aserbajdsjansk politiker kan blive beskyldt for, og således var det også bemærkelsesværdigt, at der blev forsøgt at skabe sammenhæng mellem anholdelsen af Bashirli og lederen af Den Aserbajdsjanske Folkefront, Ali Kerimli, der ligeledes gennem sin kontakt med Bashirli skulle være indblandet i sagen.

Sagen viste, at myndighederne er

villige til at bruge skrappe metoder for at bevare magten, men dog ynder at bruge mere fordækte metoder til opretholdelse af kontrollen med landet.

Der har fra udlandet lydt kritik under valgkampen. Hårdest i tonen var internationale NGO'er som Human Rights Watch, men den internationale valgobservatør mission (EIOM) har ligeledes kritiseret både mediernes rolle samt styrets begrænsning af ytring- og forsamlingsfriheden.

USA, der er den vigtigste vestlige politiske magt for Aserbajdsjan, kritiserede blandt andet politiets brug af vold mod demonstranter under valgkampen, men der har ikke været tegn på opmuntring til regimeomvæltning. Hertil er USA's strategiske interesser i landet formentlig for vigtige på trods af præsident Bush' erklærede mål om fremme af demokrati i verden. USA har således dels økonomiske interesser i form af olieleverancer fra især den snarligt færdigbyggede BTC-pipeline, dels militære interesser i form af to nyligt opførte radarstationer i hhv. det nordlige Aserbajdsjan tæt på grænsen til Rusland og i det sydlige Aserbajdsjan tæt på grænsen til Iran.

Forudsigelig vinder

I lyset af udviklingen i valgkampen var det derfor heller ikke den store overraskelse, at det foreløbige resultat, der blev offentliggjort dagen ef-

ter valget den 7. november, udråbte YAP til vinder med over halvdelen af pladserne i parlamentet, mens Azadlyq-blokken stod til bare 5 mandater.

Lige så lidt overraskende var det, at oppositionen – for nogles vedkommende allerede inden det foreløbige valgresultat blev offentliggjort – anklagede det siddende styre for valgsvindel og erklærede valgresultatet for en farce.

EIOM, der omfattede observatører fra OSCE, Europa-Parlamentet samt de parlamentariske forsamlinger fra Europarådet og NATO, erklærede i den foreløbige rapport, ligeledes offentliggjort den 7. november, at valget ikke levede op til demokratiske standarder og kritiserede især stemmeoptællingen for at have været særdeles fejlagtig og præget af udbredt valgsvindel. Det amerikanske udenrigsministeriums talsmand, Adam Ereli, udtrykte opbakning til EIOM-rapporter og opfordrede til en undersøgelse af rapporter om valgsvindel.

Præsident Aliyev og ledende YAP-folk, herunder generalsekretær Ali Ahmadov erklærede – ligeledes ikke overraskende – at valget havde været ovenud demokratisk, og kun i få tilfælde var der episoder mht. valgsvindel, der var nødvendige at undersøge nærmere. De blev bakket op af formanden for den centrale valgkommission, Mazahir Panahov. Som en mulig indrømmelse over for oppositionen og den vestlige kritik blev det lovet, at der ville blive

iværksat undersøgelser af enkelte valgdistrikter, hvor der var forekommet rapporter om valgsvindel. Dette er dog så få distrikter, at uanset udfaldet af undersøgelserne vil det ikke rykke ved den overordnede magtfordeling i det nye parlament.

Som kuriosum kan det nævnes, at observatører udsendt fra SNG (der tæller lande som Usbekistan og Hviderusland, der ikke just er berømte for demokratiske valg) havde fundet, at valget levede op til demokratiske standarder. Det samme skete ved præsidentvalget i 2003! Så styret kan henvise hertil for bekræftelse af deres synspunkter.

Oppositionen afholdt den 9. november en stor demonstration i håbet om at omstøde resultatet og opnå nyvalg. Hvorvidt dette forehavende vil lykkes er på nuværende tidspunkt uvist, men præsidenten og regeringen bakket op af sikkerhedsstyrkerne virker meget opsatte på at forhindre nogen form for trussel mod deres magtpositioner.

Fremtiden

Det er endnu for tidligt at udelukke, at der kan ske regimeomvæltning, men forudsat at det officielle resultat står ved magt, og det nye parlament fremover vil have et flertal af YAP-repræsentanter og yderligere mange YAP-loyale uafhængige parlamentsmedlemmer, vil valget resultere i en stort set uændret situation i det aserbajdsjanske politiske landskab.

Styret har endnu engang styrket sin magtposition og svækket den nuværende opposition, der for en stor dels vedkommende har været involveret siden uafhængigheden. Vesten og især USA har ligeledes, i det mindste på kort sigt, sikret sig fortsættelsen af et samarbejdsvilligt styre i et strategisk område. Det kan dog vise sig, at man samtidig har skuffet især ungdommen ved ikke at have støttet de nye regeringskritiske ungdomsorganisationers krav om demokrati i højere grad end det er sket. Det er endnu for tidligt at sige, om denne generation vil vende deres fokus mod andre styreformer eller stadig vil se mod vesten for politiske systemer at kæmpe for.

Såfremt det skulle lykkes oppositionen at få succes med dens demonstrationer og få gennemført kravet om nyvalg er fremtiden mere åben, uden at det dog kan forventes, at et nyt og demokratisk Aserbajdsjan vil opstå fra den ene dag til den anden. Dertil er klantraditionen og korruptionen formentlig for udbredt og de demokratiske traditioner for svagt rodfæstede i det aserbajdsjanske samfund.

Jesper Weng Rasmussen er cand. scient. pol. fra Københavns Universitet. Han har studeret et år ved Khazar University i Baku, Aserbajdsjan og skrevet speciale om det politiske system i Aserbajdsjan

Hjælper udviklingshjælpen?

Martin Paldam

Halvdelen af alle projekter lykkes; men analysen af 103 undersøgelser finder, at virkningen på modtagerlandenes BNP gennem 40 år har været så lille, at den ikke er statistisk signifikant

Den rige verden giver i disse år lidt over 300 milliarder kroner årligt til de fattige lande. Det er svært at benægte, at de har brug for hjælp, men udviklingen i de lande, der har fået mest hjælp, rejser spørgsmålet: Virker det?

Der er grundlæggende to planer, hvorpå man kan studere dette spørgsmål: Mikroplanet ser på, om projekter lykkes. Hvis de har et klart formål, kan man bagefter se, om det er blevet opfyldt. Det er ikke kontroversielt, at udviklingsprojekter har en succesrate på ca 50%. Det finder næsten alle studier – også mit eget (jf. Paldam, 1997). Det store problem er

makroplanet – her er der tilmed to analytiske niveauer, jf. tabel 1.

Som opregnet i tabel 1 ser makroplanet på, hvordan de lande, der får hjælp, klarer sig i forhold til enten (n1) andre lande, eller til (n2) hvordan de ville have klaret sig uden hjælp.

Begge niveauer analyserer *hjelpeeffekten*: Hvis et land får 1% (af BNP) mere hjælp, hvor meget hurtigere i procentpoint vil det da vokse? Svaret er i princippet ét tal, som gerne skulle være positivt. Det typiske u-lands vækstrate (pr. person) er på 1 til 2%, og den opnås med en rate for nyinvesteringer (pr. person) på ca. 8 til

Tabel 1. To niveauer i analysen af u-landshjælpens effektivitet på makroplanet

	Spørgsmål: Hvordan klarer lande, der får hjælp, sig i forhold til:	Modelafhængighed:	Resultat af litteraturen:	Resultatet er:
(n1) Absolut	Andre lande (jf. tabel 2)	Lille	Ingen effekt	Ukontroversielt
(n2) Betinget	Hvordan de ellers ville have klaret sig	Stor	Alle mulige	Kontroversielt

Note: I fagsproget siger man, at de to niveauer er hhv uden og med kontrol for landeforskelle.

Tabel 2. Makroproblemet: Ingen korrelation mellem hjælp og vækst

5-års gennemsnit			10-års gennemsnit			15-års gennemsnit			30-års gennemsnit		
Periode	LDCer	Alle	Periode	LDCer	Alle	Periode	LDCer	Alle	Periode	LDCer	Alle
1971 - 75	-0,03	0,05	1971 - 80	0,02	0,00	1971 - 85	0,03	-0,01	1971 - 00	-0,25	-0,39
1976 - 80	-0,07	-0,23	1981 - 90	-0,02	-0,04	1986 - 00	-0,16	-0,19			
1981 - 85	0,13	0,12	1991 - 00	0,04	-0,01						
1986 - 90	-0,08	-0,12									
1991 - 95	-0,03	-0,04									
1996 - 00	0,10	-0,03									
Gennemsnit	0,00	-0,04		0,01	-0,02		-0,07	-0,10		-0,25	-0,39

Note: Fed skrift er brugt for de signifikante korrelationer. Alle lande, hvor der er tal, er medtaget. Det er ca 120-170 lande, hvoraf ca 70-120 er LDCer (mindre udviklede lande).

Kilde: World Development Indicators.

10%, dvs. at en hjælp på 1 procentpoint skulle kunne give 0,05 til 0,1 procentpoint ekstra vækst. Som vi skal se, er de data, som vi har, ideelle til at vise om der er en sådan effekt.

Analysen benytter et datasæt med to serier: (1) En serie for udviklingen, der typisk måles ved den reale vækstrate (pr. indbygger), og (2) en serie der måler hjælpen. Det er den officielle udviklingshjælp (ODA) i procent af BNP, evt. efter en korrektion fx for gaveelementet.

Hjælpen begyndte først i 1960-erne, og efter et par år kom der gang i indsamlingen af data. Nu har vi et datasæt for 175 lande og årene fra ca. 1965 til 2004. Der er en del huller i dækningen, især i begyndelsen, men der er dog ca. 5200 data i sættet. Af en række grunde bruger man gennemsnit over 4-10 år i beregningerne.

Fx for 4 års gennemsnit er der lidt over 1000 observationer. Hjælpen er

på 7 ½% (af BNP) i gennemsnit, så den er stor i forhold til andre størrelser, som vi ved påvirker væksten. Hjælpen har også en stor variation, så tallene er ideelle til formålet. På disse data er der bygget en hel litteratur, the Aid Effectiveness Literature (AEL). Den består p.t. af 103 videnskabelige artikler.

Hvad angår den absolutte hjælpeeffektivitet, er svaret som nævnt ukontroversielt, for her kan man simpelthen tegne data op. Det kan alle gøre, så her er der ingen tvivl: Disse tal er så uafhængige, som to talserier kan være. På årsbasis er de korrelationer, man finder, typisk mellem -0,02 og +0,02¹. Hvis man regner på gennemsnit over 5 eller 10 år, bliver korrelationerne lidt større (numerisk), om end de lige så tit er negative som positive. På langt sigt er de klart negative, som vist i tabel 2. Disse simple resultater er ukontroversielle.

Dér hvor slaget står, er på det andet niveau: Er der en betinget effektivitet? Det er dét, der har ført til AEL, der altså tager nogle data uden sammenhæng og pålægger dem en struktur ved hjælp af en model og en økonometrisk teknik, sådan at man får dem til at sige noget. De 114 forskere, der har arbejdet på dette projekt, har udvist stor opfindsomhed og teknisk dygtighed. Hvad de har fundet, bekræfter Ronald H. Coase's ord: "Hvis du torterer data længe nok, tilstår de". Problemet er, at de tilstår, hvad der ønskes.

Målet er ikke vækst

Man hører ofte det synspunkt, at AEL ikke er relevant, da vækst ikke er hjælpens mål. Målet er "udvikling" defineret så bredt, at det unddrager sig analyse. Det kombineres så med filosofien om, at vækst ikke er det samme som udvikling. Nogle siger også, at i en verden med stor ulighed, er ulandshjælp moralsk nødvendig, uanset om den virker. Det er ikke godt at vide, hvad man skal stille op med disse tanker; men lidt kan man da sige.

Svarende til litteraturen om u-

landshjælpens effekt er der en lige så omfattende empirisk litteratur, se tabel 3, der ser på den omvendte kausalitet: the Aid Allocation Literature (AAL). Den handler om de faktorer – både på giver- og modtagersiden – der forklarer mønstret i hjælpen. AAL ser dels på de altruistiske mål, som donorerne påberåber sig, og dels på de mere selviske mål, som mange tror også spiller en rolle. Man opstiller så modeller, der tillader data at vælge, den forklaring der fungerer bedst.

Det er et almindeligt resultat i AAL, at hjælpen afhænger (omvendt) af modtagerlandets indkomstniveau, men der er få resultater, der tyder på, at hjælpen afhænger (negativt) af modtagers vækstrate. Efter alt hvad vi ved om de faktorer, der forklarer hjælpen, er der kun en svag kausalitet fra vækst til hjælp. Det gælder også den del af nødhjælpen, der gives til afhjælpning af naturkatastrofer. Blandt andet pga. den måde hvorpå nationalproduktet opgøres, påvirker naturkatastrofer ikke væksten på nogen entydig måde.

AAL bekræfter, at der er sket en stadig stigning i antallet af de mål, donorer påberåber sig, og antallet af

Tabel 3. De to makroøkonomiske litteraturer om hjælp

Navn	Litteraturen om	Studerer kausaliteten fra	Til
AEL	Hjælpeeffektivitet	Hjælp	→ Udvikling, dvs vækst
AAL	Hjælpens størrelse og fordeling på lande	Donors mål og modtagers egenskaber, bl a vækst	→ Hjælp

betingelser man (forsøger at) pålægge modtagerne. Måske er det den manglende effektivitet mht. det oprindelige udviklingsmål, der har ført til udbredelsen af mål og betingelser til alle mulige – og man fristes til at sige umulige – mål for hjælpen. Ofte virker det som om, det oprindelige udviklingsmål har opløst sig til en tåget diskurs præget af mange, stadigt skiftende, høje, uklare, selv gode og inoperationelle mål, som ingen dog tager rigtigt alvorligt. Danmark påstår fx, at demokrati er et mål for vores hjælp, men vi har udelukket Indien og har et fint samarbejde med Vietnam.

Det er et centralt emne i AAL at prøve at finde en sammenhæng mellem de data, forskellige NGO'er har opstillet for korrupsion, demokrati-grad, o.l., og hjælpen. Det typiske er, at man finder svage og svært fortolkelige sammenhænge, se fx Alesina og Weder (2002).

Filosofien om at udvikling ikke er det samme som økonomisk vækst, har på trods af utallige ord vist sig at savne et operationelt indhold: UNDP har fx gjort et stort nummer ud af at beregne et *indeks for menneskelig udvikling*, der begrebsmæssigt er noget helt andet end BNP (BNP pr. indbygger). Men når man beregner korrelationen mellem BNP og den menneskelige udvikling, er den over 0,95, så for alle praktiske formål er udvikling og vækst det samme. Det skyldes, at vækst alene ikke er mulig. Vækst ændrer et samfund i

bund og grund. Ikke fra den ene dag til den anden, men fra tiår til tiår.

Dimensionerne i AEL

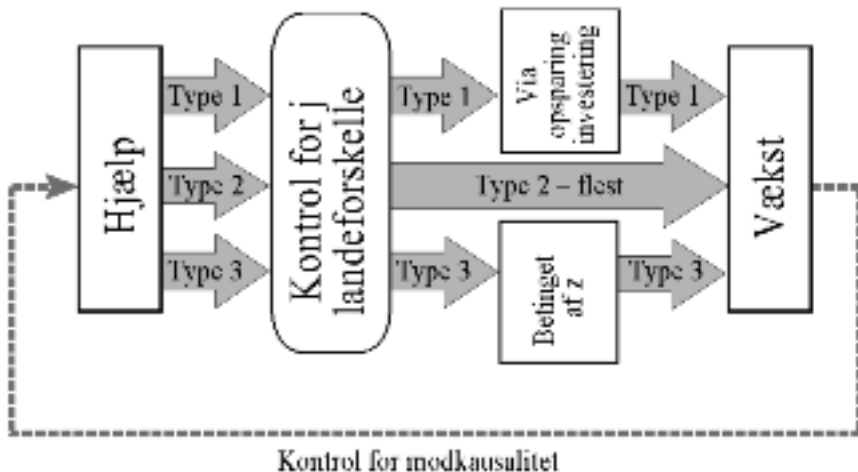
De 103 studier indeholder ca. 1075 regressioner af modeller², der forsøger at fange hjælpens effekt på væksten, enten direkte eller via opsparing og investeringer. Forfatterne udpeger selv i alt 180 af disse modeller som deres foretrukne, medens de øvrige medtages som forskellige former for kontrol.

Ca. 40% af disse modeller viser en positiv hjælpeeffektivitet, og godt 50% giver en insignifikant effekt, hvor forfatterne konkluderer, at der ikke er en sikker effekt, hverken den ene eller den anden vej, og endelig viser resten – lidt under 10% – at hjælpen skader væksten. Alt i alt tillader dette os ikke at konkludere, at effekten er positiv.

Til en sådan optælling kan man stille en lang række spørgsmål: (1) har undersøgelsernes kvalitet en effekt på resultatet, (2) hvordan påvirkes resultatet af et bestemt metode-træk, af (3) en bestemt estimations-teknik, af (4) forskerens interesse i resultatet, (5) er litteraturen konvergeret imod en bestemt model? Til at analysere sådanne spørgsmål er der udviklet en særlig teknik, der kaldes *meta-teknikken*.

Der er et teknisk punkt, som er centralt for denne diskussion, hvor jeg er tvunget til at gå på harefødder i denne artikel. Det drejer sig om

Figur 1. Strukturen i de tre hovedtyper af modeller i AEL



den familie af modeller, som bruges i AEL. Figur 1 viser den kausale struktur i de modeller, der bruges. Alle tre typer af modeller forklarer væksten ved hjælp af hjælpen, og for alle tre modeltyper kontrollerer mange forfattere sammenhængen for (K1) landeforskellem og for (K2) modkausalitet. Der er et righoldigt udvalg af kontrolvariable under (K1). De 114 forfattere har nemlig alt i alt prøvet 60 forskellige, og de medtager typisk ca. 5. Man kan udtrække i alt $5 \frac{1}{2}$ millioner kombinationer af 5 variable fra 60 mulige. De giver allesammen et forskelligt estimat af hjælpeeffekten. De fleste er naturligvis kun lidt forskellige, men da gennemsnittet er nær nul, er der mange, der er både positive og negative. Så hvis der er et resultat, man gerne vil have, og man søger lidt, så finder man det!

AEL startede med modeller af type 1, og snart kom type 2 til. I de sidste 10 har AEL's forfattere accepteret, at disse 2 typer ikke har vist ret meget: Hjelpeeffekten er nær ved nul. Det har ført til modeller af type 3, hvor man siger, at ganske vist har hjælpen ingen effekt i gennemsnit, men det skyldes, at *den virker i nogle lande og skader i andre*.

Ud fra denne idé har man ledt efter et kriterium, som forudser om hjælpen gavner eller skader i et konkret tilfælde. Sådant et kriterium kalder man en betingelse. Langt den mest diskuterede er Burnside og Dollar (1996, 2000), der hævder, at når man hjælper et land, der fører en god økonomiske politik, virker hjælpen, og når det fører en dårlig, skader hjælpen. Det kaldes *god-politik modellen*.

Der er pt. foreslået 9 andre sådan-

ne betingelser. Havde vi før 5 ½ millioner modelmuligheder, har vi nu 10 gange flere. Denne uhyggeligt store mængde af potentielt næsten lige gode modeller fører til det næste problem.

Problemet med “data mining”

En statistisk analyse – dvs. en regression – kræver, at data indeholder nok *frihedsgrader* – dvs. “ubrugte” observationer. Hvis vi lavede den første regression på de 1000 observationer, ville vi have 1000 frihedsgrader, og det ville give vores test en stor styrke. Men hvad nu hvis vi lavede 1000 regressioner og valgte den, vi bedst kunne lide? Hvor mange frihedsgrader ville der så være tilbage til vores tests? Det er svært at beregne, men vi kan i hvert tilfælde sige, at så ville vores tests være langt svagere, end de giver sig ud for at være.

Vi behøver ikke selv lave de 1000 analyser, vi kan bare læse litteraturen, der indeholder over 1000 analyser – så ved vi, hvor vi skal lede, og hvor vi ikke behøver at lede, hvis der er nogle resultater, vi gerne vil have. Det er dog ikke ret svært at lave 1000 regressioner, når man først har data inde i et økonometriprogram. En moderne pc kan vel klare denne opgave på et par timer. Vi ved, at de fleste artikler bygger på langt flere analyser, end de offentliggør. Så de 1000 observationer, der findes, er med garanti blevet udsat for 25000 analyser – sandsynligvis langt flere.

Hvis de tests, der angives, var, hvad de gav sig ud for, skulle der være 25000000 observationer. I fagsproget siger vi, at de 1000 observationer, der eksisterer, er blevet *data mined*.

Statistikens teori sonderer mellem to slags fejl. Type I fejl forkaster den rigtige model. Type II fejl antager en gal model. Data mining reducerer sandsynligheden for type I fejl, men øger sandsynligheden for type II fejl. Ud fra den data mining, der er foregået i AEL, må man antage, at der er blevet offentliggjort en del gale modeller, der bygger på en tilfældighed i data, som næppe vil gentage sig de næste 1000 år.

Det er let at afsløre gale modeller. Det gøres ved at replicere modellen på nye data. Dvs. man venter nogle år, og så estimerer man præcis den samme model på de nye data. Er modellen rigtig, går det godt, og med flere data bliver resultaterne mere signifikante. Er modellen gal, bryder den sammen.

Når vi ved, at en model er fremkommet ud fra en omfattende data mining, betyder det, at vi kun kan tro på den, hvis den har kunnet repliceres på et nyt datasæt. Før det er sket, kan vi nok synes, at det er en god model, men vi ved, at vi ikke kan regne med resultatet. Netop inden for AEL har det således vist sig, at den mest lovende og langt mest omtalte model for de sidste 10 år – god-politik modellen – kun kunne repliceres på forfatterens egne data og ikke på noget andet datasæt. Så

den var en type II fejl.

Data mining er et uundgåeligt problem inden for empirisk makroøkonomi. Der er kun de data, der er, og der er mange, der analyserer dem. Vi kan alle pege på gale modeller, der har levet en tid inden for makroteorien. Det bedste middel til at få rensset klinten fra hveden er den nye teknik, der kaldes meta-analyse. Den bruger *hele* en given litteratur – såsom AEL – som sit data-materiale, og så ser den på, hvad den har bevist, og hvad der ikke har kunnet vises. Den er også ret afslørende, hvad angår effekten af forudfattede meninger og de interesser, der ofte er på spil. Så det er en kontroversiel teknik.

Fra medicin til makroøkonomi

Meta-analysen stammer fra medicin. Når der fremkommer en ny behandling (en pille), bliver der typisk tilladt et eller et par kontrollerede forsøg i en række lande. Efter en vis tid er der fremkommet N analyser. De er lavet med lidt forskellige metoder, og de giver typisk lidt forskellige resultater, og så har man brug for en sammenfatning for at se, om de har frembragt et tilstrækkeligt klart resultat, til at behandlingen kan frigives.

Dette gøres med et meta-studium af de N analyser, hvis resultater indlæses i computeren sammen med et sæt variable, der måler alle de karakteristika, man kan finde om hver

analyse. Herefter beregner man, om resultatet af undersøgelserne er signifikant, når man kontrollerer for de nævnte karakteristika. Der er også typisk nogle af forsøgene, der har en (potentiel) svaghed, og så kan man kontrollere, om den betyder noget. En sådan (potentiel) svaghed kan fx være, at de er lavet af det firma, der sælger behandlingen. Man analyserer også, om det er klart, hvor stor doseringen skal være, og om der er påvist nogen bivirkninger.

Meta-teknikken er nu ved at være udviklet til brug i makroøkonomiske analyser. Her er det sværere end i medicin. Økonomer har ikke lov til at lave kontrollerede forsøg med lande, så effekterne er udledt fra forskellige delmængder af de samme makroøkonomiske data ved hjælp af modeller. Dette giver to problemer: Data mining og modelafhængighed. Modelafhængigheden kan håndteres, hvis modellerne er tilstrækkeligt ens – rent formelt – til at forskellene kan karakteriseres ved et sæt af variable.

Data mining medfører som nævnt, at det afgørende bliver, om et givet resultat er robust over for udvidelsen af data. Dersom et resultat er sandt, er alt, hvad der sker, når mængden af data vokser, at standardfejlen på estimatet falder.

Man kan også se på, hvad der sker over tiden. Her skulle det gerne gælde, at donorerne bliver dygtigere, fordi de lærer af deres erfaringer, så

projekterne skulle blive bedre. Det samme skulle gælde forskerne: Den statistiske teknik bliver forbedret, så resultaterne skulle blive mere signifikante, og de modeller, der bruges, skulle gerne gå imod den sande model.

De to sidste afsnit ser på, hvad der sker, når der kommer flere data, og når tiden går. En af grundene til, at der kommer flere data, er netop, at tiden går. Det betyder, at vi over tiden skulle finde både en stigning i effekten, og en stigning i den sikkerhed, hvormed vi beregner den, dvs. dens signifikans. Det er præcis dét testene forkaster: Efterhånden som tiden er gået, og der er kommet flere og flere data, er den beregnede hjælpeeffektivitet blevet mindre, og det gælder også dens signifikans.

Det er vigtigt, at meta-studier sammenfatter *hele* en bestemt litteratur. Vi fandt ikke færre end 97 studier med en kvantitativ makroøkonomisk analyse af hjælpens effektivitet. Det første er fra 1968, og vi sluttede den 1.1.2005. Vi ved nu, at der var tre arbejdspapirer, der undslap vores net, og siden er der kommet tre papirer til. De 6 papirer ændrer dog ikke vores resultater. Der medvirker 1 ½ forskere i hvert papir, og 50% af deltagerne optræder i mere end et papir. Der er også mange krydshenvisninger. Så AEL har et kompleks net af samarbejde og vidensudveksling, som der typisk er i videnskabelig litteratur.

Tre planer i meta-analysen

For at kunne lave et meta-studie kræves der altså, (1) at man ser på hele en bestemt litteratur, og (2) at den er tilstrækkelig samlet om at studere en bestemt effekt, og (3) at de benyttede metoder er så ens, at forskellene kan kodes. Her er AEL ideel.

Der er allerede offentliggjort en snes meta-studier inden for makroøkonomien³. De leder efter effekter på et centralt empirisk resultat af tre familier af variable:

- N1. Publikationsform. Er resultatet anderledes i de bedste tidsskrifter, i tidsskrifter, der er tilknyttet området, og i arbejdspapirer, der er af en foreløbig karakter. Det kan man let teste ved at have variable for publikationsformen.
- N2. Model, teknik og data. Her karakteriseres den benyttede model, de beregningsteknikker, samt datamængden, der er anvendt. Det er som nævnt centralt, hvordan resultatet afhænger af datamængden og tiden.
- N3. Priors, dvs. forudfattede meninger. Her tester man typisk for de fire priors, som er opregnet i tabel 4. De bliver normalt signifikante alle fire, og det bliver de også her.

Ethvert forskningsprojekt må nødvendigvis foretage et sæt af valg. Nogle valg kan man undersøge for

Table 4. Fire priors der normalt findes i meta-studier

Prior	Forklaring:	Bias i AEL
<i>Ideologi</i>	F tilhører ideologisk skole, der påstår X → F bekræfter X	De F'ere der udtrykker ideologi bekræfter dens resultat
<i>Forfatter historie</i>	F deltager i en gruppe, der tidligere har fundet X → F finder X	50% af AELs F'ere er med i flere papirer. Grupper kæmper for "deres" model
<i>Institutionelle interesser</i>	F der arbejder for institution der har interesse i X → F finder X ^{a)}	ca 35% af F'erne arbejder for hjælpeindustrien. Der er en finansiel asymmetri
<i>Polering</i>	F ønsker artikler + tidsskrifter ønsker flotte resultater → polering	Generelt: Signifikans stiger mindre end den skulle, når N går op. I AEL går signifikansen ned!

Note: F betyder forsker/forfatter, og X er et resultat af forskningen.

a: Skyldes en kombination af 3 årsager:

- (1) Loyalitet inden for organisationer.
- (2) Selektion/selv-selektion af organisationer og ansatte.
- (3) Organisationers pres på ansatte, pga karriere mv.

at se, om de betyder noget, men det er svært at kontrollere alting. Der er valg, man foretager, fordi man synes, at resultaterne ellers bliver gale. Her er det muligt, at vurderingen er påvirket af forskerens prior. Så priors (på niveau N3) sætter sig igennem netop ved de valg, som foretages på niveau N2, men det er ofte svært at trænge helt til bunds i, hvordan priors virker. Lad os se lidt nærmere på de fire priors:

I AEL bliver to ideologier klart udtrykt: På den ene side er en håndfuld (især) tidlige forfattere venstreorienterede og hævder, at ulandene bliver udbyttet af det imperialistiske verdenssystem. Hjælpen er her et (muligt) element i denne proces, og derfor potentiel skadelig. En anden håndfuld forfattere er libertarianere. Denne skoles nestor, Milton Friedman, skrev en artikel om ulands-

hjælp allerede i 1958. Den argumenter for, at hjælp bruges til at opbygge ulandenes offentlige sektorer. Her ved fører den til planlægning og socialisme, og det skader landenes udvikling på længere sigt. Folk, der beklender sig til de to skoler, finder faktisk, at hjælp skader, eller i bedste fald, at den er uden effekt.

Forfatterhistorie er en anden typisk effekt. Hvis NN tidligere har bekendt sig til et givet resultat, og især hvis han selv har fundet dette resultat, vil han grumme gerne genfinde det, hvilket han da også normalt gør. Der er også i AEL typiske stridigheder, hvor gruppe A kæmper for én model, og gruppe B kæmper for en anden model. Hver gruppe lægger vægt på at vise, at den anden gruppes model er gal, og deres egen model er rigtig. Det lykkes typisk ganske godt for begge parter.

Historikere undervises i kildekritik. De ved, at meddelelser påvirkes af meddelerens interesser. Vi økonomer påstår tit, at vi er strengt objektive og hævet over den slags. I meta-studier kan man teste, om det er tilfældet. I AEL er ca 35% af forfatterne finansieret af midler, der er afledt af ulandshjælpen. Når man tester, om det påvirker resultatet, finder man (naturligvis), at det gør det. Det er mig en glæde at kunne meddele, at det ikke er ret meget, og i de tests vi har kørt, er det ikke altid signifikant. De har dog altid det forventede fortegn. Ser man bort fra signifikanserne, er effekten næsten lige så stor som det gennemsnitlige resultat.

Det er derimod markant, at der er en *poleringseffekt*. Forskere har brug for publikationer, og for at få dem polerer de deres resultater, så de fremtræder så flotte som muligt. Det er nemt at gøre: Man kan fx indføre en særlig variabel, der forklarer afvigende observationer, eller man kan medtage kvadratrod eller kvadratet til en given variabel. Der er nok af muligheder. Redskabskassen med økonometrisk værktøj indholder rigeligt med pudseværktøj, og diagnostiske test, der selv foreslår, hvordan man skal forbedre en given model.

Det er nemmere at gøre med få data end med mange. Det viser sig ved, at resultaterne falder i numerisk størrelse, jo flere data der fremkommer, og de bliver mindre signifikante. Det er et generelt resultat af meta-studier, og det gælder også

AEL. Problemet ved polering er, at det også kan gøres for en falsk model, sådan at en tilfældighed i data bliver poleret op til en fin model, som måske endog bliver brugt til at lave politik efter.

Resultaterne i AEL er altså blevet dårligere og dårligere, jo flere data, der er fremkommet. Det gælder også over tiden, og jeg tror ikke på, at vi bliver dårligere og dårligere til at give ulandshjælp. Problemet er, at det bliver sværere og sværere at "mine" data, jo flere der bliver. Der er også flere og flere falske modeller, der kollapser, og efterhånden bliver det mere og mere uoverkommeligt at polere sig frem til en virkelig flot højglans.

Faktorer der påvirker analysen

Vores metastudier har undersøgt effekten på hjælpeeffekten af i alt 60 forskellige variable, der repræsenterer alle de metodeegenskaber, publikationsformer og forfatteregenskaber, vi har kunnet kode. Tabel 5 giver en liste over nogle af de vigtigste resultater, som det er værd at ofre et par kommentarer på. De to første har allerede været nævnt. Efterhånden som tiden er gået, og der er kommet flere data, er den estimerede hjælpeeffektivitet faldet.

Faget økonomi har et velorganiseret marked for artikler, hvor tidskrifter har en klar kvalitetsfaktor, sådan at den referering, der foregår, er streng i gode og slap i de dårlige

Tabel 5. De vigtigste faktorer der påvirker den fundne hjælpeeffektivitet

Variabel	Påvirkning af effekt	Signifikans
Flere data	Ned	Ja
Tiden	Ned	Ja
Publikations kvalitet	Små effekter	Nej
Konkrete tidsskrifter	Nogle effekter	Ja
Interesser (hjelpeindustri)	Som forudset – ikke stor	Blandet
WB/Danida kamp (10 papirer)	Uklar	Ja
Asien	Op	Ja
Afrika eller etnisk opsplnitning	Ned	Ja
Inflation	Ned	Ja
Ustabilitet (af hjælp)	Op, lovende	Ja
Offentligt forbrug (andel af BNP)	Op, åbenbar fejl	Ja

tidsskrifter, medens arbejdspapirer har en lav prestige. Det har dog ingen effekt på de resultater, der rapporteres, men det sker ofte, at nye modeller kommer i et godt tidsskrift, og så kommer repliceringerne på andre data og med små varianter i mere beskedne tidsskrifter.

Akademiske økonomer gør meget ud af den statistiske teknik, og det giver stor prestige at udvikle en ny estimator eller et nyt test. Det har mindre prestige at lave nye data. Det er imidlertid markant, at i AEL har nye data været vigtigere for resultaterne end nye teknikker, og det er vist et generelt resultat, se fx Heckman et al (1999) om et helt andet område.

Ikke mindre end 25 af de 103 papirer i AEL er optaget af striden mellem to betingede modeller, der hver "pushes" af en forskergruppe. Burnside og Dollars *god-politik model* kommer fra en gruppe i Verdens-

banken og *medicin modellen* fra en gruppe på Københavns Universitet, hvoraf de fleste er knyttet til Danida⁴. I begge tilfælde har gruppen selv offentliggjort en del papirer (hhv 7 og 4), der forsvarer deres model, og i begge tilfælde har andre forsøgt at replicere modellen på andre data eller med små varianter, uden at det er gået ret godt for modellen. Langt de fleste replikationer er af god-politik modellen, som nu er forkastet, medens medicin modellen er tvivlsom. Der er her det problem, at p.t. er de fleste replikationer lavet af gruppen selv.

Det velkendte Afrika-problem viser sig ved, at resultater, der er kontrolleret for Afrika, er systematisk bedre end resultater, der ikke foretager denne korrektion, idet kontrolvariablen for Afrika bliver negativ. Det går omvendt for Asien. Der er også lavet et indeks for etnisk-sproglig opsplnitning, som bruges i

en del studier. Det er dog især højt i Afrika, så det virker på samme måde som en Afrika-kontrol.

Det gælder også, at kontrol for specifikke økonomiske faktorer har en effekt på resultatet. Et særligt interessant tilfælde er her, at der også er en del studier, der kontrollerer for størrelsen af det offentlige forbrug. Vi ved, at ca. 75% af hjælpen bliver til en stigning i det offentlige forbrug, så her piller man 75% af hjælpen ud. Samtlige de studier, der bruger denne kontrol, får en negativ effekt af det offentlige forbrug, så her er en åbenlys fejl, der får ulandshjælpen til at give en større effekt, end den faktisk har.

Endelig er det værd at notere sig, at en stabil hjælp er bedre end en variabel, som diskuteret nedenfor.

Mikro-makro paradokset

Starten af artiklen nævnte, at mikroanalysen af projekters succesrate viser, at ca. halvdelen af alle projekter kommer til at gøre, hvad de skulle. Den anden halvdel mislykkes, men der er få projekter, der ligefrem gør skade. Denne analyse er utilstrækkelig

Det er vigtig at sondre mellem dét, hjælpen finansierer, og den marginale aktivitet af hjælpen, som er dét, landet gør, fordi det får hjælpen. Donorerne har nemlig magt til at sikre, at de finansierer projekter, der er så gode, at de ville være blevet lavet under alle omstændigheder.

Hjælpen betyder derfor, at man får råd til at gøre noget andet, som i sigens natur er mindre godt. I fagsproget siger man, at hjælpen er *fungibel*. Forskellige estimater viser, at hjælp typisk er mellem 50% og 75% fungibel. Det er vist ikke kontroversielt, at ca. 75% af den marginale aktivitet af hjælpen er offentligt forbrug. Vi ved også, at det offentlige forbrug skader den økonomiske vækst i ulandene.

En mikroøkonomisk analyse ser på effekten af de finansierede projekter, medens en makroanalyse fanger den marginale effekt af hjælpen på hele økonomien, dvs. at 75% af hjælpen faktisk kommer til at finansiere det offentlige forbrug, som skader væksten. Der er faktisk en del lande – især i Afrika – hvor en god del af det offentlige forbrug de facto finansieres af hjælpen.

Man kan undre sig over, at det offentlige forbrug skader udviklingen. Det kan skyldes to forhold: (1) Offentligt forbrug har en *skralde-effekt*⁵. Det er let at ansætte folk, når det offentlige forbrug vokser, men svært at fyre folk, når det skal sættes ned. (2) Ulandshjælp er meget variabel. Hjælpen giver altså ulandene en variabel finansieringskilde til en aktivitet, der har en skralde-effekt. Det fører så til budgetunderskud, inflation, betalingsbalancevanskeligheder, mv. Det passer med, at ulandshjælpens variabilitet giver et negativt bidrag. Om denne teori kan bekræftes, når den formaliseres og testes,

er dog en anden og større historie.

Der er dog også andre forklaringer på mikro-makro paradokset, se Rajan og Subramanian (2005b) og Doucouliagos og Paldam (2005d).

Et svagt og usikkert svar

Skaber udviklingshjælp udvikling?

Vi har set, at der er gjort en stor indsats for at finde svaret, og at data er ideelle for formålet. Vi må desværre konkludere, at det ikke er bevist, at ulandshjælpen skaber udvikling: Hvis den gør, kan det kun være lidt.

På den anden side er en lille smule pr. år over 40 år dog trods alt noget. Den samlede hjælp over de 40 år svarer til samtlige ulandes BNP. Ser man bort fra signifikansen, viser resultatet, at de 40 års hjælp har øget den fattige verdens BNP pr. indbygger med 10-20%. I Afrika, der har fået 5 gange så meget, har effekten næppe været større.

Det er chokerende, for vi erkender alle, at de fattige landes fattigdom er et stort problem. Jeg kender intet, der reducerer velfærden i verden mere end den udbredte dybe fattigdom i de 170 ulande. De ca. 20 af AEL's forfattere, som jeg har mødt, har alle ønsket at vise, at hjælpen virker, eller i hvert tilfælde at noget af den virker. Jeg tror, at de allerfleste, der har kastet sig ud i disse analyser, har gjort det ud fra en overbevisning om, at hvis de prøver på en ny måde, vil det omsider lyk-

kes at vise, at den virker.

Jeg er ofte blevet spurgt, om jeg mener, at vi skal drage den konklusion af disse negative resultater, at vi lige så godt kan lade være. Hertil er der vel to svar: På den ene side må det være klart, at vi *ikke* kan være tilfredse med, hvad vi gør. Mit råd ville være forenkling og konkretisering af mål. På den anden side gør vi næppe skade, og her tænker jeg på det råd Hippokrates gav den medicinske profession for 2500 år siden.

“Hjælp hvis du kan, men gør i det mindste ikke skade.”

Martin Paldam er dr. oecon. og professor ved Århus Universitet. Han er specialist i udviklingsøkonomi

Denne artikel er bygget over et foredrag i Det Udenrigspolitiske Selskab. De fremmødte takkes for kommentarer. Artiklen sammenfatter 6 papirer på i alt 174 sider, jf henvisningerne. Der er derfor meget, der kun kan gives en overfladisk og postulerende behandling. Nogle af de ideer, der gives, stammer formentlig fra mine medforfattere: Chris Doucouliagos, Tryggvi Thor Herbertsson og Peter Sandholt Jensen. Jeg ønsker også at undskylde den halvengelske økonomijargon. Jeg har forsøgt at reducere den, men det er efterhånden blevet umuligt at holde den ude. Om min baggrund, publikationer osv, se: <http://www.martin.paldam.dk>

Noter:

1. En korrelation måler samvariation som et tal mellem -1 og +1. Uafhængige data har korrelationen 0. De basale analyser præsenteres i Rajan og Subramanian (2005a), Herbertsson og Paldam (2005) og Paldam (2005).

2. En regression er en statistisk analyse, hvor man beregner, hvor godt en bestemt model forklarer data, og herunder opnår et sæt af estimater af de effekter (koefficienter) som modellen påstulerer.
3. En af pionererne på området er Chris Doucouliagos på Deakin Universitetet i Melbourne, Australien.
4. Den består af Finn Tarp (hvis professorat er finansieret af Danida), Henrik Hansen (pt Danida ekspert i Vietnam) og Carl-Johan Dalgaard. Deres "medicin model" viser, at der er en optimal mængde hjælp (mellem 10 og 15% af BNP). Op til denne grænse er hjælp effektiv i alle lande. Giver man mere hjælp er effekten mindre, og kommer man op på det dobbelte, bliver den direkte skadelig. Om god-politik og medicin modellerne, se Jensen og Paldam (2005) og Doucouliagos og Paldam (2005c).
5. Ordet *skralde* bruges her i den samme betydning, som det gør for værktøj: Det er en anordning, som medfører, at man kan dreje den ene, men ikke den anden vej.

Henvisninger:

Note: De nævnte meta-studier giver en liste over AEL på 97 artikler. Mine artikler er alle så nye, at de pt ikke er trykt. De kan downloades fra <http://www.econ.au.dk/afn/default.htm> eller fra <http://www.martin.paldam.dk>.

Alesina, A., Weder, B., 2002. Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review* 92, 1126-37

Clemens, M.A., Radelet, S.A., Bhavnani, R., 2004. Counting chicken when they hatch: The short term effect of aid on growth. WP 44, Center for Global Development. September

Burnside, C., Dollar, D., 2000. Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90: 847-68. World Bank working paper in several versions from 1996

Doucouliagos, H., Paldam, M., 2005a. Aid effectiveness on accumulation. A meta study. Working Paper, ØI, Aarhus. Under refereeing. Juli

Doucouliagos, H., Paldam, M., 2005b. Aid effectiveness on growth. A meta study. Working Paper, ØI, Aarhus. Under refereeing. Juli

Doucouliagos, H., Paldam, M., 2005c. Conditional aid effectiveness. A meta study. Working Paper, ØI, Aarhus. Under refereeing. Juli

Doucouliagos, H., Paldam, M., 2005d. The aid effectiveness literature. The sad result of 40 years of research. Working Paper, ØI, Aarhus. Under refereeing

Friedman, M., 1958. Foreign economic aid: Means and objectives. *Yale Review* 47, 500-16

Heckman, J., Lalonde, R. & J. Smith, J., 1999. The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programmes. *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, North-Holland, Amsterdam

Herbertsson, T.T., Paldam, M., 2005. Does development aid help poor countries catch up? An analysis using the basic relations. Accepteret i bog, der kommer på Routledges forlag

Jensen, P.S., Paldam, M., 2005. Can the two new aid-growth models be replicated? Accepted by *Public Choice*

Paldam, M., 1997. *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. Aarhus Universitetsforlag for Rockwoolfonden, Århus

Paldam, M., 2005. Appendix: A look at the raw data for aid and growth. Baggrundspapir

Rajan, R.G., Subramanian, A., 2005a. Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? IMF WP No. 05/127. June

Rajan, R.G., Subramanian, A., 2005b. What Undermines Aid's Impact on Growth? IMF WP No. 05/126. June

Sala-i-Martin, X., 1997. I Just Ran Two Million Regressions. *American Economic Review* 87, 178-83

WDI, World Development Indicators. Verdensbankens statistik, netadgang

Fra Dannevirke til Camp Eden, 700-2003

Nikolaj Petersen, Ole Feldbæk og Carsten Due-Nielsen

Ifølge den dominerende teori i international politik er overlevelse udenrigspolitikens primære mål, og i den forstand har dansk udenrigspolitik haft en forbløffende succesrate siden det første spadestik blev taget til Dannevirke. Redaktørerne af “Dansk Udenrigspolitik Historie” præsenterer deres konklusioner

Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen, red.: **Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 1-6**, Gyldendal Leksikon, København 2001-2005.

Ved afslutningen af *Dansk Udenrigspolitik Historie* melder spørgsmålet sig: “Hvad kan vi så lære af det?” Værkets seks bind dækker dansk udenrigspolitik bredt fra Dannevirkes opførelse omkring år 700 til opførelsen af Camp Eden i det sydlige Irak i 2003, to militære anlæg, der i hver sin ende af historien og verden markerer Danmark som internatio-

nal aktør. Det virkelig markante er imidlertid, at Danmark i alle de mellemtilgængelige 1300 år har kunnet hævde sig som en permanent medspiller i international politik (bortset fra den kongeløse tid 1332-40 og besættelsen 1940-45). Det er noget, som kun tre-fire af nutidens ca. 200 stater kan matche.

Hvad er så forudsætningen for, at Danmark har kunnet fastholde og udfylde en international rolle over så lang tid? Rollen har nok skiftet over tid, men der har altid været en rolle, stor eller lille, til Danmark: Som stormagt i middelalderens

nordeuropæiske system, som mellemagt i 1600-1800-tallets europæiske system, som småstat i europæisk og global politik 1864-1990, og endelig nu en tilstræbt rolle som mellemagt i efterkoldkrigssystemet, dvs. som en magt, der nok ikke kan øve indflydelse på systemets overordnede struktur, men som "gør en forskel" inden for denne. Småstatsrollen er altså ikke den historisk givne rolle for Danmark.

De ydre omgivelser

Rolleskiftene viser afhængigheden af de til enhver tid givne ydre omgivelser med deres magtforhold, trusler og alliancemuligheder. Frem til 1600-tallet bestod den relevante ramme for dansk udenrigspolitik i det nordeuropæiske nærrområde omkring Nordsøen og (især) Østersøen, inden for hvilken Danmarks stormagtsrolle blandt andet fandt udtryk i Knud den Stores Nordsøimperium 1014-42, i Valdemarernes Østersørige 1157-1242 og i Kalmarunionen af Danmark, Sverige og Norge fra 1397. Denne tidlige stormagtsrolle var på den ene side betinget af landets overlegne ressourcer i forhold til områdets øvrige enheder, der ikke mindst gav sig udslag i et flådeherredømme i Østersøen, og på den anden side af det tyske kejserriges fragmentering fra 1100-tallet, der neutraliserede en potentielt farlig rival.

I 1600-tallet blev Østersøområdet

integreret i et større europæisk system. Det skete, ved at lande som England og Holland fik vigtige økonomiske interesser i området, og i kraft af, at Tyskland i Trediveårskrigen 1618-48 blev europæisk politiks brændpunkt. I dette spil var Danmark en ikke ubetydelig størrelse, og det var derfor naturligt, at de tyske protestanter søgte at drage Christian 4. (1588-48) ind i deres kamp mod kejseren i Wien. Kongen lod sig lokke og led et overbevisende nederlag. Og efterfølgende måtte han frustreret se til, at Sverige skabte sig den europæiske stormagtsposition, som han selv havde drømt om.

For Danmark blev dette nær skæbnesvangert, for den svenske appetit gik ikke blot på tyske erobringer, men også på indlemmelsen af Danmark. I Karl Gustav-krigene 1657-60 undgik Danmark kun denne skæbne ved hjælp fra de vesteuropæiske magter, der ikke ønskede nogen af de to lande som enehersker over indløbet til Østersøen. Derfor reddede de Danmark fra undergangen, men modsatte sig senere danske forsøg på at genvinde de tabte Skånelande. Først efter år 1700 lykkedes det i alliance med den nye Østersømagt Rusland at stække Sverige og genskabe en balance i Norden.

International politik hvilede i 1700-tallet på et europæisk stormagtsystem i næsten permanent krigstilstand. Her havde mellemmagten Danmark(-Norge) intet at

gøre; tværtimod var der gode penge at tjene som neutral søfartsnation. Det blev til den såkaldt "florissante" periode i århundredets anden halvdel. Men med den næsten totale krigsførelse, der kom til at præge Napoleonskrigene omkring år 1800, strammedes betingelserne, og rigets eksistens var nu flere gange alvorligt truet både fra engelsk, fransk, svensk og russisk side. Danmark "slap" med at miste flåden til briterne og Norge til svenskerne, men kom fra 1830'erne på ny i farezonen på grund af nationalitetskampen i Slesvig. "Helstaten" Danmark-Slesvig-Holsten blev her en brik i et trekantspil, hvor Rusland og Storbritannien fungerede som Danmarks "beskyttere" mod de tyske stater.

Men i 1864 gik det galt, da støtten udefra udeblev, og staten mistede en tredjedel af sit territorium. I 1864-krigen talte Danmarks ressourcer fortsat noget, ikke mindst flåden, der endnu kunne forsvare øerne mod Preussen og Østrig. Men i stigende grad afhang landets muligheder af stormagternes interesse i at bevare det som en europæisk aktør.

Danmark forvandlede 1864 fra en efterhånden svækket mellemagt til en decideret småstat uden alliancemuligheder i det nye Tysklands skygge – en situation, der kulminerede i besættelsestidens tab af udenrigspolitisk handlefrihed. De afgørende præmisser for dansk udenrigspolitik i denne periode blev sat af Tysklands nederlag i de to ver-

denskrige – nederlag, som Danmark ikke selv bidrog til. Efter Anden Verdenskrig stod Danmark fortsat i skyggen af den dominerende europæiske magt, der nu var Sovjetunionen. Men denne gang var der en alliancemulighed, Atlantpagten, der kunne afbalancere truslen, samtidig med at efterkrigstidens mange-grenede multilaterale samarbejde gav selv mindre stater visse udfoldelsesmuligheder. De afgørende rammer for dansk politik blev fortsat bestemt af Den Kolde Krigs vilkår.

Efter dennes ophør i 1989/90 stod Danmark i den historisk unikke situation at være "fjendeløs" og med mulighed for at føre en aktiv fredsstøttepolitik i Baltikum og på Balkan. I denne periode blev Danmark en mellemagt, om ikke af navn så af gavn. Og fra 2001 blev Danmark en fast deltager i de amerikanske koalitioner med den typiske mellemmagtsbegrundelse, at "hvis vi vil være en seriøs medspiller, med en reel indflydelse på retningen for den internationale politik, er der i dag intet alternativ til at søge det direkte og åbne samarbejde med USA" (Per Stig Møller 16.9.2004).

Lynturen gennem dansk udenrigspolitik historie har vist de ydre omgivelser betydning. Tre forhold har især betydet, at Danmark på en begrænset ressourcebase har kunnet fastholde sin internationale aktørrolle: De europæiske stormagters interesse i at fastholde et selvstændigt Danmark ved indløbet til Østersøen,

Tysklands interne fragmentering (indtil Bismarck), og Danmarks position som en historisk betydelig flådemagt i kombination med dets karakterer af et ørige.

Indre forhold

Men indre forhold har ligeledes været af betydning. Ekspansionsperioder som Valdemarstiden og Unions-tiden var præget af, at kongerne og de stærkeste kræfter i samfundet, adel og kirke, havde fælles interesser, og det samme gjaldt den florisante periode i 2. halvdel af 1700-tallet, hvor kongemagten og storborgerskabet slog sig sammen om at udnytte det neutrale flag på verdenshavene. I vor tid har den relative enighed om udenrigspolitikken siden 1990 været en del af baggrunden for, at Danmark har kunnet hæve sig ud af småstatsrollen.

Omvendt er der også mange eksempler på, at interne konflikter har svækket udenrigspolitikken. I århundredet efter Valdemar Sejr (1241-1340) lagde strid inden for kongeslægten, mellem konge og kirke og mellem konge og adel, grunden til rigets sammenbrud i den kongeløse tid 1332-40. Senere var konflikten mellem Christian 4. og Rigsrådet medvirkende til nederlaget i Trediveårskrigen, og i 1800-tallet førte konflikten mellem dansk og tysk til nederlaget i 1864. Og i nyere tid har indrepolitisk konflikter om Københavns befæstning 1872-94 og sikker-

hedspolitikken i 1980'erne svækket handlemulighederne.

Beslutningstagerne

De ydre og indre omgivelser har dog ikke været enebestemmende for Danmarks internationale rolle, idet de kun sjældent har lukket ethvert handlerum for beslutningstagerne. Når det kommer til stykket, har det afgørende været den politik, som de ansvarlige beslutningstagere, kongen og hans regering, har udstukket. Har politikken været realistisk, dvs. forenelig med de rammer, som ydre og indre forhold sætter? Eller overambitiøs, eventuelt underambitiøs?

Historien fremviser eksempler på det hele. Set med overlevelsen som bundlinje har dansk udenrigspolitik grundkarakter utvivlsomt været realistisk. Landet har trods alt fastholdt sin selvstændige status over en 1300 år lang historie. Der har nok været en pris, idet vigtige landsdele, Skånelandene og det sydlige Slesvig, er skallet af undervejs, men heroverfor står, at det danske rige i størsteparten af sin historie har omfattet mere end sit kerneområde, dvs. været et "imperium". Rigsfællesskabet med Færøerne og Grønland er resterne af dette imperium.

Men der er også eksempler på en forfejlet politik i den forstand, at den har enten overvurderet eller undervurderet de internationale muligheder. Det første har været mest almindeligt. Sammenbruddet

af Valdemar Sejrs Østersørige i 1220'erne afslørede, at dette havde hvilet på lerbædder, og Erik Menveds (1286-1319) forsøg på at genoplive det ved en ekspansionspolitik i Nordtyskland var der hverken økonomisk eller politisk grundlag for. Det førte til, at stadig større dele af kongemagtens indtægtsgrundlag blev pantsat, indtil holstenerne i 1326-40 havde et fuldstændigt panteherre-dømme i Danmark. I lidt nyere tid var Christian 2.'s forsøg på undertvinge det stadig stærkere Sverige udtryk for en over-ambitiøs politik. Det samme gælder Christian 4.'s forsøg på at slå sig op som tysk protestantisk leder og endnu mere hans søn Frederik 3.'s nær-katastrofale forsøg på revanche over for Sverige i 1657.

Under enevælden 1660-1848 herskede oftest det gustne overlæg, og territorial politik blev efter Store Nordiske Krig fra 1720 afløst af en profitmaksimerende neutralitetspolitik. I Napoleons-krigene placerede Danmark sig dog af vanvare i Napoleons tabende lejr, fordi man forinden ved at udnytte neutralitetspolitikken til over bristepunktet havde manøvreret sig ind som Englands fjende. Endelig er der grund til delvis at tilskrive nederlaget i 1864 en over-ambitiøs dansk Slesvig-politik, om end det med Bismarcks faste vilje til at ordne spørgsmålet på egne præmisser næppe kunne være gået meget anderledes med en anden dansk politik.

1864 dannede skel i dansk udenrigspolitik. Tvivlen om landets overlevelsesmuligheder i det herskende stormagtssystem bredte sig med den konsekvens, at afkoblingen fra dette blev det udenrigspolitiske hovedmål, klarest formuleret i udenrigsminister P. Munchs (1929-40) "ligge død"-politik. Kernen i debatten om 9. april er, om denne politik var "realistisk" eller, som kritikerne mener, under-ambitiøs? Til fordel for den sidste tolkning taler, at afvisningen af magtpolitik efterhånden var så indgroet, at det ikke blev seriøst overvejet af de ansvarlige, om en anden forsvarspolitik kunne have gjort en forskel.

Besættelsen formåede ikke at udvise den magtskeptiske grundholdning hos hovedparten af politikerne, hvad der kom til at præge dansk udenrigspolitik under Den Kolde Krig. I 1980'erne førte det til striden mellem det alternative flertal og den mere "magtbevidste" udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. I sidste ende gik ministeren af med sejren og kunne efter 1989 styre dansk udenrigspolitik i retning af en åben brug af militære midler i udenrigspolitikken. Lige så bemærkelsesværdigt var det, at hans efterfølger, den radikale Niels Helveg Petersen, fastholdt linjen i en sådan grad, at Danmark i 1999 blev aktiv deltager i Kosovo-krigen – den første danske krigsdeltagelse siden 1864.

Efter 2001 blev den linje, der byggede på dansk militær magt, endnu

mere markant med deltagelsen i koalitionskrigene mod Afghanistan og Irak. Danmark har herved genindtaget den rolle som mellemagt i international politik, som historisk set har været mere "normal" end småstatsrollen. Kun fremtiden vil vise, om den nye udenrigspolitik hører til den realistiske eller overambitiøse kategori.

Historiens lære

Historiens lære kan lyde banal, men er desuagtet ofte blevet tilsidesat. For det første er de ydre omgivelser af afgørende betydning – både som en begrænsende og muliggørende faktor. Ikke mindst for mindre lande er det afgørende at kunne "læse" omgivelserne korrekt og hverken undervurdere begrænsningerne eller overvurdere mulighederne. I begge tilfælde vil resultatet blive en negativ feedback på den førte politik, der tvinger beslutningstagerne at rebe sejlene.

Det er lige så vigtigt ikke at overvurdere begrænsningerne eller undervurdere mulighederne; problemet er blot, at der i dette tilfælde ikke fremkommer noget retledende feedback. Et land kan derfor føre en suboptimal udenrigspolitik gennem en længere periode, uden at dette behøver at stå klart for beslutningstagerne eller offentligheden. At

undgå en underambitiøs udenrigspolitik kræver derfor større statsmandskunst end at undgå den overambitiøse politik.

En anden lære er, at en udenrigspolitik lykkes bedst, når regeringen spiller sammen med de indre omgivelser og er bestræbt på at samle bred opbakning bag sin politik på det parlamentariske plan såvel som i befolkningen som helhed. Også her er der automatiske korrektionsmekanismer i form af kravet om parlamentarisk flertal og i form af parlamentsvalg. Men de er relativt svage, hvor det drejer sig om at sikre et 'bredt' flertal, dvs. mere end det grundlovskrævede simple flertal. Også her er statsmandskunst nødvendig.

Et af bindene i *Dansk Udenrigspolitikks Historie*, Bo Lidegaards om tiden 1914-45, har titlen *Overleveren*, men det kunne lige så vel have været titlen på hele værket. Ifølge den dominerende teori i international politik, neo-realismen, er overlevelse udenrigspolitikens primære mål, og i den forstand har dansk udenrigspolitik haft en forbløffende succesrate som selvstændig aktør i 99 pct. af tiden, siden det første spadestik blev taget til Dannevirke. Det er ikke mindst dette forhold, der har gjort arbejdet med værket så spændende.

Den dobbelte danske udenrigspolitik

Torben Krogh

Femte bind i det store værk om Dansk Udenrigspolitik Historie dækker årene fra 1945 til 1972 og er en kompetent og interessevækkende fremstilling af den periode, der bragte Danmark ud af krigens tunge skygger, ind i NATO og frem til optagelsen i de Europæiske Fællesskaber

Thorsten Borring Olesen og Paul Villaume: **I blokopdelings tegn - 1945-1972. Bind 5 i Dansk Udenrigspolitik Historie.** *Gyldendal Leksikon, København 2005, 808 s.*

Ord som dilemmaer, paradokser og dobbeltheder trænger sig på, når dansk udenrigspolitik siden 1945 skal beskrives og analyseres. Ingen statsministre har sandsynligvis haft sådanne problemer tættere inde på livet end Hans Hedtoft, den socialdemokratiske leder af regeringen fra 1947 til 1950 og igen fra 1953 til hans tidlige død som 55-årig i 1955. I begyndelsen af 1950'erne talte han på den ene side om danskernes "sunde skepsis over for alle stormagter", mens han på den anden side

mindede om, at Danmark, såvel befolkning som politikere, af historiske årsager "i vor tænken er en af de mest sognegrænsebestemte nationer", og at det derfor gjaldt om at søge at "orientere os som verdensborgere".

Dette var udfordringen – nok hovedudfordringen – for dansk udenrigspolitik i perioden 1945-72, skriver Thorsten Borring Olesen og Paul Villaume i deres store og glimrende værk. De angiver, at de i vidt omfang bygger på hidtil ubenyttet dansk og udenlandsk arkivmateriale. Bogen byder da også på mange interessante oplysninger om baggrunde og processer i den udenrigspolitiske beslutningstagning. Men det bærende er trods alt en fint gennemført fasthold-

den af de perspektiver, der ligger i Hedtofts betragtninger.

Umiddelbart kunne det være fristende at se disse 27 år som det store opbrud i den danske politik over for omverdenen. Men som forfatterne fremhæver, var forløbet betydelig mere kompliceret og sammensat. Nok havde slagordet "aldrig mere en 9. april" stærk gennemslagskraft i årene efter befrielsen. Men hvordan det kunne omsættes til en ændret udenrigs- og sikkerhedspolitik stod til gengæld ikke særlig klart for datidens politiske beslutningstagere. Ganske vist skete der især hos socialdemokraterne en markant nyorientering, når det gjaldt indretningen og omfanget af det danske militær. Men i hvilken ramme skulle en større forsvarsstyrke placeres i forhold til andre lande?

Det nordiske forlis

Spørgsmålet blev stadig mere påtrængende, efterhånden som den sovjetiske imperiemagt fremstod som stadigt mere truende. Det var lykkedes at få russerne til at trække sig tilbage fra Bornholm efter et lille års besættelse. Men det ændrede intet ved, at Sovjetunionen var blevet den nye dominerende militærmagt i Østersøen. Selv om Tyskland samtidigt lå i ruiner, besat af de fire store allierede, herskede der fortsat en dyb mistillid til naboen i syd.

Det første svar fra Hedtoft-regeringen var sonderingen af det muli-

ge i et skandinavisk forsvarsforbund. Forestillingen var, at Danmark igennem en sådan alliance, der ikke mindst i kraft af de betydelige svenske forsvarsressourcer ville fremstå som troværdig over for omverdenen, kunne bevare en placering som alliancefri mellem de to nye dominerende supermagter. Som forfatterne overbevisende gør rede for, var det først, da de nordiske forhandlinger kuldsejlede – ikke mindst på grund af Norges præference for den nye, store atlantiske mulighed – at den danske regering sammen med det solide parlamentariske flertal, der nu stod bag sikkerhedspolitikken, valgte at gå ind i forhandlinger om optagelse i NATO.

Denne beslutning, der blev truffet af Hedtoft med fast overbevisning, men uden glæde, kunne så opfattes som et afgørende nybrud i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. For første gang kunne Danmark gå i direkte alliance med en stor beskyttende magt. Dermed var der også rent militært givet svar på spørgsmålet om, "hvad skal det nytte". De danske styrker skulle have en slagkraft så tilpas, at de kunne forsvare det nationale territorium, indtil der nåede allierede forstærkninger frem. Det var i hvert fald sådan, det blev fremstillet i samtiden.

Men som det fremgår af bogen, var bruddet alligevel ikke så konsekvent, som det kunne se ud. Villigheden til at gå ind i et kollektivt sikkerhedsarrangement var allerede

markeret ved medlemskabet af de Forende Nationer. Den danske regering havde i 1945 måttet presse hårdt på for at komme med i denne sammenslutning af krigens sejrherter. Optagelsen var derfor en sejr for det danske diplomati, og FN blev i de første år opfattet som en alliance. Altså var der allerede her, efter de daværende beslutningstageres opfattelse, tale om en markant nyorientering. Der var sagt forvel til neutralitetspolitikken. Og da det så viste sig, at den stadigt ekskalerende konflikt mellem USA og Sovjetunionen lammede FN's funktioner som garant for medlemsstaternes sikkerhed, var det oplagt at søge ind under en mere troværdig paraply.

Men alliancen med USA, Storbritannien, Frankrig, Canada og en række mindre europæiske lande inddebar i første omgang ikke nogen egentlig ændring i synet på de danske muligheder i international politik. Som Borring Olesen og Villume skriver: "Uanset Hitler-Tysklands sammenbrud i 1945 levede elementer af det scavenianske og munchske syn imidlertid videre blandt de udenrigspolitiske beslutningstagere, især i de første 10-15 efterkrigsår, hvor skyggen fra den nye nabostormagt, Sovjetunionen, følte mest påtrængende. Det gjaldt ikke mindst opfattelsen af småstatens begrænsede muligheder for selv at påvirke de store internationale spørgsmål, for eksempel afspejlet i stats- og udenrigsminister H.C. Hansens offentlige

udtalelser i 1957-58 om, at mindre lande som Danmark ofte savnede "den historiske og politiske baggrund for at kunne bidrage til løsningen af de internationale, storpolitiske problemer, og at de derfor heller ikke kunne forventes at påtage sig et medansvar herfor."

Skyggen fra Sovjetunionen forsøgte Danmark ikke kun at besvare igennem medlemskabet af NATO. Regeringen og diplomatiet udfoldede betydelige bestræbelser på at overbevise magthaverne i Kreml om fraværet af enhver aggressiv hensigt i det danske valg af tilforhørsforhold.

Den grundlæggende amerikanske strategi, der byggede på afskækkelse som middel til at forhindre aggressioner fra østblokken, passede de skiftende danske regeringer fint. Men selv lagde de stor vægt på det begreb, der i begyndelsen kunne kaldes "ikke-provokation", men som senere udviklede sig til en mere aktiv og selvstændig afspændingspolitik.

Dobbeltheden

Lige fra sin indtræden i den atlantiske alliance var Danmark derfor en allieret med forbehold. Amerikanerne fik – eller rettere tog – det, de vilde, i relation til baserne på Grønland. Men når det gjaldt det danske territorium satte de tre centrale NATO-partier hælene i. De afviste både a-våben – bortset fra Grønland – og forskellige forslag om stationering af flere tusinde allierede (ame-

rikanske og britiske) tropper ved militære flyvestationer. Som forfatterne skriver, forsøgte beslutningstagerne at maksimere landets sikkerhed ved både at være loyal allieret og fordre nationale undtagelser.

Der var med andre ord helt fra begyndelsen en dobbelthed i den danske NATO-politik. Sovjetunionen blev opfattet som den store og dominerende trussel – det var “fjenden”, der til tider henvendte sig med højst ubehagelige diplomatiske noter, som til gengæld blev besvaret med dansk fasthed. Men i det daglige var det ofte presset fra USA, der var mest ubehageligt for de danske beslutningstagerne. Da disse forhandlinger var omgivet af ekstrem lukket-hed, fik befolkningen - og for den sags skyld også det store flertal af folketingsmedlemmer og de fleste ministre - kun en vag fornemmelse af, hvad der virkelig gik for sig.

Det hindrede dog ikke, at udenrigspolitik fra sidst i 1950'erne fik voksende betydning i offentligheden. Et kritisk folkeligt engagement kom til udtryk i kampagnen mod atomvåben, der kulminerede i begyndelsen af 1960'erne. Men engagementet blev fastholdt på områder som modstand mod europæisk kolonialisme, diktaturregimerne i det sydlige Europa og apartheid-styret i Sydafrika. Højdepunktet i den periode, der er dækket af dette bind, kom med den stadigt mere omfattende modstand mod USA's krig i Vietnam, Laos og Cambodia.

“Småstatschauvinisme”

Disse folkelige stemninger havde utvivlsomt betydning for den udenrigspolitiske ageren. Men også af egen drift begyndte beslutningstagerne fra omkring 1960 at føre en mere aktiv politik. Det skete ud fra en overbevisning om, at ud over den traditionelle balancegang mellem ikke-provokation og loyal alliance-politik måtte udenrigspolitikken også bygge på et sæt af ideer og værdier, hentet dels fra de fundamentale menneskerettigheder dels fra Danmarks egne demokratiske erfaringer.

Også i disse bestræbelser lå der imidlertid et sikkerhedspolitisk aspekt. Når Danmark, især ved udenrigsminister Per Hækkerup fra 1962 til 1966, profilerede sig højt i FN på anti-apartheid-politikken, var det ikke kun ud fra idealistisk solidaritet med den undertrykte sorte befolkning. Det måtte også ses som et led i bestræbelserne på at bidrage til en styrket international retsorden. Og netop dette begreb må altid indgå som en central sikkerhedsdimension for enhver mindre, demokratisk sindet stat.

Men for nogle var denne nye prioritering et irritationsmoment. Amerikanerne ville fx have foretrukket, at danskerne havde holdt sig til H.C. Hansens mere ydmyge vurdering af småstatens begrænsede muligheder (selv om H.C. Hansen faktisk selv ved flere lejligheder afprøvede disse

grænser til det yderste). Som forfatterne skriver, førte det til amerikansk "kritik mod danskerne om-kostningsfri 'idealisme' og 'moralisme', som kun en ansvarsfri småstat, der synes at gøre svaghed til en dyd, kunne tillade sig, fordi de store vestlige magter påtog sig byden for Vestens 'tunge' sikkerhed." USA's ambassadør i Danmark fandt ligefrem i 1972 et nyt ord for fænomenet: "Småstatschauvinisme".

Udenrigsøkonomien

I forholdet til de venligtsindede store magter var der i den skildrede periode forskellige faser. Over for de hyppige problemer i forhold til USA søgte de danske beslutningstagere ofte bistand og ligefrem trøst hos briterne, dog med vekslende held. Trods alliancefællesskabet var omgangen med de store magter derfor stadig en betydelig udfordring for danske regeringer.

Det var også tilfældet for det lange, komplicerede og besværlige forløb, der førte frem til medlemskabet af EF fra 1. januar 1973. Forfatterens glimrende behandling af den udenrigsøkonomiske politik giver et godt overblik over den kolossale udvikling, der skete fra det lukkede, kontrollerede og afgrænsede økonomiske regime i de første år efter anden verdenskrig til den dynamik, der lå i de europæiske markedsdan- nelser.

Danmarks problem bestod i, at der var flere - EF såvel som "randstaterne" i EFTA. Udenrigsøkonomisk var det i klar dansk interesse, hvis alle landene i de to organisationer kunne samles i én. Selv det ville dog ikke fjerne et andet og rent politisk problem. I kraft af selve sin målsætning var EF et politisk orienteret projekt, der indebar markant afgivelse af national myndighed til de fælles institutioner. At Danmark også kunne have fordel af, at andre lande - ikke mindst de større - gjorde det samme, var stort set et fraværende aspekt i den hjemlige debat.

Under alle omstændigheder betød hele diskussionen om den europæiske politik, at spørgsmålet om suverænitet dukkede op som et nyt centralt begreb. Også det gør de to forfattere rede for på kompetent og informativ vis. Bogen er i det hele taget god til at få indsigt af og velegnet til at genopfriske hukommelsen. Det, der måske i dag kan fremstå som brugstykker, bliver sat ind i en sammenhæng. Dertil kommer et fint og utraditionelt billedvalg, fx et foto fra 1947 fra tyske flygtninges indkvartering i HIK's tennishal i Hellerup. Det fortæller både noget om tidens knaphed - og om, at den danske regerings klare målsætning var at få disse flygtninge sendt tilbage til Tyskland så hurtigt som muligt.

Aktivt dansk engagement

Klaus Carsten Pedersen

Sovjetunionens opløsning har givet Danmark mere sikkerhed og medlemskabet af EU og NATO mere indflydelse end nogensinde før, og vi har brugt den, fx i Baltikum. Fodnoterne i NATO har vi lagt bag os, men desværre endnu ikke vore forbehold i EU

Nikolaj Petersen: **Europæisk og globalt engagement - 1973-2003. Bind 6 i Dansk Udenrigspolitik Historie.** Gyldendal Leksikon, København, 2004. 661 s.

Denne bog er en bedrift. En professor (nu emeritus) i statskundskab har skrevet et stykke gennemarbejdet, gedigen samtidshistorie. Det er ikke nogen let opgave. Det må være som at gå gennem et minefelt uden et ordentligt kort. Mange af periodens politiske kontroverser er jo ikke fordøjet endnu. Det gælder fx halvferdernes EF-tilslutning, firsernes fodnotepolitik, halvfemsernes EU-forbehold og de seneste års engagement i Irak. Og den sikre vandring gennem dette minefelt besværliggøres af, at mange arkiver endnu ikke er tilgængelige. På den

anden side er den tilgængelige mængde af meninger og informationer overvældende, og en anden analogi ligger lige for: vanskeligheden ved at se skoven for bare træer.

Men Nikolaj Petersen fører os tilsyneladende ubesværet gennem minefeltet, og ikke bare ser han skoven, han kortlægger den for os og viser os undervejs mange af de mest markante træer plus lidt af ukrudtet. Og det sker i noget så sjældent som et smukt, klart og nøgternt sprog, der er fuldkommen rensset for politologisk og anden fagjargon. Bogen kan let læses af enhver interesseret i ét langt og fascinerende stræk. Dens klare og logiske struktur letter orienteringen og forståelsen, og det samme gør 153 relevante billeder, kort og tegninger. Disse kvaliteter samt en grundig litteraturvej-

ledning og omfattende fortegnelser over litteratur, kilder og forkortelser burde give den vid udbredelse som lærebog.

Og endelig fungerer den fint som opslagsværk med i alt 20 sider indholdsfortegnelse, sted- og navneregister og sagregister.

Overblik

Det indledende afsnit med to kapitler hedder "Overblik 1973-2003" og lever helt op til titlen. Første kapitel er en fremragende indføring i udenrigspolitikens vilkår, struktur og aktører og ville kunne stå alene som et fint essay i fx dette tidsskrift. Andet kapitel er en virkelig imponerende tyve siders tur gennem udviklingen i Danmarks omverden gennem de sidste sytten år af Den Kolde Krig 1973-1989 og den efterfølgende såkaldte ny verdensorden 1989-2001, derefter en hurtig gennemgang af den europæiske integration siden 1973 og endelig et blik på verden uden for Europa, den tredje verden og globaliseringen.

Hovedteksten er tredelt. Første del starter med Danmarks afgørende første skridt ind i den europæiske integrationsproces og giver den hjemlige baggrund og de grundlæggende præmisser, tilpasningen til de vigtigste politikker, slagsmålet om fiskeriet og ressourcerne på havbunden, valutaproblemerne og institutionerne i EF. For Danmark begynder således i 1970'

ernes europæiske samarbejde at trække mange tidligere udenrigspolitiske sager over mod indenrigspolitikken. Men samtidig deltager man nu i forsøgene på at udforme en europæisk udenrigspolitik, som får et særligt kapitel.

Man kan nævne det følgende kapitel om Norden og havet som et af mange eksempler på bogens kombination af overblik og grundighed i detaljen. Der gøres fx nøgternt rede for de problemer med rigets grænser til søs, som trænger sig på med de øgede tekniske muligheder for at udnytte olie- og gasforekomster under havet, og med det intensiverede internationale slagsmål om de stadig færre fisk i havet. I den omhandlede periode føres forhandlinger med Canada, Island og Norge omkring Grønland; Storbritannien, Island og Norge omkring Færøerne og Sverige, DDR og Polen i Kattegat og Østersøen. Der er naturligvis ikke blevet plads til alle detaljer. Man får ikke at vide, hvorfor grænsen til DDR må drages nærmere øen Bornholm end øen Rügen, eller hvad det er for særlige omstændigheder Polen påberåber sig, og som hidtil har umuliggjort fastlæggelsen af en dansk-polsk grænse.

Hesselø og Taiwan

Et af de muntre punkter på den dansk-svenske dagsorden er, om Hesselø rettelig kan indgå i den danske basislinje, hvorfra midtlinjen

beregnes. Svenskerne hævder, at øen var ubeboet. Så meget og en del mere har Nikolaj Petersen med, men selvfølgelig ikke følgende anekdote, som han naturligvis kender.

Der boede faktisk nogen på øen, fyrpasseren og hendes mand, og daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen kunne pege på det demografiske faktum, at øen havde en større befolkningstæthed end Sverige nord for Stockholm. Oluf Palme blev sur og omtalte på en pressekonference noget udiplomatisk Uffe som "denne danske overtjener". Ved en officiel middag kort tid senere i Stockholm rejste Uffe sig fra sin plads, lagde servietten over armen og gik hen til Palme og spurgte, hvad han måtte servere for herskabet. Så grinede Palme, og Uffe fik dagen efter en pung i de svenske farver. Sådan kan udenrigspolitik altså også være; men den slags supplerende kolorit må man opsøge andre steder.

Et kapitel om Danmark og den vide verden behandler FN og dansk bistandspolitik. Det følges af et kapitel, der symptomatisk for Danmarks ihærdige forsøg på at være lidt neutral samtidig med at man var allieret, hedder *Danmark mellem øst og vest* (ligesom en af Det Udenrigspolitiske Selskabs egne bøger dengang desværre kom til at hedde *Danmark mellem supermagterne*). Den grafiske fremstilling får man på Dyvig-rapportens omslag (1985), hvor en stor amerikansk raket "krydser klinge"

med en stor sovjetisk raket over et lille, lysegrønt Danmark - en lille fredsommeligt lus mellem to negle.

I dette kapitel gøres der bl.a. interessant rede for CSCE-processen og Danmarks forholdsvist fremtrædende rolle i den, og med udgangspunkt i anerkendelsen af DDR for en afgørende ændring af Danmarks anerkendelsespolitik. Man anerkender nu stater, og anerkendelsen beror ikke på, om man kan lide regimet, kun på, om det faktisk har effektiv kontrol med den pågældende stat, og med anerkendelsen af Nordvietnam og Nordkorea har Danmark realiseret et universalitetsprincip.

Nikolaj Petersen antyder dog hårfint, at det måske ikke helt er tilfældet. Det sker med formuleringen ". . . idet lande som Taiwan eller Rhodesia hævdedes at falde uden for den folkeretligt definerede uafhængighedsstatus". Mere siger han dog ikke om den sag.

Det operative ord er "hævdedes". Rhodesia var uafhængigt, men racistisk. Det hedder nu Zimbabwe og er igen racistisk og aldeles udemokratisk, men anerkendt. Taiwan var og er uafhængigt og er i dag demokratisk, men stadig ikke anerkendt. For Kina truer ikke bare med at smadre Taiwan, hvis det ikke godvilligt lader sig indlemme i Folkerepublikken, som er stor og anerkendt, men ikke demokratisk. Kina truer også ethvert land, der måtte finde på at anerkende Taiwan, med drabelige konsekvenser.

Universalitetsprincippet er måske ikke så universelt, når det kommer til stykket, ligesom mange af vore såkaldte værdier måske ikke er så værdifulde, når store kommercielle interesser står på spil. Men sådan kan udenrigspolitik altså også være, og det havde nok været en kort diskussion værd – så meget mere som der også er en EU-vinkel på spørgsmålet. Europa-Parlamentet vil ligesom et stort antal folketingsmedlemmer og parlamentarikere over hele Europa gerne tage nogle positive skridt over for Taiwan; men en dertil svarende europæisk politik har regeringerne og Kommissionen ikke kunnet enes om. Det kunne jo ellers være en prøve på, om den fælles udenrigspolitik duer til noget.

Krisestyring

Afsnittet slutter med to kapitler på i alt 50 sider om alliance- og forsvarspolitikken i halvfjerdserne. Emnerne er den øgede trussel mod Danmark, forsvarsforligene og deres følger, planlægningen i Danmark og NATO, forstærkningspolitikken og kernevåbenpolitikken og kontroverserne omkring den. Det fortælles også, hvordan en dansk krisestyringspolitik bliver til; men her er anmelderen så heldig at kunne supplere bogens oplysninger. Begrebet krisestyring blev etableret i Danmark af Det Udenrigspolitiske Selskabs sikkerhedspolitiske studiegruppe, som i foråret 1973 afholdt et stort semi-

nar om emnet med deltagelse af ministre og andre politikere, embedsmænd, officerer, universitetsfolk og journalister. Efterfølgende udgav man en pjece om emnet som den første samlede fremstilling om krisestyring på dansk.

Det var formodentlig seminaret, der ansporede til embedsmændenes arbejde med at strukturere et fleksibelt krisestyringssystem. Det bestod ganske rigtigt af tre niveauer: Regeringens Sikkerhedsudvalg bestående af de relevante ministre (altid statsministeren og udenrigs-, forsvars- og justitsministrene), Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål (de samme ministeriers øverste chefer suppleret med cheferne for FE og PET) og nederst i hierarkiet arbejdshesten Sikkerhedspolitisk Kontaktgruppe (med de nævnte ministerier og e-tjenesterne samt Forsvarskommandoen repræsenteret på kontorchefniveau og statsministerens sikkerhedspolitiske rådgiver som formand). Gruppen mødtes regelmæssigt for at koordinere situationsbilledet, diskutere udviklingen og konkrete tiltag og deltage i gennemførelsen af de store stabs- og kommandoøvelser, hvor den "spillede" Danmarks regering.

I en virkelig krise skulle den støttede departementscheferne og deres ministre døgnet rundt, hvor end krisestyringscentret måtte blive etableret. Det er således temmelig misvisende at betegne den som en studie-kreds, og den sygnede ikke hen ef-

ter kun 4-5 års forløb. Den forblev i det mindste fuldt aktiv frem til afslutningen af Den Kolde Krig.

1980'erne

Derefter tager bogen hul på “de traumatiske firsere”, som afsnittets indledende kapitel hedder, og vi får på 150 sider en dybt tilfredsstillende gennemgang af Danmarks situation og politik under Den Kolde Krigs kulmination og slutspil. Det alternative sikkerhedspolitiske flertals tilblivelse, aktiviteter og endeligt i perioden 1982-1988 gøres der grundigt rede for. Det er imponerende, at Nikolaj Petersen kan følge alle periodens spegede tråde, uden at han og vi mister overblikket. Det anbefales den interesserede, men læge læser at starte sit studium af Danmark under Den Kolde Krig her, inden hun eventuelt kaster sig ud i den store udredning fra DIIS, som udkom tidligere på året.

Det andet store emne i afsnittet analyserer forholdet til EF og det politiske slagsmål om Fællesakten. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal valgte også at inddrage europapolitikken i sin oppositionsprofilering, men forregnede sig. Den borgerlige regering tog en folkeafstemning på spørgsmålet og vandt.

Grønland og “Grønlandskortet”

I et kapitel om de ‘tunge’ sager er der bl.a. en spændende gennem-

gang af politiseringen af grønlandsk sikkerhedspolitik og moderniseringen af de amerikanske varslings-systemer i Grønland. I samme vending gennemgås også udviklingen efter indførelsen af Hjemmestyret i 1979, hvor den mest markante begivenhed var, at Grønland forlader EF den 1. januar 1985, efter at en folkeafstemning i februar 1982 havde givet et knebent flertal (52 %) for udmeldelse.

I den mellemliggende tid føres ualmindeligt seje forhandlinger om betingelserne for Grønlands udmeldelse og overgang til OLT-associering (en favorabel status for EF-tilknyttede oversøiske lande og territorier). I de følgende år får Grønland (og Færøerne) gradvis øget udenrigspolitisk indflydelse, og det spørgsmål trænger sig på, om de tre lande i Rigsfællesskabet kan føre hver sin uafhængige udenrigspolitik.

Nikolaj Petersen har særlige forudsætninger for at skrive om Grønland, som han har beskæftiget sig med i en årrække. Han nævner et andet sted i forbindelse med de amerikanske baserettigheder, at de “i danske øjne udgjorde et særligt bidrag til det vestlige forsvar, som skabte en kapital, der i givne situationer kunne trækkes på”. Det er det såkaldte “Grønlandskort”, som danske politikere og embedsmænd forsøgte at spille ud i betrængte situationer omkring NATO-bordet. Udtrykket “kapital” er lidt uheldigt

valgt, eftersom det i Grønland er en udbredt antagelse, at det faktisk var og er milliarder værd for Danmark, penge som Danmark har fået lov til at spare på forsvarsbudgettet uden at blive smidt ud af NATO, og altså penge, som rettelig tilhører Grønland. Antagelsen er forkert. Danmark var ganske rigtigt ikke blandt NATOs big spenders; men man gjorde det nødvendige. Det indses let, at et gabende hul i vores del af Vesteuropas forsvar aldrig ville være blevet accepteret af vore allierede, ganske uanset hvor mange baser USA måtte have i Grønland.

Man kan vel i øvrigt diskutere, om "Grønlandskortet" overhovedet har kunnet spilles i en reel forhandlings-situation ud over den allerførste gang i 1951, hvor USA fik baserettigheder i en forsvarsaftale med Danmark, som er uopsigelig i NATOs levetid. Hverken Danmark eller Grønland kan altså true med at opsiges den, men kan kun appellere til amerikanernes bedre jeg og gode vilje ved at minde dem om, hvor flinke vi var i 1951.

1990-2001

Dette afsnit beskriver og analyserer den totale ændring af Danmarks sikkerhedssituation efter Den Kolde Krig og den hurtige og omfattende overgang til en aktiv og engageret udenrigspolitik. Truslen fra Sovjetunionen og Warszawa-pagten er væk, og Danmark er ikke længere en

frontlinjestat i en kold krig med terrorbalance, men er rykket nærmere det europæiske centrum og nyder formentlig en grad af sikkerhed uden fortilfælde i sin lange historie.

Territorialforsvaret bliver langt mindre relevant, og forsvaret omdannes til at kunne indsættes fleksibelt langt fra Danmark til forsvar af danske og allierede interesser, herunder en acceptabel verdensorden. Danmark har fået mentalt overskud til at frigøre sig fra småstatspsykologien og til at erhverve sig indflydelse og gøre den gældende. Det sker overvejende med baggrund i medlemskabet af NATO og EU og i multinationale ramme. Danmark etablerer sig som en regional og europæisk mellemagt og som leverandør af sikkerhed og ikke længere kun modtager. Afsnittet gennemgår bl.a. fredsbevarelse i FN-ramme, den første Golfkrig, Balkankrigene og strukturreformerne i NATO.

Danmarks mest markante indsats i denne periode er uden tvivl hjælpen med at sikre de baltiske landes selvstændighed og demokratiske og økonomiske udvikling og med at få dem integreret i NATO og EU. Denne indsats sker både bilateralt, i nordisk ramme, i det Østersøråd, som Danmark og Tyskland tog initiativ til, i EU-kredsen og i NATO, og den er meget bredspektret. Også på dette område har Nikolaj Petersen særlige forudsætninger for at fremstille motiverne, processen og resultaterne, og man tør tro ham, når han

slutter sin grundige gennemgang med at sige, at det er forholdsvis sjældent, at et mindre land får lejlighed til at spille en rolle som den, Danmark kom til at spille i Baltikum.

EU: Forbeholdene og udvidelsen

Europapolitikken kommer i krise, da folkeafstemningen i juni 1992 går EU imod med et nej-flertal på 50,7 %. Nikolaj Petersen fortæller, hvordan det går til, og hvordan der bliver reddet til hjørne med afstemning året efter på basis af de forbehold, som vi stadig trækkes med, uden at nogen kan eller bare forsøger at forklare, hvordan de tjener nationens interesser. Han hæfter sig ved, at kun en tredjedel af de socialdemokratiske vælgere fulgte partiledelsens anbefaling af et ja, og han foreslår, at det skyldes, at ledelsen og apparatet var svækket af formandsopgøret i foråret 1992.

Anmelderen vil gætte på, at det desuden kan bero på to andre faktorer, dels ledelsens udenrigspolitiske slingrekurs i 1980'ernes oppositionsrolle, dels at ledelsen af uransaglige årsager vælger at bryde ja-solidariteten i de sidste uger før afstemningen ved at gå i kødet på udenrigsministeren.

Uffe Ellemann-Jensen fremstår som periodens mest farverige og kontroversielle, men også mest betydningsfulde udenrigspolitiker, og som det fremgår af bogen, bliver

hans aktive politik i Baltikum og på Balkan videreført efter den borgerlige regerings afgang i januar 1993 af regeringen Nyrup Rasmussen. Både statsministeren selv, udenrigsminister Niels Helveg Petersen og forsvarsminister Hans Hækkerup ønsker tydeligvis at lægge distance til 1980'ernes fodnotopolitik og kompensere for det svært forklarlige forbehold mod forsvarssamarbejde i EU.

Der gives selvfølgelig også en grundig behandling af hele processen frem mod EU's udvidelse med ti nye medlemmer, som umådelig professionelt forhandles på plads under det danske formandskab i andet halvår 2002 med den nye borgerlige statsminister Anders Fogh Rasmussen i førersædet sekunderet af udenrigsminister Per Stig Møller og hans embedsværk.

De danske forbehold analyseres ét for ét, og der slutes af med ulandspolitikken og menneskeret-tighedspolitikken. Til sidst føres fremstillingen op til tiden efter den 11. september 2001 med dansk deltagelse i krigen i Afghanistan og Irak og de foreløbig forholdsvis resultatløse danske mellemøst-initiativer i 2002 og 2003. Modeordet globalisering forekommer heldigvis næsten ikke; men det er også en historie med 2-300 år på bagen. De sidste femten sider er en velskrevet opsummering, der ligesom indledningskapitlet ville kunne fungere fint som fritstående essay.

Civilsamfundet

Det Udenrigspolitiske Selskabs grundlæggere havde den af 1930'erne og 1940'erne farvede opfattelse, at udenrigspolitik er for alvorlig til at den helt kan overlades til Udenrigsministeriet. Det har i løbet af de 30 år, bogen omhandler, holdt ca. 500 møder, gennemført 25 studierejser og løbende udgivet et udenrigspolitisk tidskrift. Disse aktiviteter har forhåbentlig fra tid til anden gjort en lille forskel for Danmarks forhold til udlandet, men har formodentlig kun sat sig meget indirekte spor i dansk udenrigspolitik defineret som den danske stats udenrigspolitik og muligvis slet ingen i Udenrigsministeriets akter.

Anmelderen har derfor gjort lidt ud af krisestyngssagen, og et par andre sager skal kort nævnes. Da Dalai Lama i 1989 passerede København på vej til Oslo for at modtage Nobels Fredspris, var regeringen glad for at hilse på ham og mindes, at han havde fået en fin modtagelse året før. Det var dog ikke Udenrigsministeriets skyld. Det havde tværtimod lagt pres på Det Udenrigspolitiske Selskab for at få det til at aflyse et møde med ham, som Kinas ambassade havde protesteret voldsomt imod. Men ministeriet kommunikerede mundtligt, så der ligger næppe noget papirspor på akterne.

Det er heller ikke sikkert, at akterne nævner, at selskabet i maj 1991 ved et meget lukket heldagsseminar udrustede den estiske forsvarsmini-

ster til forestående forhandlinger med sovjetiske myndigheder i Moskva – eller at et russisktalende medlem af selskabets briefinggruppe kom til at deltage helt uofficielt i den estiske delegation. Selskabets baltiske kontakter var overvejende etableret i 1989 og 1990, hvor man gennemførte en stor studierejse til de tre baltiske republikker og mødtes med mange nøglepersoner.

Nikolaj Petersen siger i sit rigtig gode kapitel om baltikumpolitikken, at Udenrigsministeriet i en tidlig fase valgte at skubbe civilsamfundet foran sig. Nogle gange forholder det sig omvendt: Civilsamfundet går foran helt af sig selv og trækker - måske - Udenrigsministeriet med sig.

Savner man overhovedet noget i denne bog? Måske lidt flere kort. Måske en lidt fyldigere behandling af økonomiens rolle i udenrigspolitikken og omvendt. En stor del af Udenrigsministeriets ressourcer bruges trods alt på eksportfremme (importører formodes at klare sig selv). Måske lidt mere fokus på civilsamfundets mulige betydning for forholdet til udlandet. Og sidst, men ikke mindst, havde man gerne fra netop denne forfatter for overblikkets skyld set en samlet fremstilling af grønlandernes og færingeres udenrigspolitiske ambitioner – og såvel deres som danskernes problemer med at virkeliggøre disse ambitioner inden for eller uden for Rigsfællesskabet. Men det kunne måske blive emnet for en ny publikation.

Artikler og anmeldelser i 2005

- Aburish, Said *En arabisk union: Den Frugtbare Halvmåne* **1** 47
- Amdal, Niels-Ulrik *Kroatiens lange vej til medlemskab af EU* **2** 9
- Andersen, Louise *Hvad stiller man op med fejlslagne stater?* **2** 81
- Baumann, Tage *Efter Kuchma: Ukraine som sikkerhedspolitisk faktor* **1** 6
- Boel, Erik *Den lange vej til arabisk demokrati* **3** 53
- Brun, Henrik *Hollands usikre forandring* **1** 1
- Døcker, Henrik *Tyrkisk uden tårer?* **3** 86
- Elklit, Jørgen *Valgprocessen i Afghanistan 2004-2005* **4** 45
- Ellegaard, Lasse *Irak, Mellemøsten og den skeløjede elefant* **1** 35
- Friis, Lykke *EU's Waterloo* **2** 1
- Gården, Hugo *Tyskland bliver mere sig selv* **2** 51
- Hansen, Gunna Funder *Den arabiske "reformbølge": Tilfældet Marokko* **2** 63
- Hansen, Gunna Funder *Nyt styre i Mauretania* **3** 13
- Hansen, Jan Bo *Sudan efter fredsslutningen* **1** 77
- Hansen, Jan Bo *Tyskland: Regerings-skifte med grundlovsproblemer* **4** 17
- Hjortso, Thomas *Kosovo - en tvivlsom process* **4** 30
- Holm, Mette *Den surreelle konflikt mellem Kina og Japan* **2** 27
- Holm, Ulla *Fransk udenrigspolitik er først af alt EU-politik* **1** 52
- Hvidt, Martin *Kinas nye energisamarbejde* **2** 23
- Jerichow, Anders *Arabien midt i en systemkamp* **4** 38
- Jerichow, Anders *Irakernes valg* **1** 23
- Jørgensen, Finn *En rejse fra Dayton til Bruxelles* **4** 1
- Krogh, Torben *Atlantisk symbiose eller EU-splittelse* **2** 92
- Krogh, Torben *Den dobbelte danske udenrigspolitik* **4** 82
- Krogh, Torben *Den politiske betydning af værdier og moral* **3** 92
- Krogh, Torben *Præsident Bushs politiske orkan* **3** 1
- Libak, Anna *Separatisme, terrorisme, banditisme* **3** 79
- Lindsnæs, Birgit og Kristine Yigen *EU og menneskerettighederne i Tyrkiet* **4** 25
- Matlok, Siegfried *Fra konflikt og tvivl til dansk-tyrsk harmoni* **1** 84
- Necif, Mehmet Ümit *En religiøs-social bevægelse i Tyrkiet: Nurcu-bevægelsen* **1** 71
- Olsen, Gorm Rye & Jess Pilegaard *Danmark og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik* **2** 39

Paldam, Martin *Hjælper udviklingshjælpen?* **4** 62

Pedersen, Connie *Da Frankrig brændte* **4** 8

Pedersen, Connie *Islam i Frankrig* **1** 67

Pedersen, Klaus Carsten *Aktivt dansk engagement* **4** 87

Pedersen, Klaus Carsten *Kold krig* **3** 65

Petersen, Nikolaj, Ole Feldbæk og Carsten Due-Nielsen *Fra Dannevirke til Camp Eden, 700-2003* **4** 76

Rasmussen, Jesper Weng *Valg i Aserbajdsjan - ad velkendte veje* **4** 53

Rasmussen, Niels Aadal *Kosovo som uafhængigt - men hvordan?* **3** 28

Richter, Ole *Det irakiske valg - også i Danmark* **1** 29

Seeberg, Peter *Usikkert efterår i Libanon* **3** 42

Siegumfeldt, Jørgen *Indonesien: Aceh tur-retur* **1** 16

Siegumfeldt, Jørgen *Paven på guerillakurs* **2** 17

Sperling, Vibeke *Polen: Guds legeplads* **3** 18

Thelle, Hatla *Det svære forsvar af sociale rettigheder* **2** 72

Villaume, Poul *Noter i marginen* **2** 35

Åslund, Anders *Ukraine - en ny start?* **3** 9

Anmeldte bøger i 2005

Boel, Erik og Jesper Møller Sørensen *Tyrkiet - på vej gennem EU's nåleøje* **3** 86

Carlsen, Per og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2005* **3** 93

DIIS *Danmark under den kolde krig 1-4* **3** 65

Mango, Andrew *Tyrkerne - Arven efter Atatürk* **3** 86

Mouritzen, Hans *Europas fremtid - et euro-atlantisk geopolitisk puslespil* **2** 92

Olesen, Thorsten Borring og Paul Villaume *I blokopdelingens navn - 1945-72. Bind 5 i Dansk Udenrigspolitik Historie* **4** 82

Petersen, Nikolaj *Europæisk og globalt engagement - 1973-2003. Bind 6 i Dansk Udenrigspolitik Historie* **4** 87

Politkovskaja, Anna *Putins Rusland - når magt korrumpere* **3** 79

Sperling, Vibeke *Åh Tjetjenien - Den uendelige krig i Europa* **3** 79

Trenin, Dmitri V. and Aleksei V. Malashenko with Anatol Lieven *Russia's Restless Frontier - The Chechnya Factor in Post-Soviet Russia* **3** 79

Det Udenrigspolitiske Selskab

er en almennyttig, uafhængig forening, grundlagt i oktober 1946. Selskabets formål er at fremme kendskabet til og interessen for udenrigspolitiske spørgsmål. Selskabet tager ikke stilling til noget politisk problem. Kun redaktion og forfattere hæfter for de i Selskabets publikationer offentliggjorte meninger.

Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed
Kronprins Frederik

Selskabets æresmedlemmer

Henrik Henriques
Johan Wilhjelm

Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,
arkitekt, p.hd.
Bodil Nyboe Andersen,
præsident for Dansk Røde Kors
Suzanne Brøgger, *forfatter*
Arne Christiansen, *tidl. minister*
Michael Ehrenreich, *redaktør*
Uffe Ellemann-Jensen,
tidl. minister, Selskabets formand
Lykke Friis, *europapolitisk chef*

Som medlem kan optages enhver dansk statsborger, hvis medlemskab skønnes gavnligt for Selskabets formål.

Udlændinge med særlig tilknytning til Danmark kan optages som associerede medlemmer uden stemmeret. Institutioner og virksomheder kan optages som kollektive medlemmer.

Troels Frøling, *generalsekretær*
Kjeld Hillingsø, *generalløjtnant*
Erik Hoffmeyer, *dr.polit.*
Anne E. Jensen, *cand.polit.*
Anders Jerichow, *journalist*
Anne Knudsen, *chefredaktør, dr.phil.*
Suzanne Lassen Kürstein
Steen Langebæk, *landsretssagfører*
Anna Libak, *journalist*
Mogens Lykketoft, MF,
tidligere minister
Finn Lynge, *seniorrådgiver*
Siegfried Matlok, *chefredaktør*
Ida Nicolaisen, *seniorforsker*
Herbert Pundik, *journalist*
Tøger Seidenfaden, *chefredaktør*
Vibeke Sperling, *journalist*
Niels Thygesen, *professor, dr.polit.*

Selskabets bibliotek

er et offentligt tilgængeligt specialbibliotek inden for udenrigs- og international politik i bred forstand. Bibliotekets samlinger omfatter

- Danske og udenlandske tidsskrifter
- Diverse håndbøger og bibliografier.
- Elektroniske opslagsværker.

Biblioteket har ca. 100 danske og udenlandske tidsskrifter i fast abonnement.

Biblioteket er åbent man.-fre. kl. 12-16, eller efter aftale. Henvendelse kan desuden ske på tlf. 3314 8886 i samme tidsrum.

udenrigs

60. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer marts, juni, september, december

Redaktionen af dette nummer sluttet 08.12.2005

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

Udgiver

Det Udenrigspolitiske Selskab

Amaliegade 40 A, DK-1256 København K

Telefon 3314 8886, fax 3314 8520

E-mail udenrigs@udenrigs.dk

Redaktion

Torben Krogh (ansvarshavende)

Brita Vibeke Andersen

Redaktionskomité

Bodil Nyboe Andersen

Svend Aage Christensen

Ib Faurby

Anne Knudsen

Tøger Seidenfaden

Vibeke Sperling

Uffe Østergård

Direktion

Klaus Carsten Pedersen

Sekretariat

Brita Vibeke Andersen

Layout/produktion

Erik Ellegaard Frederiksen/

Skagen Bogtrykkeri og Rounborgs grafiske hus

ISSN 1395-3818