

udenrigs

Dansen om Rio

Fra Rio til Rio+20

Hvad kom der ud af Rio '92

Historien om COP15

Europa i Rio

Rio+20 og Afrika

Stig Thøgersen om *Vagtskiftet i Beijing*



Europas anløbne migrationspolitik

Georgiens valg

Norden er gledet fra hinanden

At forklare international politik

Danmark i krig

2 · 2012

Verdenshavet og Frederiksholms Kanal:

Bush, Obama. Same old drama! **2**

Noter i marginen: Modvilje mod forandring *Martin Selsøe Sørensen* **4**

TEMA

Fra Rio til Rio+20 *Frede Vestergaard* **6**

Rio 1992: Hvad har det ført til? *Jørgen Henningsen* **10**

Cop15's forløb og historie *Bo Lidegaard* **19**

Europa i Rio – Verden i krisen *Lykke Friis* **38**

Rio+20 og Afrika *Geert Aagaard Andersen & Asger Hallberg Borg* **43**

BAGGRUND

Vagtskifte i Beijing *Stig Thøgersen* **51**

Anløben migrationspolitik *Søren Jessen-Petersen* **63**

Georgiens valg *Ota Tiefenböck* **74**

Aldrig mere en Irak-krig?

Rasmus Brun Pedersen & Flemming Juul Christiansen **81**

Norden er gledet fra hinanden siden 1814 *Uffe Østergård* **87**

LITTERATUR

Lille krig med store konsekvenser *Ib Faurby* **98**

Et land i krig (I) *Peter Viggo Jakobsen* **106**

Et land i krig (II) *Tonny Brems Knudsen* **111**

Krigens folkeret *Henrik Døcker* **117**

Bognoter **122**

Den fremtid vi ønsker

Så tidligt som i 1896 forudså den svenske videnskabsmand Svante Arrhenius, at menneskets behandling af kloden ville få negativ indflydelse på samspillet mellem solen og jorden. Han opfordrede til hurtig handling. Men så uendeligt mange år efter er kloden ikke kommet nærmere sin frelse efter politiske spilfægtier i Rio i juni, hvor næsten 100 statsoverhoveder deltog. Dog glimrede sværvægtene som Barack Obama og Angela Merkel ved deres fravær, og det var sigende for resultatet: En alenlang tekst med ringe tyngde, kønne ord uden bindende forpligtelser. Aktivister rundt i verden håbede, at Rio+20 ville sætte klare mål for fødevarer, vand og energi, men slutdokumentet havde trods sine 23.940 ord ikke meget konkret bag den pompøse titel *Den fremtid, vi ønsker*. Som Greenpeace direktør Daniel Mittler sagde: "Vi blev tilbudt en fælles vision om manglende handling og ødelæggelse."

Mødet markerede 20-året for den store FN-konference for udvikling og miljø i 1992. Men mens 92 var præget af håb, nye visioner og højt til det ideologiske loft efter kommunismens fald, blev Rio+20 et trist spektakel, der klart illustrerede, at trusler imod vores fælles ressourcer grundlag i dag overdøves af larmen fra bomber, redningspakker og ned-

skæringer, selv om vi ser en accelereret økologisk nedbrydning og øget risiko for mangel på energi og mad.

'Grøn økonomi' var kodeordet i Rio. Det er klart, at menneskers liv forbedres, hvis miljøtrusler mindskes, men man enedes i Rio om, at hver kan vælge sin vej, selv om bindende fælles regler må til. FN udbasunerede, at Rio gav 700 evolutionære tilsagn om bæredygtig udvikling. Men slutdokumentet var laveste fællesnævner. Det kunne ikke blive mere end et kompromis, men dokumentet syntes ikke at tilfredsstille nogen. EU's klimakommissær, Connie Hedegaard, tweetede: "Ingen i det rum, der vedtog teksten, var glade".

Der er alvorlige systemfejl i det internationale udviklingsdiplomati. Rio+20 viste igen, at FN-apparatet ikke er klædt på til udfordringerne, og at vore ledere ikke kan levere 'den fremtid, vi ønsker'. Det vil givet kun være muligt i ægte samspil med civilsamfund. FN's generalsekretær, Ban ki-Moon, opfordrede med rette civilsamfund til at skabe 'en kritisk masse' imod de mange stopklodser for en mere bæredygtig fremtid. *Udenrigs* sætter i dette nummer fokus på klima- og udviklingspolitikens historie.

Redaktionen

Bush, Obama. Same old drama!

En af de varme udenrigsdebatter har denne sommer været, om USA's præsident Barack Obama er værre end sin forgænger George W. Bush.

Der er dronerne til forskel, mener Venstres udenrigspolitiske ordfører, Søren Pind, der startede debatten i *Politiken*. Pind gav udtryk for, at Obama-sanktionerede likvideringer med droner er værre end Bushs godkendelse af diverse former for tortur såsom waterboarding, dvs. at tvinge vand ned i lungerne på fastlåste personer.

Det er at sammenligne ting, som ikke kan sammenlignes. Torturmetoder som waterboarding er direkte forbudt ifølge folkeretten. Droneangreb er i en gråzone uden defineret status i moderne krigsførelse.

Det er absolut værd at debattere. Men et af problemerne er, hvilket indenrigspolitisk ærinde Pind dybest set var ude i.

Pinds hårde kritik af Barack Obama imod intensiveret brug af de ubemandede dræbermaskiner er berettiget. Alene i Pakistan har Obama fx allerede godkendt 261 dronebomber mod formodede terrorister.

Dronernes historie går længere tilbage end Bush og Obama. Når man kan give Søren Pind ret, men samtidig må kritisere ham, er det

fordi han har forsøgt at hvidvaske Venstres logren for George W. Bush. Pind omskriver simpelthen historien om Anders Fogh Rasmussen-regeringens klappen hele vejen for tortur som waterboarding.

“Bush, Obama. Same old drama!”, hedder en parole for USA's fredsbevægelse. Og sådan er det desværre.

Der er enorme problemer med Obamas droneimperium. Og der er kommet nye skud på basestammen, de såkaldte lily pads (åkander), små fleksible baser, herunder dronebaser, i stadig flere afkroge af verden. Vi troede, at USA trappede ned med tilbagetrækning fra Irak og snart fra Afghanistan. Men åkanderne breder sig, og USA søger at gøre meget mere for mindre, da militærbudgetter skal skæres.

Der var grund til store forhåbninger om Obama, der standsede waterboarding, men han løb fra sit mest lovende løfte for terrorbekæmpelse, at lukke Guantanamo.

Da Obama fik Nobels Fredspris, var det for tidligt, men den var på forventet efterbevilling. Den kom ikke. USA's baseimperium ude i verden er ikke blevet mindre. Tværtimod. På minussiden er, at de hemmelige baser får USA til at samarbejde med flere diktatorer.

De radikales Rasmus Helveg har ret, når han har kaldt drone-mord for uforenelige med en retsstat.

Søren Pind sagde ved debattens start: "Når man begynder at gøre snigmord til en vigtig del af sin politik, har man svigtet som moralsk fyr-tårn". Og, som Pind sagde og skrev, så sker drone-drab også uden for erklærede krigszoner. Om ofrene er terrorister eller ej burde overlades til domstole at afgøre.

USA-analytikeren Mette Nøhr Clausen er gået i rette med Søren Pind med ubehagelig retspolitisk kynisme. For hende er drone-mord fuldt ud forenelige med en retsstat. "Det er jo ikke sådan, at man sagde, at hvis man kunne ramme Hitler med en bombe under Anden Verdenskrig, så skulle han i retten først. Sådan er det jo ikke, når der er krig", sagde Clausen til *Politiken*. At trække Hitler-kortet er både ahistorisk og absurd.

Kommentatoren Rune Engelbrecht skrev: "Det er trods alt ikke uden betydning, om man bliver dræbt på en slagmark i et land, som USA er i krig med, eller om man udslettes på en tilfældig mark i et helt andet land". Og det er retspolitisk centralt, om det er terrorister eller ej, der sprænges i luften.

Obama-administrationen henholder sig til, at i krigsførelse mod militære mål, har man aldrig bragt folk for retten først. Men det bringer ikke drone-mord i takt med international retsorden. Og hvis man lige pludselige kan "være i krig på en sømalisk mark efter en præsidents og/eller efterretningstjenestes for-godtbefindende, er retsværdier suspenderet", ifølge Søren Pind.

Og så er der jo Dansk Folkepartis Søren Espersen, der siger, at "det ikke er i orden", at Søren Pind kritiserer vor store allierede.

Retsorden er retsorden, og selvfølgelig skal krænkelser af fundamentale retsprincipper kritiseres, understreger Rune Engelbrecht, hvad enten krænkeren er amerikansk eller russisk præsident. Det bør vores udenrigsminister Villy Søvndal også kunne skrive under på.

Barack Obama er at foretrække for republikaneren Mitt Romney. Men det er umuligt at komme uden om, at Obama ikke viste sig som det alternativ til Bush, som vi håbede på i 2008.

Obama tog i stedet over, hvor Bush slap.

Navigator

Modvilje mod forandring

Grækerne har som få fået hængt deres snavsede vasketøj til skue i den globale offentlighed. Efter mere end et års omfattende dækning af landets økonomiske krise er hver en flig af det græske samfunds dårlige vaner og praksisser blevet udstillet, vendt og drejet. Alligevel ser det ud til, at forståelseskløften mellem Nord- og Sydeuropa og i det konkrete tilfælde Grækenland er så dyb, at vi al dækningen til trods endnu ikke til fulde har forstået, hvorfor det gik så galt, og hvor svært det er at rette op.

Den såkaldte trojka, der repræsenterer Europa-Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og Den Internationale Valutafond godt sekundet af den tyske regering med flere, taler løbende om behovet for reformer, og reformer er der brug for. Men til trods for, at det behov efter nogen års tilløb er trængt ind hos politikerne, er bureaukraterne, der skal reformeres, vrangvillige i en grad, man ikke har midler til at begribe, hvis man kommer fra Nord-europa.

For et par år siden stod en ny bygning klar til at huse det græske sundhedsministeriums styrelser og departementer, der ellers lå spredt i Athen. Med én fælles adresse ville man

spare bureaukrati og ikke mindst husleje. En smart løsning for staten og skatteborgerne, men ikke for de ansatte, mente de ansatte selv.

En ung kvinde ansat i en af styrelserne fortæller, at der i hendes afdeling blev nedsat et udvalg, der skulle forberede flytningen. Men da flertallet af de 120 ansatte ikke brød sig om at skulle arbejde 15 minutter længere fra centrum, end de havde været vant til, obstruerede de processen.

Papirer og dokumenter forsvandt, udvalgsmedlemmerne kom ikke til møderne, så halvandet år senere lykkedes det fortsat medarbejderne at udskyde flytningen til den ellers parate bygning. Det kostede omkring 700.000 kr. i månedlig husleje på den gamle adresse, men ganske som ventet blev de politikere, der var ansvarlige for beslutningen, enten skiftet ud eller distraheret af andre sager, hvis de ikke gav op, og sådan kan styrelsen bliver liggende, hvor medarbejderne helst ville have, den skal ligge.

“Systemet har altid måder til at sikre, at det får sin vilje”, siger hun.

Inde på kontorerne sidder medarbejdere, der har været på op til seks computerkurser, men alligevel nægter at bruge apparaterne – og slip-

per af sted med det. Arkivet er kun på papir, og emails vurderes at være forbeholdt kommunikation med ministeriet og derfor kun noget, ganske få medarbejdere behøver beskæftige sig med. Andre steder er computerne slet ikke pakket ud af deres kasser.

Noget af det sidste det græske parlament foretog, inden det gik i valgkampsmodus i april, var at vedtage en ny lovpakke, der skulle gøre det lettere at åbne virksomhed. Væk skulle årelange ansøgningsprocedurer for tilladelser og bureaukrati, og det kom det også på papiret. Men ikke meget mere end det, for igen løb gode intentioner ind i problemer med den græske virkelighed.

De græske ministerier har historisk været dårlige til at koordinere, hvis de ikke decideret var uinteresserede i andre ministeriers arbejde og i at bidrage til løsninger uden for deres eget resort.

En ansat i økonomiministeriet fortæller, at loven godt nok er vedtaget, men meget langt fra at blive implementeret. Miljøministeriet er for eksempel ikke med på vognen, så alle virksomheder, der kræver miljøtilladelser, må stadig vente i over to år på at få dem.

Oven i de eksisterende problemer har eventuel arbejdsglæde og motivation lidt under, at antallet af bureaukrater i ministerierne er blevet beskåret, og de tilbageværende har mistet omkring en tredjedel af deres løn.

I det græske klientsamfund har merit ikke været en forudsætning for at få et job, og selv om det er ved at ændre sig, har Grækenland meget langt igen. I takt med at økonomien hver måned bliver mindre, og der ingen tillid er til det politiske system, der forsøger at rette den op, bliver vejen til helbredelse længere og længere. Vækstplaner virker ikke, fordi virksomheder ikke kan låne penge til hverken at holde sig i gang eller komme i gang overhovedet. Forbrugerne forbruger ikke, og de resultater, politikerne har lovet i forårets to valgkampe, er udeblevet.

Grækerne ved alt om, hvor alvorlig deres krise er, men noget tyder på, at fantasien i Nordeuropa slet ikke rækker til at forstå dybden af den græske syge og landets mulighed for at optage den medicin, sygdommen bliver bekæmpet med.

Martin Selsøe Sørensen er Politikens korrespondent i Grækenland med mere.

Fra Rio til Rio+20

Frede Vestergaard

Rio-processen har løftet miljøproblemerne ind på den udenrigspolitiske dagsorden og for altid sat bæredygtig udvikling på dagsordenen, men resultaterne lader vente på sig

Det begyndte med Brundtland-rapporten. Næppe nogensinde har en FN-rapport haft så stort gennemslag i den offentlige diskurs i medlemslandene – i hvert fald ikke i industrilandene – som *Vor Fælles Fremtid* fra Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling, også kaldet Brundtland-kommissionen efter formanden, Norges daværende statsminister Gro Harlem Brundtland.

Rapporten, der kom i bogform i 1987 efter 4 års arbejde – også oversat til dansk – gjorde i løbet af kort tid begrebet bæredygtighed kendt i meget vide kredse.

Den var – i særdeleshed i Europa – igangsættende for en omfattende og vedvarende debat om de langsigtede miljøstrategier for at opnå en bæredygtig udvikling. Bæredygtig udvikling defineres i rapporten som en udvikling, der tilgodeser dagens behov uden at forringe fremtidige generationers muligheder for at tilgode deres behov.

Det er værd at nævne, at FN-systemet havde forsøgt at fremme denne dagsorden nogle år tidligere, nemlig med den såkaldte Brandt-kommission, der i 1980 offentliggjorde rapporten *North-South: A Programme for Survival*.

Mange af temaerne var de samme, som Brundtland-kommissionens rapport senere beskæftigede sig med. Og med god grund, for Brandt-kommissionens forslag strandede i den kolde krigs modsætninger og vandt aldrig regeringernes gehør.

Igangsætter for NGO'erne

Til gengæld blev *Vor Fælles Fremtid* i høj grad en igangsætter for civilsamfundsorganisationerne, altså NGO'erne. Den blev i mange lande sat på den politiske dagsorden, kulminerende i en beslutning på FN's generalforsamling om at afholde en særlig konference om miljø og udvikling.

Det var dog ikke første gang FN-systemet havde sat miljøet på dagsordenen. På svensk initiativ holdt FN sin første miljøkonference i Stockholm i 1972, hvilket var medvirkende til, at en række industrilande, der i blandt Danmark, bagefter etablerede særlige miljøministerier med tilhørende styrelser. Men i 1992 – tyve år efter Stockholm-konferencen – skulle Brundtland-kommissionens visioner omsættes i praktisk handling.

I juni holdtes FN-konferencen om miljø og udvikling (The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) i Rio de Janeiro. Brasilien. Rio-konferencen, også kaldet Earth Summit, var den største internationale konference nogensinde.

Såvel regeringsrepræsentanter – heriblandt stats- og regeringschefer – som repræsentanter for kommuner, erhvervsliv og frivillige organisationer deltog. Ca. 20.000 personer deltog i NGO'ernes parallelle konference Global Forum.

At så mange forskellige interesser medvirkede var noget nyt. Processen blev bredt ud til mange interessenter. Et par år forinden var den kolde krig bragt til ende med Sovjetmagtens sammenbrud. En række lande havde fået deres frihed, og Rio-konferencen var i det hele taget præget af tro på fremtiden. Konferencen anerkendte princippet om, at al udvikling skal være bæredygtig, og at økonomiske, sociale og miljømæssige

ge faktorer skal vejes sammen, når beslutninger skal træffes.

Her skal blandt beslutningerne blot nævnes den frivillige handlingsplan for bæredygtig udvikling kaldet Agenda 21 og de to vigtige FN-konventioner, der kom ud af konferencen. Dels en rammekonvention om klimaforandringer (UNFCCC), dels Biodiversitetskonventionen. Det blev også besluttet inden for to år at udarbejde en konvention om bekæmpelse af ørkenudbredning.

Bæredygtig udvikling

Efter konferencen nedsatte FN's generalforsamling en kommission for bæredygtig udvikling med den opgave at overvåge opfølgningen på den frivillige handlingsplan for bæredygtig udvikling, kaldet Agenda 21, der også blev vedtaget på Rio-mødet. FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling mødes en gang om året.

Det politiske engagement ebbede dog efterhånden ud mange steder, og det samme gjorde viljen til at gennemføre Agenda 21.

Ti år senere søgte FN på ny at sætte fokus på bæredygtig udvikling med topmødet World Summit on Sustainable Development, WSSD, i Johannesburg. Det blev bekræftet, at Agenda 21 fortsat skulle ligge til grund for det fortsatte internationale, nationale og lokale udviklingsarbejde. Begrebet bæredygtig udvikling blev anerkendt som et overord-

net princip for FN's arbejde.

I december 2009 vedtog FN's generalforsamling at afholde en ny FN-konference om bæredygtig udvikling (United Nations Conference on Sustainable Development eller 'Rio+20') i Brasilien i juni 2012 med det håb, at Rio-ånden fra 1992 ville blive vakt til live igen, og at ny energi og entusiasme skulle få processen omkring bæredygtig udvikling til at tage ny fart under overskriften 'Grøn økonomi'.

Rio-konferencen 2012 samlede op mod 50.000 repræsentanter fra regeringer, parlamenter, byer, organisationer i det civile samfund, multilaterale organisationer og virksomheder.

Forud for konferencen præsenterede et særligt panel (Global Sustainability Panel) en rapport med titlen *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*.

Rapporten indeholdt 56 anbefalinger, som menes at kunne virkeliggøre visionen om en bæredygtig planet, et retfærdigt samfund og en voksende økonomi.

Den første Rio-konference i 1992 blev en milepæl, hvor der for første gang blev sat ord på en række globale problemer i FN-regi. Først og fremmest formåede den at sætte klima- og energispørgsmål på dagsordenen på en stribe af konferencer over de næste mange år.

Til trods for Klimakonventionen – og dens 'afkom' Kyoto-protokollen, der forpligter industrilandene til at

reducere udledningen af drivhusgasser – er udslippet dog fortsat med at stige globalt og er faktisk ca. 50 procent højere end i 1992. Og Biodiversitetskonventionen har ikke kunnet forhindre, at mange arter fortsat er truet eller forsvinder for altid.

Resultatet af Rio-processen

Internationalt har fokus siden den første Rio-konference især rettet sig mod Klimakonventionen og dens intention om at afvikle fossile brændsler som energikilde.

Men hvad er der kommet ud af Rio-processen i de forløbne 20 år – og de efterfølgende mange møder for at udmønte konventionerne?

Civilingeniør Jørgen Henningsen, der i 1992 var medlem af den danske delegation, men senere i en årrække arbejdede i Europa-Kommissionen, giver efterfølgende en illusionsløs og skarp vurdering af Rio-processens betydning, som han mener blev stærkt udvandet af, at det aldrig er lykkedes at få USA med på at forpligte sig i den efterfølgende Kyoto-konvention, og af at EU og NGO'erne alligevel fortsatte med at lade Kyoto-aftalen være ramme for klima-politikken, selv om den reelt ikke bidrog til øge prisen på fossil brændsel, som det var intentionen med kvotehandelssystemerne og de aftalte udslipsreduktioner.

Først på den 15. konference for Kyoto-protokollens partnere i Kø-

benhavn i 2009 (COP15) kom det imidlertid til en egentlig konfrontation mellem fortalernes for Kyoto-protokollen – ulande og NGO'erne – og de forpligtede parter under Kyoto-protokollen, dvs. industrilandene, som ønskede, at alle Klimakonventionens parter, skulle påtage sig forpligtelser, der begrænsede CO₂-udledningen. Det skete i lyset af, at Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode udløber i 2012, og at mens CO₂-udledningen stagnerede eller var svagt faldende i industrilandene, steg den kraftigt i resten af verden. En udvikling, der ikke var holdbar, hvis der skal styr på CO₂-udledningen.

Chefredaktør Bo Lidegaard, der dengang var departementsråd i Statsministeriet, leder af dets klimasekretariat og dermed statsminister Lars Løkke Rasmussens hovedrådgiver i månederne før og under klimakonferencen, giver for første gang en beskrivelse af forløbet omkring COP15 set indefra og kalder resultatet – Copenhagen Accord – fortvivlende svagt i forhold til at begrænse udledningen af drivhusgasser, men mener, at det samtidig var det mest markante fremskridt i de internationale forhandlinger siden vedtagelsen af klimakonventionen i 1992.

Det tredje bidrag til en vurdering

af Rio-processen kommer fra Lykke Friis, folketingsmedlem og tidligere klimaminister. Hun skriver efter at have deltaget i Rio+20, at topmødet – hvor der stort set ikke var nogle forhandlinger – følger sig til den lange liste af eksempler på, hvor vanskeligt det er at træffe multilaterale beslutninger i en multipolær verden, hvor Europas indflydelse er kraftigt på retur.

Ud over mange afrikanske lande og østaterne var EU reelt den eneste spiller, der ønskede en ambitiøs aftale, hvilket i sig selv svækkede EU's position. Mange udviklingslande frygtede, at Vestens insisteren på 'grøn økonomi' blot var en eufemisme for protektionisme, hvor produkter kan blive holdt af markedet med henvisning til bestemte miljøstandarder.

Der blev dog også lagt vigtige spor for fremtiden. Lykke Friis peger ikke mindst på såkaldte bæredygtighedsmål, der fra 2015 skal supplere de oprindelige millenniummål for udviklingslandene.

Frede Vestergaard er cand. polit og journalist. Han er tilknyttet Weekendavisen, hvor han især beskæftiger sig med de samfundsmæssige konsekvenser af den økonomiske udvikling, ofte med særlig interesse for bl.a. energi og miljø.

Rio 1992: Hvad har det ført til?

Jørgen Henningsen

Rio-topmødet i 1992 var en skelsættende begivenhed. Aldrig før havde så mange af Verdens ledere været samlet om et og samme formål, og så endda et så respektabelt formål som Verdens frelse

Rio-konferencen var verdenssamfundets forsøg på at omsætte Brundtland-kommissionens rapport om bæredygtig udvikling til politisk virkelighed, og betingelserne var, relativt set, gunstige: den kolde krig var afviklet, og erkendelsen af behovet for at sætte miljøbeskyttelse på dagsordenen havde i de foregående år bredt sig til langt flere lande end den lille kreds af 'frelste' efter Stockholm-konferencen 20 år tidligere. Ikke mindst i Europa var ambitionerne høje.

Det er ingen enkel sag at gøre status over, hvordan det så efterfølgende er gået. Men hvis man skal sammenfatte vurderingen i et enkelt ord, kan det kun blive 'skuffende'. Og hvis man skal sammenfatte det i to ord, må det blive 'rigtig skuffende'. Denne vurdering er ikke bare et udtryk for, at de mål, der mere eller

mindre præcist blev formuleret i Rio, ikke er blevet opfyldt; det er nok så meget et udtryk for, at de processer, der skulle føre til målene, enten slet ikke kom i gang, eller begyndte i alt for lavt tempo for så ofte at gå i stå.

Rio-konferencen afleverede tre hoveddokumenter til eftertiden: En Klimakonvention (UNFCCC), en Biodiversitetskonvention (CBD) og den såkaldte Agenda-21, et dokument, der forsøger at anvise vejen til bæredygtig udvikling i samfundets forskellige sektorer, herunder også i lokalsamfundene. Ud over disse vedtog konferencen en deklARATION om skove og knæsatte diverse principper for det globale miljøarbejde, herunder forsigtighedsprincippet: at det kan være nødvendigt at træffe beslutninger om miljøbeskyttelse, selv om det videnskabelige grundlag

ikke er 100 procent afklaret; et princip, de fleste af os praktiserer i mange daglige situationer, men som desværre ikke nødvendigvis er slået fuldt igennem i fx klimapolitikken. Tilsvarende var det Rio-konferencen der lancerede princippet om borgernes ret til at få miljøspørgsmål indbragt for de nationale retsvæsen, et princip der senere ledte til Århus-konventionen.

Den globale klimapolitik

Klimakonventionen har i virkeligheden betydelig større kvaliteter, end hvad den har fået kredit for. I erkendelse af at det ikke havde været muligt at få en mere detaljeret klimaaf-tale på plads i de 16 måneder, for-handlingspartnerne havde til rådighed, indeholder konventionen en bestemmelse om, at den første parts-konference skulle tage stilling til til-strækkeligheden af konventionens konkrete forpligtelser. Det tog ikke lang tid i 1995 at nå til enighed om, at der skulle mere til. Det tog længe- re tid, 31 måneder, at nå til enighed om resultatet, Kyoto-protokollen (KP), og desværre førte KP-proces- sen til, at UNFCCC, der i virkelighe- den er et stærkere klimapolitisk in- strument end KP, blev lagt til side. Helt galt gik det, da præsident Bush i 2001 meldte USA ud af KP. I reali- teten er Kyoto-protokollen takket været muligheden for emissionshan- del mellem parterne (ikke at forvek- sle med EU's kvotehandelssystem)

en *kollektiv* forpligtelse mellem de parter, der har påtaget sig kvantitati- ve reduktionsmål. Uden USA's del- tagelse har de resterende parter så store mængder 'varm luft' (emis- sionsmuligheder de pågældende lande ikke har brug for) til disposi- tion, at alle resterende parter kan klare deres KP-forpligtelser ved rent papirarbejde. Canada havde egent- lig slet ikke haft brug for at melde sig ud, som det skete i december 2011.

Det er tankevækkende at konstate- re, at Kyoto-protokollen har kunnet opretholde sin prestige blandt dem, der hævder at kæmpe for en bedre klimapolitik. Der har ikke på noget tidspunkt siden 2001 været den rin- geste udsigt til, at KP ville levere no- get af værdi til klimabeskyttelsen, hverken i den vedtagne periode (2008-12) eller senere. Den altafgø- rende barriere er den amerikanske forfatning, der kræver to tredjedels flertal i Senatet for ratifikation af en aftale af 'Kyoto-karakter', et flertal som ingen realistisk kan forestille sig.

Den triste konklusion er, at hvor det måske kan betyde noget for in- tern amerikansk klimapolitik, hvad den siddende præsident mener, er det til gengæld uden betydning for USA's muligheder for juridisk bin- dende internationale forpligtelser. Og uden USA's deltagelse nytter det ikke. Dels fordi USA's bidrag til kli- maændringerne er så stort, dels for- di uden et forpligtet USA vil ingen

af de andre betydende udledere forpligtede sig til andet end bagateller.

Konklusionen er da heller ikke overraskende. Dagens globale emission af drivhusgasser er i bedste fald kun marginalt lavere, end hvad det ville have været uden Rio-konferencens klimadel. Andre forhold som billig gas i Nordamerika eller recessionen har haft større indflydelse på CO₂-emissionen end klimapolitikken. Det var ikke, hvad vi forestillede os i 1992.

EU's rolle

Det er den almindelige opfattelse, at EU har været frontkæmper i de internationale bestræbelser for ambitiøs klimapolitik. Det er en overvurdering. Det lykkedes Kommissionen og efterfølgende regeringscheferne i 2008 at 'sælge' EU's 20-20-20 målsætninger som ambitiøse trods det forhold, at EU allerede i 2008 var tæt på at opfylde 20 procent emissionsreduktion (takket være bl.a. udvidelsen i 2004 og flittig brug af kvotekreditsystemet CDM). Recessionen medførte, at 20 procent målet allerede var nået i 2009(!), uden at det efterfølgende har været muligt for Kommissionen at fremlægge et forslag, der tager højde for denne udvikling.

Samme forhold afspejler sig i CO₂-kvotesystemets sammenbrud, hvor kvoteprisen nu er så lav, at den har mistet enhver betydning som prissignal eller 'driver' af en grøn

omstilling af energisektoren.

Manglende enighed mellem nøglespillerne og fraværet af en mere aggressiv klimadagsorden i EU er tilstrækkeligt til at blive mismodig over udsigten for de kommende års internationale klimapolitik. Hertil kommer så yderligere det forhold, at de grønne organisationer har svigtet deres egentlige opgave. Snarere end at forsøge at finde konstruktive veje til en bedre klimapolitik, fx Klimakonventionens krav om gennemførelse af konkrete 'policies and measures', har de insisteret på at køre længere ind i den blindgyde, der hedder Kyoto-sporet. Det er måske godt for deres image, men ikke for klimaet.

En rapport fra det hollandske Environmental Assessment Agency (PBL) viser, at da man i 1997 blev enige om, at Annex-1 landene (industrielandene) kollektivt skulle reducere deres emissioner med 5,2 procent omkring 2010 i forhold til 1990, var dette 'reduktionsmål' allerede opnået i kraft af det voldsomme fald i emissionerne i Rusland og Østeuropa efter socialismens sammenbrud. Kyoto-protokollen åbnede således for mulighed for en (beskeden) stigning i Annex-1 landenes kollektive emissioner frem mod 2010. Det var ikke et synspunkt, man gjorde karriere på at fremføre, hverken som politiker eller embedsmand. Det fremgår også af rapporten, at de faktiske udslip fra de resterende KP-lande har været en del

lavere end reduktionsmålet, siden USA i 2001 forlod KP. Alt det efterfølgende postyr om at få Rusland til at ratificere for at KP kunne træde i kraft har været fuldstændig uden betydning for drivhusgasemissionen.

Det er ikke overraskende, at atmosfærens CO₂-indhold stiger år for år. Nu tættere på 2 ppm per år snarere end de 1,5 ppm, vi registrerede for 20 år siden.

Biodiversitetskonventionen (CBD)

Biodiversitet er en langt mere kompliceret sag end klimaet. Drivhusgasemissioner og global temperaturstigning evt. suppleret med vandstandsstigninger og hyppigheden af ekstreme vejr-situationer er få og letforståelige indikatorer på, hvordan det går med klimaet. Anderledes med biodiversiteten. Skal den måles på, hvor mange arter der årligt forsvinder, og er de alle lige værdifulde? Eller handler det snarere om udviklingen i levesteder for vilde dyr og planter, antal og/eller kvalitet? Hertil kommer, at der allerede før 1992 fandtes et antal internationale aftaler, fx Ramsar-konventionen om beskyttelse af vådområder af betydning for fuglelivet eller CITES-konventionen, der regulerer den internationale handel med truede dyre- og plantearter. Det er næppe muligt at adskille virkningen af de forskellige aftaler på den globale biodiversitet.

Der er imidlertid ingen tvivl om,

at biodiversitet i langt højere grad end tidligere 'kom på dagsordenen' ved Rio-konferencen i 1992. Men det var en meget svær fødsel. Det tog lang tid at få etableret et dueligt sekretariat for konventionen, og USA har aldrig ratificeret CBD. Der er bred enighed om, at 1990'ernes målsætning om at standse tilbagegangen i biodiversitet i 2010 ikke er nået. Hverken tropeskovene, fiskebestandene eller koralrevene er blevet stabiliseret, og befolkningstilvækst og stærkt tiltrængt økonomisk udvikling i mange ulande udgør et stadigt, ofte ukontrolleret, pres på biodiversiteten de pågældende steder.

Det er efterhånden bredt accepteret, at det er truslen mod dyrenes og planternes levesteder, der er det helt afgørende problem, men det er også præcis her, presset er størst. Behovet for at forøge fødevarerproduktionen til en stigende og ikke mindst mere krævende global befolkning er og vil fortsat være den største hindring for at opfylde CBD's overordnede målsætninger. Klimapolitikens begejstring for biobrændstoffer og anden biomasse (bortset fra det der kommer fra affaldsprodukter) øger dette problem.

Også truslen fra invasive fremmede arter er et problem, som truer biodiversiteten mange steder, uden at der internationalt er udarbejdet de nødvendige forholdsregler.

Det er vigtigt at være opmærksom på fundamentale forskelle mellem

klimakonventionen UNFCCC og biodiversitetskonventionen CBD.

CBD er i langt højere grad end UNFCCC en platform, hvor parterne kommer sammen for at udveksle erfaringer, inspirere og diskutere mulige strategier inden for konventionens område. Hvor det er svært at identificere fremskridt i den globale klimapolitik siden 1992, er der mere liv i biodiversitetssamarbejdet. Cartagena-protokollen om 'biosafety' og den efterfølgende protokol om adgang til og fordeling af fordelene ved udnyttelsen af genetiske ressourcer demonstrerer dette. De strategipapirer, der blev vedtaget på den 10. partskonference i Japan i 2010, skal også ses i det lys. De er, mere end bindende krav, anbefalinger af, hvad parterne bør gøre for at opfylde deres forpligtelser under konventionen. Man kan, lidt efter temperament, glæde sig over den 'operationalisering', der ligger i 2010-beslutningerne, eller frustreres over, at der skulle gå næsten 20 år efter konventionens vedtagelse, før dette skridt blev nået. Desværre på baggrund af en erkendelse af, at de oprindelige mål om at standse nedgangen i biodiversiteten ikke var nået.

For begge konventioners vedkommende synes det at gælde, at det reelle fremskridt beror på, hvad de 'store' parter vil. Konventionstekster får ikke kineserne til at afvikle kulforbruget, amerikanerne til at opgive firehjulstrækkerne eller Brasilien

til at standse afskovningen i Amazonas. Biodiversitets-samfundet har været bedre til at erkende dette end klimapolitikerne. Set i bakspejlet var det en fejltagelse, når man (vi) havde så travlt med at komme videre fra UNFCCC til KP, en fejltagelse der burde have været undgået, efter at det blev klart, at Clinton/Gore-administrationen ikke var i stand til at få kongressen med på den plan, der skulle have implementeret USA's forpligtelser under UNFCCC.

Det globale klima ville givetvis have været bedre tjent med, at man havde brugt kræfterne på at omsætte forpligtelserne i UNFCCC til virkelighed, fremfor at EU, ulandene og de grønne organisationer brugte kræfterne på at presse USA til en aftale, der, selv hvis præsidentvalget i 2000 havde sendt Al Gore til Det Hvide Hus, alligevel ville være stranded i Kongressen (Senatet). Der kan mobiliseres undskyldninger for denne fejlvurdering. Disse undskyldninger gjaldt ikke længere, da man gentog øvelsen op til COP15, og det er helt katastrofalt, at man nu, med beslutningen på COP17 i Durban i december 2011, har sikret, at denne håbløse fremmarch fortsætter.

Agenda 21

Både UNFCCC og CBD blev i virkeligheden forhandlet uafhængigt af forberedelsen til Rio-konferencen, og begge konventioner var færdigforhandlet før mødet i Rio. Stats- og

regeringschefernes eneste indsats var at skrive under på den stiplede linje, og det kan med en vis ret hævdes, at konventionerne, Rio-konference eller ej, under alle omstændigheder ville være kommet til verden. Det egentlige Rio-dokument, Agenda 21, er derimod den direkte og generelle opfølgning på Brundtland-kommissionens rapport om bæredygtig udvikling. Dokumentet, der foregiver at sætte dagsordenen for det 21. århundrede, er på 300 sider fordelt på 40 kapitler med så forskellige emner som 'ændrede forbrugsmønstre', 'bekæmpelse af afskovning', 'fremme af bæredygtigt landbrug', 'beskyttelse af kvaliteten og forsyningen af ferskvandsressourcer', 'børn og unge i bæredygtig udvikling' og 'International Institutional Arrangements'.

Det siger sig selv, at det langsigtede resultat af 300 siders meget forskelligartede anbefalinger ikke lader sig gøre op i få sætninger, og vurderingen vil givetvis afhænge af, hvem man spørger. Men i det store og hele kan man konstatere, at Agenda 21 kun har haft beskeden indflydelse på politikformuleringen efter årtusindskiftet. Som det nødvendigvis må gå med arbejde, der forsøger at anviser en langsigtet strategi (jfr. Klimakommissionens rapport fra 2010): Man må være tilfreds, hvis de gode ideer kan påvirke politikformuleringen umiddelbart efter offentliggørelse af visionen, men selvfølgelig er der ingen, der i dag ville

søge vejledning i Agenda 21's afsnit om 'styrkelse af arbejdernes og fagforeningernes rolle', når det kommer til politikformulering om bæredygtig udvikling. Ikke en gang fagforeningerne.

En egentlig evaluering af, i hvilken grad målene i Agenda 21 er blevet opfyldt, er en omfattende proces og ville i øvrigt kræve et langt bredere forfatterskab. UNEP, FN's miljøorganisation, har imidlertid for nylig forsøgt at evaluere, i hvilken grad de 100 mest betydningsfulde miljømålsætninger fra de seneste årtier er blevet opfyldt, og resultatet er nedslående. Kun fire når i mål, og langt de fleste er meget langt bag efter, hvad der blev satset på. Det er desværre det generelle billede.

På den positive side (ud over eliminering af bly i benzin og genopbygning af ozonlaget) er der imidlertid to vigtige og tilsyneladende varige resultater af Rio-mødet. Det første er, at miljøbeskyttelse kom på dagsordenen i mange udviklingslande. Ikke nødvendigvis så stærkt, at det sikrede bæredygtig udvikling, men det gjorde miljøpolitikken heller ikke i den industrialiserede verden efter Stockholm-konferencen i 1972, der på tilsvarende vis gav stødet til disse landes miljøadministrationer og miljølovgivning.

Verdensbanken, der jo ellers ikke har været berømt for høj miljøprofil, gjorde en betydelig indsats ved at bistå ulandene med at udarbejde nationale miljøhandlingsplaner. Des-

værrer var der ikke en tilsvarende erkendelse af behovet for at oprette tilstrækkelig magtfulde institutioner eller bevilge de nødvendige ressourcer til at sikre, at planerne blev ført ud i livet, og det må konstateres, at det er få lande uden for den lille, 'frelste' gruppe, hvor bæredygtigheden her 20 år efter rangerer på niveau med den økonomiske udvikling.

Det andet område, hvor Rio-konferencen satte noget i gang, var de lokale Agenda 21-planer (kapitel 28: 'Lokale myndigheders initiativer til støtte for Agenda 21'). Årene efter 1992 så en lavine af kommunale initiativer ('Sustainable Cities' og byer, der forpligtede sig til 20 procent CO₂-reduktion i 2000 m.m.), i starten især i Europa, men efterhånden som den amerikanske regering viste sig ude af stand til at gennemføre en progressiv klimapolitik også i USA. Mange af disse initiativer lever stadig; adskillige, ikke mindst i Danmark, i bedste velgående.

Man skal ikke være blind for, at en række af disse initiativer i høj grad har været drevet af ønsket om at fremtræde med grøn profil snarere end et dybfølt engagement i bæredygtig udvikling. Imidlertid er initiativerne vigtige, fordi de meget direkte afspejler en prioritet hos brede vælgergrupper og dermed udøver betydeligt pres på regeringer, der ellers ville foretrække at imødekomme diverse økonomiske interessenters ønsker.

Rio+20?

Når disse linjer skrives, er stats- og regeringscheferne på vej til Rio. Nogle fra G-20 mødet i Mexico, andre fra deres respektive hovedstæder – og andre overhovedet ikke. De sidste fortjener ikke mindre respekt end de første, selv om deres motiver for at blive væk ikke nødvendigvis er de ædlest. Det lyder måske arrogant, men sagen er, at det er næsten umuligt at forestille sig, at det vil komme til at spille nogen som helst rolle for den fremtidige bæredygtighed, hvad der kommer til at stå i slutdokumentet fra Rio+20.

Behovet for en indsats for bæredygtig udvikling er større i dag end for 20 år siden. Men villigheden er mindre. Det forhold, at USA i de sidste 20 år enten ikke har villet (Bush/Cheney) eller ikke har kunnet (Clinton/Gore og Obama) levere blot et beskedent bidrag til bæredygtigheden af den globale udvikling, har lammet processen. Det forhold, at andre OECD-lande, bl.a. Canada og Australien, har lagt sig tæt op ad USA, har betydet, at industrilandene har været afskåret fra at fremtræde med bare noget, der ligner en fælles progressiv dagsorden. EU forsøger godt nok at se progressive ud, men det mangler overbevisning. Den nærmest totale lammelse af klimapolitikken, det udvandede forlig om energieffektivitet eller den fortsatte subsidiering af landbruget tjener som eksempler på afstanden

mellem, hvad EU siger, og hvad EU gør. Hertil kommer, at Rio+20 aldeles mangler det momentum, som Brundtland-rapporten leverede i 1992.

Ulandene deltager i Rio+20 med megen skepsis. Det er velbegrunder. Det er ikke svært at finde graverende eksempler på korrupsion og hykleri i mange ulande. For hykleriets vedkommende er det imidlertid lettere at forsvare ulandenes hykleri end i-landenes. De sidste 20 år har været præget af brudte løfter og ubegrundede krav. Da Hillary Clinton som USA's udenrigsminister var i Indien forud for COP15 for at overtale den indiske regering til at påtage sig bindende forpligtelser i en kommende klimaafnate, blev hun helt berettiget sendt hjem af den indiske miljøminister med besked om, at så længe Indiens per capita emission var mindre end 10 procent af USA's, kunne hun starte med at fejle for egen dør.

Og var der ikke en 'case' for nogle år siden, hvor Danmark kreativt brugte af allerede afsatte ulandsmidler til at dække en klimaforpligtelse, der helt klart var aftalt at skulle komme fra nye midler? Eller, som en ikke-EU-præsident engang sagde, da han blev klandret for sit lands omfattende korrupsion: "Fra hvilket sprog kommer ordet 'mafia' egentlig?"

De grønne organisationer må påtage sig en del af skylden for de ringe resultater. Ikke sådan at forstå at

de grønne organisationers indsats skal underkendes. Men hvor det i 1992 var vigtigt at sige de rigtige ting og støtte Brundtland-kommisionens rapport, drejer det sig i dag i langt højere grad om at nå konkrete resultater end om at have ret. Denne mangel på erkendelse af en ny dagsorden er særlig markant på klimaområdet. I stedet for at glæde sig over, at alverdens lande er blevet enige om to graders målsætning, og derefter se det som hovedopgaven at få skabt enighed om maks. 1,5 grads temperaturstigning, burde de grønne organisationer have underkendt de fuldstændig tomme tilsagn fra COP15, -16 og -17 og insisteret på, at aftalen om, at klimaforhandlingerne i 2015 skal fastlægge mål for 2020, er det rene bluff. Hvad det er, hverken mere eller mindre. Der synes at være opstået en u-hellig alliance mellem de grønne organisationer og et antal regeringer båret af at prioritere det grønne image over ønsket om konkrete fremskridt. I modsat fald ville parterne for længst være vendt tilbage til UNFCCC's juridisk bindende forpligtelser for industrilandene til at gøre noget ved sagen.

En anden, ikke mindre, svaghed i de globale bestræbelser på at sikre bæredygtig udvikling er, at opgaven fra starten blev overdraget til miljøministrene frem for til finansministrene, hvor den rettelig hører hjemme. Ingen steder i verden har miljøministrene haft mulighed for

at sætte sig igennem over for de kolleger, der varetager landbrugs-, transport-, energi- eller industriinteresserne. Hvis Danmark havde ment det alvorligt med bæredygtig udvikling, ville delegationen til Rio have bestået af Bjarne Corydon som delegationsleder, Margrethe Vestager som vice ditto, og herudover Mette Gjernskov, Henrik Dam Kristensen og Martin Lidegaard (som energiminister). Det eneste der taler mod denne sammensætning er, at de pågældende ville få svært ved at finde deres tilsvarende kolleger fra de andre lande. Det ser ikke godt ud med bestræbelserne på at integrere miljøhensynene i de økonomiske politikområder, selv om behovet har været anerkendt, allerede før Brundtland-kommissionen gik i gang.

Efterskrift

Efter afslutningen på dette indlæg kom slutdokumentet fra Rio+20. Det bekræfter stort set synspunkterne ovenfor. Det er beskæmmende, at man så skamløst gentager analysen af, hvad der er behov for. Det adskiller sig ikke meget fra 1992,

uden i realiteten at give det mindste bud på, hvad man vil gøre ved det. Og det er beskæmmende, at deltagerne, især politikerne, forsøger at strø sukker ud over situationen ved at tale om, at 'det var det bedste, der kunne opnås', eller 'et godt grundlag for at finde løsninger'.

Det er almindeligt at hævde, at en utilstrækkelig aftale er bedre end ingen aftale. Det er ikke rigtigt. En utilstrækkelig aftale fjerner behovet for at finde alternative løsninger og leverer et alibi for at fortsætte elendigheden. Klimaforhandlingerne har leveret et overbevisende eksempel på dette. Rio+20 forsætter trenden.

Jørgen Henningsen kom i 1987 til Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljøbeskyttelse som direktør med ansvar for bl.a. globale miljøproblemer. Han var Kommissionens chefforhandler for Klimakonventionen (UNFCCC) og Kyoto-protokollen. Han deltog i Rio-konferencen i 1992 og i Rio+10 i Johannesburg 2002. Han var fra 2008 til 2010 medlem af regeringens Klimakommission og er nu tilknyttet tænketanken CONCI-TO.

COP15's forløb og historie

Bo Lidegaard

Perspektivet for et af de vigtigste topmøder nogensinde tegnede sig op til COP15 i København, men ikke perspektivet for en global aftale. Resultatet blev fortvivlende svagt i forhold til klimaudfordringen. Men det var samtidig det mest markante fremskridt i de internationale forhandlinger siden vedtagelsen af selve rammekonventionen

FN's klimatopmøde i København i december 2009 blev på mange måder sandhedens time for de internationale forhandlinger om klima og udvikling. De modsætninger, der havde præget arbejdet siden forhandlingerne om Klimakonventionen op til Rio-topmødet i 1992, brød ud i lys lue. Samtidig repræsenterede topmødet et politisk engagement uden fortilfælde, og det udviklede sig til en af de enestående lejligheder, hvor verdens ledere ansigt til ansigt drøfter globale spørgsmål af afgørende strategisk betydning for alle. Det var baggrunden for det kaotiske slutspil, som afspejlede en uventet åbning og deraf følgende usikkerhed hos afgørende aktører,

om der var givet for store indrømmelser.

Resultatet, Copenhagen Accord, rummer ikke en konkret løsning på klimaudfordringen. Men det udgør det mest markante fremskridt i de internationale forhandlinger siden vedtagelsen af selve rammekonventionen. Det gælder så meget desto mere, som der i de bagvedliggende tekster ligger gennemforhandlede skitser til en mere substantiel aftale. Med Cancún Consensus i 2010 blev indholdet af Copenhagen Accord løftet ind i en vedtagen tekst, som nu indgår i de videre klimaforhandlinger. Men det måske vigtigste gennembrud i København, der afspejles i selve opbygningen af Copenhagen

Accord, er stadig omdiskuteret. Ikke fordi forhandlingsresultatet var for svagt. Men fordi det er for stærkt.

Baggrunden

Under forhandlingerne op til vedtagelsen af FN's rammekonvention om klimaforandringer blev det klart, at spørgsmålet om begrænsning af menneskeskabte udledninger af drivhusgasser ikke kan adskilles fra udviklingsproblemerne. Når de to spørgsmål hænger så nøje sammen, skyldes det flere forhold.

For det første er der historisk en nøje sammenhæng mellem bedre levestandard og højere energiforbrug. Rige mennesker bruger væsentligt mere energi og udleder væsentligt flere drivhusgasser end fattige. Derfor anerkender alle, at en regulering må tage afsæt i en anden global fordeling af verdens goder i form af ressourceforbrug end den nuværende. Eller i det mindste må der tages højde for, at udviklingslandene nødvendigvis vil øge deres udledninger i takt med, at flere løftes ud af fattigdom og ind i en moderne markedsøkonomi.

Dette enkle forhold udgør en voldsomt komplicerende faktor i forhandlingerne. Dels er det meget vanskeligt at forhandle med afsæt i fremtidige udviklingsscenarier. Dels udgør hverken industri- eller udviklingslande homogene grupper. Og endelig er forholdet mellem udvikling og stigende udledning af driv-

husgasser langt fra en entydig størrelse. Når en europæer kun bruger halvt så meget energi som en amerikaner, er det resultatet af en række politiske valg, herunder om regulering og afgifter.

For det andet hænger menneskeskabte klimaforandringer nøje sammen med en række fysiske forhold, der ikke har direkte at gøre med de enkelte landes udvikling. Mest kendt er betydningen af især de tropiske regnskove og deres funktion i de processer, der lagrer kuldioxid og omsætter det til ilt. Men der er en glidende overgang fra skovene til dyrket land, og det er ikke uden betydning, om jorden bruges til plantagedrift eller til anden landbrugsproduktion – eller til for eksempel produktion af biobrændsel.

Lande med store fysiske arealer spiller her en betydelig rolle, fordi de som forvaltere af skovområder og andre vidtstrakte naturområder har mulighed for at påvirke udviklingen direkte. Samtidig udgør skove og landbrugsarealer typisk en vigtig økonomisk og social faktor i de enkelte lande, som derfor er skeptiske over for internationale tiltag, der begrænser deres mulighed for selv at disponere over de pågældende ressourcer. En særlig, men bestemt ikke ubetydelig variant af denne problematik udgøres af produktion og eksport af fossile brændsler som kul, olie og gas. Lande, der økonomisk er afhængige af disse råstoffer, vil blive stærkt berørt af ethvert til-

tag, der sigter mod at nedsætte forbruget af fossile brændstoffer. De deltager derfor i drøftelserne med mærkede kort.

Endelig har den globale opvarmning og den hyppigere forekomst af ekstreme vejrforhold som tørke, orkaner og skybrud allerede stor betydning for menneskers liv og erhvervsudfoldelse overalt på jorden. Med noget der ligner en ond logik, følger virkningen af klimaændringerne det mønster, at de lande og områder, der har mindst historisk ansvar for udledningerne, og som er ringest rustet til at tilpasse sig de ændrede livsvilkår, rammes hårdere end den rigere del af verden, hvis infrastruktur også alt andet lige bedre kan modstå og tilpasse sig de nye forhold. Der er derfor blandt udviklingslandene et stærkt fokus på, at forhandlingerne om at imødegå menneskeskabte klimaændringer også må omfatte konkrete tiltag for at hjælpe de lande, der rammes hårdt. Klimatilpasning er en vigtig del af forhandlingerne, selv om de i sig selv ikke har væsentlig betydning for bekæmpelsen af klimaændringerne.

Kompensation eller hjælp?

I praksis er det imidlertid umuligt at sondre skarpt mellem generelle udviklingsproblemer og de problemer, der knytter sig til klimatilpasning. Ørkenudbredelse fandtes før klimaændringerne satte ind, men forværres af de lange tørkeperioder. De til-

tag, det internationale samfund kan støtte for at imødegå denne tendens, er de samme, uanset hvordan man anskuer årsagerne til tørken. Men er støtten så opfattet som en kompensation, som de rige lande, hvis historiske udledninger har forårsaget klimaændringerne, skylder de lande, det går ud over? Eller er den udtryk for udviklingshjælp til udsatte lande, hvis infrastruktur ikke kan håndtere de miljømæssige udfordringer?

Udviklingslandene mener principielt det første og insisterer derfor på, at støtten må gives uden de betingelser, der normalt knytter sig til udviklingssamarbejdet. Donorlandene har svært ved at sondre mellem det ene og det andet og mener i almindelighed, at betingelser er en forudsætning for at sikre, at hjælpen faktisk går til de formål, man er enige om, og får den tilsigtede virkning.

Ind i denne allerede dybt komplicerede diskussion kommer også spørgsmålet om støttens størrelse og dens forhold til udviklingsbistanden. Udviklingslandene frygter, at donorlandene i praksis blot har til hensigt at omallokere midler, der tidligere gik til udviklingsbistand, så de fremover øremærkes klimabistand. Dermed kommer i virkeligheden de – typisk fattigere – udviklingslande, der ellers var tiltænkt bistanden, til at betale for øget klimastøtte til de – typisk noget rigere – lande, der har særlig betydning for kampen mod

global opvarmning. Den frygt er bestemt ikke uden grund. Men donorlandene hverken kan eller vil se de to typer bistand isoleret fra hinanden, og for de fleste er tanken om at give bistand uden tilknyttede betingelser, for eksempel om god regeringsførelse, hverken ønskelig eller politisk farbar. Donorlandene vil principielt gerne give tilsagn om, at klimabistanden skal lægges oven i den fattigdomsorienterede udviklingsbistand og dermed være 'additionel'. Men ingen kan forklare, hvad det betyder, når der ikke er en internationalt fastsat standard for hverken bistandens niveau eller for, om den forøges eller formindskes. I hvert fald ikke en standard, som efterlevs af flertallet af industrilandene.

Hermed er allerede sagt, at klimaforhandlinger dækker et uhyre bredt politisk, samfundsøkonomisk og udviklingspolitisk felt, hvor landene indbyrdes har vidt forskellige interesser og synspunkter.

Som om det ikke var kompliceret nok, præges forhandlingerne samtidig af intens lobbyisme fra de mest forskellige samfundsaktører, spændende fra miljøorganisationer til nogle af verdens stærkeste erhvervsinteresser. Klimasagen havde op til klimakonferencen i 2009 et meget betydeligt politisk mobiliseringspotentiale, og talløse aktivister deltog i kampen for at nå det mest ambitiøse resultat. Kravet om at nå det højeste ambitionsniveau med en altomfat-

tende og forpligtende aftale, der i selve sit sigte rummer en kontrakt om en mere retfærdig verdensorden, var imidlertid ikke nødvendigvis hjælpsomt i forhold til at opnå enighed om de langt mere begrænsede skridt, der var inden for rækkevidde blandt FN's næsten to hundrede medlemslande.

Der opstod i tiden op mod mødet i København et uheldsvangert skisma mellem denne verdens forhåbninger om det ideale på den ene side og de såre beskedne forpligtelser, de enkelte lande var villige til at påtage sig, på den anden.

Og det blev en del af mødets psykologi, at såvel de mest restriktive som de mere ambitiøse lande og lobbyister benyttede samme retorik om ønsket om en meget vidtgående og stærkt forpligtende aftale. Mens de første talte ambitionsniveauet op for at gøre målet uopnåeligt, talte folkelige bevægelser og de professionelle miljø- og udviklingslobbyister det op med ønsket om at nå de højeste mål. Problemet var, at mens alle talte forventningerne op, blev det i stigende grad klart, at de fleste mest havde ambitioner på andres vegne. Når det gjaldt de enkelte landes egne forpligtelser, var der til gengæld ikke grundlag for at finde et globalt kompromis.

Den gordiske knude

Det grundlæggende politiske problem blev formuleret allerede i for-

bindelse med forhandlingerne om Klimakonventionen i 1992, og det er ikke blevet løst siden.

Konventionen taler om et fælles men differentieret ansvar for at løse klimaproblemerne. Den taler om, at de udviklede lande har en forpligtelse til at gå forrest men samtidig også om, at landene må bidrage i overensstemmelse med deres respektive kapaciteter. Det er alt sammen FN-sprog for det fundamentale dilemma, at udviklingslandene har en berettiget forventning om, at industrilandene går i spidsen, når det gælder konkrete foranstaltninger til begrænsning af udledningerne. Industrilandene forventer omvendt, at især vækstøkonomierne bidrager på et niveau, der svarer til deres voksende betydning i verdensøkonomien og for udledningerne.

Kina overhalede i opløbet til København USA som verdens største udleder, og mens langt størstedelen af de historiske udledninger hidrører fra industrilandene, vil langt størstedelen af fremtidens komme fra vækstøkonomierne. I processen frem mod COP15 nærmede de fire store vækstøkonomier, Kina, Indien, Brasilien og Sydafrika, sig en forståelse om, at deres bidrag ganske rigtigt måtte være betydelige og større end de fattige udviklingslandes.

Men de stod fast på, at disse bidrag skete på rent nationalt grundlag og ikke som konsekvens af en forpligtende international aftale. Dette så meget desto mindre som

det stod klart, at USA selv under den nyvalgte præsident Obama hverken kunne eller ville forpligte sig til konkrete reduktioner. Tilbage stod EU med ambitionen om en forpligtende aftale, der i videst muligt omfang fulgte mønsteret for Kyoto-protokollen, der blev vedtaget i 1997, og som trådte i kraft i 2005.

Selve formen for en aftale blev på den måde en alvorlig anstødssten i forhandlingerne, der afslørede, at verdens tre største økonomier og politiske systemer, EU, USA og Kina, har mere end vanskeligt ved at indgå aftaler, der i selve deres udformning ikke modsvarer deres egen strukturelle opbygning. Europa var i høj grad drivkraften bag Kyoto, som er bygget op som EU selv: en forpligtende juridisk aftale med konkrete målsætninger og et underliggende apparat til at overvåge deres gennemførelse. Denne model er juridisk og konceptuelt uspiselig for USA, som kategorisk afviser at underkaste sig et sådant internationalt regime. Kina har det grundlæggende som USA, men da Kyoto ikke pålægger Kina reduktioner eller andre konkrete forpligtelser, kunne Kina støtte konceptet – forudsat det aldrig kom til at omfatte Kina selv.

EU alene om visionen

Dermed stod EU alene blandt de store tilbage med visionen om en ny aftale efter Kyoto-modellen, en position, der ikke blev lettere af, at en

række af de store tidligere Kyoto-lande som Japan, Canada og Rusland gjorde det klart, at de ikke ville være med til en ny omgang forpligtelser, der ikke omfattede vækstøkonomierne. Medvirkende til den voksende modstand over for en ny Kyoto-konstruktion var også erkendelsen af, at alene stigningen i Kinas udledninger langt ville opveje selv meget dybe reduktioner i de gamle Kyoto-lande.

For især europæiske miljøbevægelser blev spørgsmålet om en aftales form afgørende. Hvis der ikke i tiden inden udløbet af Kyotos første forpligtelsesperiode 2008-12 kunne opnås enighed om en ny, blev det i vide kredse oplevet som et ubærligt tilbageskridt. Da aktive miljøorganisationer står stærkest i Europa, kom de europæiske klimaministre under mærkbart pres for at gøre bevarelsen og videreførelsen af Kyoto til et omdrejningspunkt for EU's politik. Kravet fik stærk støtte også fra udviklingslandene, som så helt nye perspektiver i tanken om, at også den finansielle støtte til såvel udledningsbegrænsning som klimatilpasning ville blive en juridisk forpligtelse for industrilandene.

Dilemmaet var, at der er en indbygget *trade-off* mellem en stærk formel forpligtelse og et højt ambitionsniveau, både når det gælder reduktioner og finansiell støtte. Der skulle med andre ord træffes et politisk valg mellem at gå efter en stærk aftale med et lavt ambitionsniveau.

Eller efter en svag med et højt. De fleste europæiske ministre veg tilbage fra dette valg og forlangte i stedet begge dele, vel vidende at ingen af verdens to største udledere, USA og Kina, ville kunne acceptere nogen af dem. Europa blev generelt bakket op af miljøbevægelserne, som til gengæld fik svært ved at gå i rette med EU, der i kraft af basisår og beregningsmetode var i stand til at fremstille sine egne reduktionsmålsætninger som mere ambitiøse, end de faktisk var i forhold til andre store industrilande.

Usikkerheden om de virkelige ambitionsniveauer blev yderligere forstærket af muligheden for gennem køb af kreditter at gennemføre nationale og regionale reduktioner i andre lande. Mens ordningen kan give god mening ud fra ønsket om at overføre grøn teknologi til særlig vækstøkonomierne, udgør kreditterne samtidig faren for at udhule aftalen, sådan som det også er tilfældet under Kyoto. Når industrilande, der er underlagt konkrete reduktionsforpligtelser, kan købe kreditter i udviklingslande, der ikke har forpligtet sig til nogen begrænsning, bliver den indbyrdes byrdefordeling helt uigennemskuelig.

EU har ganske vist aftalt med sig selv, at kun op til halvdelen af Unionens forpligtelser kan købes fri via kreditter, men en række andre industrilande har ikke underlagt sig selv tilsvarende begrænsninger. For eksempel forbeholder USA sig ret til

selv og uden begrænsning at afgøre, hvorledes kreditterne skal beregnes og godskrives. Det vel at mærke uden det står klart, hvordan det undgås, at de købte kreditter både regnes med ved opfyldelsen af reduktionsforpligtelsen og ved opgørelsen af salgslandets udledningsreduktion.

I forhandlingsprocessen satte disse fundamentale stridspunkter og uklarheder sig i to forskellige opfattelser af forhandlingernes mål. For langt de fleste udviklingslande måtte rækkefølgen være, at ilandene først forpligtede sig på et nyt sæt reduktioner under Kyoto, og at ulandene på det grundlag tilkendegav, hvilke tiltag de på frivillig basis ville påtage sig, forudsat ilandene stillede den nødvendige finansiering til rådighed for såvel reduktioner som klimatilpasning. For de fleste ilande var målet en ny, global og forpligtende aftale, der stadig skelnede mellem forskellige kategorier af lande, men som gjorde det klart, at alle måtte yde deres, og at ansvaret voksede i takt med den økonomiske vækst og betydning.

Da det viste sig umuligt at bygge bro over denne kløft, blev det under COP13 på Bali i december 2007 besluttet at give mandat til parallelle forhandlinger om begge dele, uden at det blev klart, hvordan de to forhandlingsspor kunne eller skulle spille sammen. Betænelighederne ved at indlede forhandlingsprocessen med et uklart og selvmodsigende

de mandat blev fejet til side, og USA valgte efter en første afvisning at godtage mandatet, da de toneangivende udviklingslande i deres stemmeforklaring havde gjort det klart, at de ikke opfattede det tvedelte mandat som et carte blanche til at undgå fremtidige forpligtelser. Mere kyniske iagttagere hæftede sig også ved, at Bali-mandatet blev tiltrådt af præsident Bush' team på et tidspunkt, hvor det stod klart, at det med stor sikkerhed ville blive en nyvalgt demokratisk præsident, der kom til stå over for den umulige opgave at levere amerikansk tilslutning til en ny global klimaaftale samme år som vedkommende overtog sit embede.

Det viste sig efterfølgende umuligt at gøre fremskridt i FN-forhandlingerne, hvor der ganske vist på teknisk niveau kunne skabes fælles forståelse på en række felter, men hvor egentlige fremskridt i det ene spor blev taget som gidsel for tilsvarende i det andet. Resultatet blev, at FN-forhandlingerne trods endeløse møder stod i stampe.

Hopenhagen

I et forsøg på at vriste sig fri af det dødvande, der havde ramt FN-forhandlingerne, besluttede præsident Obama kort efter sin tiltræden i januar 2009 at genoplive det forum for dialog mellem de største økonomier, som allerede hans forgænger havde iværksat. Forskellen var, at

mens tilliden til Bush var i bund – også når det gjaldt klima – kunne forventningerne til Obama og hans team dårligt være under himlen. Derfor skabte initiativet fornyet håb om, at der gennem uformelle drøftelser på højt niveau mellem de omkring 20 største og mest energiforbrugende økonomier i verden kunne skabes en forståelse, der kunne bryde stilstanden i FN-forhandlingerne og bane vejen for en aftale i København.

Major Economies Forum on Energy and Climate blev fra begyndelsen omgæret af intens politisk interesse både af de lande, der var inviteret med, og af dem, der ikke var. Det var ingen hemmelighed, at der i den nye amerikanske administration trivedes ambitioner om at skabe et nyt, mere institutionaliseret forum, der kunne håndtere globale spørgsmål mere effektivt end FN, der havde vist sig svagt i forhold til det 21. århundredes problemer med international økonomi, ressourcer, klimaforandringer og bæredygtig udvikling. Med langt størstedelen af verdensøkonomien rundt om et forholdsvist lille bord så flere de første spæde ansatser til noget, der en dag kunne udvikle sig til et centralt globalt organ.

For Obamas folk blev det af afgørende betydning at demonstrere, at disse møder ikke udgjorde et alternativ til FN – endsige et forhandlingsforum. Det var åbenbart, at den selvbestaltede gruppe savnede FN's

og universalismens legitimitet, og at en lang række interesser ikke sad med ved bordet – de fattigste eller de mest udsatte lande, for at tage et par eksempler. Omvendt var navnlig disse lande stærkt interesserede i, at der blev skabt fremdrift i forhandlingerne.

Ulmende konflikt

Den europæiske repræsentation til møderne kom til at udgøre et særligt problem for amerikanerne. Obama havde inviteret personlige repræsentanter for de store landes stats- og regeringschefer, og han lagde ikke skjul på, at bagtanken var forud for klimamødet i København at samle sine kolleger for at forsøge at fremtvinge et forhandlingsgennembrud på øverste politiske niveau. Den konstruktion pustedede i snart sagt alle lande til en ulmende konflikt mellem forskellige interesser i klimaspørgsmålet, der er forankret vidt forskelligt i de respektive landes regeringsapparater.

Mens kompetencen i USA ligger hos en af præsidenten særlig udpeget klimaforhandler i udenrigsministeriet, ligger den i Kina hos den magtfulde Nationale Kommission for Udvikling og Reform. I de fleste udviklingslande er klimaforhandlingerne et traditionelt FN-spørgsmål, der håndteres af diplomater fra udenrigsministerierne – i vækstøkonomierne dog i stigende omfang i tæt infigt med de respektive landes

miljøministre, mens spørgsmålet i Europa typisk er forankret i særlige klimaministerier – ofte med ambitiøse yngre ministre i spidsen. Mens disse vidt forskellige repræsentanter udgjorde forhandlerne ved FN-møderne, opstod nu – især, men bestemt ikke kun, i de europæiske lande – spørgsmålet om, hvem de respektive stats- og regeringschefer ønskede som deres personlige repræsentanter?

Valget stod generelt mellem den ansvarlige klimaminister eller i det flertal af lande, der var medlem af G20, den såkaldte sherpa, som direkte under statslederen er ansvarlig for forberedelsen af G20 topmøder. Spørgsmålet var langt fra trivielt, og selv om det hurtigt kom til at dreje sig også om personlige ambitioner og politiske magtkampe i de enkelte regeringer, hang svaret sammen med en grundlæggende konflikt om, hvad der var målet for mødet i København.

Stærkt forenklet lå regeringscheferne på den linje, at der måtte findes en politisk landingsbane, der på et overordnet niveau formulerede en række mål og midler, der væsentligt kunne styrke kampen mod klimaændringer og danne grundlag for et stærkere internationalt samarbejde på området. Deres sherpaer, som typisk er højtstående diplomater eller nære medarbejdere med direkte reference og daglig kontakt til regeringschefen, kunne håndtere sådanne spørgsmål. De har lang er-

faring med komplicerede forhandlinger i politisk minefyldt farvand. Til gengæld havde de typisk begrænset indsigt i den mere substantielle del af klimadossieret – endsigende dybere forståelse for de komplicerede stillingskrige i FN-forhandlingerne, der i sidste ende skulle danne ramme om et resultat i København. Obama satte sin egen sherpa fra Det Hvide Hus i spidsen for gruppen og signalerede dermed, at det var den vej, han ville.

De europæiske klimaministre var lige som deres bagland blandt europæiske miljøorganisationer opmærksomme på, at denne vej førte væk fra Kyoto-sporet og dermed fra den aftale, der var selve kernen af deres respektive ressort. Trækket i retning af stats- og regeringscheferne var dermed en bevægelse, der i stedet for at give de respektive klimaministre mere kompetence i takt med, at klimasagens mange aspekter kravlede op ad den storpolitiske dagsorden, risikerede at reducere dem til overforhandlere i endeløse FN-forhandlinger, hvor deres modparter ofte ville være diplomater fra udviklingslandene.

Denne udsigt var så meget desto mindre attraktiv, som det var helt klart, at selv et mirakuløst gennembrud i Obamas forsøg på at haste en relativt ambitiøs klimalovgivning gennem kongressen på ingen måde ville nærme USA til en ny global aftale efter Kyoto-modellen. Uden udsigt til at USA selv i heldigste fald vil-

le tiltræde juridisk forpligtende reduktionsmål, var det utænkeligt, at Kina eller de andre vækstøkonomier ville gøre det, hvilket reducerede en europæisk forlængelse af Kyoto til en rent symbolsk handling.

Bag den forbitrede kamp i de enkelte lande om kontrollen med Major Economies lå således vidt forskellige opfattelser af, hvad der kunne og skulle nås i København. I Europa vandt de fleste klimaministre denne kamp, dog således at de respektive regeringscheferes sherpaer også deltog i møderne. På den måde blev skismaet mellem den politiske og den juridisk bindende aftale båret med ind også i dette uformelle forum.

Selv om ingen havde svaret på, hvorledes den gordiske knude af grundlæggende uforenelige positioner mellem USA, Kina og EU skulle løses, var det ekstremt følsomt politisk at lægge ambitionen om en altomfattende, ambitiøs og juridisk bindende aftale i graven. Men COP 15 nærmede sig hastigt, og FN-forhandlingerne var låst i netop det uløselige problem mellem de store aktører.

Den danske strategi

Danmark, der som kommende vært for klimamødet spillede en særlig rolle, forfulgte en tresporet strategi. Dels engagerede Danmark sig intenst i FN-forhandlingerne, hvor man på alle niveauer pressede på

for at opnå konkrete fremskridt og teknisk forberede en aftale, hvis det lykkedes at opnå et storpolitisk gennembrud. Dels deltog Danmark som observatør i Major Economies møderne. Og endelig var danske organisationer fra alle dele af samfundslivet initiativtagere til og værter for forberedende møder, der var med til både at forankre forberedelsesprocessen bredere og dybere, end noget tidligere FN møde, og som samtidig bidrog til at opbygge det politiske momentum for en aftale i København.

Den danske strategi var forankret i regeringens klimakonferenceudvalg under statsministerens ledelse, hvor løbende justeringer og danske initiativer og udspil blev drøftet og vedtaget. Selv om også det danske regeringsmaskineri udlevede sin egen version af de europæiske tovtækkerier om, hvem der lagde linjen og tegnede regeringen, forblev denne struktur uændret hen over statsministerskiftet i april 2009, men det var en utaknemmelig opgave for den nye statsminister at skulle overtage denne uhyre komplicerede internationale opgave på et tidspunkt, hvor den gik ind i en afgørende fase.

Sidst på foråret traf Obama beslutning om at sætte alt ind på at opnå et politisk forhandlingsgennembrud ved et Major Economies topmøde, der skulle afholdes i forbindelse med G20 topmødet i l'Aquila i juli 2009. Det blev ikke blot første gang, en dansk statsminister deltog i et så-

dant møde blandt verdens største, men også den nye statsministers første møde med de fleste af sine kolleger. Gennem et intensivt forhandlingsforløb op til topmødet gik de store lande ind i realitetsdrøftelser af, hvor langt de hver især kunne gå, og topmødeerklæringen afspejlede reelt det muliges grænse.

I optakten til København var der i flere af de vigtigste lande vedtaget nationale energi- og klimaplaner, der nu dannede udgangspunkt for de enkelte landes udspil i forhandlingerne. Der var i alle tilfælde tale om uhyre tungt lovgivningsarbejde med vidtrækkende betydning for de nationale økonomier, og det stod i forhandlingerne klart, at de store aktører hverken kunne eller ville afvige fra disse vedtagelser. Der kunne files på detaljerne, men ikke ændres på det grundlæggende. Hvis noget skulle vedtages i København, måtte det i alt væsentligt bygge på de elementer, der var indkredset i l'Aquila.

Det var realiteten, men det var langt fra opfattelsen i en opinion, der forventede en egentlig aftale med forpligtende reduktionsmål for i det mindste industrilandene – et mål der lå helt uden for rækkevidde efter l'Aquila.

FN's forberedelse blev også kompliceret af kompetencekonflikter mellem generalsekretæren og klimasekretariatet i Bonn. Alligevel gik såvel generalsekretæren som chefen for konventionssekretariatet i efteråret ud med klare advarsler om ikke

at skrue forventningerne for højt op. Begge sagde i klar tekst, at en juridisk bindende aftale i København lå uden for det muliges grænser. Et budskab, der ikke var populært, og som i det store og hele blev ignoreret af en stadig mere entusiastisk verdensopinion. Alle efterlyste globale forpligtelser. Men kun få lande var rede til at blive en del af dem.

I september inviterede FN's generalsekretær en større gruppe stats- og regeringschefer til uformelle konsultationer i New York i forbindelse med åbningen af årets generalforsamling. Her nikkede en bredt sammensat gruppe til generalsekretærens forslag om at give den danske statsminister mandat til uformelt at sondere mulighederne. Det var første gang, at nogen uden for de formelle FN-forhandlinger fik et sådant mandat, og selv om det var holdt i meget generelle vendinger, forlod stats- og regeringscheferne hinanden med den forståelse, at de ville mødes igen i København og der lande en aftale, der repræsenterede et virkeligt og væsentligt politisk skridt fremad.

Konturerne af et af verdens mest omfattende topmøder begyndte at tegne sig. Det gjorde konturerne af en aftale derimod ikke.

Håb, kaos, sammenbrud

Hen over efteråret 2009 gennemførte det danske formandskab en lang række konsultationer på alle niveau-

er og i en bred vifte af fora. Sigtet var skridt for skridt at opbygge et nuanceret og velfunderet billede af, hvad der realistisk kunne opnås enighed om i København. Selv om det ikke kunne få karakter af en juridisk bindende aftale, var det afgørende for formandskabet, at ambitionsniveauet om at begrænse de menneskeskabte temperaturstigninger til to grader blev knæsat, og at der inden for de konkrete substansområder blev vedtagelser, der repræsenterede konkrete skridt fremad mod faktiske reduktioner. Hele mandatet fra Bali måtte udfyldes, og en balance mellem de enkelte punkter findes.

Formandskabets bestræbelser blev afspejlet i en tekst, der løbende blev revideret og godkendt i regeringens klimakonferenceudvalg, og som dannede udgangspunkt for konsultationerne i forskellige sammenhænge med de enkelte lande.

Et grundlæggende problem var, at mens der syntes at anes antydningen af en begyndende konvergens omkring de politiske tekstforslag, formandskabet arbejdede med, voksede forventningerne til en altomfattende aftale videre i offentligheden, hvor ingen havde lyst til at påtage sig det politiske ansvar for at punktere ballonen. Blandt mange herskede opfattelsen af, at hvis tilstrækkeligt mange ønskede en stærk, bindende aftale tilstrækkeligt stærkt, ville stats- og regeringscheferne ikke kunne undlade at vedtage den.

Der blev talt mere og mere om at 'lægge pres' på især USA, hvor klimalovgivningen syntes uhjælpeligt strandet i en kongres, der ikke forekom udpræget følsom over for det pres. I oktober benyttede statsministeren et internationalt parlamentarisk møde til for første gang offentligt at beskrive hovedlinjerne i de tekstforslag, formandskabet forsøgte at skabe opbakning til. En grundtanke var at udskyde de uløselige spørgsmål omkring en fremtidig aftales formelle karakter og i stedet søge politisk enighed om hovedlinjer og konkrete skridt forankret i nationale handlingsplaner.

I ugerne op til topmødet i december intensiveredes de uformelle konsultationer, og weekenden inden FN-mødet tog sin formelle begyndelse, samledes topforhandlerne fra en bred vifte af lande i Eigtveds Pakhus i København, hvor de for første gang i samlet flok gennemgik de danske tekstudkast.

Mødet forløb over forventning, fordi formandskabets tekster overlevede dette første møde med en repræsentativt sammensat gruppe forhandlere. Nok var der fra flere sider drøje hug og alvorlige betænkeligheder ved flere af formandskabets greb og kompromisforslag, men det var dog langt bedre end blank afvisning. Formandskabet fik igen mandat, nu til at revidere teksterne i lyset af de fremsatte bemærkninger. Det uformelle møde blev afsluttet med en middag, hvor en stor del af

konferencens nøglespillere i næsten højstemt forventningsfuldhed så frem til de kommende ugers forhandlinger. Ingen tvivl om, at det ville blive svært og hårdt. Men et fornuftigt resultat syntes for første gang at tegne sig i horisonten.

Allerede på konferencens anden dag vendte stemningen. En tidligere version af et af de danske udkast blev lækket – og spundet som et hemmeligt forræderi planlagt af formandskabet for at kuppe FN-forhandlingerne, som modsat det politiske spor stadig var uhjælpeligt fastlåste.

Godt hjulpet af pressen, miljøorganisationer og de mindst konstruktive kræfter blandt de forhandlende lande blev en stemning af kupforsøg og mistillid pisket op. Vildtvoksende konspirationsteorier fik frit løb i den højspændte atmosfære, og formandskabet, der også var svækket af indbyrdes kævl om ansvaret for lækagen og dens skadevirkning, var ude af stand til at mobilisere et svar, der kunne dæmme op for den negative dynamik.

Formandskabet var ganske enkelt ikke forberedt på at se selv samme delegerede, som få dage tidligere havde skålet på et succesfuldt møde, nu for rullende kameraer mistænkeliggøre dets motiver. (Klimachefen hos Mandag Morgen, Per Meilstrup, gengiver i sin bog fra 2010 *Kampen om klimaet. Historien om et topmøde der løb løbsk* et udvalg af sådanne konspirationsteorier blandt FN-forhandler-

ne. Selv om fremstillingen på væsentlige strækninger er uvederhæftig, giver den et velopløst indtryk af det dramatiske topmøde og nogle af de frustrationer, der bredte sig også i dele af den danske lejr.)

Redningsforsøg

De følgende dage blev præget af formandskabets forgæves forsøg på at komme tilbage i offensiven. De reviderede tekster fra weekendens møde var klar, men de kræfter, der allerede så effektivt havde stukket en kæp i hjulet, fortsatte en målrettet bestræbelse for på forhånd at kriminalisere ethvert forsøg fra formandskabet på at fremlægge kompromistekster.

En ulykkelig alliance opstod mellem maksimalister blandt miljøforkæmpere, der ønskede en stærk aftale, og de mest destruktive medlemslande, der under dække af maksimalistiske positioner arbejdede for det modsatte. Ved at insistere på resultater, der på forhånd var udelukket, skabtes en stemning, der på samme tid blokerede ethvert fremskridt i de formelle forhandlingsgrupper og stillede sig i vejen for et politisk initiativ. Som dagene gik, blev stemningen stadig mere anspændt i takt med, at alle ventede, at andre ville bukke under for det pres, der fulgte med de øverste politiske lederes snarlige ankomst.

For det allerede hårdt pressede formandskab blev det en ekstra be-

lastning, at en række fremtrædende stats- og regeringschefer i lyset af det truende sammenbrud valgte at fremskynde deres ankomst til København, hvor de første indfandt sig allerede tidligt i anden uge. Det er højst usædvanligt, at det øverste politiske niveau deltager i egentlige mellemstatslige forhandlinger af denne karakter, og der var ikke truffet forberedelse til en forhandlingsproces på det niveau. Dette så meget desto mindre som de tilstedeværende toppolitikere ikke repræsenterede et bredt udsnit, men overvejende var vestlige ledere med en stærk politisk interesse i et resultat.

Sideløbende fortsatte løbende konsultationer med hovedparten af de lande, der havde deltaget i de forudgående uformelle drøftelser. Fra alle sider udtryktes ønske om at få situationen under kontrol, og der blev i de små forhandlingsrum arbejdet intenst med de politiske tekster. Spændingerne og nervøsiteten internt i de enkelte delegationer blev et voksende problem. De udmattede FN-forhandlere, der løb panden mod muren i de formelle forhandlingsgrupper, så med mistænksomhed på deres kolleger, der – typisk med direkte referat til de tilrejsende ledere – konsulterede uformelt om politiske tekster, der slet ikke indgik i de formelle forhandlinger. Omvendt voksede presset på de politiske rådgivere for at præsentere en landingsbane for topmødet, der skulle tage sin begyndelse med dron-

ningens middag på Christiansborg torsdag aften.

Samme eftermiddag fik formandskabet omsider mere formel tilslutning til at indkalde en uformel gruppe for at drøfte 'en ramme' for mødets resultat. Intense konsultationer afslørede, at der maksimalt på dette meget fremskredne tidspunkt kunne blive tale om en kort tekst indeholdende en politisk afbalanceret syntese af de længere papirer, formandskabet ikke havde fået lov til at fremlægge i de formelle forhandlingsgrupper. (Daværende afdelingschef i finansministeriet, Per Callesen, der deltog i de afgørende forhandlinger, har i Nationaløkonomisk Tidsskrift 148 (2010) i en kommentar til Per Meilstrups førnævnte bog givet en glimrende fremstilling af formandskabets dilemma omkring de forskellige tekster.)

For formandskabet var vanskeligheden, at der selv dagen før topmødet, der tegnede til at blive et af de mest omfattende nogen sinde, ikke var kommet en eneste linje forhandlet tekst ud af de formelle FN-forhandlinger. Forventningerne til, hvad resultatet fra København skulle indeholde, var stadig helt forskellige fra EU over USA til Kina og de andre store vækstøkonomier, og imellem dem stod en række stærke aktører, der ihærdigt forfulgte egne dagsordner, samt dybt frustrerede fattige og sårbare lande, der frygtede, at det hele skulle gå op i røg.

Stemningen blev yderligere pisket

op af den politiske *hype* omkring topmødet, og der blev fra alle sider udøvet massivt pres på formandskabet for at tage initiativet og skære igennem – dog med vidt forskellige forestillinger om, hvor snittet skulle lægges, og hvad et resultat skulle indeholde.

Under dronningens middag torsdag aften indkaldte formandskabet i nært samråd med FN's generalsekretær en repræsentativ forhandlingsgruppe sammensat efter FN's sædvanlige principper.

Da gruppen mødtes over midnat, præsenterede formandskabet en kort tekst, der efter en drøftelse blandt de tilstedeværende stats- og regeringschefer blev godkendt som arbejdsgrundlag for et slutdokument. Tilslutningen til dette forhandlingsoplæg udgjorde et vendepunkt i de internationale klimaforhandlinger, fordi det for første gang lykkedes at konstruere en tekst, som uden at være forpligtende dog rummede såvel de tiltag, industrialiserede lande ville forpligte sig til, som de tiltag, en række udviklingslande ville gennemføre som et led i aftalen.

Dermed var den gordiske knude, der gjorde det umuligt at forhandle i- og ulandes tiltag i sammenhæng, hugget over. Prisen var, at dokumentet var kort, generelt og uden konkrete forpligtelser. For EU, mange mindre ulande og betydelige dele af opinionen var det en stor skuffelse; for de største udledere stadig mere,

end de kunne tiltræde. Teksten blev forhandlet af stats- og regeringschefernes personlige repræsentanter natten til fredag morgen, hvor stats- og regeringscheferne igen mødte op i forhandlingsgruppen. Nattens forhandlinger havde ikke bragt konsensus nærmere, og efter yderligere et par timers frugtesløse drøftelser på højeste niveau svandt håbet om, at der kunne opnås enighed om de konkrete formuleringer i udkastet til Copenhagen Accord.

Tiden var ved at rinde ud, og det formelle topmøde skulle indledes med taler og ceremoniel. USA havde i slutfasen været repræsenteret af udenrigsminister Hillary Clinton, der annoncerede en væsentlig amerikansk indrømmelse vedrørende de finansielle spørgsmål. Ud på formiddagen ankom så præsident Obama, der tilførte forhandlingerne i det lille rum fornyet liv, og som med en aktiv indsats forsøgte at bløde fastlåste positioner op. Pludselig var der fremdrift, og formanden besluttede at fortsætte bestræbelserne for at nå i mål sideløbende med afviklingen af det formelle topmøde. Det var ikke nogen let eller populær beslutning – men omvendt den eneste, der kunne holde håbet om et resultat i live.

I løbet af dagen blev der forhandlet i den samlede gruppe og på kryds og tværs mellem stats- og regeringscheferne og delegationerne. Næppe i nogen anden sammenhæng siden anden verdenskrig har

en så bredt sammensat og så betydende forsamling af verdens ledere forhandlet direkte med hinanden, ansigt til ansigt, om verdens tilstand og den fremtidige fordeling af vækst og velstand. Den storpolitiske nerve var blottet, og ingen kom fra det lille rum uden at mærke smerten.

Global magtforskydning

Af historisk rækkevidde var et afgørende møde, der fandt sted sidst på eftermiddagen i kanten af drøftelserne i forhandlingsgruppen.

USA og Kina havde hele eftermiddagen hver for sig søgt at sikre sig støtten fra de øvrige store vækstøkonomier, Indien, Sydafrika og Brasilien, men de tre landes ledere havde undgået direkte kontakt med begge sider. Da præsident Obama sidst på eftermiddagen blev klar over, at det omsider var lykkedes premierminister Wen at samle sine kolleger til en konsultation i et lokale på den anden side af den store konferencehal, gik præsidenten spontant derover.

Uden forudgående invitation masede han ind til i mødet, hvor den kinesiske chefforhandler, der sad bag sin premierminister, mødte ham med replikken: "Hr. Præsident, dette er et lukket møde, her kan De ikke komme". Da det blev oversat, intervererede Brasiliens præsident Lula, der sad over for Wen, og ved hvis side udenrigsminister Celso Amorin sad, med bemærkningen – henvendt til sin udenrigsminister:

"Hør Celso, skal vi ikke gøre Barack til medlem af den brasilianske delegation, så kan han måske låne din plads?"

Episoden afspejler den globale magtforskydning, der blev tydelig under COP15. Hverken USA eller EU kan sætte dagsordenen endsige fastholde de store udviklingslande i forhandlinger på egne præmisser. Omvendt kan Kina, men kun i den udstrækning Kina er i stand til at mobilisere også de øvrige store vækstøkonomier i en fælles front. Interesses modsætningerne mellem de store vækstlande er imidlertid også til at få øje på, og for Brasilien, Indien og Sydafrika er det ikke indlysende at danne blok med Kina og front mod USA. Spillet er åbent – og det blev for første gang udfoldet i den efterfølgende direkte forhandling mellem den amerikanske præsident og hans kinesiske modpart, kritisk overvåget og kommenteret af statslederne fra de tre øvrige lande samt deres ministre.

I mødet blev to spørgsmål afgørende: Spørgsmålet om hvordan klimatiltag fra hhv. industri- og udviklingslande skulle registreres i dokumentet. Og spørgsmålet om, hvordan gennemførelsen af dem skulle opgøres, verificeres og rapporteres. Der blev fundet kompromissprog vedrørende rapportering og revision. Men i virkeligheden var det største og mest kontroversielle gennembrud selve tekstens karakter, hvor den korte politiske tekst på tre

sider henviste til to bilag, som indeholdt de tiltag, hhv. industrilande og udviklingslande ville gennemføre.

Det betød, at såvel USA som de store udviklingslande her for første gang accepterede princippet om, at deres tiltag også vil blive en del af en international aftale.

Vigtigste resultat

Denne indrømmelse blev COP15's vigtigste resultat, som betyder, at de tilsagn, som blev givet op til København efterfølgende er indskrevet i en registratur, der løbende opdateres af FN. Selv om de afgivne tilsagn langt fra er tilstrækkelige, er der hermed for første gang etableret en metode for at fastholde, måle og vurdere de enkelte landes bidrag – og dermed også deres samlede effekt.

Dette gennembrud var kun muligt, fordi både premierminister Wen og præsident Obama sammen med de øvrige BASIC-landes ledere gik ud over de røde linjer, de på forhånd havde defineret, og fordi premierminister Wen valgte at tilside-sætte sin klimaforhandlers indtrængende råd om ikke at give en sådan indrømmelse. (Der deltog ingen fra formandskabet eller FN i mødet mellem Obama og BASIC-lederne. Fremstillingen her bygger på efterfølgende afrapporteringer fra de deltagende. De amerikanske politologer fra Brookings Institute, William Antholis og Strobe Talbott sam-

menfatter i deres bog *Fast Forward: Ethics and Politics in the Age of Global Warming* (2010) indtryk fra en række deltagere.)

Efter mødet briefede præsident Obama de ventende ledere fra EU om resultatet. De kendte naturligvis hovedteksten, men kunne nu konstatere, at Obama dels personligt havde forhandlet de sidste knaster på plads, dels havde solgt en af EU's sidste mærkesager, nemlig ønsket om ikke blot at fastslå to graders målsætningen, men også den videnskabelige vurdering, at forudsætningen for at nå den vil være, at verdens udledninger halveres inden 2050.

Nu rådede den amerikanske præsident indtrængende sine europæiske kolleger til at acceptere teksten, som den forelå. Der var reelt ikke andet, de kunne gøre, og først på aftenen forsamledes forhandlingsgruppens ledere igen til et afsluttede møde. Her viste der sig at være yderligere et par mere tekniske udeståender, som skulle afklares, og mens formandskabet og FN-sekretariatet kæmpede for at få lukket The Copenhagen Accord, gik tiden.

Tidligt på aftenen erklærede Obama, at han uopholdeligt måtte af sted for at undgå en snestorm, der truede med at forhindre hans tilbageflyvning til Washington samme nat og deltagelsen i en drøftelse i kongressen af sundhedsreformen næste dag. Han forlod som den første af 'de store' mødet, endnu inden

teksten var endeligt godkendt i gruppen, hvor frustration blandede sig med vrede, da nyhedstelegrammer kort efter begyndte at tikke ind med Obamas meddelelse til pressen om, at der var indgået en aftale på COP15.

Timingen kunne ikke være mere uheldig for de politiske ledere, der skulle ud og forklare deres mildest talt kritiske offentligheder om aftalen, og forløbet var med til yderligere at forsinke tekstens endelige godkendelse og renskrivning.

De udmattede og skuffede regeringsledere holdt hver deres pressebriefing og tog så direkte hjem, fulgt af det store antal ledere, der havde deltaget i det formelle topmøde, men ikke i den mindre gruppes forhandlinger, og hvis frustration var både følelig og forståelig. Da teksten og formandskabet endelig var klar til at gå i plenum, var det langt over midnat, og tilbage i salen var stort set kun FN-forhandlerne, der havde været koblet helt af den politiske proces i det forløbne døgn.

Da en synligt udmattet dansk statsminister gik på podiet for at forelægge den tekst, stats- og regeringscheferne var blevet enige om i gruppen, fik vreden, skuffelserne og frustrationerne frit løb hos mange af de delegerede. En del var også allerede denne sene natte time i gang med at forsøge at rulle de indrømmelser tilbage, som var indeholdt i Copenhagen Accord. Det uskønne forløb i plenarforsamlingen den nat,

da en håndfuld latinamerikanske delegerede modsatte sig en vedtagelse, er velkendt. Da røgen lagde sig lørdag morgen, havde COP15 taget Copenhagen Accord til efterretning, men ikke formelt vedtaget teksten.

Skuffelsen var nu lige så dyb, som forventningerne før mødet havde været høje. I det *blamegame*, der fulgte, stod formandskabet og navnlig statsministeren og hans rådgivere godt for hug, men også USA og Kina fik deres del af kritikken.

Efter stormen

Kampen om Copenhagen Accord var først lige begyndt, og hen over nytåret kæmpede FN's generalsekretær og det danske formandskab indædt for at holde liv i de konturer af et globalt kompromis, som teksten og de to bilag trods alt indeholdt. Den uhellige alliance af grønne og sorte maksimalister angreb hårdest, og den håndfuld mellem- og latinamerikanske – olie- og gaseksporterende – lande, der havde modsat sig vedtagelsen, kæmpede videre i New York for at undgå, at teksten slog rod. Paradokssalt var det ikke Copenhagens Accords åbenlyse svaghed, der lå bag modstanden, men tekstens mindre indlysende styrke ved at have skitseret vejen frem i ét forhandlingsspor.

Mens USA og Kina stod ved deres del af kompromiset, var der i flere måneder tvivl, om de øvrige vækstøkonomier ville stå bag den kon-

struktion, deres politiske ledere havde tilsluttet sig. Først ud på foråret stod det klart, at de lande, der havde deltaget i forhandlingerne, stod ved resultatet – og hvad mere er, langt de fleste efterlevede bestemmelsen om, at de hver især skulle melde deres nationale klimatiltag ind i de to bilag til den politiske tekst. I takt med at det skete, fik Copenhagen Accord den politiske tyngde, der gjorde det muligt for Mexicos følgende formandskab forsigtigt at manøvrere kompromiset fra København ind i en ramme, der muliggjorde konsensus om samme i Cancún året efter – stadig uden bevægelse i de fastlåste positioner i de formelle FN-forhandlinger.

Den politiske ramme, der dermed blev knæsat, kunne så i 2011 i Durban danne afsæt for endnu et forhandlingsmandat, der sigter mod vedtagelsen i 2015 af en juridisk bindende aftale, der skal træde i kraft i 2020, uden det dog står klart, hvilke lande der i givet fald vil være bundet af eventuelle fremtidige reduktionsforpligtelser. Samtidig gik EU og enkelte andre lande symbolsk med til at forlænge Kyoto-protokollen i fem år.

Den optimistiske tolkning er, at de to spor i de formelle FN-forhandlinger dermed omsider begynder at

nærme sig hinanden. En mere pessimistisk vil være, at det igen vil vise sig uoverkommeligt at skabe konsensus om en bro, der forbinder industrilandene, vækstøkonomierne og de fattige udviklingslande.

Erfaringerne fra 20 års forhandlinger under Klimakonventionen nærer ikke håbet om, at FN indenfor en forudsigelige fremtid vil kunne vedtage aftaler, der forpligter medlemslandene i spørgsmål, der ikke kun er af vital betydning for klodens fremtid, men også for de enkelte landes økonomiske og sociale udvikling.

For dem, der bekymrer sig om truende klimaforandringer, er tiden inde til at tænke over hvilke initiativer, der kan samle de kræfter, der ønsker at medvirke til en løsning – uden at give dem, der har andre interesser, mulighed for at blokere for et praktisk samarbejde om konkrete tiltag.

Bo Lidegaard er historiker, dr.phil. Han deltog i begyndelsen af 1990'erne i forhandlingerne om FN's klimakonvention og har siden været dansk forhandler ved flere FN-topmøder. 2005-11 var han departementsråd i Statsministeriet, fra 2007 som leder af klimasekretariatet. Siden april 2011 chefredaktør for Politiken.

Europa i Rio – Verden i krisen

Lykke Friis

Topmødet lagde vigtige spor ud for fremtiden, men det ændrer ikke ved, at mange satte spørgsmålstegn ved, om det havde været umagen værd. Og Europa bør drage konsekvenserne af, at Rio endnu engang har vist, hvor vanskeligt det er at vinde fodfæste i den nye multipolære verden

“Alt bliver godt til sidst, og hvis alt ikke er godt endnu, er det bare fordi, vi ikke er kommet til afslutningen endnu”. Armeret med dette brasilianske ordsprog drog 50.000 deltagere med over 120 stats- og regeringschefer i juni til bæredygtighedstopmødet i Rio de Janeiro. Men reelt sluttede topmødet, før det gik i gang, da ikke mindst de brasilianske værter var mere interesseret i at afslutte topmødet med en fælles tekst frem for at opnå konkrete resultater til gavn for klimaet. Som EU’s klimakommissær Connie Hedegaard udtrykte det på sin ‘Twitter’, var det netop “sigende, at ingen i lokalet var glade, da Rio-teksten blev vedtaget. Så svag er den”. Hermed føjede Rio-topmødet sig til den lange liste

af eksempler på, hvor vanskeligt det er at træffe afgørende multilaterale beslutninger i en multipolær verden, hvor Europas indflydelse er på kraftig retur.

Tyve år efter Rio

Rio+20 mødets hovedformål var at følge op på den milepæl, som verdens ledere satte for tyve år siden i Rio. Her lykkedes det for første gang verdens ledere at få bæredygtighed på den globale dagsorden, samtidigt med at de blev enige om to nye rammekonventioner om henholdsvis klima (UNFCCC) og biodiversitet (CBD). Trods de konkrete fremskridt i Rio og indsatsen efterfølgende er opgaven mildest talt

ikke blevet mindre siden 1992. Det hænger ikke mindst sammen med den voldsomme befolkningsstigning og de mange nye vækstøkonomier, såsom Kina og Indien, der for alvor har gjort deres entre som storforbrugere af alt lige fra vand til energi. Konkret viser beregninger, at verdens efterspørgsel efter energi i 2030 vil stige med 40 pct, mens efterspørgslen efter vand og fødevarer vil stige med henholdsvis 30 og 40 pct.

Da ikke mindst indvinding af de fossile brændsler har svært ved at følge trop med efterspørgslen, har kampen om ressourcerne allerede udviklet sig til en destabiliserende faktor i verdenspolitikken. Adgang til billig energi er blevet til en selvstændig magtfaktor, ligesom fx fødevarerkrisen i 2007-8 førte til protester og opstande i over 60 lande.

Den konkrete opgave, der skulle håndteres på det nye topmøde i Rio, var derfor til at få øje på: hvordan kan verden både gennemføre en transformation fra fossile brændsler til grøn energi og sikre, at den stærkt stigende befolkning bliver brødfødt?

Vanskelige startvilkår

Bagtæppet for Rio-topmødet gav mildest talt ikke anledning til optimisme. Ligesom allerede på klimatopmøderne i København, Cancun og Durban bevirker den økonomiske krise, at mange lande fokuserer på den såkaldte korte bane frem for

allerede nu at forberede verden på de problemer, der uundgåeligt venter forude. Ganske karakteristisk valgte nogle af verdens absolutte topledere såsom præsident Obama og kansler Merkel helt at blive hjemme fra Rio. Dertil kom, at topmødetoptakten var præget af en klassisk 'nulsumslogik', hvor udviklingslandene frygter, at de er kommet for sent til 'vækstfesten', og at der nu skal lægges låg på deres vækstmuligheder.

I praksis frygter mange udviklingslande tillige, at Vestens insistensen på 'grøn økonomi' blot er en eufemisme for protektionisme, hvor produkter kan blive holdt ude fra markeder under henvisning til bestemte klima- og miljøstandarder. Sidst men ikke mindst kompliceredes forhandlingerne af, at G-77 gruppen mildest talt ikke er en homogen gruppe. Det så man allerede i København, hvor G-77, der spænder fra Mali til Singapore over Indien og Kina, havde mere end svært ved at blive enige.

Storpolitisk matchfixing

Modsat de seneste klimatopmøder var Rio+20-topmødet karakteriseret ved, at der stort set ikke var nogle forhandlinger. Frem for den klassiske dramatik, hvor urene blev sat i stå, og ministre gik i separate arbejdsgrupper om natten for at finde de nødvendige kompromiser, vandrede ministre hvileløst rundt i det store conferencecenter uden at

komme i kamp. Rio+20 kom hermed til at minde om storpolitisk matchfixing, hvor mellemænd (læs embedsmænd), *inden* ministrene ankom, havde aftalt, at kampen skulle ende 0-0.

Det bemærkelsesværdige var ikke så meget, at stats- og regeringscheferne endte med at blive statister. Tværtimod. Det var ifølge brasilianerne én af de vigtige lærer fra COP15 i København – sæt aldrig stats- og regeringschefer til at lave avanceret gruppearbejde! Nej, det bemærkelsesværdige lå i, at ikke engang ressortministrene, altså miljøministrene, blev bænket ved forhandlingsbordet. Allerede den 18. juni lagde Brasiliens udenrigsminister Antonio Patriota nemlig en tekst på bordet – en tekst, som med ganske få ændringer blev vedtaget den 19. juni; altså dagen før, at det såkaldte højniveausegment med stats- og regeringschefer og ministre skulle gå i gang.

Teksten var i høj grad udtryk for den laveste fællesnævner, hvor forhandlingsproblemer konsekvent blev løst ved at udvande teksten. Som allerede nævnt var Brasiliens hovedmålsætning, at topmødet bare skulle afsluttes med et slutdokument, samtidigt med at landet på forhånd havde planlagt en række 'roundtables' om fx energi, som efter planen i sig selv skulle generere ny momentum og inspirere lande til at gennemføre nye grønne planer, når Rio var overstået. "Fokuser nu

ikke kun på forhandlingssporet; der er også et handlingsspor", lød det igen og igen fra brasilianerne.

Den uambitiøse forhandlingstaktik faldt i god jord hos de øvrige BASIC-lande (Kina, Indien og Sydafrika), der ikke var interesseret i nye internationale bindinger. Det samme gjaldt USA, hvor valgåret nærmest umuliggjorde, at de amerikanske forhandlere kunne bevæge sig en tomme. Hermed var EU, ud over naturligvis mange afrikanske lande og østaterne, reelt den eneste spiller, der ønskede en ambitiøs aftale, hvilket i sig selv svækkede EU's position. Som bekendt er det nemlig meget vanskeligt at smække med døren, når man brændende ønsker sig at gå ind ad den!

EU's gennemslagskraft blev desuden markant svækket af gældskrisen. Hvor det tidligere var de europæiske lande, der bidrog til den internationale monetære valutafond (IMF), står EU i dag med hatten i hånden og samler penge ind til den europæiske redningsfond (EFSF/ESM). Ikke mindst kontrasten i forhold til Brasilien var til at få øje på. I 1999 bidrog Europa til den sidste brasilianske hjælpepakke; i 2012 er Brasilien nettobidragyder til IMF og besluttede på det G20-møde, der fandt sted i dagene før Rio, at øge hjælpen til IMF – en hjælp, der bl.a. går til EU. Netop nødvendigheden af at bede om økonomisk hjælp udefra fik europæernes mange taler om det rentable i 'grøn økonomi' til at

fremstå temmelig hule. Situationen blev bestemt ikke bedre af, at Angela Merkel drog direkte hjem fra G20-mødet i Mexico for at koncentrere sig 100 pct om euroens redning. Eller for at sætte det på spidsen: grøn økonomi og bæredygtighed fremstod som en disciplin, som også europæerne lige måtte udskyde til bedre tider!

Da det i modsætning til især COP15 i København, men også COP16 i Cancun og COP17 i Durban, ikke var lykkedes at skabe et egentlig pres på verdens ledere, var der reelt ingen, der frygtede at gå ud til verdenspressen og NGO-miljøet efterfølgende og meddele, at Rio+20-forhandlingerne nu var afsluttede. Ganske symptomatisk fyldte G20-mødet og det efterfølgende EU-topmøde om gældskrisen langt mere i verdens avisspalter. Kort sagt: ingen regeringsledere behøvede at være nervøse for at blive udstillet som global 'Spielverderber'.

Netop pga. det manglende pres – og brasilianernes klare taktik om slet ikke at forsøge at skabe et natte-drama, hvor ministrene kunne blive aftvunget kompromiser – opgav de ankomne ministre hurtigt at genåbne teksten. Storbritanniens vicepremierminister Nick Clegg udtrykte det på følgende måde: "Der var et tidspunkt, hvor vi tænkte, 'er det her så langt under vore forventninger, at vi skal trække stikket?' ... men, hvis vi prøvede at genåbne Pandoras æske, ville vi nok ikke være kommet

frem til et bedre resultat". Og han fortsatte: "...uanset om det er Indiens bekymring for, at 'grøn økonomi' er en eufemisme for protektionisme eller Kinas bekymring for nogle af de forpligtelser, som de skal indfri, så er disse stemmer blevet meget stærkere, og det er den nye, langt mere komplekse verden, vi lever i".

Rio minus 20

Rio-teksten blev ikke overraskende mødt af massiv kritik fra de internationale NGO'er. Fx omdøbte Greenpeaces repræsentant aftalen til 'Rio minus 20', mens andre gjorde sig umage med at foretage en simpel optælling af, hvor mange gange stats- og regeringscheferne brugte udtryk som '*encourage*' (50) og '*support*' (99) i forhold til '*must*' (3).

En god illustration af dette er topmødetekstens afsnit om udfasning af statsstøtten til de fossile brændsler, hvor stats- og regeringscheferne blot 'genbekræfter' G20-landenes beslutning fra før COP15 og 'inviterer' andre lande til at følge trop. Norges tidligere statsminister og frontfigur for FN's Miljø- og Udviklingskommission Gro Harlem Brundtland pegede på, at teksten sågar på i hvert fald ét område, nemlig den manglende omtale af kvinders reproduktive rettigheder, fremstod som et decideret tilbageslag.

Trods NGO'ernes skuffelse er der dog ingen tvivl om, at topmødet

TEMA: DANSEN OM RIO

også lagde nogle vigtige spor ud for fremtiden. Det gælder ikke mindst beslutningen om, at der i 2015 skal vedtages bæredygtighedsmål (SDG), som skal supplere de oprindelige 'Millennium Development Goals' (MDGs). Af andre fremskridt kan nævnes beslutningen om at styrke UNEP (FN's miljøorganisation) og udvikle et nyt såkaldt grønt BNP.

Alt dette ændrer dog ikke ved, at mange også satte spørgsmålstegn ved, om mødet overhovedet havde været umagen værd, og om verden ikke efter Rio skulle tage FN-forhandlingsmetoden med de store topmøder op til revision. Et godt eksempel er her Tysklands udviklingsminister Dirk Niebel: "Forhandlingerne om Rio+20 har vist, at vi også må tænke over nye formater, hvorved vi kan opnå resultater på internationalt plan. Det er nødvendigt at inddrage repræsentanter fra civilsamfundet, parlamenter og de store byer". Hans kollega, miljøminister Peter Altmaier, fulgte trop ved at plædere for, at Europa fremadrettet i stigende grad skulle satse på at etablere 'a coalition of the willing' frem for at lade de mindst ambitiøse lande blokere for fremskridt.

Skal dette lykkes, kræver det imid-

lertid, at EU får mere styr på gældskrisen. Ellers kan det blive svært for EU at trække på eksemplets magt inden for grøn økonomi. Og hvad der er mindst lige så vigtigt. Europa bør også drage konsekvenserne af, at Rio endnu engang har vist, hvor vanskeligt det er at vinde fodfæste i den nye multipolære verden med Kina, Indien osv.

Det var da også en af konklusionerne i det 'midtvejs-papir', som Tysklands udenrigsminister Guido Westerwelle offentliggjorde, efter at han på en række møder havde diskuteret Europas fremtid med ni kolleger, herunder Villy Søvndal: "Vi europæere vil kun være i stand til at hævde vore værdier og forsvare vore interesser effektivt over for de nye kraftcentre, hvis vi puljer vores styrker meget mere både internt, og når vi forhandler med resten af verden. Vi må adressere dette spørgsmål seriøst, da det er afgørende for vor fremtid. Vi står over for en historisk opgave i at sikre, at Europa bliver en global spiller".

Lykke Friis er formand for Det Udenrigspolitiske Selskab, medlem af Folketinget for Venstre og tidligere klima- og energiminister.

Rio+20 og Afrika

*Geert Aagaard Andersen &
Asger Hallberg Borg*

Rio+20 var starten på en proces, som kan være med til at gøre verden til et bedre sted. Opfølgningen vil vise, om det også kommer til at gælde for Afrika

Forventningerne til FN's konference for bæredygtig udvikling i Rio de Janeiro, Rio+20, i slutningen af juni var fra alle sider store. Omfattende ressourcer var sat ind for at sikre et positivt resultat. Og de historiske referencer til det berømmede verdensstopmøde i 1992 var med til at skrue forventningerne i vejret.

Rio+20 er ofte blevet omtalt som en konference om miljøet. Det var Rio+20 også, men det var først og fremmest en konference om en ny fælles udviklingsdagsorden. Om et skifte bort fra en udvikling, hvor en kompleks blanding af markedsfejl, ødelæggende politiske beslutninger og institutionelle mangler har bidraget til, at jordens ressourcer bruges ineffektivt og medfører et kolossalt ressourcspild.

En udvikling, der ikke har taget hensyn til omkostningerne ved nedslidning af jordens ydeevne, reduktion af vandressourcer og skovom-

råder, CO₂-forurening og en voldsom overudnyttelse af havets ressourcer. En udvikling, hvor verdens fattige lande, som de mest sårbare og med de ringeste muligheder for at påvirke de globale trends, i stigende grad er og forbliver taberne.

De afrikanske lande kunne derfor slutte op om Rio-konferencens mål om en fælles dagsorden for et udviklingsparadigme, hvor økonomiske, sociale og miljømæssige hensyn samtænkes med det mål at sikre en bæredygtig udvikling, der begunstiger af effektive internationale institutionelle rammer, bidrager til fattigdomsbekæmpelse. Af samme grund var der store forhåbninger til konferencen blandt de afrikanske lande, som nok har haft pæne vækstrater de senere år, men hvor fattigdom, klimaforandringer og nedbrydning af naturressourcegrundlaget hver for sig og tilsammen udgør en enorm udfordring for sikrin-

gen af en bæredygtig udvikling.

Med begrænsede ressourcer på såvel det tekniske som finansielle område kan de afrikanske lande ikke løfte opgaven alene, og Rio+20 var derfor imødeset som en mulighed for at skabe opmærksomhed omkring kontinentets udfordringer og – ikke mindst – sikre teknisk og finansiel støtte til at adressere dem.

Resultatet af Rio+20 blev dokumentet *The future we want*. 53 sider med 283 knastørre paragraffer. Var det, hvad afrikanerne var kommet efter?

Fejlslagen udvikling

Gennem de sidste 20 års økonomiske vækst er mere end 600 millioner mennesker løftet ud af fattigdom. En vækst, der har bragt økonomisk og social fremgang for yderligere millioner af mennesker, men som samtidig har haft en markant og negativ indflydelse på miljøet. Medens væksten særligt har fremmet udviklingen for millioner af asiater og latinamerikanere, har de negative virkninger på miljøet været globale og truer fortsatte fremskridt i verdens fattigste lande og især i Afrika.

Med den fortsat stigende udledning af CO₂ bliver truslen mod jordens klima i kraft af temperaturstigninger stadig større. Ørkendannelser, øget risiko for hedeølger, hyppigere og kraftigere nedbørsperioder vil sammen med havvandsstigninger dramatisk ændre livsbeting-

elserne i mange områder af verden. En udvikling der i mange lande har været stimuleret af subsidier i produktion af såvel fødevarer som fossile brændstoffer.

Ekstensivt landbrug og fattigdomsbetinget subsistenslandbrug har samtidig bidraget til udpining af jorden og afskovning. I perioden 2000-2010 har afskovning medført, at klodens skovareal er blevet reduceret med 5,2 millioner hektar årligt – hovedsagelig i tropiske egne, hvor artsvarietetet samtidig er blevet påvirket negativt. I 2008 var 25 pct. af jordens landområder påvirket af jorderosion, forøget saltindhold, udpining af næringsstoffer og ørken-dannelse.

På trods af økonomisk fremgang er fattigdommen fortsat omfattende. Globalt er 1,3 milliarder mennesker stadig uden adgang til elektricitet, 2,6 milliarder uden adgang til sanitære faciliteter, og 900 millioner mennesker er uden adgang til rent drikkevand. Vandindvinding er tredoblet i de seneste 50 år, og 80 pct. af jordens befolkning er nu bosat i områder, hvor adgangen til rent drikkevand er truet.

Medens miljøændringerne er globale, er effekterne heraf mest mærkbare for befolkningerne i de fattigste lande, hvor modstandskraften over for tørkeperioder og oversvømmelser er begrænset og sårbarheden dermed størst. Den økonomiske vækst i de afrikanske lande er de seneste ti år kommet op i gear, men

det økonomiske råderum er utilstrækkeligt i forhold til de enorme sociale og miljømæssige udfordringer, kontinentet står overfor.

Et institutionelt spindelvæv

De afrikanske lande ser ligesom andre udviklingslande det internationale samfund som en mulighed for at opnå såvel teknisk som finansiel støtte til at imødegå truslerne mod vækst og social fremgang.

Siden FN-topmødet i Stockholm i 1972, hvor 119 lande samledes om at etablere FN's miljøprogram (UNEP), har det internationale samfund opbygget et meget omfattende og komplekst system til at fremme et bedre miljø og støtte udviklingslandenes bestræbelser på at imødegå de miljømæssige udfordringer.

Systemet er tredelt. For det første skal UNEP som det internationale samfunds centrale miljøorganisation følge udviklingen på miljøområdet og fremkomme med videnskabeligt begrundede anbefalinger til nye adfældsregulerende normer. Andre organisationer uden for FN bidrager hertil.

For det andet bidrager FN's udviklingsprogram, UNDP, sammen med andre FN-organisationer til gennemførelsen af miljø- og udviklingsprojekter, hovedsageligt i de fattigste lande, og med teknisk støtte.

Endelig yder Global Environment Facility (GEF), der blev etableret som finansieringsinstitution for Rio-

konventionerne (klima, biodiversitet og ørken), sammen med store internationale finansieringsinstitutioner som Verdensbanken, regionale udviklingsbanker samt bilaterale donorer og NGO'er teknisk og især finansiel støtte til miljøområdet.

Siden 1972 er dette internationale forvaltningsapparat vokset. Særligt i årene efter Rio-topmødet i 1992 skete der en voldsom vækst. Nye internationale og regionale aftaler blev indgået, og til næsten hver ny aftale etableredes nye styrende organer med egne internationale sekretariater og budgetter. Men ligesom de indgåede aftaler ofte har indeholdt uklare politiske kompromiser, har de medfølgende sekretariater i mange tilfælde uklare og overlappende mandater, og finansieringen har været utilstrækkelig. De senere års økonomiske udvikling, hvor mange udviklingslande nu overgår europæiske og andre vestlige landes økonomiske formåen, har ikke grundlæggende ændret forhandlingsstrukturen i miljøforhandlingerne. Gruppen af 77 og Kina (G77) er stadig udviklingslandenes forhandlingsblok. Et forhold der på flere områder – ikke mindst på spørgsmål om byrdefordeling – har vanskeliggjort forhandlingerne. For mange udviklingslande er alternativet til at støtte op om G77 imidlertid ikke politisk gangbart.

Det er med andre ord lykkedes at etablere et uhyre komplekst internationalt miljøregelsæt med dertilhø-

rende forvaltningsstrukturer og rapporteringsforpligtelser, der for de fleste lande er uoverskueligt. Det har medført, at de begrænsede midler generelt er blevet spredt meget tyndt og dermed har været utilstrækkelige til at sikre en effektiv gennemførelse af de indgåede aftaler. Man kunne med et citat fra en tidligere dansk LO-formand konstatere om udviklingen i den internationale miljøforvaltning, at “man har sejret ad helvede til”.

På grund af systemets mangfoldighed og kompleksitet og forhandlingernes ofte høje krav til specifik teknisk kunnen har langt de fleste udviklingslande ikke ressourcer til at engagere sig i forhandlingerne. Alene de 10 væsentligste globale miljøaftaler har således tilsammen langt over 400 mødedage årligt. Risikoen for at blive kørt over er betydelig, og fristelsen til at blokere forhandlingerne – bare for at være på den sikre side – er stor.

Målet med Rio+20 var derfor ikke blot et skifte hen imod de mere effektive og bæredygtige produktions- og forbrugsformer, der ligger i den grønne økonomi. Det var også etableringen af et internationalt rammeværk, som effektivt understøtter en bæredygtig udvikling.

Afrikas grønne omstilling

Da Sydafrikas vand- og miljøminister i februar 2012 skulle redegøre for sit syn på grøn økonomi, var beskeden

klar: “Grøn økonomi er ikke noget nyt for afrikanske lande. Vi har måske kaldt det noget andet indtil nu, men omstillingen til grønne økonomier er allerede i fuld gang i Afrika.” På et kontinent, hvor landbrugsproduktion udgør levebrødet for 65 pct. af befolkningen og bidrager med 32 pct. af kontinentets samlede BNP, kombineret med voksende omkostninger til import af fossile brændstoffer og stærkt svingende priser på traditionelle fødevarer, er bæredygtig forvaltning og udnyttelse af naturressourcer således blevet stadig mere attraktivt.

Reduktion i anvendelsen af fossile brændstoffer og vand, reduktion af spildet fra fødevarereproduktion, mere hensigtsmæssig anvendelse af gødningsstoffer og sprøjtegifte, øget fokus på lukrative eksportmarkeder og voksende beskæftigelse. Det er grøn økonomi for et voksende antal afrikanske lande.

Latinamerikanske spekulationer om, at grøn økonomi skulle være et vestligt redskab til at opstille handelshindringer for udviklingslandene, vækker derfor ikke genklang i landene syd for Sahara.

En række afrikanske lande har allerede vedtaget lovgivning, strategier og handlingsplaner for, hvordan omstilling til grøn økonomi kan bruges som redskab til fattigdomsbekæmpelse og økonomisk og social udvikling. Rwanda har iværksat en omfattende plan for bæredygtig naturressourceforvaltning og en

genopretningsplan for økosystemer, som sammen med den overordnede nationale strategi for klima og grøn vækst skal bidrage til at indfri målsætningen om at opnå status som middelindkomstland inden 2020.

Der er stribevis af andre konkrete eksempler. I Uganda har man over en årrække arbejdet på at fremme økologisk landbrugsproduktion gennem rådgivning, certificering og forbedring af bønderes markedsadgang. Alt sammen til gavn for bøndernes indtjening, landets eksport og naturligvis miljøet. Tilsvarende tilskynder Kenyas energipolitik gennem garanterede høje afregningspriser på vedvarende energi energiproducenter til at investere i grønne teknologier. Og i Ghana har udfasningen af subsidier til fossile brændstoffer frigjort ressourcer til udbygning af offentlig transport og øget adgang til uddannelses- og sundhedsydelser.

Men også lokale initiativer gør en forskel og bidrager til omstillingen. I Kenya har etableringen af en mangoforarbejdningsfabrik i kystbyen Malindi kombineret med rådgivning om bedre dyrkningsmetoder medført, at der er skabt 40 nye arbejdspladser, ligesom bønderne nu får op til tre gange mere for mangohøsten. Hvor 40-60 pct. af mangoerne tidligere rådned, inden de nåede fabrikken, forarbejdes og pakkes de nu umiddelbart efter høsten, og affaldsprodukter genanvendes til gødning. Projektet er blevet til med

støtte fra Danida, og lignende projekter sigter mod at effektivisere den vigtige landbrugssektor.

Initiativer som disse skubber alle i den rigtige retning. Men hverken økologiske landbrug eller mangofabrikker gør det alene. Fattigdommen er Afrikas største problem. 47 pct. af befolkningen syd for Sahara lever stadig for mindre end 1,25 dollar om dagen. På trods af et fald i såvel den absolutte som relative fattigdom, vil 2015-målene om en halvering af fattigdommen ikke kunne nås i Afrika.

Produktionsstrukturerne og incitamentener i såvel produktion som forbrug må tilpasses den grønne økonomi, og der er behov for omfattende investeringer, hvis effekten på beskæftigelse og indkomst skal slå igennem på nationalt plan. Afrika har hverken ressourcer, teknologi eller know-how til at gøre det selv. Med det budskab rejste de afrikanske delegationer til Rio.

Uindfriede løfter

Forberedelserne til Rio+20 var grundige, og de afrikanske lande havde gjort sig store bestræbelser på at enes om en fælles position og tale med én stemme. Lokale høringsprocesser og nationale analyser havde klarlagt prioriteterne, og i oktober 2011 enedes først afrikanske ministre og siden statsoverhoveder om de afrikanske positioner.

Klimaændringer, voksende vand-

mangel, ødelæggelse af økosystemer, ørkenspredning og høj grad af sårbarhed over for naturkatastrofer blev anerkendt ikke blot som udfordringer, men også som muligheder for at fremme omstillingen til grønne økonomier.

Bæredygtig anvendelse af jord, muligheden for at sammenkoble industriudvikling med bæredygtigt forbrug af ressourcer, bedre sammenhæng mellem videnskab og produktion, og behovet for investeringer og overførsel af teknologi og teknisk viden, blev understreget som midler til denne omstillingsproces. Redskabet hertil lå i et reformeret internationalt miljøforvaltningssystem. Først og fremmest gennem en styrkelse af UNEP, som har hovedkvarter i Kenyas hovedstad Nairobi.

UNEP's rådgivning inden for miljøspørgsmål er meget efterspurgt i de afrikanske lande, og UNEP nyder anerkendelse for indsatsen. Men UNEP's budget er begrænset og baseret på frivillige bidrag, så i mange tilfælde kan ønsket om rådgivning ikke imødekommes. UNEP's styrende organ er endvidere kontrolleret af FN i New York, og organisationen mangler generelt gennemslagskraft.

Derfor var de afrikanske lande enige om at give UNEP et styrket mandat og handlekraft i og uden for FN-systemet, øget politisk synlighed, øgede ressourcer og dermed forbedrede muligheder for at bistå de afrikanske lande med kapacitets-

opbygning. UNEP skulle kort sagt opgraderes til FN-særorganisation på linje med WHO, FAO og ILO. Men hovedbudskabet i den afrikanske position var, at kontinentet havde gjort betydelige fremskridt i retning af bæredygtig udvikling siden 1992. Og skulle den positive udvikling fortsætte, var der brug for hjælp udefra.

Det internationale samfund skulle derfor først og fremmest leve op til forpligtelser om økonomisk støtte, og overførsel af viden og teknologiske løsninger. Det over 40 år gamle løfte fra de udviklede lande om at anvende mindst 0,7 pct. af BNP til udviklingsbistand er således langt fra at blive nået, idet kun fire lande (heriblandt Danmark) lever op til målsætningen.

Blandt ligesindede?

Selvom de afrikanske forhandlingspositioner forud for Rio+20 på flere områder lå tættere på EU's, lykkedes det hardlinere at skabe intern enighed i den afrikanske delegation om at arbejde inden for rammerne af G77.

G77 holdt derfor – trods indbyrdes uenighed – sammen til det sidste punktum var sat. Dermed kom den afrikanske dagsorden til at stå i skyggen af den traditionelle konflikt mellem de vestlige lande og G77-landene, anført af især hardlinere og ressourcestærke udviklingslande, der kun anerkender grøn økonomi

på et overordnet plan og ikke ønsker internationale regler for gennemførelsen heraf. Der er typisk tale om middelindkomstlande, som ikke har brug for UNEP, og som ser internationale standarder og normdannelse som omkostningsfuld indblanding i interne anliggender.

Midt i en international økonomisk krise, med en meget presset euro og en række europæiske lande med behov for at anvende ledige midler på andet end udviklingsbistand, var der ikke lagt op til, at udviklingslandene ville kunne få nye ressourcer stillet til rådighed til gennemførelse af grøn økonomi. Det var imidlertid holdningen i G77, at hvis man ikke kunne blive enig om finansiering i Rio, hvornår skulle man så blive det?

Den afrikanske gruppe stod klar i kulissen med en mere konstruktiv og forsonlig tilgang. Men enigheden og sammenholdet i G77 blev fastholdt. At G77 endte med at give de nødvendige indrømmelser, der bidrog til en aftale, kan dog i en vis udstrækning tilskrives de mildere afrikanske vinde. Muligheden for at alliere sig med eksempelvis EU blev imidlertid ikke udnyttet.

“Man kan ikke få alt, hvad man peger på.” Således opsummerede en af de stærkeste afrikanske fortalere for den grønne økonomi, Congos minister for bæredygtig udvikling, Henri Djombo, resultatet i Rio. En deltager i den kenyanske delegation karakteriserede slutdokumentet som

et balanceret kompromis, som ikke trådte Afrika over tærne, og som man fra afrikansk side kunne være rimelig tilfreds med. Følgende kan fremhæves:

Der blev enighed om at iværksætte processer, som skal munde ud i en finansieringsstrategi for bæredygtig udvikling og en mekanisme for teknologioverførsel. De afrikanske lande havde gerne set egentlige og nye forpligtelser fra de udviklede lande, men udsigten til støtte – og gentagelse af tilsagnet fra de udviklede lande om at bidrage med 0,7 pct. af BNP til udviklingsbistand – blev situationen taget i betragtning anset som tilfredsstillende.

UNEP blev ikke opgraderet til en særorganisation for miljøet, men især to beslutninger kan vise sig at give organisationen øget indflydelse. Der er enighed om, at UNEP's styrelsesråd skal have universelt medlemskab. Det betyder, at alle landes miljøministre fremover vil have en stemme i beslutninger, der vedrører UNEP's arbejde. Det styrker UNEP's autoritet og legitimitet og bidrager til større engagement fra FN-medlemslandene.

For det andet skal UNEP's resourcegrundlag øges. De afrikanske lande får dermed bedre muligheder for adgang til rådgivning og teknisk støtte. Og Nairobi styrkes som centrum for det internationale samfunds væsentligste aktør på miljøområdet. Også det har betydning.

En afrikansk bekymring retter sig

mod beslutningen om at etablere et internationalt forum for bæredygtig udvikling. Som det ses fra afrikansk side, vil dette forum kunne reducere UNEP's tiltænkte rolle som koordinator for FN's arbejde på miljøområdet og som dagsordensættende for internationale miljøspørgsmål.

Omend de afrikanske lande gerne havde set mere en forpligtende tekst om grøn økonomi – og midler til finansiering heraf – er der tilfredshed med, at omstillingen til grøn økonomi skal tage udgangspunkt i nationale politikker og strategier.

Beslutningen om, at udarbejdelse af globale bæredygtighedsmål skal finde sted i en nyoprettet komite i FN-regi, har også afrikansk støtte. Fra afrikansk side har ønsket været, at nye mål ikke fjerner fokus fra 2015-målene.

Generelt har de afrikanske lande været tilfredse med 2015-målene, som med deres fokus på fattigdom og social udvikling i høj grad er orienteret omkring Afrikas udfordringer, og er nyttige som finansieringsredskab.

Afrikansk opbakning til nye målsætninger for bæredygtig udvikling vil derfor i sidste ende afhænge af, at fattigdomsbekæmpelse ikke overskygges af hensynet til miljø og bæredygtighed. Fattigdomsbekæmpelse vil være i fokus for de afrikanske lande i mange år fremover.

Så vidt så godt

Rio+20-slutdokumentet er blevet kritiseret i skarpe vendinger af såvel topmødedeltagere som -iagttagere.

Som flere imidlertid også har mindet om, så fik Rio-topmødet i 1992 heller ikke mange rosende ord med på vejen i dagene efter, at stats- og regeringscheferne havde forladt forhandlingsbordene. Men i dag sættes der næppe mange steder spørgsmålstegn ved topmødets betydning for den kollektive forståelse af bæredygtig udvikling.

Det er i det lys, Rio+20 skal vurderes – som starten på en proces, hvor resultaterne vil vise sig i de kommende år. I første omgang flyttes forhandlingerne til FN's Generalforsamling. Her skal de afrikanske lande forsøge at holde fast i slutdokumentets positive elementer. Hertil kan de vente europæisk støtte. Som miljøminister Ida Auken udtalte, så var slutdokumentet "ikke verdens bedste tekst, men det kan være med til at gøre verden til et bedre sted."

Opfølgningen på beslutningerne i Rio vil vise, om det også kommer til at gælde for Afrika.

Geert Aagaard Andersen er cand.oecon. og Danmarks ambassadør i Kenya. Asger Hallberg Borg er cand.scient.soc. og ansat ved ambassaden i Nairobi.

Vagtskifte i Beijing

Stig Thøgersen

Kinesisk politik er blevet mere regelbundet, men spillet om at vælge ledere er ikke blevet meget mere gennemsigtigt og foregår stadig bag lukkede døre uden folkelig indflydelse

Da Hu Jintao besøgte Danmark i juni 2012, var det ved at være sidste udkald, hvis vi skulle nå at se ham, mens han stadig er Kinas mægtigste mand.

Hu kom hertil i sin egenskab af præsident, men det er faktisk kun et bijob for ham. Hans egentlige magt-position ligger i posten som generalsekretær for Kinas Kommunistiske Parti (KKP), og den post træder han tilbage fra på den 18. nationale partikongres, som vil blive afholdt i efteråret 2012. I foråret 2013 vil han så gå af som præsident, og den 12. Nationale Folkekongres vil vælge hans efterfølger. Den nuværende regeringsleder, premierminister Wen Jiabao, vil blive udskiftet samtidig, og dermed vil Hu og Wens fælles ti-årige styre formelt være afsluttet, selv om de nok begge vil fortsætte med at trække i trådene i nogle år endnu.

Forudsigeligheden i hele magt-

skiftet fortæller meget om, hvor institutionaliseret og regelbundet kinesisk politik på nogle måder er blevet. Den politiske proces er inddelt i moduler på fem år, som er den periode, som både parti- og folkekongressen bliver valgt for. Ligesom sin forgænger, Jiang Zemin, har Hu nu siddet i to fulde perioder, og hans efterfølger, Xi Jinping, er for længst kørt i stilling. Der er ikke længere nogen suveræn leder i klasse med Mao Zedong eller Deng Xiaoping, der i kraft af sin personlige magt og prestige kan udpege sin efterfølger og evt. skille sig af med ham igen efter forgodtbefindende.

Alligevel er spillet om udvælgelsen ikke blevet ret meget mere gennemsigtigt. Udpegningen af ledere foregår stadig bag lukkede døre uden folkelig indflydelse. Formelt er det Partikongressen, der vælger generalsekretæren, og Folkekongressen, der vælger præsidenten og pre-

mierministeren, men det er mest en formalitet, der skal give politisk legitimitet. Den reelle udpegning af nye ledere foregår inden for partitoppen i en trinvis proces, hvor en bredere kreds bliver hørt, og hvor de nye folk gennemgår en årelang målrettet træning og afprøvning i forskellige typer af politiske lederjob, inden de når topposterne.

Som jeg vender tilbage til senere, kom der for nylig en håndfuld grus i maskineriet, da en af de mest markante skikkelser i den nye generation, Bo Xilai, pludselig blev involveret i nogle sager, der gjorde det muligt for hans modstandere at få skovlen under ham. Men bortset fra dramaet omkring Bo ser magtskiftet ud til at køre som planlagt.

Hu og Wen stempler ud

I denne artikel ser jeg først på, hvad Hu Jintao og Wen Jiabao har udrettet i løbet af de ti år, de har haft magten, og på den politiske model, de har (videre)udviklet. Derefter præsenterer jeg Hu og Wens forventede arvtagere som Kinas ledere, Xi Jinping og Li Keqiang og en enkelt af de mange udfordringer, de står overfor, nemlig de holdningsmæssige ændringer blandt unge kinesere. Artiklens fokus vil være på indenrigspolitikken snarere end på Kinas internationale relationer, som er et emne, der fortjener en selvstændig behandling.

Hu Jintao er langt fra nogen karis-

matisk leder. Hans måde at gribe statsbesøget i Danmark an var karakteristisk for hans generelle stil: Ingen pressemøder med risiko for kritiske spørgsmål, ingen direkte kontakter med befolkningen og ingen udtalelser, der går ud over det strengt formelle og almindelige. På kommunikationsfronten bestod det mest sprælske indslag i hele hans regeringsperiode i et meget kortvarigt eksperiment i juni 2008, hvor han i nogle minutter chattede med brugerne af et internetforum, der hører under partiavisen *Folkets Dagblad*.

Jeg har endnu til gode at høre en kineser udtrykke nogen form for begejstring over Hu, selv om han hører udbredt anerkendelse for sine resultater. Vi er så langt fra Mao-tidens persondyrkelse, som man overheadet kan komme.

Hans højre hånd, premierminister Wen Jiabao, har et noget bedre image i befolkningen. Det er ham, der har taget ud og besøgt katastrofeområder og hårdt ramte familier, som fx i 2011 hvor han besøgte ofrene for den store togkatastrofe nær Wenzhou, eller endnu mere markant i 2008 hvor han meget hurtigt efter det ødelæggende jordskælv i Sichuan fløj til det ramte område og på den måde demonstrerede topledelsens medfølelse. Han er kendt for at bryde ud i gråd ved særligt følelsesladede lejligheder, og nogle kinesere finder ham hyklerisk, men han har bestemt også tilhængere, der omtaler ham som bedstefar Wen

og betragter ham som en retskaffen leder.

Politisk har Wen flere gange luftet ønsker om at gennemføre politiske reformer i demokratisk retning, og han bliver opfattet som forholdsvis liberal, uden at det dog har ført til grundlæggende forandringer i det politiske system.

Ikke de store reformatorer

Hu og Wen vil ikke blive husket som store reformatorer i stil med Deng Xiaoping og de andre i den generation, der i 1980'erne og 1990'erne stod for Kinas dristige omstillingsproces fra planøkonomi og statsstyring til et mere markedsbaseret system med staten i en regulerende rolle. Men de har formået at holde sammen på nationen og fastholde KKP's magtposition igennem et helt årti, hvor Kinas økonomiske vækst er fortsat med at buldre fremad, og det er i sig selv en kraftpræstation.

Da de overtog magten, stod det allerede klart for hele verden, at Kina var på vej til at blive en økonomisk supermagt, men man talte stadig mest om det som et fremtidsscenario. Under deres tiårsperiode har Kina haft en stabilt høj økonomisk vækst, så landet nu er verdens næststørste økonomi og største eksportør. Og hele verden ser mod Kina, når man skal prøve at skimte en vej ud af den økonomiske krise.

De har således først og fremmest bidraget med politisk stabilitet. Det

betyder ikke, at alt har været fred og fordragelighed i det kinesiske samfund. Der har hvert år været titusinder af protester og demonstrationer blandt utilfredse bønder, arbejdsløse, pensionister, etniske minoriteter og andre, der har følt sig tilsidesat eller kørt over af den rivede udvikling, men styret har formået at isolere protesterne og undgå, at der er opstået en mere samlet og organiseret opposition.

Imens er økonomien fortsat med at drøne fremad, infrastrukturen er blevet udbygget markant, og enorme byggeprojekter har forvandlet byerne til uigenkendelighed.

Det harmoniske samfund?

Hu og Wen har navngivet deres primære politiske projekt 'det harmoniske samfund', og især Hu Jintao ser formodentlig dette begreb som sit væsentligste bidrag til Kinas politiske ideologi. Det med harmonien skal ses på baggrund af, at Kina under Hus forgængere var ved at blive et ekstremt polariseret land med voldsomme økonomiske forskelle mellem rige og fattige, mellem land og by og mellem velhavende kystområder og tilbagestående indlandsprovinser. For at bevare den sociale stabilitet har Hu og Wen forsøgt at afbøde de værste virkninger af ulighederne.

Omkring tiden for deres magtovertagelse i 2002 og 2003 var der især politisk fokus på landområder-

BAGGRUND

ne, hvor der var mange og ofte voldsomme protester mod korrupte lokale ledere, vilkårlig opkrævning af skatter og afgifter og beslaglæggelser af jord uden rimelig kompensati- on. Efter nogle tilløb afskaffede ledelsen så landbrugsskatten i 2006, en reform der havde stor symbolsk værdi, og som var populær ude i landsbyerne.

Igennem hele Folkerepublikkens historie har landområderne betalt for industrialiseringen og for byboernes højere levestandard, og også i kejsertiden var landbrugsskatten en hovedkilde til finansiering af offentlige udgifter, så det var en beslutning af historiske dimensioner, da den endelig blev afskaffet.

I første omgang førte reformen primært til, at landsbyer og kommuner mistede en vigtig indtægtskilde og derfor måtte opgive at gennemføre større kollektive projekter, men senere er der kommet målrettede centrale investeringer i stedet, og rapporter tyder på, at pengene nu, formentlig for første gang i historien, flyder fra byerne ud i landområderne i stedet for omvendt. En anden vigtig reform for landsbyboerne har været afskaffelsen af uddannelsesafgifter for de ni obligatoriske år i grund- og mellemskolen, en udgift som især tyngede bønderne på grund af deres langt lavere disponible indkomster.

Protesterne på landet er ikke op- hørt, men det er tyndet ud i dem, og det virker som om den opdæm-

mede vrede, der var en grundstemning omkring årtusindskiftet, er blevet dæmpet en del.

Hu-Wen-administrationen har også arbejdet på opbygningen af en form for socialt sikkerhedsnet, der primært er baseret på forsikringsprincippet. Da man afskaffede kollektiverne på landet og de sociale goder, der var knyttet til ansættelse i en statsejet virksomhed, stod store dele af befolkningen nærmest forsvarsløse over for sociale begivenheder som arbejdsløshed, alvorlig sygdom og alderdom.

Den sociale dækning er stadig på et lavt niveau sammenlignet med fx Vesteuropa, men de fleste i byerne har nu en sundhedsforsikring, og også i landområderne har man fra 2003 etableret en kollektiv sundhedsforsikring, som dækker en vis del af de forsikredes udgifter ved besøg på klinikker og hospitaler. For virksomhedernes ansatte er der indført sygeforsikring, arbejdsløshedsforsikring, forsikring mod arbejds- skader, pensionsforsikring og en barselsordning. En stor lov om social sikkerhed fra 2011 skabte en samlet lovgivningsmæssig ramme om alle disse tiltag. Desuden er der indført en form for socialhjælp til de allerfattigste, som kan være et middel til at dæmpe social utilfredshed ud- løst af ren desperation.

Ud over at lægge en dæmper på social uro er forsikringsordningerne også tænkt som et vigtigt middel til at øge privatforbruget, da mange ki-

nesiske familier har følt sig nødsaget til at spare op til uforudsete hændelser i stedet for at bruge pengene på forbrugsgoder.

Da Kina ikke siden år 2000 har offentliggjort officielle målinger af gini-koefficienten, den internationalt mest udbredte målestok for økonomisk ulighed, er det svært at sige, hvad reformerne har betydet for fordelingspolitikken. Den officielle begrundelse for de udeblevne tal er, at der er så mange uklarheder omkring, hvad især de rigeste kinesere faktisk tjener, at man ikke kan komme med realistiske beregninger. De 'grå' indtægter er simpelthen for store. Men der er næppe tvivl om, at tavsheden også skyldes et vist politisk ubehag ved udviklingen.

Fra 'made' til 'created' in China

Undersøgelser fra Kinas Samfundsvidenskabelige Akademi, en officiel tænketank, skønnede at gini-koefficienten i slutningen af 00'erne lå på omkring 0.47, og det placerer i international målestok Kina som et land, der stadig har en meget stor grad af ulighed. Kinas Statistik har lovet at offentliggøre nye officielle tal for uligheden i 2013, som så vil kunne bruges til at gøre regnskabet for Hu og Wens årti op på den front.

Et andet centralt projekt for Hu og Wen har været at omstille Kina fra en rolle som hele verdens fabrik til et innovativt og kreativt samfund, hvor der sker en høj grad af værdis-

forøgelse. Projektet blev påbegyndt allerede af Kinas leder i den foregående tiårsperiode, Jiang Zemin, der så fremtidens internationale kappestrid som en kamp om de skarpeste hjerner, der kan designe og skabe den slags produkter, som man virkeligt kan tjene penge på. Kineserne skulle ikke længere være henvist til at sidde til en latterlig lav løn og producere løbesko, der senere blev solgt for skyhøje priser til glæde for det multinationale selskab, der ejede varemærket.

Hu og Wen har fulgt op på Jangs planer med en satsning på, at Kina i fremtiden skal have en større del af kagen ved at udvikle sine egne stærke og respekterede brands og højteknologiske produkter. Denne strategi er blevet understøttet af massive og målrettede investeringer i forskning og uddannelse. Danske forskere kan godt blive misundelige, når de ser det udstyr og hører om de bevillinger, som deres kinesiske kolleger har til rådighed. Tydeligst er udviklingen måske, hvis man ser på studenteroptaget på de videregående uddannelser. I år 2000 blev der i Kina optaget 5,6 millioner studerende.

Ti år senere, i 2010, blev der optaget 22,3 millioner eller fire gange så mange. Selv om man kan stille spørgsmålstegn ved kvaliteten af nogle af de nye universiteter og colleges, er der ingen tvivl om, at det generelle uddannelsesniveau blandt yngre kinesere er steget betydeligt

BAGGRUND

under Hu og Wen. Ekspansionen har ikke kun været drevet frem oppefra. Næsten alle kinesiske familier har en drøm om, at deres børn skal klare sig godt i den hårde konkurrence i skolen og ende med at få en universitetsuddannelse, så der har været et stort folkeligt pres på staten for at udvide kapaciteten.

Et andet træk i kampen om hjernerne har været at tilbyde generøse velkomstpakker til kinesiske topforskere, der har studeret i udlandet, hvis de vender tilbage til fædrelandet. Mange af de hjemvendte har fået centrale poster i forskning og uddannelse, og der er også ansat flere udlændinge på topuniversiteterne. Især inden for de naturvidenskabelige og tekniske fag er der ingen tvivl om, at Kina under Hu og Wen er blevet en sværvægter også inden for forskning og udvikling med klart fokus på de områder, der bliver afgørende for fremtidens globale økonomi, som fx energi og miljø, bioteknologi osv.

Omstillingen til et kreativt og innovativt samfund er dog også løbet ind i nogle problemer. På uddannelsesområdet er det stadig det meget konkurrencebetonede eksamenssystem, der svinger taktstokken, så på trods af en masse propaganda om, at der skal være mere plads til individualitet, kreativitet og selvstændig læring i skolerne, er elevernes dagligdag fortsat præget af udenadslæren og terperi, og især de unge fra middelklassen er under konstant

pres fra forældre og skole for at præstere. Det kan være svært at være kreativ og tænke 'ud af boksen' under de vilkår.

Samtidig har den voldsomme vækst i antallet af universitetsstuderende ført til en overproduktion af bachelorer, som går direkte ud i arbejdsløshed, hvilket er et ekstra stort problem i et land, hvor mange forældre må låne hos venner og familie for at finansiere deres barns universitetsuddannelse. De nyuddannede er ofte villige til at acceptere meget lavere lønninger, nogle gange lavere end hvad man byder ufaglærte migrantarbejdere, og det har skabt en ny, højtuddannet underklasse i byerne, som potentielt kan være en trussel mod den sociale stabilitet.

Men overordnet set er der ingen tvivl om, at Kina er bedre forberedt på at tage det næste trin op ad den globale økonomis værdistige, end da Hu og Wen overtog magten.

Ikke parlamentarisk demokrati

Mens økonomien har fortsat sin vækst, har det mildest talt ikke været et stort årti for politiske reformer. Den officielle kinesiske retorik siger noget i retning af, at demokrati er en udmærket ting, men det skal ikke ligne det 'vestlige' flerpartisystem, og det skal under ingen omstændigheder indføres lige med det første. Det mest demokratiske element i det nuværende system er stadig landsbyvalgene, som efter en

længere forsøgsperiode blev indført på nationalt plan under Jiang Zemin. Her kan landsbyboere vælge deres egne ledere gennem forholdsvis åbne valg med flere kandidater. Modellen er blevet gradvist udviklet siden 1980'erne, og den bliver stadig mere institutionaliseret og finpudset.

Under Hu og Wen har man fået nogle lignende valg til beboerkomiteer i byområderne, men disse organer har begrænset politisk betydning, da de ikke råder over særlig mange ressourcer eller magtbeføjelser.

Alle andre forsøg på demokratisering er til gengæld blevet banket grundigt ned. Der har været eksperimenteret lidt med valg af ledere på kommunalt niveau, dvs. på niveauet over landsby- og beboerkomiteer, men ideen har ikke fået lov til at sprede sig. Der er også enkelte uafhængige kandidater, der har stillet op til de lokale folkekongresser i kommuner og amter, hvor medlemmerne i princippet er direkte valgt.

Selv om disse kongresser har meget begrænset indflydelse, har KKP altid insisteret på at beholde den fulde kontrol over, hvem der bliver valgt ind. Især ved valgene i 2011 var der en del uafhængige kandidater, der stillede op, fordi de gennem blogs på internettet havde fået en mulighed for at samle tilhængere uden om de statskontrollerede kanaler, men langt de fleste blev hurtigt neutraliseret af de allestedsnær-

værende partimyndigheder, og de er ikke kommet til at spille nogen betydende rolle i det politiske liv.

Hu Jintao har også ført en hård kurs mod protester fra etniske mindretal og politiske dissidenter. I slutningen af 1980'erne, som et skridt på vejen til at blive national leder af KKP, var Hu partileder i Tibet, hvor han slog voldsomt ned på tibetanske demonstranter i foråret 1989, så det er ikke uventet, at han også i sin tid som topleder har været kompromisløs på det felt. Fremtrædende demokratiaktivister som fx Nobelprisvinderen Liu Xiaobo og mange advokater, der har forsvaret anklagede i politiske retssager, er ligeledes blevet forfulgt og fængslet.

Samtidig har KKP kæmpet en hård – om end delvis forgæves – kamp for at få kontrol over internettet og de mange muligheder, det tilbyder til dem, der ønsker at kritisere styret. Så det er ikke ligefrem demokratiske fremskridt, der har præget Hu-Wen-æraen.

Hvilken politisk model?

Fraværet af demokratiske valg og undertrykkelsen af oppositionelle kræfter betyder dog ikke, at Kinas politiske liv har stået stille. I løbet af Hus og Wens årti har der tegnet sig omridset af en model, der bygger på udvidede konsultationer med forskellige samfundsmæssige grupperinger. Det er en form for pluralisme uden demokrati, og det er svært

BAGGRUND

at vide, om det vil udvikle sig til en mere permanent model, eller om det er led i en overgang til et mindre autoritært styre.

Politologer har længe talt om, at Kina har et fragmenteret autoritært styre. Det betyder, at politiske beslutninger sjældent tages af et enigt og samlet magtapparat. De er snarere resultatet af kampe mellem forskellige interesser, der ofte er repræsenteret af de enkelte sektorer i administrationen. Skal der fx bygges en dæmning, vil energisektoren prøve at fremme projektet, fordi det kan øge produktionen af elektricitet, mens landbrugssektoren vil gå imod, fordi landbrugsjord vil gå tabt. Der kan være mange både nationale og lokale interesser i disse beslutninger, som alle vil prøve at påvirke de endelige beslutningstagere, og selve beslutningen afgøres så af interessenternes relative bureaukratiske styrke og af deres pressionsmidler.

I løbet af de sidste årtier er kredsen af spillere i denne proces blevet udvidet. Der er kommet ngo'er på banen, som har påvirket udfaldet af fx miljøsager og spørgsmål om forbrugerbeskyttelse. Der er også kommet kritiske medier, der kan skabe deres egen dagsorden ud fra et socialt og politisk engagement, som man fx har set i sager om korrupsion og magtmisbrug, men også i miljøspørgsmål og i sager, hvor tvivlsomme retslige afgørelser er blevet kritiseret og omgjort.

Dertil kommer forskellige repræsentanter for erhvervsinteresser, der indgår i meningsudvekslinger med statens repræsentanter. Selv de normalt temmelig bovlamme folkekongresser er begyndt at blande sig i formulering og lokal implementering af lovgivningen. Politiske beslutninger påvirkes således af langt flere aktører end tidligere.

Også almindelige borgere kan få en vis indflydelse. Et af de mest nyskabende forsøg i Kinas politiske liv handler om, at man lader tilfældigt udvalgte borgere træffe beslutninger under vejledning af eksperter. Det kan fx handle om at prioritere mellem forskellige anlægsprojekter i et lokalområde. Skal byen have en ny omfartsvej, eller er det vigtigere at få rensset spildevandet, eller måske at anlægge en park? Borgerne får præsenteret mulighederne af indkaldte eksperter og diskuterer dem derefter i grupper, hvor deltagerne også kan trække på eksperternes viden. Til sidst er der en afstemning, og byens folkekongres vil så føle sig forpligtet til at følge flertallets indstilling.

Metoden er inspireret af ideer om deliberativt demokrati, og den praktiseres stadig kun få steder, specielt i den velstående provins Zhejiang i Østkina. Den bliver dog positivt omtalt i den officielle presse, så det er ikke utænkeligt, at den vil få lov til at brede sig.

Herudover er partistaten begyndt at interessere sig mere for, hvad bor-

gerne mener. Der er oprettet meningsmålingsinstitutter i alle provinser, som følger folkestemningen tæt og rapporterer videre til den politiske ledelse. Man følger også med i de kritiske debatindlæg på blogs og i debatfora, ikke kun for at undertrykke oppositionelle meninger, men lige så meget for at kunne opspore, hvilke problemer befolkningen er bekymret over. På den måde håber man at kunne udbedre skaderne og komme sociale protester i forkøbet. Der er ligeledes etableret forskellige muligheder for at indberette korrupsion og magtmissbrug, igen for at kunne luge ud i egne rækker og undgå folkelig utilfredshed.

Disse forskellige redskaber bruges langt fra konsekvent, og mange steder kører man videre på den gamle enevældige facon.

Hvem er de nye ledere?

Men hvis man skal anlægge et optimistisk syn på demokratiets fremtid i Kina, kan man begynde at skimte omridsene af en politikopfattelse, hvor KKP stadig definerer sig selv som det alvidende magtcentrum, der har ret til at træffe beslutninger på hele nationens vegne, men hvor man i højere grad inddrager borgerens synspunkter i beslutningsgrundlaget og måske, *måske*, lægger enkelte afgørelser ud til direkte afstemning.

Spillet om hvem der skal overtage

den arv, som Hu og Wen efterlader sig, har været i gang længe, og en hel generation af politikere født i 1950'erne står parat. I første omgang handler det om at komme ind i det kommunistiske partis politbureau, der har 25 medlemmer, og, endnu mere afgørende, i dets stående udvalg, der udgør magtens inderste kreds. Der er ingen udenlandske iagttagere, der ved præcist, hvad der foregår i udvalget, men man regner med, at der skal være en høj grad af konsensus inden for gruppen ved alle større beslutninger.

Udvalget har for tiden ni medlemmer, men størrelsen er ikke bundet af regler, så man kan i princippet godt vedtage at udvide kredsen i forbindelse med de store udskiftninger, der skal ske i efteråret 2012. Udvælgelsen af medlemmer til både politbureau og stående udvalg er helt uigennemsigtig og baseret på en lang række kompromiser mellem de forskellige grupperinger og magtfulde personlige netværk.

Det er i denne sammenhæng, man skal se den største skandale inden for topledelsen i de sidste mange år, nemlig Bo Xilais fald i foråret 2012. Bo var medlem af politbureauet, og det er almindeligt antaget, at han prøvede at blive valgt ind i det stående udvalg. Hans måde at gøre det på var imidlertid kontroversiel.

Han forsøgte sig med noget helt usædvanligt for en kinesisk topleder, nemlig at tegne en selvstændig politisk profil, der appellerede direkte

BAGGRUND

til menige kinesere. Som leder af kæmpebyen Chongqing førte han spektakulære kampagner mod organiseret kriminalitet og korrupsion. Han prøvede også at fremme en 'rød kultur' med rødder tilbage til Kulturrevolutionen og blev generelt set som en repræsentant for 'det nye venstre' i kinesisk politik, selv om langt fra alle hans økonomiske tiltag pegede i den retning.

Det er svært at måle politisk popularitet i Kina, men mange rapporter tyder på, at Bos synspunkter havde god klangbund i Chongqings befolkning. Det har imidlertid ikke været populært i Beijings inderkreds, at han prøvede at overhale konkurrenterne ved at skaffe sig folkelig opbakning. Hugget faldt i marts i år i forbindelse med en virkelig spektakulær sag, hvor en af Bos underordnede prøvede at hoppe af til det amerikanske konsulat i nabobyen Chengdu.

Sagen involverer bl.a. anklager om, at Bos hustru har myrdet en engelsk forretningsmand, så den indeholder alle ingredienserne til en politisk thriller. Bos fald bliver set som en sejr for Wen Jiabao og den mere liberale fløj i partiet.

Med mindre der sker lignende sensationer hen over sommeren og efteråret, skulle der nu være klar bane for, at Xi Jinping (udtales ca. Sji Djinping) kan udnævnes til generalsekretær for KKP på efterårets partikongres og senere til præsident efter Hu, mens Li Keqiang (udtales

ca. Li Kørtjang) ligger til at blive ny premierminister efter Wen. Xi er født i 1953 og Li i 1955, så de har begge, hvad der anses for at være en passende alder for disse poster, lige som de begge har bevist deres driftssikkerhed som provinsledere.

Det er svært at sige, hvad de to står for rent politisk. Kinesiske ledere på vej mod toppen har sjældent fordel af at være alt for markante i deres udmeldinger, men iagttagere placerer dem i hver sin fraktion, uden at det dog behøver betyde, at de er politisk uenige. Fraktionerne handler sandsynligvis ofte mere om personlige netværk end om politiske forskelle.

Xi Jinping tilhører kredsen af 'små prinser', som man kalder medlemmerne af Kinas politiske aristokrati. Hans far var en kommunistisk veteran, som besad høje poster både før og efter Kulturrevolutionen, hvor han blev udrenset men senere rehabiliteret. Denne baggrund deler han med fx Bo Xilai og mange andre politiske ledere i denne generation, og nogle politiske iagttagere opfatter dem som en fraktion, selv om de ikke nødvendigvis er enige om alt.

I den kinesiske offentlighed er Xi mest kendt for at være gift med en berømt kinesisk sangerinde, hvis musikalske karriere nok må sættes på stand by, når Xi rykker helt til tops. Han har en baggrund som kemiingeniør, og de udlændinge, der har mødt ham, betegner ham som

en ligefrem og pragmatisk type, men ingen tør komme med et bud på, hvor han vil føre Kina hen rent politisk.

Den formodet kommende premierminister, Li Keqiang, er ikke på samme måde født til magt, men har benyttet sig af en anden vigtig karrierevej nemlig den kommunistiske ungdomsliga, som siges at danne grundlag for en anden hovedfraktion. Li har, i lighed med Hu Jintao, været generalsekretær for ungdomsligaen og har mange værdifulde forbindelser fra den tid. Hvor stort set hele Hu og Wens generation af ledere har en ingeniørbaggrund, har Li studeret jura og økonomi, og han har især haft ansvar på det økonomiske område.

Det siges, at han har en særlig interesse for områder som ren energi og klimaforandringer, men også for at forbedre det offentlige sundhedssystem og fødevarer sikkerheden, som har været under stærk kritik.

Det fremtidige politiske system

Netop omkring lederskift bliver det tydeligt, hvor lidt vi egentlig ved om mekanismerne i kinesisk elitepolitik. De vigtigste personvalg træffes stadig for nedrullede gardiner af mennesker, som hverken den kinesiske eller den internationale offentlighed præcist ved hvem er, og på baggrund af dagsordner og loyaliteter, som man som regel kun kan gætte sig til. Hvor længe dette system kan

opretholdes, kan man kun gisne om.

Som nævnt ovenfor er der ikke meget der tyder på, at ledelsen selv går rundt med tanker om store politiske reformer, men ændringerne kan komme andre steder fra. Her kan det være interessant at kigge på et aspekt af udviklingen, som normalt ikke får megen opmærksomhed i demokratiseringsdiskussionen, nemlig de mentale ændringer, der sker blandt Kinas unge generation som følge af landets omstilling til en mere innovativ økonomi.

Da jeg for nylig interviewede unge kinesere bl.a. om deres forestillinger om fremtiden, oplevede jeg ikke, at de specielt efterspurgte en form for politisk demokrati, hvor de kan gå hen og sætte kryds ud for et politisk parti hvert fjerde år. Derimod var det tydeligt, at de ønskede en højere grad af personlig frihed og et liv, som i mindre grad var styret af autoriteter.

Som nævnt tidligere er Kinas plan om at omstille sig til en mere innovativ og værdiskabende form for produktion blevet ledsaget af en diskurs, der hele tiden opfordrer de unge til at være mere kreative og selvstændige, til at tænke selv og til at bryde med vaneforestillinger. For KKP's ledere er dette primært en pragmatisk beslutning drevet af økonomiske analyser, og de har næppe forestillet sig, at kreativiteten skal sprede sig uden for de felter, hvor man kan tjene penge på den. Men

BAGGRUND

nogle af de unge har helt tydeligt taget opfordringen for pålydende og er begyndt at tænke sig selv ind i en ny sammenhæng, hvor de ikke blindt accepterer de rammer, der bliver stillet op for dem. De forventer sig et liv, hvor de har personlige rettigheder, hvor de selv kan træffe de afgørende beslutninger for deres tilværelse, og hvor de har lov til at stille spørgsmålstejn ved autoriteterne.

Denne mentale ændring sker i en social kontekst af stigende individualisering. De gamle institutioner, der bestemte, hvor man skulle bo og arbejde, er i opløsning, og der hersker en stemning af 'enhver er sin egen lykkes smed.'

Samtidig er familiemønstrene ved at ændre sig på grund af de små familiestørrelser og den øgede geografiske mobilitet, der spreder familiedlemmer ud over hele landet på jagt efter arbejde eller uddannelse. De unge er stadig meget knyttede til deres familier, men de oplever, at deres væsentligste forpligtelse over for familien er at få succes i samfundet, også selv om det evt. betyder, at de kommer til at bo langt fra forældrene.

Hos de fleste af de unge, jeg talte med, var denne individualisering ledsaget af en stærk tiltrækning af vestlig ungdomskultur og af det

langt mindre autoritære miljø, som de forestillede sig, at vestlige unge vokser op i. Klassisk demokratiseringsteori har hævdet en klar sammenhæng mellem økonomisk udvikling og demokratisering med middelklassen som den samfundsmæssige kraft, der på et tidspunkt vil begynde at kræve ændringer i det politiske system.

Hidtil har forskningen vist, at den kinesiske middelklasses interesse i demokratiske reformer er meget begrænset, men spørgsmålet er, om Kinas spring frem mod en mere innovativ økonomi kan skabe de ændringer i tankegangen, som den øgede velstand i sig selv endnu ikke har fremkaldt.

Sådanne spørgsmål er nok ikke noget, der umiddelbart vil holde de nye ledere vågne om natten, og sammenlignet med bekymringer om boligbobler, korruption, økonomisk afmatning og miljøkatastrofer er der da heller ingen grund til, at de skulle sætte dem øverst på deres dagsorden. Men på længere sigt kan det blive en afgørende udfordring for KKP at integrere en stadig mere selvstændigt tænkende generation i et autoritært system.

Stig Thøgersen er professor i Kinastudier ved Aarhus Universitet.

Anløben migrationspolitik

Søren Jessen-Petersen

Så længe grænser forbliver vigtigere end mennesker, er der ringe håb om, at vi vil se en mere human, konstruktiv og realistisk europæisk og global migrationspolitik

New York Times sammenkoblede i februar to store kriser for Europa. Bladet skrev, at "Grækenland snart vil bygge et langt grænsehegn med pigtråd til Tyrkiet for at afskrække illegale indvandrere". Mange af de såkaldte illegale indvandrere er syrere, der flygter fra volden i deres land. I artiklen hed også, at det sker "i en tid, hvor Grækenland lider under en dyb finansiell krise, som har medført radikale besparelser og stor arbejdsløshed".

De to kriser er finanskrisen i Europa, der truer med sammenbrud for euroen og, hvis det sker, den uundgåelige svækkelse af europæiske institutioner, samt indvandringskrisen, hvor ny tilstrømning af mennesker mødes med forældede mekanismer for kontrol og afskrækkelse samtidig med, at de fremmer radikale højrebewægelser som under forårets valg i Grækenland og Frankrig.

De to kriser har fælles træk. Euro-

en blev introduceret uden en fælles skattepolitik, og den frie bevægelse for mennesker inden for EU blev indført uden fælles migrationspolitik. Begge mangler er et resultat af europæiske politikeres kortsyn og fortsat prioritet til egeninteresser i stedet for at søge problemerne løst som fælles interesser.

Et trist eksempel på ironien i europæisk politik var trusler fra tidligere præsident Nicholas Sarkozy om at suspendere Frankrigs deltagelse i Schengen. Med den ene hånd spillede Sarkozy en nøglerolle for at redde euroen. Med den anden plejede han populistiske interesser i Frankrig og sendte et klart signal om, at han prioriterede at redde sig selv højest.

EU-initiativer

På EU-topmødet i Tampere, Finland, i 1999 var det en 'milepæl', at

Rådet opfordrede til en fælles politik for asyl og immigration. Målet var harmonisering af immigranternes og asylsøgers mulighed for indrejse i alle EU-lande (dengang 15). Det skulle i de enkelte lande "hverken være lettere eller sværere at rejse ind i EU". Det var måske ingen tilfældighed, at topmødet blev ledet af Finlands daværende præsident, Martti Ahtisaari, der gennem sin lange karriere, der kulminerede med Nobels Fredspris i 2010, har skuet ud over nationale interesser – og med visioner og mod fokuserer på frihed og retfærdighed for alle, hvor de end var. Der er mangel på den slags lederskab i EU i dag.

Men som det så ofte sker i EU, så snart euforien over topmødets resultater havde lagt sig, døde det momentum sammen med opfølgning. Og visionen skrumpede ind under unionens udvidelse. I 2004 optog EU ti nye medlemmer, og nogle af de gamle fandt veje til begrænse borgernes frie bevægelighed med begrænsninger for adgangen til arbejdsmarkeder for borgere fra de nye medlemslande. De fleste er nu ophævet, men Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland og Luxembourg opretholder nogle af dem. Så meget for den frie bevægelighed.

Ni år efter Tampere-topmødet tog EU i 2008 endelig det næste vigtige skridt ved at vedtage den Europæiske Aftale om Immigration og Asyl. Aftalen skal tilgodese både EU's kollektive interesser og de særlige be-

hov i medlemslandene. Og ingen tvivl om, at det var det sidste, der dominerede, da landene igen viste, at immigrationspolitik er noget, som regeringer vil beholde en høj grad af kontrol med. Aftalen har en vis politisk, men ingen juridisk magt. Og det nidkære forsvar for national suverænitet har igen og igen forsinket en fælles migrationspolitik.

Seneste bevis på EU's manglende evne til afgørende bevægelse på området var 11. januar i år, da Europa-Kommissionen offentliggjorde 'Towards a common European migration policy'. Men væk var enhver reference til fælles immigrations- og asylpolitik. Det kun en sides papir nævner end ikke asyl eller refererer til den tidligere så hyldede 'European Pact on Immigration and Asylum'. Europas institutionelle erindring er ret kort og holdningen til borgerne og deres erindring i bedste fald arrogant. Under alle omstændigheder kan en migrationspolitik, der ignorerer emnet asyl og asylsøgere, aldrig komme til at hænge sammen, som både Tampere-topmødet forstod, og den Europæiske Aftale om Immigration og Asyl afspejlede. Forhåbentlig bliver målet om at udarbejde et fælles europæisk asylsystem til noget i år og i så fald indføres i en fælles asyl- og indvandringspolitik.

Arabisk forår

De aktuelle begivenheder i Nord-

afrika og Mellemøsten med de efterfølgende folkevandringer viser klart, at en politik, der ikke tager hensyn til de stadig mere blandede motiver bag, ikke kan give svar på udfordringerne fra mennesker i bevægelse efter bedre økonomiske og sociale muligheder eller juridisk og fysisk beskyttelse. Man behøver ikke være professor, som jeg er nu, eller politiker for at forstå, at blandt de mange, som forlod Libyen sidste år og Syrien nu, var og er der både mennesker, der søger økonomiske muligheder for at nå Europa samt andre, der flygter for deres liv.

Fra Libyen rejste de fleste med så skrøbelige skibe, at omkring 1.500 druknede i 2011. Ved ankomsten fortalte de overlevende forskellige historier om grundene til deres valg. Men i de fleste tilfælde havde immigrationsmyndighederne næppe evner, midler eller politiske retningslinjer til at identificere, hvem der havde behov for beskyttelse og derfor ikke skulle tvinges tilbage. Især når man på toppen af konflikten i Libyen på mindre end to måneder så omkring 6.000 ankomme til den lillebitte italienske ø Lampedusa.

I 2008 underskrev Italien en aftale med Libyens Moammar Gaddafi, der ville få fem milliarder dollar over tyve år for at blokere vejen for udvandring. Ifølge Italiens indenrigsministerium ankom over 36.000 til Italien i 2008 – ikke bare fra Libyen og Nordafrika, men også fra Afrikas Horn, Niger og Nigeria. Efter af-

talen med Libyen faldt det til 9.500 i 2009. Man kan kun gætte på, hvor mange af dem, som forgæves søgte ud, der endte i Gaddafis torturkammer.

Berlusconis regering underskrev aftalen med åben foragt for virkeligheden i Gaddafis regime. I 2009 skrev Human Rights Watch, at migranter som nåede til Malta og Italien, beskrev, at de var blevet banket og berøvet ejendele og dokumenter under detention i Libyen. Rapporten beskrev også, at elektriske stokke blev brugt til at tvinge migranter ud af både i Libyen. De blev efterfølgende givet tilbage til menneskehandlere. Der er adskillige andre rapporter om tortur og voldtægt af fanger i Gaddafis Libyen, der blev ignoreret af Italien og formentlig ikke påtalt over for myndighederne i Tripoli. At standse strømmen til Italien syntes vigtigere end at standse den brutale krænkelse af menneskerettigheder i Libyen.

Det var først, da det arabiske forår flyttede til Libyen og libyske borgere gjorde, hvad det internationale samfund havde svigtet, nemlig at rejse sig imod de åbenlyse krænkelse af menneskerettigheder, at verden hørte de undertrykte stemmer. Fra den ene dag til den anden besluttede vestlige ledere, at Gaddafi var en tyrann, der ikke fortjente vestlig støtte, siden Gaddafi snød Tony Blair, George W. Bush, Silvio Berlusconi, Nicholas Sarkozy og andre ledere til at tro, at han nu var reformator, som

havde opgivet fortidens forbrydelser til gengæld for, at sanktioner blev droppet imod hans regime. Verden kunne have set regimets sande natur, men besluttede at lukke sine øjne og grænser for flygtninge fra det libyske galskab.

Europas moralsk anløbne migrationspolitik blev stillet til skue af svaret på Libyens krise. Mange iagttagere som denne skribent tror, at en af de vigtigste grunde til at standse Gaddafis undertrykkelse af borgerne var frygten for masseudvandring til Europa. Men hvorfor afviste Europa i årevis asylansøgninger fra dissidenter i Gaddafis regime? Hvorfor kaldte de folk fra Libyen økonomiske migranter uden at skelne mellem dem, som søgte arbejde, og folk, som søgte asyl? Det korte svar er, at Europa ikke kan tage sig af forskellen, fordi dets migrationspolitik indtil i dag ikke skelner. I årevis havde alle, der søgte til europæiske lande uden visum, kun en chance: at hævde at de var forfulgte hjemme. Det har ofte krævet dyr hjælp fra menneskesmuglere til at opfinde historier og fabrikere falske dokumenter.

Folkevandringen til Europa, som fx nord- og vestafrikanere til Spanien og mellemøstlige migranter til Tyrkiet og videre til Grækenland, bliver stadig mere kompleks og kan kun klares med en politik, der afspejler realiteterne. Og realiteterne er primært øget økonomisk ulighed og ubalancer i graden af humanitær sikkerhed. Under den kolde krig fik

mennesker fra det sovjetisk kontrollerede Østeuropa automatisk asyl, simpelthen fordi de flygtede fra kommunismen. Ideologi skabte generøsitet.

Det var før de seneste politiske begivenheder anslået, at landene i Nordafrika måtte skabe over 35 millioner job om året for at holde trit med den hurtigt voksende unge befolkning. Der er ingen tvivl om, at vanskelighederne med overgang til demokrati, frit marked og retssamfund på kort sigt betyder lav vækst og færre job. Sandsynligheden for at skabe de mange job er ringe, mens risikoen for sociale oprør, når nye regimer ikke kan indfri deres befolkningers og især unges forventninger, er meget reel, som vi ser i Egypten. Det vil kun øge presset på de skrøbelige nye demokratier og skabe fare for tilbagevenden til autoritære regimer.

Mennesket og sikkerhed

Ifølge mange iagttagere kan en blot moderat vækst i migrationen betyde stor gevinst for verdensøkonomien. Verdensbanken har anslået, at en migrationsøgning på tre procent til arbejdsstyrken i udviklede lande mellem 2005 og 2025 ville betyde globale indtægter på 356 milliarder dollar. Helt åbne grænser vil ifølge nogle økonomer betyde indtægter for verdensøkonomien på 39 milliarder dollar over 25 år. Det er mere end 500 gange det beløb, som den

rige verden bruger på ulandshjælp om året.

Migration er mere end tal. Det drejer sig først og fremmest om mennesker. Og det handler om vore samfund. Der er ikke tvivl om, at stater prioriterer national sikkerhed. Menneskelig sikkerhed er sekundær. Stater har ikke bare retten til men også ansvaret for at kontrollere sine grænser og hvem, som kan leve på deres territorier. Begivenhederne i Nordafrika og Mellemøsten viser klart, at ensidig fokus på statens sikkerhed uden hensyn til menneskelig sikkerhed i sidste ende truer statssikkerheden. I dagens globaliserede verden kan intet land lukke sine grænser for påvirkning udefra. Mennesker rundt i verden vil i stigende grad vide, hvordan mennesker lever i andre lande og regioner. Og med tiden vil befolkninger, som vi har set under det arabiske forår, rejse sig og udfordre deres ledere med krav om rettigheder og værdighed.

Trusler imod menneskelig sikkerhed kommer, når menneskerettigheder som retten til fri bevægelighed, forsamlings-, religions- og ytringsfrihed krænkes. De er universelle og gælder alle borgere i et land så vel som ikke-borgere, hvad end de opholder sig der legalt eller illegalt. Menneskelig udvikling handler også om give mennesker styrke til at kræve deres ret og sikkerhed. Adgang til uddannelse, sundhed og produktiv beskæftigelse er blandt nøglebehovene for et menneske til

at realisere hans eller hendes potentialer.

Human sikkerhed er et begreb, som er introduceret for nylig i ordbogen for udenrigspolitik, diplomati og sikkerhed. Den øgede fokus på individets ret siden Anden Verdenskrigs rædsler og Holocaust har fundet udtryk i en række nye konventioner og institutioner som FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, Geneve-konventionen, 1951-konventionen og 1967-protokollen om beskyttelse af flygtninge, forbudet fra 1997 imod landminer, dannelsen i 1998 af Den Internationale Straffedomstol og senest vedtagelsen i 2005 på FN's generalforsamling af princippet om Ansvar for at Beskytte, R2P. Human sikkerhed kombinerer alle disse instrumenter og flere. Deres indfrielse på den internationale og nationale sikkerhedsdagsorden ville række langt for sikkerhed for alle.

Problemet med menneskelig sikkerhed er, at definitionen er vag i sammenligning med statslig sikkerhed og risikerer at blive en kliche for politikere til hykleri om den side af sikkerhed. Fordelen er, at sammenlignet med menneskerettigheder, som ofte fejlagtigt afvises som et vestlig begreb, kan human sikkerhed netop på grund af den ret vage definition gælde lokale omstændigheder. Det ses som neutralt og er ikke let at afvise, da ingen kan nægte, at menneskets sikkerhed skal værtes enten i eget land eller på rej-

BAGGRUND

se imod nye mål. Som sådan kan human sikkerhed blive et nyttigt supplement til national sikkerhed.

Syrien et stærkt eksempel

De aktuelle begivenheder i Syrien er et stærkt eksempel på fallit for en politik, der ser human sikkerhed som sekundær i forhold til national. Situationen i Syrien er meget mere kompliceret end i Libyen, som relativt set var lige ud ad landevejen, da Gaddafis venner erkendte, at han snarere var en fjende. I Syrien blev de første beskedne demonstrationer udløst af stigende frustration over, at præsident Bashar al-Assads regime udelukkende fokuserede på egen sikkerhed og velstand med grov tilsidesættelse af borgernes håb og rettigheder. Regimets svar og støtten fra lande som Rusland og Kina har bekræftet den kyniske tilsidesættelse af human sikkerhed. Desuden har det hidtil forsigtige svar fra et splittet internationalt samfund vist, at lande er styret af nationale sikkerhedsinteresser frem for at beskytte mennesker.

Operationen i Libyen blev set som et eksempel på Ansvar for at Beskytte (R2P), selv om den udfordres af Rusland, Kina og andre som et dække for regimeændring. Når det gælder Syrien, kan man ikke frigøre sig fra indtrykket, at den holdning dominerer, at der ingen pligt er til at beskytte. Og operationen i Libyen kan have fremprovokeret mere op-

position imod konceptet blandt FN-lande. Tilbageholdenheden med at bruge R2P i Syrien bekræfter kun konceptets skrøbelighed og det faktum, at brugen af det altid vil være selektiv, afhængig af den politiske vilje til at starte en proces, der kan ende med militær indgriben.

På forskellig vis risikerer både operationen i Libyen og holdningen til Syrien at blive set som tilbageslag for konsolidering af princippet R2P. Taberne er alle de mennesker, som kæmper fredeligt for deres rettigheder. Når de møder vold fra deres regimer, forventer de, at det internationale samfund bekræfter, at menneskerettigheder er universelle, og at staten har ansvar for at beskytte frem for forfølge sine egne borgere. Mange af dem må vente forgæves på støtte, mens autokrater opmuntres af splittelsen i og mangel på handling fra FN's Sikkerhedsråd, som svarer til det syriske regime så klart har demonstreret. Imens er ofrene for Damaskus-regeringens barske kurs låst fast i et endeløst inferno.

I sådanne situationer er der to muligheder: at skabe sikkerhed for ofrene, hvor de er, eller bringe dem i sikkerhed. Ingen af mulighederne er i spil. Det kræver massiv international tilstedeværelse og beskyttelse at skabe sikkerhed i Syrien, hvilket få stater er parat til, og mange stater, anført af Rusland og Kina, aktivt blokerer. Nogle ofre har søgt sikkerhed i nabostater. Det har især Tyrkiet givet til fare for deres egen sikkerhed,

som vist af angreb fra Syrien over grænsen på flygtningelejre i Tyrkiet og Libanon, hvor syriske flygtninge også er blevet angrebet. Ingen europæisk regering har værdsat denne hjælp ved selv at modtage flygtninge og dele byrden med frontlinjelandene Tyrkiet, Libanon og Jordan.

Præventive bestræbelser synes ofte at dreje sig om at forhindre mennesker i at flygte fra konfliktzoner. Under konflikterne i Bosnien bekymrede Europa sig om et muligt stort antal flygtninge og pressede på for sikre zoner inden for Bosnien. Srebrenica er et tragisk testamente over den bestræbelses fallit.

Humanitære værdier

Som alternativ til den politiske impotens over for myrderierne i Syrien hører vi mest om humanitære korridorer, sikre zoner og humanitær våbenstilstand, som alt sammen er vigtigt til at redde liv, men kun kan blive effektivt som del af et bredere humanitært svar, baseret på åbne grænser og modtagelse af flygtninge, støtte til modtagerlande og solidaritet. Nogle lande og observatører er stadig mere bekymrede for, at humanitære motiver er blevet første skridt til politisk indblanding og regimeændring. I den proces risikerer humanitær handling at blive erstating for beslutsom politik og således miste sin integritet og neutralitet. Og de virkelige tabere er igen konfliktens ofre.

Europa må beslutte sig. Kan vi bevare troværdigheden som et kontinent styret af humanitære værdier, mens vi afviser at besvare humanitære behov? Kan vi fortsat fordømme menneskeretskrænkelser i andre dele af verden, mens vi lukker vore grænser for de, der flygter fra disse krænkelser?

Den nationale sikkerheds interesse vil altid være i forgrunden for forsøg på at udvikle en regional eller global migrationspolitik. Men kontrol og afskrækkelse vil aldrig være adækvate svar på en endog voksende menneskevandring. Kun en politik, der kombinerer statslig sikkerhed med overvejelser om human sikkerhed for mennesker på vej, giver modtagerlandene langsigtet svar på migrationsfænomenet. En politik, som søger at minimere migrationens risici og maksimerer mulighederne for, at migranterne beriger deres nye samfund og hjælper deres oprindelseslande gennem remitter (overførsel af penge), og når de vender tilbage.

Det politiske højre, som er vokset frem i Europa i det sidste årti, tyder på, at kontinentet ikke har lært af fortiden. Historien har vist, at så snart du begynder at nurse følelser af, at nogen er uønskede for deres etniske, racemæssige eller religiøse forskellighed, så vil du have bevæget dig ud på en glidebane, som det er svært at vende om på. Politikere overalt i Europa har flirtet med eller endog accepteret indflydelsen fra

højrefløjspartier på regeringernes politik. Der er få statsmænd i Europa i dag som Norges statsminister Jens Stoltenberg, som efter en af de værste tragedier i Europa efter Anden Verdenskrig, da en erklæret tilhænger af det radikale politiske højre dræbte 77 fortrinsvis unge, gjorde det klart, at Norge står fast på dets værdier som et samfund, der er åbent for forskellighed, demokrati og dialog.

Europas finanskrise kan ikke løses alene gennem besparelser, som mange politikere og iagttagere har fremhævet. Kun politik, der også fremmer vækst, kan vende nedgangen og bringe Europa tilbage på vejen til velstand. Det er interessant, at samme argument kan bruges til fordel for en mere imødekommende og konstruktiv migrationspolitik. Vækst kræver en politik, der byder immigranter velkomne til at fylde hullerne på lavere og højere niveauer på arbejdsmarkedet. Den mindskede erhvervsaktive del af befolkningen i den industrialiserede verden og gradvis også i opkommende økonomier som Kina må kompenseres af folk udefra, hvis væksten og velfærdssamfundene skal bevares.

Europa er allerede faldet bagud, når det gælder at tiltrække veluddannede immigranter. I EU er kun 1,7 pct. højt uddannede arbejdere fra ikke-EU-lande. Den kategori udgør 9 pct. i Australien, 7,3 pct. i Canada og 3,2 pct. i USA. Europa producerer allerede for få nye high-

tech folk til områder som IT og bioteknologi og halter efter USA, hvor mere end 25 pct. af de globale IT-giganter som Google, Yahoo og Ebay er startet af immigranter. Og mens EU har taget skridt til at gøre noget ved underskuddet på højt uddannede indvandrere, har Europas politiske ledere ikke været parate til at fortælle deres befolkninger, at kun immigranter kan fylde de job på lavere niveau, som lokale befolkninger ikke vil have. Det er på tide, at Europa erkender behovet for at modtage lavtuddannede immigranter for at stoppe nedturen.

Politik med sammenhæng

Enhver effektiv migrationspolitik må, som forudset i 1999 på Tamperetopmødet og i 2008-pagten, tage højde for både økonomisk migration og asyl. En sammenhængende politik er særlig vigtig i en tid, hvor folk sætter sig i bevægelse af blandede årsager: forfølgelse, konflikter, økonomiske, sociale og miljømæssige grunde. Der må specifikke svar til specifikke motiver. En sammenhængende migrationspolitik må have seks hovedpunkter:

- 1) Mange, der søger til Europa, flygter ikke fra forfølgelse eller konflikter, men søger bedre job, uddannelse og sociale muligheder. Det må behandles med målrettet migrationspolitik, som til en vis grad kan være markedsorienteret ved at prøve at tilpasse behov og udbud. Det kræ-

ver, at Europa er parat til at koordinere sine behov i regionale beskæftigelsesstrategier.

2) At styre indvandring gennem asylpolitik forvrænger realiteterne og bringer asylinstitutioner i miskredit. Det gør det lettere for populistiske politikere og medier at udbrede indtrykket af misbrug og kriminalitet. I et medieklima stadig mere domineret af nye medier som internet, radio talkshows og fokus på en konstant strøm af nyheder, er der ikke tid eller plads til at gå bag overskrifter og forklare migrationens komplekse natur, eller ærlighed til at formidle realiteter i stedet for myter. Ansvarlige politikere, civilsamfund og erhvervsliv må være mere aktive og villige til at rette op på forvrængningerne og argumentere overbevisende for en konstruktiv og sammenhængende migrationspolitik.

3) En migrationspolitik, der ikke åbner for forskellige svar på forskellige grunde til at søge ind i et land, risikerer af 'smide babyen ud med badevandet'. FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har foreslået en ti punkts handlingsplan for mere effektive måder af behandle tilkomne med blandede grunde til at søge til et land. Planen tager sigte på at sikre, at alle med behov for beskyttelse imod tvungen tilbagesendelse identificeres og beskyttes imod den skæbne. Og den anerkender, at mennesker uden juridisk ret til indrejse i et land, kan sendes tilbage – i sikkerhed og værdighed.

Efter 9.11 tragedien i New York har der været en ensporet fokus på statens sikkerhed, især fra USA under George W. Bushs regering, der hævdede, at det var vigtigere at identificere sikkerhedsrisikoen fra et individ end at respektere borger- og menneskerettigheder. Den holdning afviste præsident Barack Obama i sin indsættelsestale i januar 2009 med, at valget mellem sikkerhed og frihed er falsk. Selv om Europa tog sikkerhedsrisikoen alvorligt, greb det ikke til samme rigide holdning som Bush ved at insistere på, at det at fange terrorister overtrumfede alle bekymringer for borgernes frihed.

4) En migrationspolitik med balance mellem statens sikkerhedsinteresser og human sikkerhed kan ikke blot garantere, at vi fører migrationspolitik i overensstemmelse med vore egne samfunds værdier og eliminerer dobbeltmoral. Den vil også flytte fokus fra grænsekontrol og afskrækkelse imod nytilkomne til de nødvendige betingelser for at byde migranter velkommen og føre mere succesrig integrationspolitik. God integration er god økonomi. At muliggøre at immigranter bliver produktive medlemmer af samfundet snarere end bistandsmodtagere har gentagne gange vist, at immigration er og bør være en win-win situation for både samfund og nytilkomne. Vi må vise i ord og handling, at human sikkerhed er baseret på fundamentale værdier, der gælder enhver hvor

som helst. På samme måde må migranter demonstrere i ord og handling, at de vil være aktive medlemmer af deres nye samfund.

5) At lukke grænser er kortsigtede tiltag, der ignorerer betingelserne i oprindelseslande, der får folk til at sætte sig i bevægelse. Vi bør i stedet føre en sikkerheds- og migrationspolitik, baseret på de årsager, der giver mennesker ringe eller intet valg, om de vil flytte eller ej. Det er få mennesker, som forlader hjem, familie og venner uden stærke grunde, det være sig frygt for krig og konflikt, mangel på job, uddannelse og sundhed, miljøkatastrofer eller frygt for sådanne. Udviklingspolitik, som er målrettet til et produktivt og værdigt liv. Men målrettet udviklingshjælp skal ikke være alternativ til en åben migrationspolitik, men snarere et element i en sammenhængende behandling af migration. Det må erkendes, at de fattigste af de fattige ikke migrerer, da de ikke har ressourcerne til at bevæge sig. De må hjælpes ud af fattigdom, som vi har set med de meget opmuntrende resultater af FN's millenniummål. At sætte mennesker i stand til at have et valg for deres egne liv er en meget klogere politik for stabilitet, end at undertrykke deres frihedsrettigheder, som udviklingen i Nordafrika og Mellemøsten har vist.

6) Solidaritet, deling af byrderne og samarbejde bør være principper for enhver national, regional eller global migrationspolitik på basis af

de universelle menneskerettigheder. Mennesker skal have frihed fra frygt på linje med ytrings- og religionsfrihed. At respektere disse friheder også for menneske i bevægelse, og når de når til et nyt land som immigranter eller flygtninge, kan række langt i sikring af social sammenhæng og stabilitet såvel som en succesrig integration.

At dele byrden

Byrdefordeling er ofte hørt, men sjældent praktiseret, når vi taler om migration. Måske er selve begrebet forkert, da det giver indtryk af, at det er migranten, som er byrden. Som jeg allerede har argumenteret for, og som forskning bekræfter, er de fleste migranter en økonomisk, social og kulturel styrke for deres nye samfund, hvis de gives muligheden for det. At dele ansvaret er vigtigt både mellem lande i samme region og mellem industrialiserede lande og udviklingslande. EU-medlemmer må enes om at dele ansvaret bedre. I 2011 søgte sammenlagt 327.000 asyl i Europa, en stigning på 19,5 pct. sammenlignet med 2010, der primært var affødt af begivenhederne i Nordafrika. Den største stigning var i sydeuropæiske lande.

Nordeuropæiske lande dukker sig bag frontlinjestaterne undtagen Sverige. EU-kommissær Cecilie Malmström beskrev det rammende, da hun tidligere på året sagde: "Europas solidaritet blev sat på prøve i

2011. Det er bekymrende, at Europa dumpede kollektivt". Dublin-konventionen, der lægger ansvaret for asylprøvelser i første ankomstland, fejler både i fokus på en minoritet af ankomsterne til Europa – asylsøgere i modsætning til økonomiske migranter – og som nævnt fordi lande uden for frontlinjestater viser ringe solidaritet. Da Spanien for nogle år siden besluttede at give legal status til omkring 700.000 illegale migranter – humanitært og økonomisk beundringsværdigt – protesterede de fleste andre EU-lande over mangel på solidaritet, da disse migranter nu kunne bevæge sig frit rundt i Europa. En hyklerisk protest, da de samme lande intet havde gjort for at dele ansvaret med Spanien.

Frontlinjestater bærer altid den tungeste byrde, ikke bare i Europa men også globalt. Det faktum, at afrikanske lande og lande som Pakistan og Iran historisk har holdt deres grænser åbne for millioner af flygtninge på trods af risici for deres stabilitet og pres på begrænsede ressourcer, er sjældent hørt eller anerkendt. Endelig er en måde at dele ansvaret blandt EU-medlemmerne at besvare appeller fra UNHCR om at modtage flygtninge. UNHCR bedømmer, at der aktuelt er behov for at omplacere omkring 800.000 flygtninge, som hverken kan blive i det første asylsøgende land eller vende sikkert hjem.

For at konkludere, så forbliver staters nidkære fokus på national suverænitet med kontrol af deres grænser uden hensyntagen til solidaritet med andre stater og mennesker i bevægelse den største forhindring for et bilateralt, regionalt og globalt samarbejde om migration.

Så længe grænser forbliver vigtigere end mennesker og deres sikkerhed, er der ringe håb om, at vi vil se en mere human, konstruktiv og realistisk global migrationspolitik. Human i betydningen at human og statslig sikkerhed gives samme prioritet. Konstruktiv i betydningen at der drages nytte af alle positive aspekter ved migration uden at ignorere behovet for at klare fænomenets mere problematiske sider. Og realistisk simpelthen fordi migration i dag er en virkelighed, som ikke kan ignoreres, da det er foregået siden menneskets skabelse.

Søren Jessen-Petersen har arbejdet 30 år i UNHCR, senest som vicehøjkommissær. Han var EU's særlige repræsentant i Makedonien (2004) og FN's generalsekretærs specielle udsending i Kosovo (2004-06). Siden 2008 professor ved Georgetown University og John Hopkins Advanced International Studies. Forfatter til bogen 'Flugt og Frihed' (Gyldendal 2008).

Georgiens valg

Ota Tiefenböck

Fronterne er trukket skarpt op ved det kommende parlamentsvalg. Bidsina Ivanisjvili og hans parti har forenet oppositionen og truer regeringspartiet og præsident Mikheil Saakasjvilis dominans

Georgierne skal til parlamentsvalg til oktober og har efter mange år igen fået et reelt alternativ til det regerende parti, Den Nationale Bevægelse med præsident Mikheil Saakasjvili i spidsen. Bidsina Ivanisjvili er det nye navn på den politiske scene og den oppositionsleder, som for alvor kan true Den Nationale Bevægelses og præsident Mikheil Saakasjvilis dominans i georgisk politik. Det gælder både det kommende parlamentsvalg og præsidentvalget næste år, som Saakasjvili ifølge forfatningen ikke kan stille op til efter to perioder på posten.

Bidsina Ivanisjvili har på kort tid opnået stor popularitet. Ifølge en undersøgelse af den georgiske uafhængige Institute for Policy Studies i november sidste år, vil 25 procent af de georgiske vælgere sætte deres kryds ved Ivanisjvilis parti Den Georgiske Drøm, mens kun knap 20 procent vil stemme på Den Nationale

Bevægelse. Undersøgelsen giver ligeledes en langt større tilslutning til Bidqina Ivanisjvili som præsident. På spørgsmålet om, hvem man vil stemme på, hvis der var præsidentvalg i morgen, svarer hele 22,7 procent Ivanisjvili, mens kun 8,7 procent fortrækker Saakasjvili, hvis han altså havde mulighed for at genopstille. Undersøgelsen viser klart, at den georgiske politiske scene i dag er polariseret i to store lejre. Ingen andre politikere eller politiske partier opnår et nævneværdigt antal stemmer, måske lige med undtagelse af den populære borgmester i Tbilisi, Gigi Ugulava, som kan notere sig 7,5 procent af stemmerne.

Til illustrering opnår den tidligere parlamentsformand og leder af partiet Demokratisk Bevægelse – Forenet Georgien, Nino Burjanadse, kun 0,1 procent af stemmerne. Resultaterne af undersøgelsen bekræfter, at slaget ved parlamentsvalget vil

stå mellem Den Nationale Bevægelse og Ivanisjvilis Den Georgiske Drøm, og uanset hvem der vinder, vil valget for alvor ændre magtforholdene i georgisk politik. Den politiske scene vil efter mange år uden en nævneværdig opposition få en, som det regerende parti må forholde sig til. Det kommende valg vil derfor under alle omstændigheder have en positiv virkning og være til stor gavn for den demokratiske udvikling i landet, da en velorganiseret og stærk opposition har været mangelvare i georgisk politik i mange år.

Faldende popularitet

Situationen i dagens Georgien, ni år efter landets Rosenrevolution i 2003 og fire år efter krigen mod Rusland om Sydossetien i 2008, er langt fra som georgierne havde håbet på i 2003. Rosenrevolutionen væltede den daværende præsident Eduard Sjevvardnadse og bragte den unge og energiske Mikheil Saakasjvili til magten. Tilbage i 2003 var georgierne ikke i tvivl om, at landet nu var på vej til et demokrati og økonomisk bedre levevilkår. Den karismatiske Saakasjvili var personificeringen af deres håb om et bedre og mere retfærdigt samfund og om stabilitet, som landet efter en lang og urolig periode havde brug for.

I dag, ni år senere, er Saakasjvilis store popularitet mere eller mindre forduftet, især hos den mere veluddannede del af befolkningen. Man-

ge georgiere mener, at han har udviklet de samme autokratiske træk, som den forgænger, han afløste. Desuden mener mange, at han med sin konfronterende politik i forhold til Rusland har bragt landet i en svær situation. Saakasjvilis politiske linje resulterede for fire år siden i krigen med Rusland og en efterfølgende russisk besættelse af Abkhasien og Sydossetien, og konsekvenserne mærkes fortsat i Georgien.

Georgien har ikke blot mistet 20 procent af sit territorium, som det bliver svært at generobre fra russerne, men har også mistet en del af sin troværdighed i Vesten, efter at en uafhængig EU-bestilt rapport konkluderede, at hovedansvaret for krigen i 2008 ligger hos Saakasjvili. Og krigen mod Rusland og en efterfølgende russisk anerkendelse af Sydossetiens og Abkhasiens selvstændighed mærkes også økonomisk, da den har betydet fastfrysning af diplomatiske forbindelser mellem Tbilisi og Moskva og dermed også suspenderet al handel mellem Rusland og Georgien. Her er det uden tvivl Georgien, der er den største taber, og det til trods for at mange i Rusland savner den enormt populære georgiske mineralvand Borjomi eller den velsmagende georgiske vin.

Saakasjvilis faldende popularitet kom dog ikke til udtryk ved lokalvalget for to år siden. Her blev Den Nationale Bevægelse med 66 procent af stemmerne klar sejrherre i både

den georgiske hovedstad Tbilisi og i de fleste af landets distrikter, men det er yderst tvivlsomt, hvorvidt den store sejr skyldtes Det Nationale Bevægelses popularitet eller en mangel på valgmuligheder. I 2010 var den georgiske politiske scene præget af en total mangel på en politisk opposition. Den var dybt splittet og udgjorde ikke et reelt alternativ. Utilfredshed med Saakasjvilis regering kom dog klart til udtryk i forbindelse med fejringen af Uafhængighedsdagen sidste år, hvor en gruppe demonstranter anført af den tidligere parlamentsformand Nino Burjanadse flere dage i træk demonstrerede foran parlamentsbygningen i Tbilisi og forlangte Saakasjvilis afgang. Protesterne blev slået brutalt ned af politiet med to døde og flere kvæstede. Måden, politiet tacklede situationen på, blev efterfølgende fordømt af både den georgiske offentlighed og af flere internationale organisationer.

Ny stærk opposition

Parlamentsvalget i oktober bliver en langt større udfordring for Den Nationale Bevægelse, end lokalvalget var det i 2010. Både parlamentsvalget i år og præsidentvalget i 2013 tegner til at blive skelsættende for Georgien. Måske ligeså skelsættende som Sjevardnadses afgang i 2003. Alt tyder på, at milliardæren Bidsina Ivanisjvili, som dukkede op på den politiske scene i Georgien sidste år i

oktober og efterfølgende lancerede sine ambitioner om at vælte Saakasjvili, tager udfordringen seriøst og ligeledes har den nødvendige opbakning i befolkningen. Han og hans parti Den Georgiske Drøm har formået at forene flere andre georgiske oppositionspartier, herunder Irakli Alasianas Frie Demokrater, under sine vinger, og det gør koalitionen stærkere. Ivanisjvilis koalition bliver derfor en værdig modstander.

Ivanisjvili er ifølge erhvervsmagasinet Forbes med en formue på knap seks milliarder dollar den 185. rigeste i verden, og hans enorme formue har ikke kun betydning for den valgkamp, han er i stand til at føre, og for den respekt formuen kan indbringe ham hos andre, men også for georgiernes opfattelse af ham. Politikere i Georgien har generelt en ringe anseelse i befolkningen og bliver ofte betegnet som korrupte og pengegriske. Ivanisjvilis enorme formue kan i georgiernes øjne virke som en garanti for, at hans hensigter med at gå ind i politik er reelle. De fleste georgiere giver da også udtryk for, at hans politiske ambitioner er drevet af idealisme, da han til forskel fra andre georgiske politikere har alle de penge, han har brug for. Denne indstilling bekræfter en af Ivanisjvilis nærmeste medarbejdere og kommende kandidat på Den Georgiske Drøms liste, Saal Kasrelisjvili.

Ivanisjvili ønsker at bringe Georgien på rette spor igen. Han vil stoppe

Saakasjvilis autokratiske regime og indføre et ægte demokrati. Hans politiske ambition er at skrive sig selv ind i den georgiske historie, siger Saal Kasrelisjvili, som betegner Bidsina Ivanisjvili som en beskeden mand, der står tidligt op hver morgen og arbejder hårdt hele dagen. En mand med høj moral, selvdisciplin og stor viljestyrke, som gør ham i stand til at opnå det, han sætter sig for. Ivanisjvili selv betegner sit indtog på den politiske scene snarere som sin pligt end noget, han ønsker eller gør af politiske ambitioner. I et interview med det tyske magasin *Der Spiegel* giver han udtryk for, at han i tilfælde af valgsejr ikke ønsker at forblive længe i politik. To år regner han med, er den tid det tager at få Georgien på rette spor igen.

Hvad er rette spor?

Hvad det rette spor er, har Bidsina Ivanisjvili dog ikke nedfældet i et partiprogram eller talt meget om i detaljer. Hverken han eller hans parti har lanceret et decideret politisk program, men blot meldt ud, at Georgien blandt andet skal genetablere et godt forhold til Rusland og skal bringes tilbage til Europa og europæiske værdier. Det skal blandt andet ske ved at tilpasse de georgiske love til de europæiske, oprette et uafhængigt retssystem og frie medier. Det vil ifølge Ivanisjvili resultere i stabilitet, et sundt forretningsklima, som kan tiltrække de investeringer,

landets stagnerede økonomi har brug for. Ifølge hans egne ord vil det ske ved "at opbygge en stat, hvor anstændighed, værdighed og professionalisme vil danne grundlag for succes for den enkelte borger og for hele landet".

Mens partiets indtil videre ikke-eksisterende politiske program samt Ivanisjvilis manglende politiske erfaring giver anledning til kritik hos nogen, bliver den set som noget positivt af andre. De mener, at Ivanisjvili kan være det friske pust og den statsmand, der er i stand til at stabilisere landets forhold til Rusland. Andre ser hans manglende politiske erfaring som en klar hindring for, at hans parti kan være i stand til forsvarligt at regere Georgien. Georgiens forhold til Rusland og forhandlingerne med Rusland om en fremtidig status for Sydossetien og Abkhasien vil uden tvivl kræve store diplomatiske evner, hvis de skal ende med et resultat, både Rusland og Georgien kan acceptere.

Et stabilt forhold til Rusland er samtidigt alfa og omega for stabiliteten i Georgien. I undersøgelsen foretaget af den uafhængige researchorganisation Institute for Policy Studies ses et godt og afklaret forhold til Rusland som en af Georgiens største prioriteter. Kritikerne peger ligeledes på Ivanisjvilis russiske statsborgerskab og uafklarede forhold til Rusland, hvor han i 1990'erne tjente sin enorme formue, og sætter spørgsmålstegn ved hans agenda og for-

hold til Rusland generelt. Rege­ringspartiet er endda gået så langt som at beskyldte Ivanisjvili for at være russisk agent. Han afviser blankt og henviser til, at han ikke har været i Rusland i 10 år, samt at hovedparten af hans forretningsmæssige aktivite­ter i dag ligger i Georgien.

Seriøs udfordring

Alt tyder på, at præsident Mikheil Saakasjvili og hans parti tager den nye og uventede udfordring seriøst. Ivanisjvili fik ganske få dage efter, at han lancerede sine politiske ambi­tioner, frataget sit georgiske stats­borgerskab. Det skete under henvisning til, at han samtidig med at være georgisk statsborger også er russisk og fransk statsborger, og at hans andre statsborgerskaber er i strid med den georgiske lovgivning. En beslutning, Bidsina Ivanisjvili har proteste­ret imod, men som efterfølgende blev stadfæstet af georgiske domsto­le. Derudover blev Ivanisjvilis georgi­ske bank, Cartu Bank, beskyldt for hvidvaskning af penge til en værdi af tre millioner dollar, en beskyldning som han kalder politisk motiveret.

Senest er Ivanisjvili beskyldt og idømt store bøder for uregelmæssig­heder i forbindelse med finansie­ring af sine politiske aktiviteter. Beskyldningerne mod ham viser, uan­set om der er hold i dem eller ej, at Den Nationale Bevægelse ser Ivanisj­vili som en trussel. Forhindringerne synes dog ikke at få nogen større

virkning på hverken Ivanisjvili eller georgierne. Tværtimod flyttede om­kring 5.000 georgiere kort efter be­skyldningerne mod Ivanisjvilis bank deres bankkonti til Cartu Bank.

En lov vedtaget i det georgiske parlament den 22. maj i år giver ham nemlig mulighed for at stille op ved parlamentsvalget til trods for, at han ikke er georgisk statsborger. Ifølge loven kan EU-borgere, der har boet i Georgien i mindst fem år, aktivt deltage i det politiske liv i lan­det og stille op ved både lokal-, par­laments- og præsidentvalg. Loven er blevet vedtaget for en periode indtil januar 2014 og dækker derfor både parlamentsvalget i år og præsident­valget til næste år.

Det kan umiddelbart undre, at det nuværende georgiske parlament vedtager en lov, som giver den mest seriøse modstander mulighed for at stille op. Vedtagelsen af loven skal dog formentlig ses som et taktisk træk samt et udtryk for, at det rege­rende parti ikke havde anden mulig­hed. Saakasjvilis regering har i læng­ere tid været under observation i Vesten og er derfor mere eller min­dre tvunget til at overholde de de­mokratiske spilleregler.

Derudover vil Ivanisjvilis mulig­hed for at stille op reducere risikoen for, at valgets resultat ikke bliver ac­cepteret og anerkendt af den geo­rgiske befolkning, og mindske risiko­en for eventuelle demonstrationer og uroligheder i forbindelse med valget. Det regerende parti kan mu-

ligvis også være opmuntret af en meningsmåling foretaget for U.S. National Democratic Institute i marts og efterfølgende lækket til pressen. Meningsmålingen giver, til forskel for undersøgelsen foretaget af det uafhængige Institute for Policy Studies blot tre måneder tidligere, et klart forspring til Den Nationale Bevægelse. Ifølge den vil 47 procent af de georgiske vælgere sætte deres kryds ved Den Nationale Bevægelse, mens kun 10 procent vil stemme på Den Georgiske Drøm.

Fremtidig orientering

Saakasjvilis ensidige orientering mod Vesteuropa og USA har givet landet klare fordele, senest ved den netop indgåede frihandelsaftale med USA. En tilsvarende aftale med EU er på vej. Georgien bliver fortsat stillet NATO-medlemskab i udsigt, som landet fik lovning på i foråret 2008 under topmødet i Bukarest, nogle få måneder før krigen mod Rusland brød ud. NATO har senest bekræftet et georgisk medlemskab under sit topmøde i Chicago i maj. Det er dog tvivlsomt, hvorvidt der virkelig er vægt bag NATO's løfter, og hvorvidt Georgien har en reel chance for at blive optaget i NATO med 20 procent af sit territorium besat af en fremmed militærmagt. Det gælder, uanset hvor aktiv Georgien er i Afghanistan, hvor landet yder en af de største indsatser målt per indbygger, eller hvor hurtigt Georgi-

en indfører demokratiske og økonomiske reformer. Den nuværende regering vil uden tvivl fortsætte georgisk orientering mod USA, EU og NATO, men har efterhånden også indset nødvendigheden af et stabilt forhold til Rusland. Det første forsøg i den retning er indførelsen af visumfrihed for russiske statsborgere, som Saakasjvili lancerede sidst i februar. Lempelsen af visumreglerne kan være det første skridt i retning af stabiliseringen af forholdet mellem de to lande.

En Ivanisjvili-ledet regering vil, ifølge de udmeldinger han er kommet ud med, orientere Georgien mod EU og de europæiske værdier, men er samtidig mere bevidst om Georgiens geopolitiske tilhørsforhold, som gør et NATO-medlemskab besværligt og måske ligefrem utopisk. Ivanisjvili har meldt ud, at Georgiens problemer, især med ud-bryderprovinserne Sydossetien og Abkhasien, ikke kan løses af Georgien selv, men skal løses på globalt plan. Ivanisjvili vil formentlig prioritere forholdet til Rusland højt og være mere forsonende over for naboen end en Saakasjvili-ledet regering. Her vil Ivanisjvili, som i russiske øjne har en 'uplettet' fortid, nok kunne opnå bedre og hurtigere resultater end Saakasjvili. En Ivanisjvili-ledet regering vil dog, med Saakasjvili på præsidentposten, få begrænset manøvrerum.

Et godt forhold til Rusland er ligeledes vigtigt indenrigspolitisk, da

BAGGRUND

det automatisk vil indebære større stabilitet og et sundere forretningsklima. Det vil skabe nye arbejdspladser og dermed forbedre de hårde økonomiske levevilkår.

Valgresultatet vil formentlig afhænge af, om Ivanisjvilis tilhængere kan hente stemmer på landet. Partiets vælgertilslutning er størst i de større byer og meget lavere på landet, hvor Saakasjvilis Nationale Bevægelse står stærkest. Jo større valgdeltagelse, des bedre for det regerende parti og omvendt. Ivanisjvilis vælgere kommer hovedsageligt fra den ressourcestærke og veluddannede del af de georgiske vælgere i byerne, hvor valgdeltagelsen som regel er stor. Uanset valgets udfald vil den kommende politiske situation i Georgien på kort sigt blive præget af ustabilitet og magtkampe, som først vil blive endelig afgjort efter præsidentvalget til næste år.

Valget vil uden tvivl resultere i et georgisk parlament med en stærk opposition med øget fokus på, at de demokratiske spilleregler bliver overholdt. Det bliver eksempelvis sværere for Saakasjvili at blive på en toppost i georgisk politik efter udløbet af hans anden præsidentperiode. Der har været spekulationer, om Saakasjvili vil lade sig inspirere af Putin og blive ministerpræsident i en valgperiode for derefter at vende tilbage til præsidentposten. Den

manøvre bliver sværere at gennemføre med Georgisk Drøm som stærkt oppositionsparti.

Valget vil formentlig også styrke de georgiske medier, som i den seneste rapport fra Freedom House kun får betegnelsen 'delvis frie'. Også her vil en stærk opposition gøre det sværere for regeringspartiet at kontrollere nyhedsstrømmen, som det er tilfældet i dag, hvor den georgiske regering helt eller delvis kontrollerer de to landsdækkende tv-stationer Imedi og Rustaveli2 samt flere andre medier.

Her har Bidsina Ivanisjvilis eksistens allerede givet bonus i valgkampen, da hans egen tv station Kanal9, skabt til at modarbejde regeringspropaganda, har leveret andre nyheder og stået for andre synspunkter end regeringsvenlige medier. Alt i alt er Bidsina Ivanisjvilis og Den Georgiske Drøms eksistens på den politiske scene i Georgien positivt for landets demokratiske udvikling.

Det gælder uanset, om den kommende regeringsleder bliver Bidsina Ivanisjvili eller bliver en repræsentant for Den Nationale Bevægelse.

Ota Tiefenböck, født i Prag, freelance-journalist med speciale i Øst- og Central-europa, Balkan og Kaukasus, Østeuropa-redaktør på Ræson og koordinator for et SCOOP medieprojekt for undersøgende journalistik i Centralasien.

Aldrig mere en Irak-krig?

Rasmus Brun Pedersen

& Flemming Juul Christiansen

Konflikten om Irak-krigen sætter stadig spor. Den politiske konflikt, der fulgte den danske krigsbeslutning, opfattes af mange som et kraftigt brud på traditionen om udenrigspolitisk konsensus

Irak-krigen fortsætter med at kaste lange skygger i dansk udenrigspolitik. Den danske krigsdeltagelse i 2003 spiller en aktiv rolle i den politiske debat nu snart 10 år efter, at beslutningen blev taget af den daværende borgerlige regering. Dette skyldes, at krigen blev indledt på et snævert parlamentarisk grundlag samt på et tvivlsomt FN-mandat.

En del af diskussionen har drejet sig om at undgå, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik kommer til at stå i en situation, hvor et snævert parlamentarisk flertal sender danske tropper af sted på en international mission. Mantraet har været 'aldrig mere Irak'. At konflikten om Irak-krigen fortsætter med at sætte spor vidner om, at den politiske konflikt, der opstod som følge af den danske krigsbeslutning, af mange blev opfattet som et kraftigt brud med den

danske konsensusnorm på det udenrigspolitiske område. Udenrigspolitikken er sammenlignet med de øvrige politikområder på en række måder et særligt område, hvor Folketinget traditionelt træffer beslutninger på et bredt parlamentarisk grundlag. Dette er fordret af Danmarks småstatsstatus i det internationale system og vores parlamentariske tradition for mindretalsregeringer. Dette gjaldt bl.a. den danske Balkan-indsats og senest i forbindelse med krigen i Libyen.

En udløber af denne debat har for den nye regering og kredsen af venstrefløjspartier været at arbejde på at formulere parlamentariske mekanismer for at forhindre, at en snævert vedtaget militærdeltagelse som Irak-beslutningen igen kunne finde sted. Dette er konkret kommet til udtryk i tanker om at ændre på

de normer og formelle beslutningsregler, der gælder for udsendelsen af danske styrker til internationale operationer, som i dag gennemføres med simpelt flertal.

Tilbage i valgkampen i 2007 fremførte SF således tanker om, at der skal være 2/3 flertal i Folketinget for dansk deltagelse i internationale missioner i stedet for det nuværende simple flertal. Tanken om at indføre en 2/3-regel på det udenrigspolitiske område har figureret siden og fandt også vej ind i de tre regeringspartiers udenrigspolitiske oplæg fra september 2011. Det hed heri, at “... *det skal i fremtiden være et klart princip, at danske soldater kun kan udsendes i internationale militære operationer med opbakning fra mindst to tredjedele af Folketinget*”. Det kan måske derfor overraske, at disse bestemmelser vedrørende 2/3-flertal ikke har fundet vej ind i regeringsgrundlaget fra oktober 2011. Regeringen har dermed ikke gjort det til et erklæret mål at indarbejde denne ændring formelt. 2/3-reglen optræder dog fortsat for den nye regering som et politisk princip i dens sikkerhedspolitik.

Dette blev senest bekræftet af SF's formand Villy Søvndal, der på sin tale ved SF's landsmøde den 15. april 2012 til landsmødets udtalte begejstring erklærede at “... Det handler om et Danmark, som ikke går i krig på et usikkert grundlag, ridende på en neokonservativ kæphest. Fremover kræver det – med

denne regering – 2/3-dels flertal i Folketinget, at sende danske soldater i krig. Vi skal aldrig... gentage Anders Foghs og George Bushs katastrofale krigsbrøler...” Den sproglige tilføjelse – med denne regering – er interessant, da den udelukkende refererer til formuleringen af et *politisk princip*, som gælder for den nuværende socialdemokratisk ledede regering og altså ikke et mere forpligtende princip eller formel regelændring, som vil kunne binde fremtidige regeringer.

Debatten om 2/3 flertal på det udenrigspolitiske område er interessant, da det er første gang i nyere tid, at procedurespørgsmål om udenrigspolitikken er blevet rejst af en kreds af Folketingets partier, som endog sidder på det parlamentariske flertal. Dette forstærkes af, at der i dansk parlamentarisme ikke er en stærk tradition for at inddrage procedurespørgsmål i den parlamentariske debat.

Selve beslutningsreglerne på det udenrigspolitiske område er reguleret af Grundloven og af Folketingets Forretningsorden samt af den norm eller sædvane, der har udviklet sig i takt med forligsinstitutionens stigende rolle i det danske Folketing (Christiansen 2008). Regeringen har således i teorien muligheden for at foretage en grundlæggende ændring i beslutningsproceduren på det udenrigspolitiske område ved at forsøge at ændre i de formelle flertalsbestemmelser. Regeringens am-

bitioner om at formulere nye formelle institutionelle rammer er imidlertid ikke videre sandsynlige, da ændringer i beslutningsprocedurerne i det danske Folketing er ganske vanskelige at initiere i praksis grundet samspillet mellem Grundloven og Folketingets Forretningsorden.

Artiklen overvejer i det følgende, hvilke muligheder regeringen har, hvis den vil undgå en ny Irakbeslutning. Den diskuterer, om en juridisk bindende ændring vil kræve en grundlovsændring. Konklusionen peger på, at det er vanskeligt for den til enhver tid siddende regering at ændre på de formelle regler for beslutningsproceduren på det udenrigspolitiske område og derved binde fremtidige danske regeringer. De formelle muligheder for at undgå en ny Irak-situation er derved særdeles begrænsede.

Beslutningsprocessen

Hvis en dansk regering ønsker at gennemføre en lov, skal et flertal i Folketinget stemme for den. Det samme gælder for de beslutninger i udenrigspolitikken, hvortil Folketingets aktive tilslutning er nødvendig. Historisk adskiller udenrigspolitik sig fra indenrigspolitik ved at give regeringen et større spillerum til at handle i udenrigspolitikken.

Den danske regerings sikkerhedspolitiske manøvrerum er beskrevet i Grundlovens § 19 stk. 2. Heri hed-

der det, at "Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde". Dette betyder, at den danske regering til enhver tid skal have parlamentarisk dækning, hvis den fx beslutter at gå i krig eller deltage i internationale fredsbevarende eller -skabende operationer.

Samtidig præciserer Grundloven, at regeringen har en rådgivningsforpligtelse i forhold til det udenrigspolitiske nævn, som regeringen skal rådføre sig med forud for enhver beslutning af 'større udenrigspolitisk rækkevidde'. Ifølge § 19 er det som udgangspunktet regeringen, der fastlægger Danmarks position i internationale sammenhænge, uden at det kræver lovgivning.

Dog skal regeringen indhente samtykke fra Folketinget i en række situationer. Det gælder ændringer af Danmarks grænser, traktater, anvendelsen af militære magtmidler samt forpligtelser, hvis opfyldelse vil kræve Folketingets samtykke. Dette samtykke opnår regeringen ved, at Folketinget vedtager beslutningsforslag. Som andre forslag, og som almindelig lovgivning i øvrigt, kræver vedtagelse ifølge Folketingets Forretningsorden § 33, at flere har

stemt for forslaget end imod det.

I EU-samarbejdet er regeringen i tiltrædelsesloven fra 1972 med senere ændringer overladt kompetence til at forhandle på Danmarks vegne, idet den dog skal underrette et folketingsudvalg "om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig". Ifølge Jørgen Albæk Jensen (1989) er regeringen ikke retligt, men alene politisk bundet af forhandlingsmandater fra Europaudvalget, tidligere kaldet Markedsudvalget.

Modsat indenrigspolitikken har Danmark dermed grundlæggende to forskellige beslutningsformer i udenrigspolitikken. I den ene har regeringen ret til at handle på egen hånd, selvom den i vigtige sager har pligt til at informere og lytte til Folketinget, men ingen forpligtelse til at følge dets instrukser (jf. Germer 2007, 238). I den anden kræves Folketingets aktive tilslutning ligesom i indenrigspolitikken.

2/3 reglen

Som vi pegede på indledningsvis, har regeringen *politisk* forpligtet sig på, at forslag om dansk, militært engagement skal have mindst 2/3 opbakning i Folketinget. Der er med andre ord tale om en uformel regel, ikke en formelt bindende. Så hvis der efter et valg kommer et nyt borgerligt flertal, eller hvis regeringen

kommer i en situation, hvor den fortryder sit nye princip, så vil der statsforfatningsretligt intet være til hinder for, at et simpelt flertal på ny vil kunne træffe beslutning.

Skulle 2/3-reglen være bindende, ville det kræve en ændring af de formelle spilleregler. De er reguleret af Grundloven og Folketingets Forretningsorden. Ifølge Grundlovens § 48 fastlægger Folketinget selv sin egen forretningsorden. Den kan ændres med simpelt flertal i en folketingsbeslutning. Folketingets Forretningsorden skal opfylde Grundlovens krav og kan ikke fastlægge noget, der strider med Grundloven, som står øverst i den retlige trinfølge (Germer 2007, 21-22). Som nævnt har regeringen undladt at forsøge at få indført retligt bindende regler, men hvordan ville dens muligheder i modsat fald have været?

Svaret lyder, at det ville have været ganske vanskeligt og formentlig kræve en grundlovsændring. Grundloven foreskriver ganske vist ikke specifikt i § 19 stk. 2, hvordan regeringen opnår Folketingets samtykke, men Grundloven opererer i flere sammenhænge med andre flertalsformer eller beslutningsregler.

Det gælder eksempelvis i § 20 stk. 2 om suverænitetsoverladelser, som enten kræver 5/6 flertal eller vedtagelse ved folkeafstemning, hvis der i øvrigt er opnået "det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal". Hermed opererer Grund-

loven med en forestilling om et (simpelt) flertalsbegreb, som må anses for at gælde, medmindre andet specifikt er anført (samtale og korrespondance med Jørgen Albæk Jensen). Selve ordet 'flertal' må anses at svare til den ovennævnte formulering i Folketingets Forretningsorden, altså at flere er for end imod, hvilket dermed også er den gældende sædvane for, hvordan flertalsbegrebet skal forstås.

Grundloven som lovgivningskompleks forudsætter således at der gælder en vis (almindelig) flertalsregel bag Folketingets arbejde. Hvis der skal afviges fra dette princip, skal det således eksplicit være formuleret i Grundloven, som det fx er i § 20 om 5/6 flertal. Derfor vil et til hver tid siddende politisk flertal ikke kunne ændre i flertalsbestemmelserne i Folketingets Forretningsorden, da det ville bryde med denne forudsætning bag Grundloven.

Ud fra denne fortolkning fastlægger Grundloven, at et simpelt flertal i Folketinget rækker i forhold til at træffe beslutninger om militært engagement eller dansk tilslutning til internationale traktater. På sidstnævnte punkt er Grundloven således mindre krævende end den amerikanske forfatning, der kræver et flertal i Senatet på netop 2/3.

Reglen om simpelt flertal ved Folketingets tilslutning til dansk militær deltagelse vil dermed ikke kunne ændres ved alene at ændre Folketingets Forretningsorden, men vil

kræve en grundlovsændring. Dette er i Danmark en meget krævende proces med to vedtagelser med et mellemliggende folketingsvalg efterfulgt af en folkeafstemning med krav om flertal samt mindst 40 procent ja-stemmer blandt samtlige stemmeberettigede.

Emnet er formentlig for beskedent til at kunne bære en grundlovsændring i sig selv, men ville kunne indgå i diskussionen, hvis der i fremtiden skulle nedsættes en grundlovskommission.

Parlamentarisk norm

Der eksisterer i dansk politik en vis konsensus om, at de institutionelle retningslinjer og regler for Folketingets daglige virke træffes efter enighed mellem de politiske partier repræsenteret i tinget. Det er således ikke normen, at procedurespørgsmål i videre omfang er udsat for politisering mellem partierne, da Folketinget, i modsætning til fx Kongressen i USA, ikke har tradition for at inddrage formelle institutionelle spilleregler i det politiske spil mellem de politiske partier.

Venstrefløjens 2/3-forslag er dog i denne sammenhæng netop at betragte som et forsøg på en politisering af et princip, som traditionelt ikke optræder i den politiske debat mellem Folketingets partier. Udfordringen for venstrefløjen er imidlertid, at der ikke eksisterer fortilfælde for indførelsen af en 2/3-regel i

BAGGRUND

dansk lovgivning, ligesom muligheden for at sikre en forpligtelse, som rækker ud over deres egne regeringsperioder, er begrænset.

I stedet er regeringen henvist til at formulere parlamentariske normer for udsendelse af danske tropper til internationale operationer. Dette er en uformel procedure, som opstiller politiske principper for beslutningstagen på det sikkerhedspolitiske område. Den optræder derved ikke nødvendigvis formelt forpligtende for de politiske partier.

Den nuværende regering har valgt at formulere sådanne principper. Dette forpligter imidlertid udelukkende den siddende regering, da de borgerlige oppositionspartier har valgt ikke at tilslutte sig princippet. Denne mulighed er således ikke videre fremtidssikret, da den ikke formelt forpligter de borgerlige partier til en bred inddragelse af venstrefløjens i forbindelse med fremtidige militære operationer.

Løsningen er imidlertid mere på linje med den praksis, der parlamentarisk har eksisteret før 2003, hvor den parlamentariske norm har været, at man traf beslutninger på det sikkerhedspolitiske område med brede flertal.

Konklusion

Vi kan konkludere, at den nye regerings muligheder for at forhindre et snævert flertal om militære beslutninger i fremtiden er stærkt begrænsede. Hvis beslutningsreglen skulle ændres formelt, ville det kræve en grundlovsændring. Uformelt kan regeringen undgå en Irak-beslutning, så længe den selv sidder ved magten. Skulle flertallet imidlertid på ny vende, så vil princippet om 2/3 afhænge af, om de borgerlige partier til den tid har taget det til sig og dermed legitimeret princippet bredt parlamentarisk. Det er der for indenværende intet, der tyder på.

Selv uden tilslutning til et sådant princip, kan dansk sikkerhedspolitik imidlertid godt på ny blive konsensusbaseret, men med de nuværende beslutningsregler vil det afhænge af, hvad det til enhver tid siddende flertal i Folketinget beslutter at gøre.

Rasmus Brun Pedersen & Flemming Juul Christiansen er adjunkter, ph.d. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Litteraturlisten fås ved at sende en mail til brita@udenrigs.dk

Norden er gledet fra hinanden siden 1814

Uffe Østergård

‘Norden’ som en særlig region eller blot en fast alliance i EU er der ikke megen grund til at forestille sig. Vi er europæiske lande på godt og ondt og det særlige forhold imellem os taber stadig mere i betydning

1814 var et afgørende brud i Nordens historie. I bagklogskabens klare lys kan vi se, at det stort set var lykkeligt, at Danmark og Norge blev skilt fra hinanden på næsten ublodig vis. Norge blev ikke helt selvstændigt med fredsaftalen i Kiel 14. januar 1814, som Frederik 6. modstræbende skrev under på på slottet i Hindsgavl. Men blev det på længere sigt efter forfatningen i Eidsvold 17. maj samme år og godt halvfems års påtvunget union med Sverige.

Det forhold at den norske kamp for politisk frigørelse blev rettet mod Sverige, mens den kulturelle frigørelse fra Danmark foregik på stiltfærdig vis gennem hele 1800-tallet, var en lykke for alle parter. Hvis begge disse frigørelser, plus den økonomiske selvstændighed, var foregået inden for rammerne af den

multinationale helstat og under fortsat dansk enevælde, er det nemt at forestille sig, hvilken bitterhed kampen ville have efterladt i dag.

Resultatet var formentlig blevet det samme, men med had mellem befolkningerne. Så havde der virkelig været basis for en norsk antikolonialistisk afstandtagen fra alt dansk, som den ellers kun blev ført frem af den anti-danske Henrik Wergeland og hovedpersonen i Henrik Ibsens *Peer Gynt* fra 1867, hvor begrebet ‘firehundredårsnatten’ om den fælles historie første gang blev lanceret.

Sætningen “Firehundredårsnatten ruget over apekatten” (hvor abekatten er nordmændene) faldt, mens *Peer Gynt* befandt sig i en dårekiste i Kairo. Modsat den almindelige opfattelse delte Ibsen ikke selv denne tolkning af landenes fælles historie.

BAGGRUND

Tværtimod var der tale om et opgør med hans landsmænd og deres mentalitet og sandsynligvis også et selvopgør, da han tidligere skrev mere nationalromantisk med emner fra sagatiden. Stykket var et opgør med en mentalitet, Ibsen mente at finde hos den typiske nordmand, og stykket skal læses som en satirisk fantasi om en pralende egoist, den letsindige og uansvarlige Peer, der er en figur fra norsk folkløse.

Som det gik efter tabet af Norge, nåede alle i Norden at vænne sig til at leve i små selvstændige nationalstater, især efter at unionen mellem Norge og Sverige blev opløst ublodigt i 1905. Finland blev selvstændigt i 1917, og Island stort set selvstændigt i 1918. Det var ingen selvfølge, at det skulle gå sådan, men da det skete, blev grunden lagt til nutidens gode forhold mellem landene og især befolkningerne. Så på langt sigt var det nok bedst, at det gik som det gik i 1814. Men det var ikke nemt at forestille sig i samtiden.

Det fortrængte brud

Set fra dansk side var bruddet så stort, at det blev fortrængt. Siden kom 1814 til at blegne i lyset af det totale nederlag i 1864. Men det afgørende skridt på Danmarks vej til småstat var tabet af Norge i 1814.

Det er formentlig årsagen til, at året stort set har været glemt eller i hvert fald ignoreret i Danmark. Afståelsen var simpelthen for smerte-

fuld. Det begyndte allerede med Frederik 6., som opfattede nederlaget og tabet af Norge som så forsmædeligt, at han senere forbød al omtale af det. Og det tog danskerne til sig i en sådan grad, at Norge stort set er blevet skrevet ud af dansk historie. Georg Nørregård behandlede i 1954 fredsslutningen i Kiel januar 1814 ud fra en traditionel udenrigspolitisk synsvinkel, et emne han i efteråret 1968 gennemgik for en flok stort set uinteresserede århusianske historiestuderende – herunder forfatteren af disse linjer.

Men ellers er adskillelsen mellem Danmark og Norge stort blevet forbigået i tavshed, selv i det store værk i seks bind, *Dansk udenrigspolitikks historie* (Gyldendal 2002-2004). Det manglende fokus på følgerne af adskillelsen skyldes dispositionen af værket med 1814 som skel mellem bind 2 af Ole Feldbæk og bind 3 af Claus Bjørn.

Denne i sig selv ikke ufornuftige disposition medfører, at Norge forsvinder ud af dansk horisont som et resultat af helstatens umulige stilling i den europæiske konflikt efter 1807-14 uden videre analyse af de langsigtede følger. Denne mangel er der ikke blevet rettet afgørende op på af det ellers glimrende værk af Ole Feldbæk, *Danmark og Norge 1720-1814* med undertitlen 'Nærhed og adskillelse' (Oslo: Universitetsforlaget 1998), der er sidste bind i en fire-binds skildring af Danmark og Norges fælles historie 1380-1814.

Glimrende kulturhistoriske værker som John Erichsen, *Drømmen om Norge. Om norske huse i Danmark gennem 250 år* (Chr. Ejlers Forlag 1999) og *Norgesbilleder. Dansk-norske forbindelser 1700-1905* (Gads Forlag 2004) udpeger vigtige elementer i den fælles kultur, men retter heller ikke afgørende op på den gensidige uvidenhed om de to landes lange fælles historie. Først en ung dansk historiker, Rasmus Glenthøj, har de seneste år leveret en omfattende analyse af bruddets forudsætninger og følger fra både norsk og dansk side i en række spændende og grundigt dokumenterede værker. Hans indsats er i år kulmineret med værket, *Skilsmissen. Dansk og norsk identitet før og efter 1814* (Syddansk Universitetsforlag 2012).

Den oldenborgske stats deroute

Den danske eller rettere den oldenborgske stats deroute fra en mellemstor europæisk magt til en hjælpeløs småstat skete i 1814, selv om den først blev endeligt beseglet med det totale nederlag i 1864. Den politiske amatørisme, som førte til 1864, kan forklares som en konsekvens af 1814.

Det år betød ikke blot tabet af en tredjedel af statens befolkning og en endnu større del af territoriet, men en ændring af den demografiske fordeling med ca. en tredjedel danske, en tredjedel norske og en tredjedel holstenske (og slesvigske) til en situation, hvor 40 pct. tysktalen-

de stod over for 60 pct. dansk-talende, hvor de før kun havde udgjort ca. 25 pct. af hele rigets befolkning.

Det førte næsten uundgåeligt til national konflikt og en borgerkrig 1848-51, der kulminerede med det danske nederlag til Prøjsen og Østrig i 1864. Om det nødvendigvis måtte gå sådan, er vanskeligt at afgøre i dag, men konflikten lurede så meget desto mere, som den holstenske elite havde trukket sig tilbage til godserne i Holsten efter forsøg på at centralisere staten efter inkorporeringen af Holsten og Slesvig efter opløsningen af det tysk-romerske kejserrige i 1806.

Krigens økonomiske trængsler kulminerende med en statsbankerot i 1813, tabet af landbrugseksperten til Norge og skatteindtægterne fra det råstofrige land forvandlede det danske monarki til et lille fattigt land, om end stadig multinationalt i kraft af Slesvig og Holsten samt øerne i Atlanten.

1814 tildeltes den danske stat et slag, som den næsten ikke kunne komme sig over. Og da det skete, havde Danmark antaget en helt ny og nationalt samt socialt mere homogen skikkelse efter tabet af endnu en tredjedel af sit landområde og befolkning. Dette nye Danmark er ombølget af stor tilfredshed i dag, ligesom grunden blev lagt til nutidens gode forhold mellem de nordiske stater. Men det skete altså på bekostning af en større og mere multinational statsdannelse, som indtil

BAGGRUND

for nylig var ignoreret eller direkte bagtalt.

Danmark eller rettere det Oldenborgske Rige led mellem 1645 og 1660 afgørende nederlag til den svenske arvefjende, der fra 1523 blev regeret af konger af Vasa-slægten, efter at Gustav Vasa havde løsgjort landet fra den dansk dominerede Kalmarunion. Men staten overlevede som en såkaldt konglomerat-stat bestående af fire rigsdele samt en række såkaldte bilande i Atlanten, suppleret med et oversøisk kolonirige, der gjorde det muligt for det at deltage i den profitable trekantshandel med slaver og sukkerrør, om end på et langt mere beskedent niveau end Storbritannien og Frankrig.

Ud over kongeriget Danmark bestående af Nørrejylland, Øerne og Norge bestod staten af hertugdømmerne Holsten og Slesvig, der gradvis blev inkorporeret i staten efter 1721. Efter opløsningen af den middelalderlige Kalmarunion, der mest lignede den samtidige union mellem Polen og Litauen (*Szeczpospolita*), havde Danmark og Sverige indædt konkurreret om magten over Østersøen, det såkaldte *Dominium Maris Baltici*. Med det resultat at sejrherren blev Rusland.

Men de to nordiske stater bestod fortsat som multinationale stater – af historikere kaldet konglomerat-stater – indtil 1809, hvor Sverige måtte afstå den finske del af riget til den russiske zar. Den svensk-finske stat er senest analyseret i en spæn-

dende antologi fra Åbo Akademi redigeret af Max Engman og Nils Vilstrand, *Maktens mosaik. Enhet, särart och själöbild i det svenska riket* (Stckh.: Atlantis 2008). Efter dette smertelige tab søgte et næsten enigt Sverige kompensation i form af Norge. Og det lykkedes efter valget af Jean-Baptiste Bernadotte til tronfølger og den danske konges nederlag sammen med Napoleon i 1813, der resulterede i freden i Kiel januar 1814. Dermed blev en helt ny geopolitisk situation skabt i Norden, som via 1905, 1917, 1918 og 1920 førte frem til nutidens balance mellem næsten jævnbyrdige nationalstater, der stort set omfatter hinanden med sympati.

Den kolde krig

Situationen med fem nationalt homogene stater i Norden blev mulig, fordi stormagternes interesser i Nord-europa holdt hinanden i skak, så landene bortset fra enkelte trusler mod Danmark og Finland ikke var udsat for direkte fare. Især i den kolde krigs periode mellem 1948 og 1989 var der fred og ro i Norden i kraft af det fast etablerede jerntæppe gennem Østersøen. Dengang vidste vi ikke, hvor sikre vi var, men det er blevet klart for mange efter murens fald i 1989. Den reelt fredelige og forudsigelige karakter af storpolitikken forklarer, hvorfor den folkelige begejstring for det nordiske alternativ var størst mellem 1945 og 1989. I denne periode kunne Sveri-

ge spille det neutrale kort og Danmark, Norge og Island være på den vindende Nato-side uden at betale for det. Finland er undtagelsen i Norden. Finland demonstrerede sin overlevelsesvilje 1939-44 og led derfor ikke Estlands skæbne med indlemmelsen i Sovjetunionen. Siden er det efter 1995 beslutsomt gået ind i det europæiske samarbejde i modsætning til de mere tøvende Sverige og Danmark. Men den kolde krigs stabilitet varede i virkeligheden ikke særligt længe og tegner sig i dag som en historisk parentes.

Set i det lange historiske perspektiv er de nordiske lande ikke nær så forskellige fra de andre europæiske lande, som den nordiske ideologi og talen om den skandinaviske model gerne vil have os til at tro. Men de er lutheranske. Ikke fra reformationen i 1536, men på et tidspunkt i 1700-tallet fik de pietistiske vækkesbevægelser tag i befolkningerne i alle de nordiske lande, en udvikling der siden fortsatte med de politiske og økonomiske bevægelser, der i det 20. århundrede resulterede i bonde- og arbejderdemokratiets rød-grønne alliancer. Denne proces er fremragende skildret i den netop afdøde Niels Kayser Nielsens store syntese om nordisk demokrati, *Bonde, stat og hjem. Nordisk demokrati og nationalisme – fra pietismen til 2. verdenskrig* (Aarhus Universitetsforlag 2009). Her skildres baggrunden for den nordiske velfærdsstat, der i mindre grad skyldes en særlig nordisk samfunds-

struktur, end at staterne er homogent lutheranske.

Andre lutheranere indgår i større statsdannelser (Tyskland og USA) eller har været underlagt andre riger (Estland og Letland). Men i Norden dominerer lutheranerne hele stater. Sammenhængen er endnu ikke systematisk undersøgt, men fra et mentalitetshistorisk perspektiv forekommer den plausibel. Viser tæsen sig at være rigtig, er konsekvensen, at det nordiske sociale demokrati, uanset hvad partiprogrammer og generationer af partimedlemmer selv har sagt, er resultat af sekulariseret lutheranisme snarere end demokratiseret socialisme. Denne forklaring på Nordens særlige karakter indgår som en af de forklaringer, der diskuteres i en helt nyudkommet antologi på engelsk, Jóhann Páll Árnason and Björn Wittrock (eds.), *Nordic Paths to Modernity* (N. Y.: Berghahn Books 2012).

Grunden til at demokratiseringen forløb så relativt gnidningsfrit i de nordiske lande var, at de fik lov til at være i fred for internationale konflikter. De lå det rigtige sted på det rigtige tidspunkt. I det omfang de ikke længere gør det, bliver det svært at leve højt på gårsdagens nordiske myter og bragesnak. Meget tyder på, at Østersøen er ved at genindtage sin gamle plads som økonomisk og civilisatorisk omdrejningsakse i Nordeuropa, som jeg har beskrevet i en bog om europæisk identitet, *Europa. Identitet og identitetspoli-*

tik (Rosinante 1998). Men derved pådrager området sig også international interesse, uden at det er givet, at stormagterne holder hinanden i skak, som det var tilfældet under den kolde krig. I det omfang det sker, bliver det vanskeligt at slå bro over modsætningen mellem det atlantiske Norden, der vender mod verdenshavene, på den ene side og det landbaserede Norden, der vender mod Østersøen, (Baltikum) på den anden. For slet ikke at tale om Arktis, hvor Danmark-Grønland i alliance med Island og USA fører en anden politik end Norge, Rusland og Canada i forhold til national kontrol over de sejlruiter, der åbnes i takt med den globale opvarmning. Her er basis for fremtidige interessekonflikter, der får fortidens strid mellem Danmark og Norge om retten til Østgrønland til at tage sig beskeden ud.

Nordisk skæbnefællesskab?

Den historiske lære er, at der ingen objektive love findes, som holder Nordens folk sammen i et skæbnefællesskab. Men der er et historisk og kulturelt råmateriale at bygge en sådan identitet på. Hvis staterne vel at mærke vil det. Er der ingen økonomiske og geopolitiske lovmæssigheder på spil, er der til gengæld så meget større politisk kulturelle muligheder. I et samarbejdende Europa er det vigtigt at holde fast i de styrker på det civile samfunds områ-

de, som det nordiske samarbejde har. Både for at sætte pris på dem, men også for ikke at miste dem i et misforstået forsøg på at få Norden til at blive en egentlig stat eller statsforbund. Økonomisk og politisk samarbejde er altid mislykkedes på det store plan, men lykkedes på det lille plan, civilsamfundets.

Årsagen til såvel styrker som svagheder ved dette samarbejde er, at landene tidligt blev organiserede som relativt små og homogene nationalstater. Og det er et resultat af 1814. Historien om denne proces er imidlertid langt mindre kendt i befolkningerne, end den burde være. Til gengæld er der en udbredt, men vag fornemmelse af, at vi har meget til fælles. Vi kender bare ikke hinanden ret godt uden for en snævrere elite af politikere, embedsmænd og kulturpersonligheder. Alligevel er nordisk samarbejde populært i de nordiske landes befolkninger at dømme af meningsmålinger.

Men den positive interesse for nabolandene er stærkt på retur, især blandt unge og yngre. Det viser sig især i sproget, hvor svensk og dansk selv blandt universitetsstuderende ofte opfattes som indbyrdes uforståelige. Norsk forstås måske, men opfattes i hvert fald af danske studerende som mærkeligt dansk, fuldt af stavfejl og pudsige nye ord. Eller som helt mystisk, hvis man skulle være snublet over en nynorsk tekst. Og finsk, islandsk, færøsk, grønlandsk og samisk opfattes slet ikke

som nordiske sprog af flertallet.

Af den grund foregår konferencer uden for de specielt engagerede nordiske kredse efterhånden på engelsk. Det er årsagen til, at da en gruppe nordiske historikere udsendte en tværnordisk fremstilling af vigtige temaer i landenes historie, valgte vi at gøre det på engelsk, Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.), *The Cultural Construction of Norden* (Oslo: Scandinavian University Press 1997). Temaerne analyseres her for første gang på tværs af de nationale stater. Normalt er fremgangsmåden i fællesnordiske publikationer at samle et team af forfattere og så lade hver af dem behandle sit eget land. Ved gode bøger koordineret og med inddragelse også af Finland og Island. Ved dårligt redigerede bøger – og det er flertallet – uden nogen af delene.

Denne tingenes beklagelige tilstand er der mange årsager til, blandt andet landenes forskellige forhold til det europæiske samarbejde. Inden man kaster sig ud i de blandt overbeviste nordister sædvanlige jeremiader over EU som fjende af Norden, er det imidlertid vigtigt at erkende, at denne situation i grunden er en logisk følge af indretningen af det nordiske samarbejde. Det bygger nemlig på suveræne nationale stater. Det vellykkede nordiske samarbejde var ikke et resultat af den sværmeriske skandinavisme i Danmark og Sverige i midten af 1800-tallet. Disse strømninger hand-

lede i virkeligheden om, at Sverige søgte hjælp mod Rusland, der havde erobret den østlige del af Sverige i 1809 og oprettet storhertugdømmet Finland, mens Danmark søgte hjælp mod det ekspanderende Tyskland, der var på vej mod samling – godt hjulpet på vej af de danske national-liberales dumdristige politik 1863-64 uden hvilken, det ikke er sikkert, at det var lykkedes Bismarck at samle Tyskland i 1871 (det har jeg argumenteret grundigere for i et bidrag i 50-års jubilæumsskriftet for Goethe Institutet i København september 2011). Norge og Island var mest interesserede i deres egen selvstændighed, mens Finland med succes blev finsk under relativt velvillig russisk overhøjhed. Disse hensyn kunne selvfølgelig ikke forenes og det hele førte til intet.

Nej, Norden som forbilledligt samarbejdende region er et resultat af det praktiske og pragmatiske samarbejde på en lang række professionsområder, som udvikledes i anden halvdel af 1800-tallet. Men den nødvendige forudsætning var, at landene var selvstændige. Derfor kunne Foreningerne Norden først oprettes i 1919 efter opløsningen af unionen mellem Sverige og Norge i 1905 og Islands reelle selvstændighed fra Danmark i 1918 – den blev først formel med indførelsen af republikken i 1944. Finland blev ligeledes selvstændigt i 1917, men var de første mange år mest optaget af sine egne indbyrdes konflikter og

BAGGRUND

forholdet til Rusland som en af efterfølgerstaterne til det russiske imperium. Reelt slog Finland først ind på den nordiske vej i slutningen af 1930'erne og især efter nederlagene til Sovjetunionen i vinterkrigen 1939-40 og fortsættelseskrigen 1940-44, glimrende skildret af Henrik Meinander i *Finlands historia* (Stockholm: Atlantis 2006).

Succes og nederlag

Nordisk samarbejde som det blev formaliseret i Nordisk Råd fra 1952 (1955 udvidet med Finland) er specielt ved at være vidtgående på en lang række af det civile samfunds områder. Længe blev det desuden primært drevet ved samarbejde mellem parlamenterne, ikke regeringerne. Forudsætningen for denne succes var, at den nationale suverænitet ikke blev antastet. Mellempolitisk koordinering af lovgivning har været den nordiske metode, som har virket fremragende. Undtagen på de tungeste områder, økonomi, udenrigspolitik og forsvar. Her har Norden lidt nederlag, hver gang man har forsøgt, fra det nordiske forsvarsforbund i slutningen af 1940'erne til Nordek i 1970. Det er der ikke noget mærkeligt i, Nordens geopolitiske placering taget i betragtning. Men netop derfor er det heller ikke underligt, at befolkningerne sprogligt, og derfor efterhånden også mentalt, er gledet fra hinanden.

Endnu i 1950'erne og 60'erne trivedes forestillingen om den universelle nordiske velfærdsstat i modsætning til det europæiske kontinents patriarkalske ordninger og den britisk-amerikanske minimumsordning. Som historiske undersøgelser har vist, var der megen mytologi i dyrkningen af disse forskelle. Velfærdsforskerne taler ligefrem om én model med fem undtagelser, se Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Niels Edling and Per Have (eds.), *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal* (Museum Tusulanum Press 2006).

Et supplerende perspektiv på den økonomiske model, der gjorde velfærdsstatens omfordeling mulig, findes i en anden spændende antologi, *Creating Nordic Capitalism. The Business History of a Competitive Periphery* redigeret af Susana Fellman, Martin Jess Iversen, Hans Sjögren og Lars Thue (Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2008). Begge værker understreger, at det universelle ved velfærdsstaten, at statsborgerskab alene gav ret til ensartede ydelser uafhængigt af tilknytning til arbejdsmarkedet, rent faktisk længe udgjorde en vigtig forskel mellem Norden og det øvrige Europa. Derfor den udbredte forestilling om det sociale og demokratiske Norden i modsætning til det katolske og konservative Europa. I dag er dette særtræk modificeret af indførelsen af arbejdsmarkedspensioner, hvorfor det er sandsynligt, at den særlige

nordiske, demokratiske nationalisme også vil aftage i betydning.

Sverige og Norge holdt sig da også på forskellig vis ude af det europæiske fællesskab, mens Danmark gik ind i EF 1973. Og dermed indledte en politisk splittelse, som blev uddybet, da Sverige og Finland gik ind i EU i 1995, mens Norge endnu en gang valgte at stå udenfor – ganske vist på en sådan måde, at landet ligesom Island overtager EU's lovgivning om det indre marked gennem EØS-samarbejdet.

Disse forskellige valg forklarer til en vis grad den manglende interesse i det nordiske samarbejde hos regeringerne i Danmark, Sverige og Finland. Men ikke de mere dybtliggende kulturelle og politiske forskelle, som bliver stadig tydeligere i disse år, selv om Island efter finanskrisen i 2008 har flirtet med tanken om at tilslutte sig EU. Det bliver næppe til noget, men har sammen med det finansielle sammenbrud givet Færøerne stof til fornyet overvejelse af, om de skal fortsætte vejen mod fuld selvstændighed eller slå sig til ro med et selvstyre, som det Grønland fik i 2009.

Forskellige veje

Især Danmark og Sverige er politisk vokset fra hinanden. Sverige har officielt erklæret sig som multikulturelt indvandringsland markeret med ophævelsen af den tætte forbindelse mellem den lutherske kirke og sta-

ten. I Danmark er debatten om forholdet mellem stat og kirke ganske vist omsider kommet i gang, i hvert fald i de specielt interesserede kredse, men flertallet af politikere, som udtaler en mening om emnet, fastholder stædigt det helt uklare magtforhold, som vi kalder for 'folkekirken'. Blandt yngre politikere synes der at være stemning for en total adskillelse, men den mere end 150 år gamle 'folkekirke' synes stadig at være så populær i den danske befolkning som nogen sinde.

Ja, folkekirken opfattes tilsyneladende, sammen med det traditionelle, såkaldt 'grammatiske', komma (der reelt er tysk og forskelligt fra norsk og svensk) af befolkningens store flertal som den vigtigste garanti for 'danskhed'. Sammen med de religiøse helligdage som Bededag og Kristi Himmelfarts dag, der har vist sig vanskeligere at afskaffe end regeringen vist havde forudset. Norge har i maj 2012 formelt ophævet kirken status som statskirke til fordel for en ordning, der benævnes 'folkekirke', hvor den luthersk-evangeliske kirke har status som et blandt andre religionssamfund. Om det på længere sigt vil indebære en adskillelse mellem stat og kirke som i Sverige eller en uklar situation som i Danmark, er det endnu for tidligt at afgøre.

Danmark viser til gengæld en europæisk vej sammen med Østrig, Italien og måske Nederlandene ved at bremse indvandringen. I Norge er

diskursen – indtil videre – anderledes end i Danmark. På overfladen tales der politisk korrekt i Sverige, selv om de reelle handlinger nok ligger tættere på Danmark, mens Island og Finland endnu ikke er blevet udfordret nok til, at det har været nødvendigt at tage åben stilling til indvandringen. Om alt dette, sammen med den forskellige udenrigspolitik, vil føre de nordiske lande endnu længere fra hinanden, er endnu for tidligt at afgøre. Disse spørgsmål blev diskuteret på en serie møder på den norske ambassade i Stockholm, som nu foreligger i trykt form, Bjørn Magnus Berge & Anders Björnsson (red.), *Skandinaviska vägval* (Stckh.: Atlantis 2008).

Under overfladen lurer i Sverige et voldsomt oprør med den multikulturelle politik og al politisk korrekthed, som danske medier elsker at berette om. Men traditionen for at have held til at lægge låg på den type adfærd er stærk i Sverige, mens Danmark siden de 'folkelige' bevægelers gennembrud i 1800-tallet har en stærk tradition for anti-elitær populisme – som her blot kaldes 'folkelighed' og opfattes som noget positivt. Den nuværende kurs har desuden været længere under vejs, som det bl.a. fremgår af den danske *Magtudredning* (Aarhus Universitetsforlag 2002-2005), der netop af den grund er meget mere fortrøstningsfuld på demokratiets vegne end den næsten samtidige norske magtudredning under ledelse af Øyvind Østerud.

Danmark slog allerede i 1973 ind på en anden vej end de andre nordiske lande med gennembruddet for Glistrups Fremskridtsparti. Men først med etableringen af alliancen mellem Dansk Folkeparti og Venstre og Konservative fra 2001 til 2011 blev forskellene til egentlige systemforskelle. Den borgerlige regering i Sverige fra 2006 har ikke medført nogen større tilnærmelse. Tværtimod er det lykkedes et enigt politisk Sverige at isolere Sverige-demokraterne, selv om dette parti er kommet i Rigsdagen på et program og med en strategi, der er kopieret efter Dansk Folkeparti. Situationen er dog stadig relativt åben som også i Norge, hvor Fremskrittspartiet stormer frem. Hvis det sker, og partiet gør alvor af sit løfte om at dele olie-milliarderne ud på én gang, har vi en helt ny situation. Men næppe en der vil fremme nordisk samarbejde.

I den situation er der ikke megen fremtid for det forslag om en nordisk forbundsstat, som den svenske historiker og embedsmand Gunnar Wetterstedt fremsatte i efteråret 2009 i *Dagens Nyheter*, og som han siden har udarbejdet nøjere i en lille pjece, Gunnar Wetterstedt, *Förbundsstaten Norden* (Kbh.: Nordiska Ministerrådet 2010). Han argumenterer godt og sagligt overbevisende for de fordele, der vil være for de nordiske lande i at formalisere samarbejdet, så landene kunne opnå en international tyngde, der svarer til deres samlede størrelse. Landene ville i

fællesskab kunne blive repræsenteret i G20 og andre internationale fora. Men han gør ikke klart hvilken politik, der skulle føres der. I forvejen fylder de nordiske lande meget mere internationalt end deres beskedne størrelse skulle tilsige. Tilsammen er de nordiske lande i indbyggerantal ikke større end det tyske forbundsland Nordrhein-Westfalen, men fylder meget mere internationalt.

Wetterberg gemmer da også klogt til sidst i bogen sine overvejelser om de historiske vanskeligheder for en formel forbundsstat. For slet ikke at tale om, hvor hovedstaden skulle ligge. Det kræver ikke megen fantasi at forestille sig kampen mellem Stockholm der har haft succes med at markedsføre sig som 'Capital of Scandinavia', og København der ikke engang kan samle forstadskommunerne på Sjælland – end sige sin egen forvaltning – om noget som helst. Og det geografiske midtpunkt i det geografiske Norden fra Grønland i vest til Karelen (og Estland) i øst og Tórshavn på Færøerne har næppe mange chancer.

Nordeuropa ikke Norden

De nordiske stater demonstrerede i 1960'erne deres manglende evne til og interesse i at støtte nordisk kultur

og sprog. Behovet er større end nogensinde, siden de to nordiske multinationale stater Danmark og Sverige blev opdelt i nationale stater i 1809 og 1814. En opdelingsproces der i hvert fald for Danmarks vedkommende først er ført til ende, når Færøerne og Grønland har afgjort deres politiske fremtid.

Norden er spændende, mangfoldigt og en værdig opgave for kloge europæere i det område, som vi måske skulle kalde 'Nordeuropa' i stedet for det ideologisk belastede 'Norden'. Men 'Norden' som en særlig region eller blot en fast alliance i EU er der ikke megen grund til at forestille sig. Vi er europæiske lande på godt og ondt. Og i takt med at de andre lande i EU bliver relativt mindre og nærmer sig hinanden samtidig med, at de fastholder eller uddyber deres nationale særpræg, vil det særlige forhold mellem de nordiske lande formentlig tabe i betydning.

Men det hele begyndte i 1814, hvor den oldenborgske stat blev den største europæiske taber i napoleonskrigene.

Uffe Østergård er historiker og professor ved Copenhagen Business School (CPS). Medlem af Udenrigs' redaktionskomite. Forfatter til en stribe bøger, herunder 'Europas ansigter' og 'Europa'.

Lille krig med store konsekvenser

Ib Faurby

Fornemt dansk bidrag til den teoretiske litteratur om international politik med en systematisk analyse af den russisk-georgiske krig i 2008 og dens konsekvenser for den nye verdensorden

Hans Mouritzen and Anders Wivel: **Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War.** *Boulder and London: Lynne Rienner Publishers 2012, 223 s.*

Den russisk-georgiske krig i august 2008 varede kun fem dage. Den truede Georgiens eksistens som selvstændig stat, og de umiddelbare vestlige reaktioner var højlydte. Nogle kommentatorer mente, at krigen var et vendepunkt i international politik og begyndelsen på en ny kold krig mellem Rusland og Vesten.

Men der blev hurtigt stille. Hvor Georgien i tiden op til krigen havde stået højt på den internationale dagsorden, forsvandt landet i løbet af få måneder fra mediebildet, der nu blev domineret af den internationale finanskrise. USA og de øvrige vestlige lande affandt sig tilsyneladende

med, at Georgien som en del af Ruslands 'nære udland' lå i dets interessefelt. Der blev ikke længere talt om Georgien og Ukraine som kommende medlemmer af NATO.

I deres nye bog analyserer Hans Mouritzen fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Anders Wivel fra Københavns Universitets Institut for Statskundskab krigen og spørger:

- Hvorfor besluttede den georgiske ledelse at angribe Sydossetiens 'hovedstad', Tskhinvali, med fare for at fremprovokere et russisk modangreb, som Georgien ikke kunne modstå?
- Hvorfor fortsatte Rusland ikke angrebet, erobrede hele Georgien og afsatte det georgiske styre?
- Hvorfor 'svigtede' USA sin mest loyale ven, Georgien?
- Hvorfor var EU, der ønskede at

blive en global aktør, så splittet i holdningen til krigen?

- Hvorfor kunne det politisk splittede EU's formand, Frankrigs præsident Nicolas Sarkozy, formidle våbenhvile?
- Hvorfor reagerede staterne i Ruslands 'nære udland' og Kina så forsigtigt på krigen?

Men før forfatterne går i gang med den konkrete analyse af disse spørgsmål, diskuterer de, hvordan man skal forklare stateres udenrigspolitik. De skriver nok så beskedent, at deres formål ikke er at konstruere nye teorier, men at anvende teorier fra statskundskabsdisciplinen international politik. Ikke desto mindre er deres bog et af de mest betydningsfulde danske bidrag i mange år til fagets teoriudvikling. Den fortjener indgående anmeldelser i politologiske fagtidsskrifter, ikke mindst i amerikanske. Nærværende omtale vil kun kort referere de centrale elementer, der er nødvendige for at forstå bogens idé.

Systemet eller bureaukratiet

Mouritzen og Wivel tager udgangspunkt i den skelnen, der er udbredt i faglitteraturen, mellem på den ene side studiet af international politik (det internationale system) og på den anden side studiet af staternes udenrigspolitik. Det vigtigste værk i den første synsvinkel har længe været Kenneth Waltz' *Theory of International Politics* (1979). Waltz mener, at

det overordnede internationale politiske systems karakter (fx multipolaritet, som i den klassiske europæiske magtbalance, eller bipolaritet, som under den kolde krig) er den afgørende determinant for alle stateres udenrigspolitik. Unipolariteten efter afslutningen af den kolde krig med USA som den dominerende supermagt er ifølge Waltz ikke en længevarende tilstand, da andre magter vil forsøge at modbalancere den dominerende magt.

En indflydelsesrig repræsentant for den anden synsvinkel er Graham Allison, der i bogen *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971) præsenterede tre forskellige modeller til forklaring af stateres udenrigspolitik. Den første model ser staten som en rationel enhedsaktør (en 'black box'). De to andre (senere integreret i én model) lukker 'den sorte kasse' op og ser på interne organisatoriske og personrelaterede forklaringsfaktorer under betegnelsen 'bureaucratic politics'. Allisons modeller har haft stor pædagogisk betydning, fordi de illustrerer, at de valgte forklaringsmodeller får afgørende indflydelse på såvel, de spørgsmål forskerne stiller, som de svar, de får. Men Mouritzen og Wivel er ikke begejstrede for Allisons relativisme. De ønsker i stedet at integrere de forskellige faktorer i én sammenhængende, konsekvent forklaringsmodel.

De finder hverken Waltz' systemteori eller Allisons 'bureaucratic poli-

LITTERATUR

tics'-model tilstrækkelige til at forklare staters konkrete udenrigspolitik. De deler Waltz' (og andres) ønske om teorier, der 'forklarer meget med lidt'. Problemet er blot, at Waltz ikke forklarer ret meget, specielt ikke om små og mellemstore staters udenrigspolitik. Allison's problem er, at han forklarer lidt med alt for meget. Der er så mange og så forskellige forklaringsfaktorer, at der ikke bliver nogen entydig forklaring.

Forklaringer bør være interessante og så enkle som muligt, skriver Mouritzen og Wivel. Man bør koncentrere sig om 'interessante' forklaringer, der rækker ud over det triviale, ikke 'fuldstændige' forklaringer. Det betyder, at de ser bort fra mange detaljer, der ikke er afgørende for besvarelsen af de stillede spørgsmål.

Men til de interessante forklaringer mangler et afgørende niveau mellem det internationale system og staternes interne faktorer, nemlig det interstatslige (regionale) niveau. Mouritzen og Wivel er ikke ene om kritikken af Waltz' neorealisme og de forfattere, der som Allison lægger afgørende vægt på interne faktorer til forklaring af staters udenrigspolitik. De såkaldt neoklassiske realister, der har vundet stigende indflydelse i de seneste år, introducerer andre forklaringsfaktorer, men ikke nødvendigvis på en systematisk måde.

Dertil kommer, at de neoklassiske realister har arvet den 'geografiske

blindhed', dvs. den manglende forståelse for de geografiske forholds betydning, fra Waltz' neorealisme. Staterne er ikke (med et ofte anvendt billede) bevægelige kugler på det globale billardbord. De er fastlåst i deres geografiske position, og hver stat har sine, særlige geografiske omgivelser. Det er i forhold til magtbalancen i deres geografiske omgivelser, de først og fremmest fører udenrigspolitik.

Egentlig er det ikke noget banebrydende synspunkt, at en stats nære omgivelser er af betydning for dens udenrigspolitik. For det har vi jo altid vidst! Sagen er blot, at denne bevidsthed ikke er indgået i de teoretiske forklaringsmodeller. Det forsøgte Hans Mouritzen allerede i 1999 at råde bod på i bogen *At forklare international politik*.

Han argumenterede for, at den regionale magtbalance (eller 'omgivelsespolaritet') er af større betydning for de små og mellemstore staters udenrigspolitik end den globale polaritet. Det er denne tankegang, der videreudvikles i den foreliggende bog. Om en given stat modbalancerer den dominerende regionale stormagt afhænger af, om det er relevant, muligt og realistisk. Hvis ikke, vil staten i stedet 'bandwagon' med (dvs. støtte) den lokale stormagt.

Når Mouritzen og Wivel skal forklare en stats udenrigspolitik, begynder analysen på det internationale systems niveau. Hvis der her kan gives en tilfredsstillende forklaring på

statens adfærd, er analysen nået til vejs ende. Hvis der stadig er uforklarede spørgsmål tilbage, fortsætter analysen på det næste niveau, det interstatslige (eller regionale niveau). Kun i de tilfælde, hvor dette heller ikke leder til fyldestgørende resultater, bevæger man sig ned på det indenrigspolitiske niveau for at finde supplerende forklaringer.

Sådan gennemføres analyserne af forfatterens seks hovedspørgsmål til den russisk-georgiske krig og omverdenens reaktioner på den. Det er iflg. Mouritzen og Wivel kun den russiske politik, der kan forklares tilfredsstillende på systemniveau.

USA's og Kinas politik forklares som en kombination af systemniveau og det interstatslige niveau. Kun i fire tilfælde (Georgien, Tyskland, Sverige og Ukraine) er det nødvendigt at inddrage det indenrigspolitiske niveau for at nå til en tilfredsstillende forklaring. De øvrige 34 analyserede staters adfærd forklares tilfredsstillende på det mellemliggende, regionale niveau.

Misforståelse og fejlperception

Dette er ikke stedet for en nærmere gennemgang af de to forfatteres analyser, men blot nogle illustrationer uden bogens nuancer:

Det var Georgiens præsident Mikhail Saakasjvili, der fremprovokerede krigen med angrebet på Tskhinvali, Sydossetiens 'hovedstad' den 7. august om aftenen. Mouritzen og

Wivels omhyggelige kronologi dementerer påstanden om, at den russiske militære intervention kom først. De tilbageviser den pro-georgiske udlægning af begivenhedsforløbet i fx Ron Asmus' *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West* (2010).

Mouritzen og Wivel afviser også, at Saakasjvili skulle være faldet i en russisk fælde. Det kan ikke dokumenteres, og Rusland havde advaret Georgien mod et militært angreb. Nærværende anmelder har ikke desto mindre svært ved helt at opgive 'fælde-teorien' som et supplement til forståelse af Saakasjvilis handlinger. Den synes ikke nødvendigvis i strid med Mouritzen og Wivels analyse. Havde Ruslands 'krybende annektering' af Sydossetien (og Abkhasien) og de gensidige provokationer i Sydossetien ikke tvunget Saakasjvili op i den krog, hvor han traf den katastrofale beslutning?

Det georgiske angreb kan ifølge Mouritzen og Wivel hverken forklares ved hjælp af Waltz' systemteori eller ud fra den regionale magtbalance. Den afgørende forklaring finder de i den georgiske ledelses manglende informationer og fejlforklaring af Ruslands mulige reaktion. Saakasjvili og hans rådgivere undervurderede Ruslands militære styrke. (Rusland kunne jo ikke engang holde orden i sin egen del af Kaukasus). Og de overvurderede effekten af den modernisering, den georgiske hær havde gennemgået

LITTERATUR

med amerikansk bistand. Selvom USA havde advaret Saakasjvili mod at provokere Rusland og søge en militær løsning på forholdet til de to løsrivelsesregioner, så havde USA og andre vestlige lande på den anden side også forsøgt at overbevise georgierne om, at det nye Rusland ikke ville forsøge et storstilet angreb. Hverken USA eller Georgien havde forudset en begrænset russisk militær intervention. Og selvom Saakasjvili ikke forventede, at USA militært ville komme Georgien til undsætning, så troede han, at USA diplomatisk ville kunne afskrække en russisk militær intervention.

Medvirkende var ikke kun den georgiske efterretningstjenestes manglende viden, men også USA's manglende konkrete informationer om de russiske militære styrkers deployering på grund af de amerikanske spionsatelliters orientering mod Afghanistan og Pakistan.

Rusland og USA

Langt enklere er det at forklare Ruslands reaktion. Det kan iflg. forfatterne fuldt tilstrækkeligt gøres på det internationale systems niveau. Set fra Moskva var Georgiens angreb på Tskhianvali en amerikansk inspireret udfordring af Ruslands stormagtsstatus i almindelighed og særlige interesser i Sydkaukasus i særdeleshed. En succesrig reaktion ville være et skridt på vejen mod den multipolære verdensorden, som

Rusland ønskede skulle erstatte USA's unipolære dominans.

Af de reaktionsmuligheder, der stod til Ruslands rådighed, valgte man den begrænsede krig, en hurtig og massiv militær intervention, der ikke førte til erobring af (hele) Georgien eller indsætte et pro-russisk styre i Tbilisi, men 'vandt' Sydossetiens og Abkhasiens definitive løsrivelse. Når Rusland ikke gik videre, er forklaringen, at Rusland på få dage opnåede sit mål: at forsvare sin interessesfære i Sydkaukasus og forhindre georgisk (og ukrainsk) medlemskab af NATO. Med baser i løsrivelsesrepublikkerne ville Rusland være i stand til at gentage succesen, hvis det blev nødvendigt. Samtidig undgik man unødigt at provokere USA til en kraftigere reaktion.

Hvor den tilstrækkelige forklaring på Ruslands adfærd kan findes på systemniveau, kræver forklaringen af USA's forsigtige reaktion inddragelse af supplerende faktorer på det regionale niveau. Den geografiske faktor betød, at Rusland havde maksimal mulighed for magtprojektion i Georgien, mens det fjerne USA ikke havde tilsvarende muligheder.

USA (og dets allierede) ville under ingen omstændigheder risikere en militær konfrontation med Rusland og slet ikke i dette geografiske område. Dertil kom, at USA var militært overbebyrdet på grund af krigen i Irak og Afghanistan kombineret med ustabiliteten i Pakistan og den potentielle konflikt med Iran. USA's

eneste mulighed var at forsøge at stabilisere de skrøbelige sydkaukasiske stater, først og fremmest Georgien, ved hjælp af 'soft power', primært økonomisk bistand.

Det splittede EU

EU var splittet i holdningen til krigen. Mouritzen og Wivel kategoriserer EU-landene som henholdsvis 'traditionelle høge' (Storbritannien og Danmark), 'følelsesmæssige høge' (Polen, Estland, Letland og Litauen), 'nykonverterede høge' (Sverige og Finland), 'duer' (Tyskland, Norge, Portugal, Spanien, Irland, Belgien, Slovakiet, Slovenien og Grækenland). Endelig er der 'Ruslands-støtten', Italien. Frankrigs rolle som formidler af våbenhvilen omtales separat.

Man kan diskutere denne kategorisering og især betegnelsen 'følelsesmæssige høge'. Den forekommer ejendommeligt og ude af trit med bogens øvrige analytiske terminologi. Var disse landes reaktioner mere følelsesladede end de øvrige landes? Og havde ikke også disse lande historiske og særlige geopolitiske grunde til at reagere, som de gjorde?

Analysen af de enkelte EU-landenes reaktioner på krigen sker med udgangspunkt i de tre kriterier for afbalancering (relevans, mulighed og realisme), hvor styrke, geografi og økonomisk afhængighed indgår. Kun i to tilfælde, Tyskland og Sverige, finder forfatterne det nødven-

digt at inddrage interne faktorer. For Tysklands vedkommende havde den kollektive erindring om Anden Verdenskrig ført til en ikke-konfronterisk udenrigspolitik, hvortil kom taknemmelighed over, at Rusland havde muliggjort Tysklands samling, og endelig elitens holdning, at en svækket stormagt ikke skal trænges op i en krog, men integreres gennem *Einbindung*.

I det svenske tilfælde er det Carl Bildts magtfulde position i formuleringen af svensk udenrigspolitik og hans erfaringer fra Balkan, der er den supplerende forklaring på det indenrigspolitiske niveau. Men er ikke også Berlusconi's personlige holdning og indflydelse en del af forklaringen på, at Italien som det eneste EU-land støtter Rusland?

Men hvordan kunne det lykkes for dette splittede EU at formidle en våbenhvile mellem Rusland og Georgien? Formandskabslandet Frankrig havde ikke tidligere vist den større interesse for Sydkaukasus. Men USA's tilbageholdenhed i konflikten og uenigheden i NATO om politiken over for Georgien åbnede mulighed for en mere aktiv rolle for EU, der allerede med sin naboskabspolitik var engageret i Sydkaukasus. Der var mindre uenighed i EU om forholdet til Georgien, end der var i NATO om georgisk medlemskab af alliancen.

Det var denne situation, der gjorde det muligt for præsident Sarkozy at mægle. Det var, med Mouritzen

LITTERATUR

og Wivels ord, et 'rent held', at det var Frankrig, som altid havde ønsket en selvstændig udenrigspolitisk rolle for EU, der var formandskabsland under krisen.

Det nære udland – og Kina

Den sidste landegruppe er staterne i Ruslands 'nære udland' – og Kina, der lidt overraskende ikke får sit eget kapitel. Begrundelsen er, at disse landes reaktioner er ensartet forsigtig: alle støttede de en internationalisering af konflikten og præsident Sarkozys våbenhvileaftale. Ingen af dem kritiserede Ruslands adfærd, mens enkelte kritiserede Georgien. Til Ruslands fortrydelse var der imidlertid ingen af disse stater, der anerkendte Sydossetiens og Abkhasiens uafhængighed. Forklaringen på Kinas forsigtige adfærd er dog en ganske anden end forklaringerne på de øvrige landes reaktioner på krigen.

Baseret på Waltz' systemteori skulle man forvente, at alle disse lande ville støtte Rusland for at modbalancere USA's globale indflydelse. Men det gjorde de ikke. Derfor bevæger analysen sig et trin ned ad abstraktionsstigen til det regionale niveau. Her er det for staterne i 'det nære udland' Rusland, der er den regionale stormagt, hvis indflydelse i givet fald skulle balanceres, men det var ikke realistisk på grund af geografi kombineret med det asymmetriske styrkeforhold og økonomisk afhæn-

ghed. For Moldova var der desuden problemet med løsrivelsesregionen Transdnjestr, mens striden om Nagorno-Karabakh spillede en rolle både for Aserbajdsjan og for Ruslands allierede, Armenien. For de centralasiatiske tidligere sovjetrepublikker var det ikke muligt at afbalancere Rusland i samarbejde med Kina, der førte en forsigtig politik i konflikten.

Ukraines reaktion på den russisk-georgiske krig kan imidlertid ikke fuldt tilfredsstillende forklares på det mellemstatslige niveau. De politiske ledes indbyrdes modstridende tilkendegivelser om krigen var et udtryk for landets interne splittelse mellem den vestlige, vektororienterede del og den østlige og sydlige pro-russiske del samt de modsætninger i regeringskoalitionen, der siden førte til nederlaget for den Orange Revolution. Dertil kom uenigheden mellem den kommende præsident Viktor Janukovitj og Krims lokalparlament om halvøens forhold til Rusland.

Selvom Kina som den opstigende supermagt ifølge Waltz burde modbalancere USA, skete det ikke. Kinas holdning til den russisk-georgiske krig forklares som et kompromis mellem global og regional balance-ring. Entydig støtte til Rusland kunne styrke Ruslands rolle i Centralasien og skabe en uønsket præcedens for løsrivelsesbevægelser.

Mouritzen og Wivels analyse er nøgtern og teoretisk styret uden mo-

ralsk eller politisk stillingtagen. Deres konklusioner gælder kun i forhold til de spørgsmål, de har sat sig for at besvare. Men der er naturligvis andre interessante spørgsmål om Kaukasus, Rusland og alle de andre stater, der vil kræve andre analyser og føre til andre konklusioner om de pågældende landes politik.

De to forfattere finder ikke som visse andre analytikere, at spillet om kontrollen med olie- og gasrørledningerne i det sydkaukasisk-kaspiske område er afgørende for at forklare den russiske militære intervention. At krigen væsentligt styrkede Ruslands rolle i dette spil var ifølge forfatterne blot en 'sidegevinst'. Men det var ikke nogen uvæsentlig konsekvens af krigen – hverken for Sydkaukasus eller for Europas energisikkerhed.

Selvom Mouritzen og Wivel koncentrerer sig om de seks indledningsvis formulerede spørgsmål, så har bogen ikke desto mindre perspektiver, der rækker langt ud over de konkrete spørgsmål vedrørende den fem dage lange væbnede konflikt. Krigens forløb og de internationale reaktioner afslørede grundlæggende tendenser i det internationale system, der havde været på vej i længere tid. Den russiske militære indgriben i den georgisk-sydossetiske konflikt var den første russiske udfordring af den amerikanske verdensorden efter afslutningen af den kolde krig.

Det såkaldte 'reset' i det amerikansk-russiske forhold et halvt år senere var i realiteten en amerikansk indrømmelse af det nye status quo i Sydkaukasus. Sammen med finanskrisen, Kinas fortsat øgede stormagtsstatus og andre staters stigende internationale rolle illustrerede krigen, at det amerikanske hegemoni var slut og verden blevet multipolær, skriver Mouritzen og Wivel.

De har med denne bog ydet et af de sjældne danske bidrag til den internationale faglitteratur. Selvom enkelte dele af deres argumentation kan diskuteres, så er bogen forbillig klar i såvel teoridiskussionen som i den konkrete analyse. De faktuelle forhold er detaljeret dokumenteret i et omfattende noteapparat. I det hele taget er det imponerende så meget, der kan formidles på så (relativt) få sider.

Forhåbentlig vil bogen bidrage til at genindsætte *politik* i studiet af international politik i de dele af det politologiske fagmiljø, der de sidste 10-15 år er kørt af sporet i poststrukturalistisk begejstring. Det gælder ikke mindst den såkaldte *diskursanalyse*, der sjældent er andet end almindeligheder i esoterisk klædedragt og uden mulighed for at bringe de sagesløse studerende ny indsigt.

Ib Faurby er cand. scient. pol., tidligere chefkonsulent ved Forsvarsakademiet og medlem af Udenrigs' redaktionskomité.

Et land i krig (I)

Peter Viggo Jakobsen

Bogen er et partsindlæg, der vil bevise, at Danmark har været på vildspor de sidste 10 år

Lars Halskov og Jacob Svendsen: **Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde.** København, Politikens Forlag, 2012, 703 sider.

Et land i krig skabte bølger allerede inden den blev udgivet ved at danne grundlag for en forsidehistorie i *Politiken* om, at fem danske soldater var døde forgæves i Afghanistan, fordi Armadillo-basen først blev lukket længe efter, at den havde mistet sin militære betydning (Maltesen 2012). Historien udstiller på samme tid bogens styrke og svaghed. Beskrivelsen af processen omkring Armadillo-basens lukning bringer nye oplysninger frem, som ikke tidligere har været kendt i den brede offentlighed. Desværre er beskrivelsen ensidig og vinklet, så den understøtter forfatterens tese om, at basen udelukkende blev holdt i live af (utilstedelige) politiske og følelsesmæssige grunde. Fakta, som forfatterne kender, men som ikke passer med denne tese ignoreres. Det gælder eksempelvis det forhold, at den britiske brigade-

ledelse i Helmand i både 2009 og 2010 var imod at lukke basen (Jakobsen og Thruelsen 2011: 93, 97).

Der er naturligvis intet forkert ved at spidsvinkle et argument for at skabe opmærksomhed og debat om et vigtigt emne, hvilket er målet med denne bog. Det bliver imidlertid et problem, når forfatterne samtidig skriver, at de er ude i et helt andet ærinde, nemlig at afdække “de afgørende begivenheder hos politikerne, militærledelsen og soldaterne ved fronten, så læserne selv kan tage stilling til Danmarks deltagelse i krige”. De skriver endvidere, at de har forholdt sig kritisk til deres kilder, og at deres oplysninger er “kontrolleret, krydstjekket og sammenholdt med andre kilders beskrivelse af samme begivenhed” (Halskov og Svendsen 2012: 8). Hvis formålet er at afdække og fremlægge data, så læserne selv kan tage stilling til krige på et kvalificeret grundlag, som Lars Halskov har udtrykt det i et blogindlæg, fordrer det, at alle kendte relevante data lægges åbent og redegjort frem, og at man forholder sig

kritisk til alle kilder – også dem, som siger det, man gerne vil høre.

Det er ikke den fremgangsmåde, bogen anvender. I stedet lægger den fra land med det synspunkt, at det er et mysterium og en katastrofe af rang, at Danmark er gået fra at “være optaget af humanitære opgaver og FN-missioner til at være i front i offensive krige”, og at “et bredt spektrum af politikere fra begge fløje er begyndt at betragte militæret som et lige så almindeligt værktøj i den politiske værktøjskasse som ulands-hjælp og diplomati” (Ibid: 7).

Sat lidt på spidsen former bogen sig herefter som et forsøg på at underbygge den tese, at to ‘skurke’ – forsvarschef Jesper Helsø og statsminister Anders Fogh Rasmussen – bærer hovedansvaret for katastrofekursen. Førstnævnte fordi han i sin iver på at sikre forsvarets eksistensberettigelse af al magt konsekvent søgte at mase forsvaret frem i forreste frontlinje uden hensyntagen til omkostningerne (Ibid: 666). Sidstnævnte fordi han på grund af sine “primitive og firkantede forestillinger om international politik” (Mogens Lykketoft karakteristik som præsenteres uden kommentarer) og sin overbevisning om, at “det altid er i Danmarks interesse at give USA opbakning”, støtter de amerikanske krige i Afghanistan og Irak så meget som overhovedet muligt (Ibid: 92, 192, 666). Helten i bogens fremstilling er Mogens Lykketoft (S), som råber vagt i gevær gentagne gange og for-

gæves kæmper imod den stigende anvendelse af kampsoldater og specialstyrker (Ibid: 50, 56-57, 80, 201, 212, 431, 433).

Mens de synspunkter og tolkninger, som forfatterne er uenige i, udsættes for den annoncerede kildekritik, sker det ikke med de synspunkter, som flugter med deres egen tese. Et gennemgående tema i bogen er eksempelvis bestræbelsen på at forklare den høje politiske opbakning til krigen i Afghanistan med irrationelle motiver.

Bogen beskriver, hvordan Helle Thorning Smith og Pia Kjærsgaard bliver ‘følelsesmæssigt’ påvirket under et besøg i Helmand i november 2006, og det udlægges som forklaringen på, at de herefter bakker op om missionen. Tolkningen hviler dog på et spinkelt kildegrundlag, idet forfatterne ikke talt med de to hovedpersoner og kun har det fra anden hånd. Hertil kommer, at de lader Holger K. Nielsen (SF), en politisk modstander, som end ikke var med på turen, fælde dom over, hvad turen kom til at betyde for Socialdemokraterne og Dansk Folkepartis videre håndtering af Afghanistan (Ibid: 435-436). At Socialdemokraternes og Dansk Folkepartis Afghanistan politik skal forklares med irrationelle, følelsesmæssige motiver forekommer lidet sandsynligt.

I hvert fald er det let at finde en alternativ rationel politisk forklaring. Dansk Folkeparti udgjorde som bekendt det parlamentariske

LITTERATUR

grundlag for Fogh/Løkke Rasmussen-regeringerne, og så delte Dansk Folkeparti desuden regeringens synspunkt, at islamisk-inspireret terrorisme skulle bekæmpes med militær magt, og at Danmark skulle give USA maksimal støtte – det dokumenteres fint i bogen (Ibid: 87-88). Socialdemokraterne havde, da det begyndte at stramme til i Afghanistan, travlt med at signalere regeringsduelighed og ønskede ikke gøre sig sårbar over for den fodnote-kritik, som de altid får i hovedet fra blå blok, hvis de begynder at sætte spørgsmålstejn ved NATOs og USA's politik. At SF kraftigt nedtonede sin kritik af Afghanistan og indgik i forsvarsforliget af 2009 skyldes nok også mere, at SF gerne ville i regering, og mindre at Holger K. Nielsen også blev følelsesmæssigt berørt under et Helmand besøg i 2009 (Ibid: 524).

Tvivlsomt hovedargument

Man kan også med udgangspunkt i bogens egne oplysninger sætte spørgsmålstejn ved dens hovedargument om, at de ansvarlige politikere og generaler famlede i blinde. Ja, julleflyvningen til Afghanistan i 2001 viste, at Flyvevåbnet bevægede sig ud i ukendt terræn og måtte improvisere. Ja, der var løbende problemer med manglende uddannelse og materiel. Og ja, efterretningerne var meget mangelfulde, da danskerne blev indsat i Helmand provinsen.

Men bogens gennemgang af perioden viser også, at politikerne holdt fast, når konsekvenserne af deres handlinger blev synlige. Efter de hårde kampe i Musa Qala i august 2006, var der ingen, som var i tvivl om, at missionen ville blive farlig og koste menneskeliv. Alligevel holdt et bredt flertal i Folketinget fast i operationen. Det blev det ved med, også selvom tabene voksede. De politikere, der havde sagt A, sagde også B og C på tidspunkter, hvor de var fuldt bevidste om prisen.

På samme måde viste Forsvaret også evne til at lære af sine fejl og tilpasse doktriner og operationsmåder. Det flyvevåben, der var klar til at føre an i bombningerne over Libyen i marts 2011, kun 57 timer efter at FN havde givet grønt lys for brug af militærmagt (Jakobsen og Møller 2012: 114), var et helt andet end det, der satte kursen mod Afghanistan midt i en julefrokost i 2001. Politikere og generaler, der holder fast og tilpasser politikken til udviklingen på jorden i missionsområderne og i storpolitikken, famler for mig at se ikke i blinde. De gør op med sig selv, at den valgte kurs er rigtig og prisen værd.

Det er forfatterne dybt uenige i, men det betyder jo ikke, at disse politikere og generaler famler i blinde.

Bogen er med andre ord et partsindlæg. Den forsøger at føre bevis for, at Danmark har været på vildspor de sidste 10 år, og slutter med en bøn om, at danske politikere nu

vil besinde sig og vende tilbage til de gode gamle dage, hvor Danmark koncentrerede sig om konfliktforebyggelse og fredelig konfliktløsning og overlod det til andre at bruge militær magt offensivt (Halskov og Svendsen 2012: 672-73). Forfatterne ligger dermed på linje med Paul Villeneuve som længe og vedholdende har fremført samme synspunkt i den danske debat (fx Villeneuve 2012).

Afdækning af omkostningerne

Gennem sin systematiske afdækning af de omkostninger, som den danske krigsdeltagelse har haft, leverer bogen et vigtigt bidrag til diskussionen om, hvorvidt det militære instrument også fremover skal have en fremtrædende rolle i Danmarks aktivistiske udenrigspolitik, når de danske kamptropper har forladt Afghanistan ved udgangen af 2014.

Det ville imidlertid have tjent forfatterne til ære, om de havde tonet rent flag fra starten fremfor at påstå, at de selv vil lade læserne tage stilling. Forfatterne har helt ret, når de i slutningen af bogen skriver at “[d]er er brug for en nøgtern analyse af de ti års krig i især Afghanistan og Irak” (Halskov og Svendsen 2012: 666). Den analyse leverer bogen ikke, og det er en skam. Den kunne, qua det store materiale den gennemgår, have placeret sig som det hovedværk, alle fremtidige analyser af Danmarks engagement i Irak og Afghanistan måtte forholde sig til.

Dermed ikke sagt, at bogen ikke er værd at læse. Det er den. Den kaster nyt lys over Danmarks krigsdeltagelse. Det gælder oplysningerne om, at Anders Fogh Rasmussen allerede i 2001 var klar til at sende danske specialstyrker i krig i Afghanistan med et snævert flertal bestående af regeringens og Dansk Folkepartis stemmer (Ibid: 86), beskrivelsen af den dramatiske juleflyvning, som bringer danske jægere soldater til Afghanistan i 2001 (Ibid: 101-107), og forsvarrets forslag om at Danmark kunne stille en bataljon til rådighed for briterne i forbindelse med invasionen af Irak (Ibid: 168-169).

Der er dog langt mellem snapserne. Hvis man har læst flere af de øvrige bøger, der er udkommet om krigene, eller har fulgt med i mediedækningen i de store dagblade, vil størstedelen af bogen fremstå som en gentagelse af kendt stof. Bogens gennemgang af Irakkrigen bygger i høj grad på et sammenkog af Kaae og Nissens *Vejen til Irak* og Bjerre, Larsen og Stougaards *Blindt ind i Basra*. Analysen af Danmarks problemer med at håndtere fanger i Irak i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtigelser læner sig meget op af *Informations* dækning, og der lånes også meget fra Hundevadts, *I morgen angriber vi igen*, Ulslevs *De danske tigre*, og Woodwardes *Bush at War* og *Obamas Wars*. Siderne 214-216 minder til forveksling om Brøndum (2004). Hvis man som forsker havde lånt så meget fra en anden

LITTERATUR

kilde uden at angive det direkte, havde man fået ørerne i maskinen. Men der gælder åbenbart andre regler for 'journalistiske' bøger.

Alt det genbrug taget i betragtning er bogen for lang. Frem for at opbygge bogen kronologisk uden nogen klart gennemskuelig logik for, hvordan de mange begivenheder er udvalgt (de er langt fra 'afgørende' alle sammen), ville bogen have stået sig bedre ved en mere fokuseret tilgang. Forfatterne kunne med fordel have gået i dybden med en række emner, som de fandt særligt vedkommende.

Emner, der berøres i bogen men som skriger på en dyberegående analyse er: 1) den store politiske og folkelige opbakning til krigene, der klart overstiger det, man ser i andre lande, 2) hvordan skiftende danske regeringer har evnet at fastholde denne opbakning, 3) Forsvarsministeriets energiske bestræbelser på at undgå at pådrage sig et juridisk ansvar for fanger i Irak og Afghanistan, og 4) hvorvidt den danske presse har været for ukritisk i sin dækning af krigene. Det kunne have bidraget til en kortere, klarere og måske mere overbevisende bog.

Hvis man gerne vil have en kort, samlet og balanceret gennemgang af Danmarks krigsdeltagelse i perioden 1990-2011 er Hans Branners *I krig igen* et bedre alternativ.

Peter Viggo Jakobsen, lektor, ph.d., Institut for Strategi, Forsvarsakademiet.

Litteratur

Bjerre, M, Larsen, J og Stougaard, KE (2008) *Blindt ind i Basra*. Gyldendal.

Branner, Hans (2011) *I krig igen. Danmark og de nye krige 1990-2011*. Columbus

Brøndum, C (2004) Generalens længste dag. *Berlingske*, 11. april. Tilgængelig på: <http://www.b.dk/danmark/generalens-laengste-dag>

Hundevadt, K (2008) *I morgen angriber vi igen*. Jyllands-Postens Forlag.

Jakobsen, PV og Møller, KJ (2012)

Good News: Libya and the Danish Way of War i Hvidt, N og Mouritzen H (red)

Danish Foreign Policy Yearbook 2012. Danish Institute for International Studies.

Jakobsen, PV og Thruelsen PD (2011)

Clear, Hold, Train: Denmark's Military Operations in Helmand 2006-2010 i Hvidt, N og Mouritzen H (red) *Danish Foreign Policy Yearbook 2011*. Danish Institute for International Studies.

Johannesen, LU (2008) *De danske tigre: Med livet som indsats i Afghanistan*. Gyldendal.

Kaae, M og Nissen, J (2008) *Vejen til Irak*. Gads Forlag.

Maltesen, B (2012) Søren Gade og forsvarets top nægtede at lukke basen Armadillo, selv om den havde mistet sin militære betydning. Imens døde flere soldater ved basen. *Politiken*, 19. april.

Villaume, P (2012) Danmarks rolle er som diplomatisk stifinder. *Politiken*, 22. juni.

Woodward, B (2003) *Bush at War* (Simon & Schuster).

Woodward, B (2010) *Obama's Wars* (Simon & Schuster).

Et land i krig (II)

Tonny Brems Knudsen

Bogens fundamentale lære er ikke, at det militære instrument skal lægges på hylden, men at grundlaget skal være i orden og i overensstemmelse med basale internationale principper

Lars Halskov og Jacob Svendsen: **Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde.** København, Politikens Forlag, 2012. 703 sider.

Det erklærede formål med *Et land i krig* er at “fortælle den store historie om Danmark i krig”, samt at give svar på, hvordan det gik til, at Danmark “gik fra at være optaget af humanitære opgaver og FN-missioner til at være i front i offensive krige” (s. 7). Den målsætning lever bogen også op til. Læseren får den store historie om dansk krigsdeltagelse i perioden 2001 til 2011 med fokus på ‘krigen mod terror’ og krigene i Afghanistan og Irak samt afslutningsvis den humanitære intervention i Libyen i 2011.

Som forfatterne selv skriver i forordet, er der tale om en journalistisk bog, og det har selvfølgelig nogle konsekvenser. Den videnskabelige genres løbende og præcise

kildehenvisninger er fraværende, og forfatterne bliver til tider fanget mellem ønsket om at lægge tingene objektivt og nøgternt frem og ønsket om at afdække skyggesiden af Danmarks militære engagement (s. 8), herunder fejltagelser der kan henføres til Danmarks i udgangspunktet begrænsede erfaringer som krigsførende land.

Til gengæld er bogen med dens vekslende skildringer af centrale internationale begivenheder, vanskelige politiske og militære beslutninger, og personlige beretninger og omkostninger afgjort spændende læsning. Man får en alsidig, men sammenhængende fortælling om dansk krigsdeltagelse i denne periode, man får et godt indtryk af de dilemmaer, som de politiske og militære beslutningstagere på højere og lavere niveauer har stået overfor, og man kommer ofte meget tæt på både beslutninger og kamphandlinger.

LITTERATUR

Selvom der er oplysninger og betragtninger, der er nye for offentligheden – fx overvejelserne om at stille med flere hundrede kampsoldater til invasionen af Irak (s.168-171) – er det meste kendt stof, dvs. begivenheder, oplysninger og overvejelser, der har været fremme før. Men der er tale om vigtige emner og spørgsmål, som fortjener yderligere offentlig debat såvel som politisk eftertænksomhed. Det er det bogen lægger op til, og det er det bogen inviterer til, dels fordi det er dens ærinde, dels fordi også dens egne fremstillinger og budskaber naturligt nok kan diskuteres. Det gælder også for de tre emner, som tages op nedenfor, nemlig vurderingen af Danmarks militære aktivisme over tid, den danske deltagelse i den kontroversielle Irak-krig, og dansk udenrigspolitik efter den humanitære intervention i Libyen.

Danmarks militære aktivisme

Bogens fortjeneste er blandt andet, at den afdækker krigens militære og politiske dilemmaer samt de menneskelige omkostninger. Man får også fornemmelsen af, hvor let man kan komme galt af sted, når man vælger de militære midler. Her er bogens samlede budskab, trods dens polemiske undertitel og flere kritiske afsnit, ikke først og fremmest, at lige netop Danmark er kommet galt af sted, men snarere at meget kan og vil gå galt, når man kaster sig ud i

militær magtanvendelse. Det viser bogens afdækning af, hvordan gode planer har lidt skibsbrud for de koalitioner som helhed, som Danmark har været en del af i Afghanistan og Irak. Der er også sympati og respekt i beskrivelserne af, hvordan danske soldater har udholdt voldsomt pres og smertelige tab i fx forsvaret af Musa Qala i Afghanistan (kapitel 10) – et forsvar som angiveligt gjorde et dybt indtryk på beslutningstagerne på tværs af de politiske skel (421-422). Endvidere beskrives det, hvordan danske beslutningstagere og soldater hele tiden har søgt at finde på nye veje frem i operationerne i Afghanistan og Irak, selv om billedet ofte har været et skridt frem og to tilbage.

Mere kritisk rettes lyset i grufulde beskrivelser mod nedværdigende behandling og tortur af fanger i forbindelse med krigen i Irak og Afghanistan, en behandling som Danmarks nærmeste allierede havde ansvaret for, men som Danmark næsten uundgåeligt blev fedtet ind i. Derfor kan det være fristende at konkludere, at Danmark står sig bedst ved at holde sig fra de militære midler, og det er også et af bogens implicite og eksplicite budskaber (fx s. 666-670 og 672-673).

Danmarks militære aktivisme bør dog vurderes i et længere og bredere perspektiv. Forfatterne er opmærksomme på de danske militære engagementer i 1990'erne (fx s. 63-66), men bogen kæder først og

fremmest Danmarks militære aktivisme sammen med Bush-regeringens 'krig mod terror' og Fogh-regeringens stærke og næsten kompromisløse opslutning bag denne (fx s. 66-67, 76-77, 221-225, 666-670).

Men Danmarks militære aktivisme startede allerede kort efter Murens fald i 1989 med dansk deltagelse i krigen om Kuwait. Bidraget var militært beskedent (korvetten Olfert Fisher), men politisk betydningsfuldt, og det blev under skiftende regeringer til højre og venstre for midten fulgt op af danske militære bidrag i blandt andet Kroatien, Bosnien og Kosovo op gennem 1990'erne. Dansk forsvar deltog således tilbagevendende i kamphandlinger som led i den såkaldte aktive internationalisme: Forsvar af international fred og sikkerhed, herunder truede befolkningsgrupper, baseret på folkeretten og typisk med klart FN-mandat (dog ikke i Kosovo).

Aktiv amerikanisme

Med de militære bidrag i Afghanistan og særligt Irak blev der i det efterfølgende årti ganske rigtigt tale om en decideret krigsdeltagelse, som tilmed var mere omfattende, langstrakt og tabsgivende. Men det afgørende skifte fra og med 2001 var måske ikke så meget brugen af de militære midler som led i dansk udenrigspolitik, men mere de ændrede formål og det ændrede grundlag: Sat på spidsen en ændring fra

deltagelse i humanitær intervention på basis af FN og folkeretten til en deltagelse i 'krigen mod terror' på basis af venskabet med USA og de dertilhørende frihedsværdier. Eller mere polemisk: Fra aktiv internationalisme til aktiv terrorbekæmpelse eller aktiv amerikanisme.

Dette kan naturligvis ikke siges uden forbehold. Krigen mod terror rummede også elementer af internationalisme, herunder humanitære og demokratiske ambitioner samt statsopbygning i både Afghanistan og Irak, og disse elementer var givetvis også vigtige for de partier, der stod bag de danske engagementer. Tilsvarende var samarbejdet med USA og opbakningen til det amerikanske lederskab fremtrædende elementer under 1990'ernes aktive internationalisme. Men der skete en tydelig ændring i stødretningen for den danske udenrigspolitik og den militære aktivismes placering heri efter 11. september.

Det fremgår også af bogen, fx i dækningen af den borgerlige regerings interne diskussioner af, hvorvidt en FN-autorisering af angrebet på Irak i 2003 var nødvendig eller ønskelig (kapitel 4), og i de implicitte og eksplicitte opfordringer til at overveje en dansk tilbagevenden til en mere diplomatisk, humanitær og fredsbevarede aktivisme (fx s. 670-673). Grundlaget for krigen i Afghanistan og især Irak bliver således diskuteret og behørigt problematiseret, men det afsluttende indtryk af

LITTERATUR

bogen er alligevel, at det i højere grad er det militære instrument i sig selv end det bagvedliggende politiske formål, der sættes til debat.

Dansk militær aktivisme har efterhånden lange linjer i dansk udenrigspolitik, og grundlaget har i forskellige situationer være mere eller mindre overbevisende, i hvert fald folkeretligt, ligesom resultaterne. Militære midler kan være velvalgte eller det modsatte; det afhænger af situationen og grundlaget. Så det store spørgsmål er måske ikke, om det militære instrument skal være i værktøjskassen for dansk udenrigspolitik, men mere hvad stødretningen skal være for denne udenrigspolitik, og hvad militære midler eventuelt kan bidrage med i den konkrete situation.

Irak-krigens tvivlsomme grundlag

Irak-krigens grundlag har været genstand for analyser og debatter, lige siden det blev klart, at USA overvejede at føre krigen mod terror videre fra Afghanistan til Irak, selv om der i 2002 og 2003 ikke var indikationer på, at landet udgjorde nogen klar eller akut trussel mod den internationale fred og sikkerhed.

Bogen bidrager alligevel på dette punkt, ikke mindst i det centrale kapitel 4. Dels med et sammenhængende billede af den internationale situation, FN-resolutionerne og våbeninspektørernes arbejde, de amerikansk-britiske overvejelser og den

danske beslutningsproces. Dels med et sæt centrale spørgsmål, som den danske offentlighed og de politiske beslutningstagere ikke kan komme uden om at se på igen:

Hvad betyder det for vurderingen af Irak-krigen, at beslutningen om at angribe var udgangspunktet, mens begrundelsen for krigen var en udfordring, som USA, Storbritannien og Danmark måtte løse bedst muligt? Hvad betyder det for vurderingen af krigen, at FN's våbeninspektion blev bragt til ophør af angrebet, netop som det så ud til, at inspektørerne var tæt på at frikende Irak for besiddelse af de påståede masseødelæggelsesvåben? Hvordan kan man fra dansk side hævde, at den danske deltagelse skete for FN's skyld, og for at sikre håndhævelsen af FN's resolutioner, når FN's generalsekretær Kofi Annan udtalte, at et angreb på Irak ikke ville være i overensstemmelse med FN-pagten? Hvad betyder det for vurderingen af krigen, at et overvældende flertal i FN's Sikkerhedsråd (nærmere bestemt 11 ud af 15 lande) signalerede, at de ikke ville stemme for den indirekte bemyndigelse af et angreb på Irak, som ledende medlemmer af koalitionen cirkulerede op til angrebet på Irak, for derefter at trække den tilbage igen?

Disse centrale spørgsmål (og flere til) rejser bogen på overbevisende måde, selv om de ikke er nye. Til gengæld går bogen ikke så langt som den kunne i kritikken af det of-

ficielle danske beslutningsgrundlag. Beslutningsforslaget B-118 omtales ofte som lidt af en genistreg, eftersom det ikke baserer sig på de irakiske masseødelæggelsesvåben, som aldrig blev fundet. Dertil siger forfatterne korrekt, at masseødelæggelsesvåben spillede en central rolle i den danske regerings generelle argumentation. Men der er også flere store problemer ved beslutningsforslagets bærende argument om, at Danmark gik i krig for at håndhæve FN's resolutioner. Herunder at de pågældende resolutioner netop handlede om, at Irak ikke måtte besidde masseødelæggelsesvåben!

Pointen, og her er anmelderens formentlig sammenfaldende med bogens, er ikke, at Irak-krigens grundlag slet ikke kan diskuteres, for det kan det. Fx er spørgsmålet om, hvad demokratier stiller op med de værste diktaturer, en reel politisk diskussion værd. Men der kommer ikke noget godt ud af at dække et politisk-ideologisk krigsgrundlag ind under FN-resolutioner, FN-procedurer, FN-udtalelser og folkeretlige grundregler, som reelt taler imod krig frem for det modsatte.

Libyen: Tilbage til 1990'erne?

Bogens sidste kapitel før efterskriften handler om Libyen – 'den uventede krig'. Dækningen er i sig selv nuanceret og udmærket, men den giver ikke for alvor anledning til en genovervejelse af Danmarks militære

aktivisme eller de lange linjer i dansk udenrigspolitik siden Murens fald. Efterskriften formes i høj grad af engagementerne i Afghanistan og Irak, samt den skiftende internationale kontekst: Et presset USA, der er tilbageholdende med militære engagementer, og som vil fortsætte 'krigen mod terror' med mere højteknologiske midler, herunder droneangreb.

Konklusionen bliver derfor, at de store krige mod terror er ovre – det er formentlig både rigtigt og udmærket – og at dansk aktivisme må finde nye veje, selv om den nye regering foreløbig holder fast i den forrige ideal om aktivisme, herunder også militær aktivisme (s. 672-673).

At der må findes nye veje for dansk aktivisme er givetvis også rigtigt, men den humanitære intervention i Libyen, det arabiske forår og den internationale udvikling kan også støtte en argumentation om, at den danske udenrigspolitik på en række punkter slet og ret er på vej tilbage til 1990'erne: Udviklingsbistand, fredsbevarelse, humanitære interventioner, statsbygning, opbygning af internationale institutioner og en international retsorden vil være på både det internationale samfunds og Vestens dagsorden, og hermed også på den danske.

Visse ting, herunder militære interventioner, bliver sværere bl.a. grundet ikke-vestlige stormagters voksende krav om indflydelse og reel vetoret, men behovet for at en-

LITTERATUR

gagere sig i det internationale samfund, herunder fra tid til anden med militære midler, forsvinder ikke. Der vil i sådanne tilfælde være udsigt til FN-mandat bag danske militære engagementer, både af nationale og internationale grunde. Men det vil ikke forhindre alle de andre udfordringer ved krigsførelse og militær magtanvendelse, som beskrives så udmærket i *Et land i krig*.

Den mest fundamentale lære af denne bog, samt af godt 20 års

dansk aktivisme, er for undertegnede ikke, at det militære instrument skal lægges på hylden, ej heller at krigens problemstillinger kan løses, selv om der kan handles på tidligere erfaringer, men at grundlaget i hvert fald skal være i orden og i overensstemmelse med basale internationale principper.

Tonny Brems Knudsen er lektor i international politik ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Krigens folkeret

Henrik Døcker

Klart og detaljerigt overblik over alle væsentlige begreber i krigens folkeret

Ove Bring og Anna Körlof-Askholt:
Folkrätt i krig, kris och fredsoptioner, Nordstedts Juridik AB,
Stockholm 2011, 343 sider.

Det er måske ikke gået helt op for alle: Men en række vestlige lande er eller har nylig altså været i krig, ikke på den 'gammeldags' måde for at vinde territorium, eller fordi man er blevet angrebet, men som deltager i en intervention – som fx i Afghanistan, Irak eller Libyen. Det har i flere tilfælde vist sig vanskeligt at hitte rede i, hvad folkeretten havde at sige om denne og hin situation. Rigtig nyttigt er det derfor at stikke næsen ned i denne svenske bog om folkeretten i krig, kriser og fredsoptioner, hvis forfattere er hhv. pensioneret folkeretsprofessor og folkeretskyndig forsker ved SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).

Folkeretten kan, som forfatterne udtrykker det, kaldes en primitiv retsorden, som befinder sig i et tidligt udviklingsstadium, men med vis-

se 'avancerede indslag'. Men virker de da, de folkeretlige normer, traktaterne, de internationale organisationers vedtagelser? Når man nu ikke har noget internationalt 'politi' og ofte ikke nogen international domstol til at sikre overholdelsen?

Forfatterne peger først (1) på staternes ønske om reciprok behandling. Man kunne som eksempel – når dette nu her handler om krigens folkeret – tage behandling af krigsfanger, altså inden for et felt, hvor ingen domstol umiddelbart vil dømme for brud på Geneve-konventionerne, lad os sige i forbindelse med en afhøring. Man behandler ikke fjendens soldater meget brutalt af frygt for en gengældelse fra fjendens side over for ens egne soldater.

Dernæst (2) har staterne en vis respekt/frygt for den internationale opinion eller FN, og endelig frygter de (3): Risikoen for represalier eller sanktioner.

Krigens folkeret er blevet genstand for adskillige bøger i de senere år, herunder også fra danske juri-

LITTERATUR

ster som Peter Vedel Kessing og Anders Henriksen, og alle sagkyndige på området vil ikke være enige i alt, hvad nu Bring og Körlof-Askholt fremfører. Som de ser det kan 'krigens love' siges at omfatte tre adskilte regelkomplekser: 1) humanitær ret, 2) neutralitetsret og 3) okkupationsret. Det første kompleks omfatter, hvad der måske oftest er fokus på i verdensoffentligheden: Regler for krigsførelse som sådan og regler om beskyttelse af krigens ofre.

Det er værd at bemærke, at ordet krig reelt er forladt af folkeretsjuristerne, det findes end ikke som opslagsord i adskillige folkeretsbøger. Det hele begyndte med, at begrebet krigserklæring så at sige gik af mode. I virkeligheden skete det kort efter Første Verdenskrig, at stater gik til angreb på andre stater uden en sådan erklæring, og de fire Røde Kors-Geneve-konventioner af 1949 kom da også til at afspejle dette.

Det almindeligvis benyttede udtryk er blevet væbnet konflikt, som så yderligere har den 'fordel', at det lader det stå åbent, om der er tale om en international konflikt eller en borgerkrig. Da nutidens borgerkrige i flere tilfælde er blevet 'forsynet' med en intervention udefra fra et eller flere lande, som er kommet en part i borgerkrigen til undsætning (som til eksempel Libyen), er overgangen mellem de to typer krig blevet udflydende. Man kan også sige, at forskellen mellem dem er blevet mindre.

Det begyndte i Haag

Den moderne krigsfolkeret kan siges at være undfanget af den første Haag-konference i 1899, indkaldt på russisk initiativ med nedrustning på dagsordenen: Rusland var opskræmt af en betydelig oprustning i Prøjsen. Konferencen indskrev sig i historien, fordi de 26 deltagende stater (og deriblandt Danmark) bl. a. enedes om at forbyde de såkaldte dum-dum-kugler, opkaldt efter Dam Dama, den by nær Calcutta i Britisk Indien, hvor disse kugler, som deformedes i menneskekroppen, blev fremstillet. Læger, der havde forsøgt at operere soldater, som var såret af kuglerne, havde protesteret voldsomt mod dem. Det kan tilføjes, at forbuddet internationalt kun gælder for militære styrker og altså formelt ikke politiet.

Siden hen kom forbud mod gift og forgiftede våben eller våben, som forårsagede unødigt stor lidelse. Tysklands brug af forskellige gasarter i Første Verdenskrig kom imidlertid til at kræve 100.000 dødsofre, men i alt 1,3 mio. blev angrebet af gasserne, og mange pådrog sig livsvarige lidelser. Trods senere tiders forbud mod brug af gas eller bakteriologiske våben skulle vi i nutiden opleve et eksempel på benyttelse af sarin og klorgas, nemlig da Iraks diktator Saddam Hussein i 1998 gik til angreb på den kurdiske befolkning i den irakiske by Halabja, hvorved 5000 mennesker omkom. Det

skyldtes USA's daværende frygt for Iran som et væsentligt større onde end Irak, at denne forbrydelse ikke blev mødt med voldsomme sanktioner fra USA's side – noget bogen ikke kommer ind på. Læs: Samantha Power: *A problem from Hell – America and the Age of Genocide*, (New York 2003).

Bogen redegør i mange detaljer for alle nutidens konventioner til fremme af nedrustningen og for at humanisere krigsførelsen ved forbud mod kemiske våben, fragmentationsbomber, anti-personelminer, klyngevåben mv. Bogen medtager fortjenstfuldt oplysning om, at der i dag skønnes at være spredt omkring 100 mio. landminer over i alt 70 stater. De i så henseende hårdest ramte lande er Afghanistan, Angola, Bosnien-Hercegovina, Cambodja, Irak, Kuwait, Mocambique, Somalia og Vestsahara. Det kan tilføjes, at FN og en række vestlige stater er engageret i minerydning af betydeligt omfang.

Fredsbevarende – og fredsskabende

Det interessante ved FN's fredsbevarende operationer – lige fra udsendelse af ubevæbnede observatører til egentlige fredsstyrker, der kun må bruge deres våben i selvforsvar – er, at de ikke er nævnt i FN-pagten. Enhver vidste i 1945, at afslutningen på Anden Verdenskrig og FN's oprettelse på ingen måde sikrede freden. Alene den forestående afvikling af en række historie-tunge euro-

pæiske magters kolonier frembød faresignaler. Denne bog kommer ikke ind på det, men det fremgår af tilkendegivelser fra officiel amerikansk side allerede under krigen, at USA imødeså en sådan udvikling. FN's første medvirken til at forebygge eller mindske væbnet konflikt var, da en undersøgelseskommission i 1947 blev udsendt til Indonesien, hvis befolkning havde iværksat en guerilla-krig for at slippe fri af Holland.

Så fulgte Mellemøsten (Israels fødsel) og Indien (Kashmir) – og ingen af disse to områder kan siges at være faldet til ro. Bogen sætter ikke tal på det hidtidige antal FN-operationer, men det kan tilføjes, at de andrager 64 alt iberegnet. Disse missioner er tænkt som midlertidige, og mandaterne fornys ofte kun med et halvt år ad gangen. En del har været svært sejlivede – den på Cypern (for at hindre græsk- og tyrk-cyprioterne i atter at gribe til fjendtligheder) har således været der siden 1964.

Interessant er, at de traditionelt fredsbevarende styrker i Bosnien-Hercegovina også blev fredsskabende i og med konfliktens eskalering. FN-styrken UNPROFOR kunne dermed ikke undgå at blive part i konflikten mellem serbiske styrker og den bosniakiske befolkning, noget FN ellers havde forsøgt at undgå, siden det i 1960 blev involveret i den daværende borgerkrig i det netop uafhængige Congo. Bring har i en

LITTERATUR

tidligere bog *Internationell våldsanvändning och folkrätt* (Stockholm 2006) redegjort nærmere for FN-fredsstyrkers almindelige opgaver og for FN-Sikkerhedsrådets rolle i forbindelse med en del internationale interventioner samt nyeste tids terrorbekæmpelse.

De udsendte styrker skal overholde menneskerettighederne. Det fremgår af et par domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som er faldet efter bogens udgivelse, at Storbritannien kunne holdes ansvarlig (og dermed erstatningspligtig over for de efterladte) for, at britiske styrker i Irak under et natligt raid affyrede dødelige skud mod nogle iraker. Det samme var tilfældet for Frankrig i Kosovo, hvor nogle dertil udsendte soldater holdtes ansvarlige for en sprængning af en forsager, som forvoldte en drengs død. Internationale organisationer så som FN eller NATO nyder immunitet og kan ikke holdes ansvarlige, eftersom de ikke er 'part' eller 'signatarmagt' til internationale ansvars-pålæggende traktater.

Okkupation i forskellige former

Begrebet besættelse eller okkupation har ikke været indgående behandlet i alle folkeretslæreboeger. Faktisk kan man lede forgæves efter det i diverse indeks. Her fastslås det indledningsvis, at en okkupation – så at sige pr. definition – er en midlertidig militær magtovertagelse. Det

kan måske synes selvfølgelig, men godt at få fastslået, så at sige med 'juridiske syvtommersøm': Okkupa-tionsmagten har ansvaret for civilbe-folkningen i det besatte område. Så-vel Tyskland som Sovjetunionen overflyttede under Anden Verdens-krig mange mennesker fra besatte fremmede områder til sig selv. Okkupa-tionsmagter skal også sørge for for-sørgelse af befolkningerne i de besatte områder – det kom USA og Storbritannien således til at føle i Irak.

Emnet forekommer mig at være en kende mere indviklet, end de to svenske forfattere fremstiller det under deres opregning af diverse eksisterende konventioner, herunder Geneve-konventionerne. Vigtigt er det at forstå, at en okkupation er ensbetydende med en fortsat krigs-tilstand – eller, om man vil, en til-stand af væbnet konflikt, som altså kan give okkupanten ret til interne-ring af civile uden striks iagttagelse af, hvad der i engelsk ret kaldes *habeas corpus*, i dansk terminologi 'grundlovsforhør', altså ved tilbageholdelse af folk et krav om, at de fremstilles for en dommer inden ud-løbet af 24 timer. Dernæst er der jo tilfælde af, hvad man kunne kalde 'fredelig besættelse', så som udsen-delsen af ca. 30.000 tyrkiske soldater til Nordcypern – de kom oprindeligt efter anmodning fra nordcyprioter-ne, og siden er deres tilstedeværelse blevet sanktioneret af den regering, der blev dannet efter en løsrivelse

fra republikken Cypren. Her er den tyrk-cypriotiske befolkning på Nordcypren så kommet i karambolage med den øvrige verden (undtagen Tyrkiet), eftersom både FN og Europarådet har erklæret denne løsrivelse for folkeretsstridig.

Med sin tilstedeværelse (som godt nok har antaget karakter af at være permanent) har Tyrkiet imidlertid aldrig været på Cypren i erobringøjemed. Spørgsmålet er så ladet med politik, at de folkeretskyndige ikke vil røre det med en ildtang, så man må tilgive de to svenske forfattere, at de heller ikke tager det op. Taiwans dannelse som stat – efter Chiang Kai-sheks prætention om at repræsentere hele Kina i 1978 blev brudt – kan vel også kaldes mere end ekstraordinær, men denne stat (så lidt som Nordcypren medlem af FN) sættes der mærkværdigvis aldrig spørgsmålstejn ved.

Bring og Körlof-Askholt bringer ikke her Israels okkupation af Vestbredden (Vestjordanlandet) ind i billedet, men Bring har i et andet betydeligt værk *De mänskliga rättigheternas väg – genom historien og litteraturen*, (Stockholm, 2011), fastslået, at Israel, uanset om det nu handlede i selvforsvar eller gik til angreb, da Seksdageskrigen brød ud i 1967, for længst skulle have have afsluttet denne besættelse. Alene fordi den

er blevet permanent, er den ulovlig. Og for nu at gå i nogle folkeretlige detaljer, så må en okkuperationsmagt efter den 4. Geneve (Røde Kors)-konventions art. 49 ikke overflytte sin egen befolkning (her: de israelske bosættere) til et okkuperet område. Fremdeles bør en besættelsesmagt – efter art. 55 i det såkaldte Landkrisreglement (til 4. Haagkonvention af 1907) – beskytte værdien af sådan noget som landbrug og alene betragte sig som en administrator af den fremmede ejendom.

Dette strejftog gennem en meget betydelig materie, mange regler og udlægninger af disse – og også en del gode eksempler på eklatant overtrædelse af dem – giver stof til megen eftertanke. De sætter den krigeriske nutidshistorie i et mangeartet perspektiv og giver noget af forklaringen på, hvorfor fx dansk militær har haft det rigtig svært i mange situationer i Irak, når indsatsreglerne (rules of engagement) ikke har været klare nok, eller de udsendte ikke var fortrolige nok med dem.

Alt sammen svært beklageligt i disse unaturlige situationer, hvor mennesker fra vor verdensdel skal udkæmpe andres krige i fjerne lande.

Henrik Døcker er journalist og forfatter med speciale i menneskerettigheder.

Bognoter

Berger, Peter: **Man Hunt: The Ten-year Search for bin Laden – from 9/11 to Abbottabad.** *Crown 2012, 384 s.* Osama bin Ladens sidste ord var formentlig “Du skal ikke tænde lyset”, som han sagde til en af sine koner, da amerikanske elitesoldater trængte ind i hans skjulested i Abbottabad i Pakistan. Det fremgår af den grundigt researchede bog om den 10 år lange jagt på al-Qaedas leder. Omkring en halv milliard dollar kom jagten til at koste, men det var en forbavsende lille gruppe, som gennemførte aktionen, der førte til likvidering af bin Laden. De opererede i stor usikkerhed. Nogle vurderede, at der kun var 40 procents chance for, at bin Laden var i bygningen, andre mente op til 80 procent. Berger har talt med mange af menneskejægerne, og den tidligere tv-journalist har udviklet sig til en af de mest pålidelige inden for den omfattende al-Qaeda forskning.

Bogason, Peter: **Koldkrigerens hemmelighed – Roman,** *Snorres Forlag 2012, 293 s.*

Handlingen i romanen udspiller sig primært i et særdeles realistisk skildret torpedobådsmiljø i nogle år før og efter 1970; men med skildringer af specielt DDR's spionage i Danmark og af Forsvarets Efterretningstjenestes indsats og med sidelys på presse og politik trækkes der tråde

op gennem 1980'ernes fodnotestagsmål til en dramatisk afslutning i 2002 og et efterspil i 2008. Krumtappen i plottet er en helt usandsynligt indviklet og mislykket overdragelse af vigtige militære oplysninger fra en DDR-agent til en anden. Denne urimelighed rokker dog ikke ved, at bogen giver et letlæst og troværdigt billede af Den Kolde Krigs sidste 20 år som de oplevedes i forsvaret. Det er også grunden til, at vi undtagelsesvis har valgt at omtale en roman i *Udenrigs'* bogsektion.

Busch, Mikael: **Knud og Vera. Et stasi-drama.** *Peoples Press 2012, 350 s.* ISBN: 9788770557122

Knud er dansker og Vera er tysker. De elskede angiveligt hinanden, men han spionerede imod hende for Stasi. En debatprovokerende bog om det ultimative forræderi. Vera Wollenberger opdager i 1991, at hun i årevis er blevet forrådt af sin mand, den danskfødte digter Knud. Siden parrets første romance i 1980 har han fungeret som hemmelig meddeler for DDR's sikkerhedstjeneste, Stasi. Han har spioneret og konspireret og givet Stasi et forsprog i kampen mod Vera og hendes allierede blandt DDR's systemkritikere. Nu skal vi vel skilles, er Knuds lakoniske reaktion, da han to år efter Murens fald bliver konfronteret med fortidens synder.

Bogen er en dokumentarisk beretning om grænseløst bedrag og helt almindeligt dobbeltliv i overvågningsstaten DDR. Gennem interviews og aktindsigt i Stasis arkiver rekonstruerer Mikael Busch, hvordan Knud Wollenberger som ung lader sig indrullere i Stasi og snart demonstrerer sit talent for agentvirksomhed i Østberlins diplomatmiljø, inden han i 1980'erne bliver tilknyttet sikkerhedstjenestens nøgleafdeling XX, der bekæmper den indre opposition. Her yder Knud mod honorar en vital indsats i det vaklende regimes bestræbelse på at undertrykke dets indre fjender. Bogen dokumenterer Knud Wollenbergers agentvirksomhed akt for akt, men indrammer også skæbnefortællingen om Knud og Vera i et portræt af et orwellsk samfund, hvor professionelt angiveri blev en norm.

Gram-Skjoldager, Karen: **Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939.** *Museum Tusulanums Forlag, København 2012, 539 s.*

Karen Gram-Skjoldager påviser hvordan den internationalistiske tænkning nåede de liberale danske fredsbevægelser i 1880'erne og fik en fremtrædende plads i dansk udenrigspolitik frem til Anden Verdenskrig. Hun nuancerer den udbredte opfattelse, at dansk udenrigspolitik i første halvdel af det 20. århundrede var passiv og tilpasningsorienteret ved at udforske Danmarks politik i

bl.a. Folkeforbundet. Dansk udenrigspolitik frem til Anden Verdenskrig var ifølge Karen Gram-Skjoldager kendetegnet ved et komplekst samspil mellem langsigtede idealistiske målsætninger på den ene side og stærke tilpasningsorienterede hensyn på den anden. Bogen tegner også et nyt, nuanceret portræt af den radikale udenrigsminister Peter Munch.

Haslam, Jonathan: **Russia's Cold War. From the October Revolution to the Fall of the Wall.** *New Haven and London: Yale University Press, 2011, 523 s.*

Haslam, professor i internationale relationers historie i Cambridge og en veteran i udforskningen af sovjetisk historie, giver en meget grundig og forfriskende analyse af den kolde krigs tilblivelse og udvikling helt frem til dens afslutning med Murens fald og foreningen af Tyskland. Han sidestiller Stalins pres på Tyrkiet og Iran med dennes manøvrer mod Danmark: den sovjetiske besættelse af Bornholm i 1945-46. Det understreger, at Danmark befandt sig i en åben historisk situation med afslutningen på den tyske besættelse. Det var med andre ord ikke uden sværdslag, at Sovjetunionen overlod Danmark til de vestlige stormagter. Stalin var fræk nok til efter få dages sovjetisk krigsførelse mod japanerne at forlange plads ved højbordet ved Japans kapitulation. Da han blev nægtet det og måtte indse, at USA havde

fat i den lange ende, svarede han få år efter med Koreakrigen. Haslam bruger ord som 'risky' og 'gamble' om Stalins vilje til at trodse vestmagterne – tænk også på Berlinblokaden 1948-49. Haslam har en opsigtsvækkende tolkning af Afghanistan som en art fælde, som USA lokkede Sovjetunionen i. I konklusionen drøfter han de modstridende tolkninger af den kolde krig og forklarer sit valg af titlen *Russia's Cold War*. Stalin var ifølge Haslam en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for den kolde krig mellem Vesten og den bolsjevikiske rådunion. Dramaet begyndte i 1917 med Oktoberrevolutionen, der bragte et fanatisk regime til magten, hvis tropper så snart de satte foden på udenlandsk jord systematisk ødelagde det repræsentative demokrati og det marked, der var dets økonomiske grundlag.

Holland, Tom: **In the Shadow of the Sword: The Birth of Islam and the Rise of the Global Arab Empire.**

Doubleday 2012, 544 s. ISBN-13: 978-0385531351

Bogen behandler den sene antik frem til 600 og viser, hvordan islam udviklede sig op til omkring år 800. Det meste af bogen er en introduktion til og historisk overblik over islams forhistorie. Sidste tredjedel ser på islams rødder. Forfatteren er åbenlyst skeptisk omkring historien om Mekka. Han tror ikke, at profeten Muhammed nogensinde satte

sine ben der. Bogen er fremhævet af anmeldere for sin enorme mængde af fakta om islams oprindelse og som introduktion til den sene antik, især den persiske.

Lewis, Bernard og Buntzie Ellis Churchill: **Notes on a Century: Reflections of a Middle East.** *Viking Adult 2012, 400 s. ISBN: 978-0670023530*

Den 95-årige Mellemøstenhistoriker Bernard Lewis genkalder personlige hændelser set i historiens lys og reflekterer over det at være jøde og over historikerprofessionen. Han tager en række personlige opgør, bl.a. med Mellemøstenkommentatoren Edward Said. Han genoplever 1930'ernes Europa, arbejdet for britisk efterretningstjeneste under Anden Verdenskrig, en akademiske karriere, hvor han flytter til Princeton USA og Golfkrigene, fulgt af 9/11. Bogen er en blanding af memoarer, noter, politiske essays og strøtanker om Mellemøstens historier, krydret med forfatterens favoritanekdoter fra et liv som fortrolig og rådgiver for politiske leder. En meget anderledes bog end hans akademiske udgivelser, men også fyldt med analyser.

Nielsen, Jørgen Steen: **Den store omstilling. Fra systemkrise til grøn økonomi.** *Informations Forlag 2012, 222 s. ISBN: 9788775143627*

Den økonomiske krise er langt fra kun økonomisk. At den i høj grad

også er social og politisk, giver denne bog et fint overblik over. Den bør få rigtig mange læsere, herunder de mange, der ser det som en gåde, at Danmark og store dele af Europa stadig er dækket af mørke økonomiske skyer og venter økonomisk gråvejrs de næste tre-fire år. Traditionelle økonomer har forsøgt at bibringe forbrugere optimisme, så de bruger mere, og forudset, at opsvinget snart, meget snart, er på vej. På en klar og overbevisende måde beskriver Jørgen Steen Nielsen, at vi er vidner til en dybere systemkrise, hvor en række forbundne globale kriser – for finanserne, for klimaet, for råstofferne og for fødevarerne – spiller selvforstærkende sammen og alle afspejler, at den globale økonomi er i færd med at overskride sine naturgivne grænser.

Nielsen, Svend Roed og Jacob Graves Sørensen: **Brasilien – en ny stormagt.** *Columbus, København 2012, 160 s.*

I forordet angives, at anledningen til at skrive bogen har været Brasiliens ny rolle som stormagt. I første kapitel gennemgås de store træk i Brasiliens historie, fra 'opdagelsen' år 1500 til Cardoso-regeringernes reformarbejde 1995-2003. I de næste kapitler kommer forfatterne vejen rundt i de fire samfundsfaglige områder: Politologi, økonomi, sociologi og international politik. Disse kapitler beskæftiger sig primært med Lula-perioden 2003-2011 og

det første år af Dilma Vana Rousseffs præsidentperiode. Alle afsnit er spækket med figurer og tabeller, som giver et hurtigt overblik over stoffet. Bogen henvender sig i første række til elever på samfundsfag A-niveau i det almene gymnasium og studerende på de videregående uddannelsers introduktionsniveau. Af samme grund har forfatterne lagt vægt på at præsentere en række obligatoriske samfundsfaglige teorier og begreber inden for de fire områder. Men bogen kan med udbytte læses af enhver med kommercielle eller politiske interesser i Brasilien.

Piscot, Patrick: **Flugten fra Utøya.**

Haase & Søns Forlag 2012, 128 s.

Hold mig i hånden, ligegyldigt hvad der sker, siger den 18-årige dansker Patrick til veninden, da de har set en mand i politiuniform skyde en 17-årig pige på klos hold på øen Utøya. "Utøya er det sikreste sted at være i Norge lige nu", beroliges de unge på socialdemokratisk ungdoms sommerlejr med efter bombe-sprængningen i Oslos centrum, som Piscot minder om i bogen. Bogen bringer ikke meget nyt om den gennemanalyserede begivenhed. Men historien er levende og godt fortalt om den dramatiske flugt fra øen i en gammel jolle. Og blandt de sigende detaljer er, at da Patrick nogen tid efter får udleveret sine ting fra det efterladte telt: "På tasken hænger der en lap med et nummer, mit navn og påskriften 'lever'".

Robers, Nobert: **Joachim Gauck – Vom Paster zum Präsidenten – Die Biografie.** Koehler & Ameland 2012, s. ISBN: 9783733803889

Joachim Gauck blev valgt til Tysklands præsident 18. marts 2012. Biografien er skrevet i tæt samarbejde med Gauck. Manden fra Rostock, som blev Tysklands statsoverhoved, var aktiv i borgerrets- og demokratibevægelsen i DDR, hvilket han har fået adskillige internationale priser for. Nobert behandler også kritikken af Gauscks udnævnelse til præsident.

Romney, Mitt: **Tro på Amerika. Et forsvar for den amerikanske storhed.** Informations Forlag 2012, 464 s. Oversat af Morten Visby. ISBN:978-87-7514-367-2

Amerikas måske kommende republikanske præsident skildrer i denne bog sit syn på USA's rolle i verden. Han argumenterer for, at et stærkt og magtfuldt USA er nødvendigt for amerikanerne og resten af verden. Nye magtcentre som Kina og Rusland er blomstret op og radikal islam fortsætter med at udgøre en fare mange steder i verden. Ved at trække på historien viser Romney, hvordan USA på flere områder har mistet fremdrift. Det gælder fx inden for produktionen, som længe har været dalende; uddannelsessystemet, som længe ikke har uddannet nok højtspecialiserede professionelle; den finansielle sektor, hvis skadelige praksis førte til den aktuel-

le krise, som er blevet mødt med nedskæringer og afgiftsforhøjelser. USA har brug for fornyelse, understreger Romney: Nye ideer, som kan genskabe den amerikanske styrke. Han foreslår en række enkle løsninger for at genopbygge industrien, skabe arbejdspladser, forbedre uddannelsessystem og genopbygge et militærvæsen, der er nedslidt efter mange års konstant krigsførelse.

Schalamow, Warlam. **Die Auferweckung der Lärche.** Oversat fra russisk af Gabriele Lopold. Marthes & Seitz 2012, 664 s.

4. bind af fortællinger fra straffelejren Kolyma i den nordlige russiske tajga, hvor fanger arbejdede ude hele året, undertiden i minus 50 graders kulde. Værket består af i alt 155 personlige historier. Det er siden 2007 udkommet i nu fire bind. Hver af fortællingerne handler om en lille detalje eller hændelse i det enorme stalinistiske lejrssystem. Eksempelvis en lille historie om tre badedage om ugen for hver fange. Det er "sanitetsstedets direkte tjenstlige pligt". Fangerne blev om aftenen ført til badstuen "efter mange timers arbejde i frost, da alle deres tanker og håb var koncentreret om at komme tilbage og spise og så sove". Forfatteren var i sin ungdom begejstret for kommunismen, og selv efter 16 år i straffelejr kaldte han Sovjetunionen sit land. Han døde på en anstalt for sindslidende i 1982. Schalamow begyndte i hemmelighed at skrive

på værket i sit andet år som fange, hvor han arbejdede som medicinsk assistent på et feltlazaret. Han skrev på værket i 20 år.

Schmidt, D. og S. Heilman: **Aussenpolitik und Aussenwirtschaft der Volksrepublik Kina.** *Springer VS 2012, 201 s.*

Vesten er ved at vænne sig til, at Kina sætter stadig større stempler på det 21. århundrede og både europæere og amerikanere søger at indstille sig på, at vægten forskubbes i verden til fordel for Kina. USA's Barack Obama har vist det med sin nye vending mod Asien. De to Kina-forskere ved Trier Universitet giver flere overraskende svar på udfordringen. Kina er mere kompliceret end det umiddelbart opfattes. Det opruster kraftigt, men bestræber sig (endnu) ikke på global magt. Det vogter mimoseagtigt over, at det vises respekt, men holder sig tilbage med at tage ansvar. "At opretholde indre stabilitet og det Kommunistiske Partis magt, sikring af territorial integritet (Taiwan, Tibet) og konsolidering af den økonomiske udvikling", er alt sammen meget vigtigere for Beijing end at "forsøge at præsentere sig som ansvarfuld stormagt, der er parat til samarbejde".

Schøler Kjær, Helle (red.): **Egypten på vej mod demokrati. Arbejdsmarkedets betydning for det Arabiske Forår.** *Informations Forlag 2012, 144 s. ill. i farve. ISBN:978-87-7514-355-9*

Forud for oprøret på Tahrir-pladsen i den egyptiske hovedstad Kairo gik flere års strejker i hele landet. Det fortsætter, for arbejderne har stadig ikke fået forbedret deres løn- og arbejdsvilkår. Nu er kampen taget til, for demokrati er ikke muligt uden en radikal omfordeling af samfundskagen. Bogen beskriver kampen for demokrati og ytringsfrihed, set fra fagbevægelsen. Op mod 40 procent lever for en tier om dagen eller mindre. En ny fagbevægelse forsøger at vinde fodfæste i Egypten. Imod sig har den både den gamle fagbevægelse, der støttede Mubarak-regimet, det magtfulde militær og Det Muslimske Broderskab. Bidragydere: Pernille Bramming, *Weekendavisen*, Lasse Ellegaard, *Information*, Eva Plesner, bosat i Kairo, Henrik Vistisen, kultursociologi, Helen Hajjaj, tidligere Dansk-Egyptisk Dialoginstitutt i Kairo og Wafaa Osama, Ulandssekretariatet i Kairo.

Shadid, Anthony: **House of Stone.** *Houghton, Mifflin Harcourt 2012, 311 s.*

New York Times' Mellemøstenkorrespondent døde i foråret, og verden mistede dermed en af de bedste formidlere og fortolkere af Mellemøsten. Han var, som *Politikens* Mellemøstenkorrespondent, Marcus Rubin, skrev "med et udtryk på jiddisch – et mench", der tilførte sine historier medmenneskelighed. Han efterlod sig den meget personlige bog

House of Stone. Titlen henviser til et fornemt hus, som hans oldefar byggede i landsbyen Marjayoun i det sydlige Libanon. Shadid dækker krigen med Israel i 2006 fra Beirut og beslutter sig for at tage til Marjayoun, hvor Israel kæmper mod Hizbollah. Oldefaderens hus står der, men ramt af et israelsk raket. Han beslutter at bringe huset tilbage til fortidens storhed. Det giver ham anledning til både at fortælle familiens og Libanons historie. Bogen fortæller om længslen efter fortidens Mellemøsten og især tiden, før Israel eksisterede.

Spencer, Robert: **Did Muhammad Exist? An Inquiry into Islams Obscure Origin.** *Intercollegiate Studies Institute 2012, 254. s. ISBN:978-1610170611*

Forfatteren er direktør for Jihad Watch, en international organisation, der overvåger islamisk fundamentalisme, og forfatter til 12 bøger,

heraf flere bestsellere om islam og Muhammed. I denne bog gransker han kritiske islamforskere, der har sat spørgsmålstegn ved den almindelige fremstilling af Muhammeds karriere. Spencer skriver i bogens indledning: "Med denne bog ønsker jeg ikke at afsløre nyt. I stedet vil jeg gøre et større publikum opmærksom på en stribe forskere, der vovede at undersøge, hvad de til rådighed stående historiske data afdækker om den kanoniserede fortælling om islams oprindelse". Spencer stiller frygtløst det kætterske spørgsmål: Eksisterede Muhammed? "Muhammad optræder faktisk kun fire gange i koranen". Spencer forsøger et reality-tjek for Muhammed i både ahadith (livshistorier) og Sira (biografi). Muhammeds første biografskriver, Ibn Ishaq, skrev først "mindst 125 år efter hans protagonists død" og alle følgende biografier er baseret på Ishaqs.

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. Som medlem kan optages enhver, hvis medlemskab skønnes gavnligt for Selskabets formål. Institutioner og virksomheder kan optages som kollektive medlemmer.

Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed
Kronprins Frederik

Selskabets æresmedlem

Uffe Ellemann-Jensen

Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,
arkitekt, p.hd.
Victoria Bernstorff, *B.A.*
Ingelise Bogason, *cand.mag.*
Michael Ehrenreich, *redaktør*
Uffe Ellemann-Jensen,
tidl. minister
Peter Foss, *formand Foss A/S, civ.ing.*
Lykke Friis, *MF, Selskabets formand*
Troels Frøling, *generalsekretær*

Christian Herskind,

adm. direktør, cand. jur.

Kjeld Hillingsø, *generalløjtnant*

Zubair Butt Hussain, *cand.polit.*

Anne Knudsen, *chefredaktør, dr.phil.*

Suzanne B. D. Lassen

Steen Langebæk, *landsretssagfører*

Anna Libak, *journalist*

Mogens Lykketoft, *MF,*

Folketingets formand

Samuel Magid, *cand.jur.*

Siegfried Matlok, *chefredaktør*

Ida Nicolaisen, *seniorforsker*

Herbert Pundik, *journalist*

Mikkel Vedby Rasmussen, *professor*

Vibeke Sperling, *journalist*

Niels Thygesen, *professor, dr.polit.*

Selskabets bibliotek

er et specialbibliotek inden for udenrigs- og international politik i bred forstand med begrænset offentlig adgang.

Bibliotekets samlinger omfatter

- Danske og udenlandske tidsskrifter
- Diverse håndbøger og bibliografier.

Besøg efter aftale på tlf. 3314 8886.

udenrigs

67. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer april, august og december

Redaktionen af dette nummer sluttet 05.08.2012

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

www.udenrigs.dk

Redaktion

Vibeke Sperling (ansvarshavende)

Brita Vibeke Andersen

Redaktionskomité

Ib Faurby

Nanna Hvidt

Anne Knudsen

Anna Libak

Mette Skak

Anna von Sperling

Martin Selsøe Sørensen

Frede Vestergaard

Uffe Østergård

Direktion

Klaus Carsten Pedersen

Sekretariat

Brita Vibeke Andersen

Produktion

Skagen Bogtrykkeri og Rounborgs grafiske hus

Omslagsill.: Per Marquard Otzen

ISSN 1395-3818