

UDENRIGS

Tema: FN-pagten 70 år

Fra COP15 til COP21

Atomaftalen med Iran

Anmeldelser: Dansk udenrigspolitik, Vietnam og Rusland




FOTO: UN i Azerbaijan.



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

Fra redaktionen	1
Klumme: Holdes EU sammen af regler eller følelser? Martin Selsøe Sørensen	2
TEMA	
FN-pagten 70 år: Tid til en version 2.0? Carsten Stauer	5
Responsibility to Protect: Fra folkeret til politisk værktøj, Anders Henriksen	13
Rusland og FN, Flemming Splidsboel Hansen	19
Kina og 'the Responsibility to Protect', Peter Melgaard & Liselotte Odgaard	27
Hvorfor skal Danmark stå skoleret for FN? Jonas Christoffersen	35
COP 21: Kan Paris levere varen? Connie Hedegaard	41
BAGGRUND	
Retsforbeholdet før og nu, Poul Skytte Christoffersen	50
Atomaftale frem for mere krig, Anders Jerichow	57
Atomvåben fortsat en reel trussel, John Kierulf	65
Fra lige til ulige sikkerhed i Europa, Mette Skak	69
Pirateri i Vestafrika, Johannes Riber Nordby	77
LITTERATUR	
Anmeldelse: Den forandrede verden, Leif Davidsen	81
Anmeldelse: Der var engang en krig - i Vietnam, Erik Beukel	86
Anmeldelse: Russiske drømme, Charlotte Flindt Pedersen	91
Anmeldelse: Den postmoderne medievirkelighed i Rusland, Mette Skak	95
Bognoter	98



Fra redaktionen

I dette nummer stiller vi skarpt på de Forenede Nationer, der siden organisationens etablering i 1945 har været en hjørnesten i dansk udenrigspolitik. Ambassadør Carsten Staur ser på udviklingen af FN for at svare på, om det er lykkedes FN at opfylde sit grundlæggende formål som beskrevet i FN-pagten. Anders Henriksen ser nærmere på doktrinen Responsibility to Protect (R2P), vedtaget i 2005, samt normens folkeretlige forankring. Flemming Splidsboel stiller ind på Ruslands deltagelse i FN og specifikt Ruslands anvendelse af R2P. Peter Melgaard og Liselotte Odgaard kigger på Kina og dennes defensive og statscentrerede fortolkning af R2P. Sidst i temaet beskriver Jonas Christoffersen, hvordan menneskerettigheder holdt op med kun at være på den danske udenrigspolitiske dagsorden, men også fik indenrigspolitisk relevans. Og Connie Hedegaard fortæller om betydningen af forandringer i den globale dynamik fra COP15 til COP21 for de globale klimaforhandlingerne og perspektiverne for COP21 i Paris i december 2015.

I baggrundssektionen forklarer Poul Skytte Christoffersen, hvorfor udviklingen af det retslige samarbejde i EU betyder, at Danmark må tage stilling til retsforbeholdet. Anders Jerichow gør os klogere på atomaftalen med Iran og de regionale implikationer og John Kierulf giver en status for den atomare nedrustning. Mette Skak har skrevet om Helsinki-aftalerne i 40-året for deres tiltrædelse, og Johannes Riber Nordby om pirateri i Vestafrika.

Fire bøger anmeldes: Rasmus Mariager: *Danmark og verden efter den kolde krig*; Niels Bjerre-Poulsen: *Vietnamkrigen. En International Historie 1945-1975*; Vibeke Sperling: *Russernes Drømme. Om det nye Ruslands selvforståelse - og Vestens misforståelser* og Peter Pomerantsev: *Nothing is true and everything is possible. Adventures in Modern Russia*.

Endelig skal vi henlede opmærksomheden på Udenrigsministeriets og Det Udenrigspolitiske Selskabs artikelkonkurrence, der i år handler om Arktis – og rigsfællesskabets strategiske interesser i Arktis. Læs meget mere om emnet, betingelserne og deadline i annoncen på side 103!

God læselyst!

Klumme: Holdes EU sammen af regler eller følelser?

Af Martin Selsøe Sørensen

Sommerens eurokrise blottede Nord- og Sydeuropas vidt forskellige syn på, hvad EU er. Tyskland fik ret, men kun i første omgang. Med nye advarselsslamper over græsk økonomi dette efterår er anden runde så småt ved at tegne sig.

En ting, der gik igen på gaderne i Athen under sommerens eurokrise, var troen på, at hvis bare grækerne råbte højt nok, ville Europa vågne. Ikke bare vågne og forstå at kravene om besparelser og reformer var urimelige og uretfærdige, men også vågne til erkendelsen af, at der er behov for en helt ny social kontrakt i unionen.

Grækere så Athens gader som epicentret hvorfra et revolutionært opgør med teknokratvældet i Bruxelles og Frankfurt (Centralbankens hovedsæde) ville udgå og bølge tværs gennem Europa fra det sydøstligste hjørne. Ingen burde være i tvivl om, at Europa, som vi kender det, var ved at gå til, hvis ikke grækerne som kanarieflugten i kulminen sang til advarsel.

Men Europa vågnede ikke. Eller det vil sige Nordeuropa vågnede ikke. For italienerne, spaniere og mange franskmænd var lutter øren og fulde af sympati over for grækerne, der med lukkede banker og sti-

gende rater for arbejdsløshed og selvmord fik krisens hårdeste medfart. Den slags kunne jo sagtens brede sig langs Middelhavet til de andre eurokriseramte nationer. Det og måske i højere grad den fælles følelse af, at familien og individerne er vigtigere end staten, fik Sydeuropa til at rykke sammen med grækerne, der i den sammenhæng er familie.

Når grækere og andre sydeuropæere ikke synes, de har det store at takke staterne for, er det måske forståeligt. Den græske stat har de seneste 30 år udviklet sig til en åben buffet for generationer af kleptokrater, der har forsynet sig selv og deres støtter med lukrative stillinger og privilegier på bekostning af statskasse og EU-kasser.

Væk er også deres medborgeres tro på, at det betaler sig at gøre sine umage eller bare betale sin skat. Skatteunddragere har haft det nemt takket være statens hjælpeløse uduelighed udi at registrere og ligner sine borgere. Op til parlamentsvalg lader mange for eksempel være med at betale skatter og afgifter, fordi de håber, at nye og mere lempeligere politikere vil komme til magten efter valget. Det slipper de af sted med. Til gengæld leverer staten også kun

Martin Selsøe Sørensen er journalist, siden 2006 bosat i Istanbul som korrespondent for først Information og nu Politiken. Han er foredragsholder og arrangerer også kurser for blandt andre journalister og højskoler.

få og ofte dårlige services til sine borgere, og det slipper dén af sted med, men på bekostning af tillid og troværdighed.

I sådan en verden holder man sammen i sin familie, og hjælper den først og sidst, hvilket både kompenserer for statens svigt og er med til at fremme nepotisme og korrupsion, men det sidste er en anden snak.

Selv om det aldrig så særlig lyst ud for den ønskede revolutions udbredelse fra et græsk arnested til Nord-og Vesteuropa, førte den græske regering sig henover sommeren frem som om det gjorde.

Ved topmøde efter topmøde trak grækerne tiden ud og benyttede mediernes interesse og vælgernes åndenød til at holde saftige ideologiske taler. De henrykkede nogle, men faldt ellers på temmelig gold jord hos den tyske og andre nord-europæiske regeringer.

For over for de sydeuropæiske følelser og kald på medfølelse stod særligt de hollandske, tyske og finske regeringer med stive blikke på deadlines og hænderne i fast greb om unionens love og regler.

Fra vælgere og iagttagere begyndte mange analyser af den græske situation med ordene: "De må jo forstå..." og fortsatte med, at man ikke kan være med i EU uden at følge reglerne, overholde deadlines, være disciplineret osv. osv., for det er sådan EU hænger sammen set med nord-europæiske øjne. Uden systemer og respekt for regler, ingen union. Hvis ikke alle overholder aftaler altid, ramler det hele sammen.

Men helt anderledes ser det ud for sydeuropæerne: Uden solidaritet og empa-

ti mellem mennesker, ingen union. Hvis ikke der er plads til at gøre undtagelser og hjælpe folk i krise, ramler det hele sammen.

Om nogen har mere ret end andre er umuligt at afgøre, men krisen afslørede to meget forskellige ejerskaber til det fælles projekt.

På kort sigt var det den strenge tysk-ledede sparepolitik og regelrespekt, der vandt. Men det er langt fra sikkert, at den sejr er det sidste ord i sagen.

Allerede så småt i løbet af efteråret er det blevet klart, at Grækenland ikke til fulde lever op til forventningerne i sommerens aftaler. En låneudbetaling, der skulle være lavet i oktober, er udskudt, fordi Athen ikke i tilstrækkelig grad har leveret de lovede politiske reformer. Det er ikke en katastrofe for Grækenland hverken politisk eller økonomisk, men et alvorligt tegn på, at der stadig er en ko på isen i forhold til græsk økonomi.

Selv om venstrefløjsregeringen nu for første gang har egne underskrifter på dokumenterne og ikke som før blot arvede en upopulær spareaftale fra en tidligere regering, vil eller kan den ikke leve op til aftalerne.

Hvis den ikke kan, er det fordi spareprogrammet har urealistiske forventninger til græsk økonomis helbredelse. Hvis regeringen ikke vil, er det fordi, den stadig grundlæggende ser de nordeuropæiske krav som ueuropæiske og nogen, der kan tilsidesættes i håb om, at følelser og sympati vinder næste gang.

○ ○ ○



FOTO: UN Photo/Rosenberg

Minister uden portefølje Henrik Kauffmann, medlem af den danske delegation, underskriver den 26. juni 1945 FN-traktaten. Henrik Kauffmann var i 1941 Danmarks gesandt i Washington og underskrev 'på kongens vegne' en aftale med USA om forsvaret af Grønland, der gav USA ret til at bygge militære anlæg i den daværende danske koloni. Den danske regering protesterede mod aftalen, afskedigede Kauffmann og sigtede ham for landsforræderi. Efter krigen blev aftalen godkendt af Rigsdagen, og Kauffmann blev minister uden portefølje i den første danske regering efter krigen.

FN-pagten 70 år: Tid til en version 2.0?

Af Carsten Staur

FN-Pagten har ét helt afgørende formål: At skabe en verdensorganisation der kan “frelse kommende generationer fra krigens svøbe” det vil sige forhindre en ny og grusom verdenskrig, og det projekt er lykkedes. Verden har ganske vist set mange krige og konflikter siden 1945 – krige mellem lande, uafhængighedskrige og voldelige interne konflikter, der har krævet mange menneskeliv. Men ingen af disse konflikter har udviklet sig til en global krig. Den kolde krig var netop – ‘kold’. FN kan have en stor fremtid foran sig, men måske er det på tide med en version 2.0.

Den 24. oktober 2015 fejrede De Forenede Nationer 70-året for sin oprettelse, hvilket gav anledning til en del kronikker og artikler om en organisation, der nærmer sig støvets år.

Spørgsmålet er, om det samarbejde mellem stater, som FN grundlæggende er, fortsat er lige så relevant i en globaliseret verden, hvor internationalt orienterede ikke-statslige aktører bliver stadig vigtigere, hvad enten vi taler om virksomheder, civilsamfundsorganisationer, private fonde, massemedier eller det akademiske mil-

jø – men også terrororganisationer som al Qaeda og ISIL? Er det værd at fastholde FN på andelstanken – hver stat én stemme og helst enstemmige beslutninger – når det gør det så meget sværere at få alle med? Og nytter det overhovedet at skulle træffe beslutninger i et globalt fælleskab, hvor alle er med – også dem vi ikke rigtigt vil tale eller forhandle med, og hvis synspunkter, vi aldeles ikke deler. Vil det ikke være lettere bare at blive enige med vores venner og dem, vi deler værdifælleskab med, og så bare køre der ud af i forskellige ‘coalitions of the willing’?

Næppe mange vil afvise, at der er en vis dysfunktionalitet, politisk handlingslamelse og skubben problemerne foran sig i den måde, FN fungerer på. Men det gælder for en stor del af det internationale samarbejde. Heller ikke EU får hele tiden høje karakterer for beslutningsprocessens kunstneriske værdi. Internationalt samarbejde – samarbejde mellem stater og andre aktører med forskellige interesser og styrker – er en slidsom, uskøn og ind i mellem brutal affære, hvad enten det er i FN, EU, OSCE eller NATO. I sidste ende er det resultaterne, der tæller.

Set i det perspektiv har FN været en

Carsten Staur er Danmarks ambassadør ved FN-Missionen i Genève. Han har tidligere været ambassadør ved FN i New York og i Tel Aviv, og fra 2001 til 2007 var han chef for Udenrigsministeriets Sydgruppe og dermed Danida.

klar succes. FN-pagten, der blev forhandlet på plads i San Francisco i forsommeren 1945 og som trådte i kraft den 24. oktober samme år, har ét helt afgørende formål: At skabe en verdensorganisation, et mellemstatsligt samarbejde, der – modsat det Folkeforbund, som FN afløste – kunne “frelse kommende generationer fra krigens svøbe”, forstået som at forhindre en ny og grusom verdenskrig. Det er FN som kollektivt sikkerhedssystem, der mere end noget andet er hele grundlaget og udgangspunktet for organisationens virke.

Det projekt er lykkedes. Og uanset om man kan diskutere fra nu af og til Dommag, hvorvidt og i hvilken grad dette direkte er FN's fortjeneste, så er det et resultat, som ingen næppe vil erklære sig utilfredse med. Verden har set mange krige og konflikter siden 1945 – krige mellem lande, uafhængighedskrige og voldelige interne kampe og konflikter, der har krævet mange menneskeliv. Men ingen af disse konflikter har udviklet sig til en global krig med den enorme risiko for total nedsmeltning, som eksistensen af atomvåben indebærer. Den kolde krig var netop – ‘kold’.

Når det lykkedes, skyldes det ikke mindst en grundlæggende erkendelse af, at det var nødvendigt at tage hensyn til de reelle magtforhold i verden, når det kollektive sikkerhedssystem skulle udformes. Derfor Sikkerhedsrådet med dets enestående magtbeføjelser; derfor varetægten til de fem faste medlemmer – og derfor den klare understregning i Pagtens art. 2, stk. 7 af princippet om ikke-indblanding i staters indre anliggender.

FN under den kolde krig

FN's udvikling over de sidste 70 år falder groft sagt i tre perioder: Den bipolarere verden under den kolde krig; den unipo-

lære verden under amerikansk dominans og den multipolære verden efter 11. september.

FN's første halve århundrede under den kolde krig (1945-89) var præget af stormagtsmodsatningerne og den ideologiske kamp mellem USA og Sovjetunionen. Det betød begrænset rum for løsningen af FN's primære opgave om at sikre international fred og sikkerhed.

Organisationen var henvist til at fokusere på de konflikter, hvor stormagterne var enige om, at FN havde en rolle at spille: Cypern 1964: ja; Ungarn 1956: nej. Men selv under disse vanskelige politiske forhold lykkedes det fra tid til anden FN at udvikle nye instrumenter: De fredsbevarende operationer og idéen om FN-styrker som modererende faktor i konflikt-situationer mellem lande var en direkte konsekvens af Suez-krisen i 1956.

Det var også kolonifrigørelsens tid, hvor FN's medlemstal voksede dramatisk, og hvor organisationen fik en rolle på udviklingsområdet, primært i forhold til træning, kapacitetsudvikling og opbygning af statslige institutioner. FN-systemets mange fagligt fokuserede særorganisationer og programmer fik stort set alle en udviklingsdimension, hvor de med udgangspunkt i allerede fastsatte normer og standarder medvirkede til at få koblet de nye stater til de eksisterende globale strukturer og videreudvikle disse. Selv om det ikke var de store summer, der blev kanaliseret gennem FN, skal man ikke underkende vigtigheden af indsatsen i forhold til at få verden til at hænge sammen.

Også på menneskerettighedsområdet skabte FN resultater, og det lykkedes i vidt omfang at bygge bro over den ideologiske konflikt mellem Øst og Vest, hvor man fra vestlig side til stadighed understregede vigtigheden af de borgerlige og politi-

ske frihedsrettigheder, mens Sovjetunionen og dets allierede i høj grad fastholdt betydningen af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Balancegangen blev understreget af den samtidige vedtagelse i 1966 af de to store FN-konventioner, der dækker hver sit af de to nævnte områder, men også af de andre menneskerettighedsinstrumenter, der blev skabt under den kolde krig, herunder flygtningekonventionen (1951), rasediskriminationskonventionen (1966), kvindekonventionen (1979) og torturkonventionen (1984). Det tog tid og var besværligt, men også et signal om, at det var muligt at nå til enighed.

FN efter Murens fald

Murens fald i november 1989 var en dramatisk omvæltning i verdenshistorien. For FN blev de efterfølgende år noget kaotiske. De vante strukturer var pludselig væk. Der var i teorien uanede muligheder og kun få bindinger. Samtidig var det klart, at USA var kommet ud af den kolde krig som 'sejrhæren'. Det var the end of history – den kapitalistiske, liberale samfundsmodels endelige sejr over tyranni og planøkonomi. Sovjetunionen gik i opløsning, Kina var optaget af sin egen økonomiske omstillingsproces, og banen lå åben for USA.

På det sikkerhedspolitiske område var det trial and error – og mest 'error'. FN-operationer og FN-mandaterede operationer endte med nærmest katastrofalt resultat i Somalia ('Black Hawk Down', 1993) og i Bosnien med folkedrabet i Srebrenica i juni 1995, hvor FN-styrkerne bare lod stå til. For ikke at tale om FN's manglende reaktion på folkedrabet i Rwanda i 1994, hvor over 800.000 mennesker blev dræbt i løbet af få måneder.

Den nyvundne frihed for den kolde

krigs snærende bånd var svær at håndtere, og USA fik aldrig rigtig styr på, hvordan FN kunne indgå konstruktivt i håndteringen af en ny, mere unipolær international verdensorden – uden at organisationen samtidig blev helt amerikaniseret og dermed mistede den legitimitet og brede opbakning, den havde, og som var og er et af dens helt afgørende aktiver.

På det udviklingspolitiske område stod 1990'erne især i klimaets og bæredygtighedens tegn. Brundtlandrapporten fra 1987 havde sat en ny international dagsorden, og nedbrydningen af ozon-laget gjorde bæredygtighed og menneskeskabt nedbrydning af jordens beskyttende lag meget nærværende. Rio-konferencen i 1992 og Kyoto-protokollen i 1997 blev indledningen til en nyorientering af den globale vækstdagsorden med vægt på bæredygtighed. Grøn blev mere end bare en farve. Det var i høj grad FN's fortjeneste, at denne dagsorden fik en international politisk plads at udfolde sig på.

Et andet afgørende bidrag fra FN-side i 1990'erne var på det værdipolitiske område. Menneskerettighedskonferencen i Wien i 1993, Befolkningsskonferencen i Cairo i 1994 og Kvindekonferencen i Beijing i 1995 danner tilsammen et internationalt – og universelt – værdisæt, der er næsten lige så vigtig som Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948.

Wien-erklæringen understregede, at menneskerettighederne er "universelle, udelelige, nært forbudne, indbyrdes afhængige og gensidigt forstærkende", og at alle lande har pligt til at fremme og beskytte alle menneskerettigheder. Cairo og Beijing går direkte efter nogle af de mest kontroversielle af disse rettigheder: Kvinders ret til ligestilling og ligebehandling i alle henseender, i politisk og økonomisk forstand, men også i forhold til de-

Verden står i dag over for en række grænseoverskridende problemer, der kun kan løses gennem internationalt samarbejde. Der er brug for den nødvendige politiske erkendelse af, at globalt samarbejde er den eneste vej frem – og at det primært må ske i multilaterale sammenhænge og gennem god, klassisk diplomatisk indsats, hvor evnen til at bygge bro og finde løsninger igen må sættes i højsædet – alle de emner, som Kofi Annan talte om som problems without passports.

res ret til selv at bestemme over egen krop og seksualitet. Det ville næppe være muligt at få tilsvarende slutdokumenter vedtaget i FN i dag.

11. september 2001

Den 11. september 2001 blev en meget tydelig markering af, at historien bestemt ikke var slut, og at det vestlige liberale og åbne verdensbillede ikke var accepteret af alle.

USA fik umiddelbart stor sympati og støtte også fra lande, der måske ikke alle stod USA nær i enhver henseende. Den amerikanske militære intervention i Irak i 2003 satte imidlertid denne sympati over styr. Hvor præsident George H. W. Bush og udenrigsminister Baker under den første Golfkrig i 1991 havde gjort sig umage med at søge bred international opbakning forud for interventionen i Kuwait og senere Irak og også baserede sig på et klart mandat fra FN's sikkerhedsråd, gik præsident George W. Bush i 2003 en anden vej og iværksatte den militære operation mod Saddam Hussein uden et sikkerhedsrådsmandat og uden en afprøvning i sikkerhedsrådet, hvor en række lande havde tilkendegivet at ville stemme imod, herunder tre af de fem permanente medlemmer.

Det FN, der gradvis fremstod efter 11. september og efter konflikten om Irak-krigen, var et ganske andet FN end under den amerikanske dominans i 1990'erne. Sikkerhedsrådet er igen blevet

en kampplads, senest illustreret med den række dobbelt-vetoer, som Rusland og Kina har nedlagt i forhold til Syrien. Rusland er en global økonomi af mellemstørrelse – mindre end Italien og lidt større end Canada – men landet har atomvåben, varetøret i sikkerhedsrådet og gamle stormagtstraditioner og visse interessesfærer at falde tilbage på. Kina er så klart et land på vej til at gøre USA rangen stridig som verdens stærkeste økonomiske magt om end langt fra militært, og med strategiske interesser ikke mindst i forhold til at sikre råvareforsyninger, som kan muliggøre en fortsat imponerende økonomisk vækst.

USA, Rusland og Kina har i høj grad bestemt FN's rammevilkår siden 2001 – sammen med et EU og dets 28 medlemslande, der nok er lidt svage i koderne i forhold til at definere fælles interesser og få disse sat igennem, men som samtidig fortsat i økonomisk forstand er en afgørende global aktør.

Varige resultater

I forhold til international fred og sikkerhed har FN siden 2001 primært fokuseret på de konflikter, hvor de tre stormagter i Sikkerhedsrådet har været enige om, at der var et politisk rum for FN. Det har primært været konflikter i Afrika, og langt overvejende interne konflikter med regionale effekter. FN's fredsbevarende operationer fik en overhaling i Brahimi-rapporten fra 2000 og fungerer nu ganske effektivt og robust.

Det seneste møde om fredsbevarende indsatser i forbindelse med åbningen af FN's Generalforsamling i september i år understregede den brede internationale opbakning til konceptet – og at det fungerer. Med 16 fredsbevarende operationer og næsten 120.000 militærfolk, politifolk og civile medarbejdere er det et både effektivt og billigt fredsbevarende, og undertiden også fredsskabende, instrument. Det kan blive endnu bedre, og den diskussion er indledt med den meget omfattende rapport om FN's fredsoperationer, der blev fremlagt for få måneder siden.

FN har siden 2001 været præget af, at de globale magtstrukturer er under forandring. De nye vækstøkonomier bliver økonomisk stadig stærkere, og verdens tyngdepunkt flytter – i økonomisk henseende – fra Vest til Øst, fra Nord til Syd, fra Atlanterhavet til Stillehavet.

Det er langt overvejende en fredelig 'kappestrid', men den tager ofte FN som gidsel. Når det drejer sig om at markere, at et land er 'stærkere' og 'mere magtfuldt' end for ti år siden – og at andre bør respektere dette i den form for nulsumsspil, som det globale magtspil også er – er det fristende at bruge FN's grundlæggende konsensus-orienterede beslutningsprocesser som kampplads. Man bliver mere besværlig, mere krævende og mindre konsensus-søgende og akkomoderende i sin forhandlingsstil. Og det bliver stadig sværere at finde de brugbare løsninger, der er behov for.

Der er dog to områder, hvor FN over de sidste ti-femten år alligevel har skabt resultater, der nok vil stå eftertidens prøve.

Det ene er de otte 2015-mål, Millennium Development Goals (MDG's), som i 2000 etablerede en global ramme for en halvering af antallet af fattige og sikring af markante fremskridt på sundhed og på

primær uddannelse frem mod 2015 (målene var alle baseret på et udgangspunkt i 1990-tal, og der var således reelt 25 år at løbe på). Det lykkedes med disse mål at få drejet den globale udviklingspolitiske dagsorden i både udviklingslande og donorlande i retning af øget fokus på afhjælpning af den dybe fattigdom og på en styrkelse af de sociale sektorer, som selv sagt også er af afgørende betydning i kampen mod fattigdom.

Selv om ikke alle mål er nået – så langt fra – har resultaterne været bemærkelsesværdige. Et enkelt eksempel: Hvor der i 1990 døde knap 13 millioner børn under fem år af forskellige årsager, ikke mindst malaria, diarre, lungebetændelse, så er dette tal nu reduceret til ca. 5,9 millioner årligt, og der er sket enorme fremskridt i bekæmpelsen af netop de tre nævnte sygdomme.

Det andet er mindre håndgribeligt, men potentielt lige så afgørende, nemlig vedtagelsen på Verdenstopmødet i 2005 af princippet om Responsibility to Protect (R2P).

R2P understreger den sociale kontrakt, der til enhver tid må være mellem en regering og en befolkning: At regeringen i hvert fald må have vilje til at beskytte sin egen befolkning mod de mest massive menneskerettighedskrænkelser og forbrydelser: folkedrab, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og etnisk udrensning. Det internationale samfund har samtidig en forpligtelse til at hjælpe det pågældende land, hvis det har behov for hjælp for at løse denne opgave. Hertil – og nok så afgørende – havde det internationale samfund også en pligt til at gribe ind "in a timely and decisive manner", hvis et land ikke magtede (eller ville) beskytte sin befolkning mod disse forbrydelser.

International intervention forudsatte dog et mandat fra FN's Sikkerhedsråd med udgangspunkt i, at det pågældende lands myndigheder var "manifestly failing to protect their populations" mod de fire nævnte forbrydelser.

R2P var således på en og samme gang et begyndende opgør med princippet om ikke-indblanding i landenes indre anliggende – i erkendelse af, at det internationale samfund ikke bare kunne lade stå til, hvis en regering enten aktivt eller passiv var involveret i folkekrab på sin egen befolkning – og en refleksion af FN-pagten og de faktiske forhold i Verden: At det fortsat var – og er – sikkerhedsrådet, der alene kan autorisere international magtanvendelse og indgriben i forhold til FN's medlemslande.

Den mest prominente brug af R2P var sikkerhedsrådets autorisation i marts 2011 af NATOs anvendelse af luftbombardementer for at beskytte libyske oprørsgrupper mod Gaddafi-regimets forventede blodige magtanvendelse og dermed et lurende folkekrab i Libyen. De afrikanske medlemmer af Sikkerhedsrådet stemte alle for beslutningen og var dermed med til at bære den igennem, med stemmerne 10 for og 5 afståelser (Kina, Rusland, Brasilien, Indien og Tyskland).

Efterfølgende har diskussionen især drejet sig om, hvorvidt NATO 'tog hele hånden' og transformerede et beskyttelsesmandat over for civilbefolkningen til en aktiv indsats for at opnå et regimeskifte i Libyen. Ikke mindst Rusland og Kina ser i høj grad Libyen-situationen i det lys. Fra afrikansk side er frygten delvis den samme – men også tilsat en frustration over, at USA og Vesten i det hele taget valgte primært at samarbejde med den Arabiske Liga om Libyen og så at sige koblede Afrika og den Afrikanske Union fra.

Under alle omstændigheder har Libyen-situationen gjort det vanskeligere i dag proaktivt at bruge R2P efter hensigten – og som en afgørende ny norm i folkeretten.

Version 2.0?

Hvor står FN så i dag? Efter min vurdering som en verdensorganisation, der – trods de 70 år – har en stor fremtid foran sig, og som har potentialet til at lancere sig selv i en version 2.0. Vel af mærke hvis medlemslandene vil, og FN-organisationerne kan udnytte de muligheder og åbninger, der foreligger.

Det åbenlyse udgangspunkt er vedtagelsen af den nye 2030 Agenda med 17 nye globale udviklingsmål og 169 delmål. De konkrete målformuleringer er ikke afgørende. Det afgørende er, at alle lande klart erkender, at de næste 15 år er kritiske, og at der er behov for en universel tilgang – at alle lande må være med, hvad enten de er rige eller fattige, gamle industrilande, nye vækstøkonomier eller mindst udviklede lande.

Verden står i dag over for en række grænseoverskridende problemer, der kun kan løses gennem internationalt samarbejde. Der er brug for den nødvendige politiske erkendelse af, at globalt samarbejde er den eneste vej frem – og at det primært må ske i multilaterale sammenhænge og gennem god, klassisk diplomatisk indsats, hvor evnen til at bygge bro og finde løsninger igen må sættes i højsædet.

Det drejer sig om problemer så forskelligartede som globale klimaændringer, ressourceknaphed, forurening, fødevarusikkerhed, finansiel stabilitet, terrorisme, organiseret kriminalitet, masseødelæggelsesvåben, komplekse væbnede konflikter med regionale implikationer, irregulære migrations- og flygtningestrømme, fat-

tigdom og pandemier (som fugleinfluenza, SARS, H1N1 og i et vist omfang også Ebola) – alle de emner, som Kofi Annan talte om som problems without passports.

Selvfølgelig kan man håbe på – og i et vidt omfang også forvente – at nye teknologiske gennembrud og heraf følgende strukturer og organisationsformer vil gøre det muligt at håndtere disse problemer på en lettere måde i fremtiden. Men man kan ikke entydigt satse på det. De fleste af os tegner forsikringer, ikke fordi ulykken nødvendigvis vil ramme, men for at være sikre på at kunne håndtere den, hvis det sker. Og vi kører pænt og forsigtigt og slår tyverialarmen til, når vi forlader huset. Der er grænser for, hvor stor risiko den enkelte – og verdenssamfundet – skal løbe, og for hvor meget vi tør lægge i skæbnens – eller teknologiens – hånd.

FN har en grundlæggende legitimitet, som er blandt organisationens største aktiver. Den fortsatte udvikling af internationale normer og standarder er kernen i FN-arbejdet, og her gælder det om at få alle med. Og gennem teknisk bistand være med til at udvikle den nødvendige kapacitet, især i de fattigste og institutionelt skrøbeligste lande, til at implementere de vedtagne normer og standarder.

Den store fremtidige udfordring ligger i at gå fra en statscentreret og regulerende tilgang til en multi-stakeholder- og incitamentsbaseret tilgang, hvor man i højere grad involverer ikke-statslige aktører og de almindelige markedsmekanismer i gennemførelsen af de nødvendige samfundsmæssige ændringer, herunder også gennem offentlige-private partnerskaber.

Opgaven er at skifte hjul, mens bilen kører. FN må blive mere inklusiv som organisation, samtidig med, at problemerne

håndteres mere effektivt og direkte. Det vil være en dobbelt udfordring på en og samme gang at sikre institutionelle reformer i organisationen, som sikrer at flere relevante aktører inddrages, samtidig med at man opnår den nødvendige fremdrift i løsningen af problemerne. Men der er ikke tid til andet.

Det er helt afgørende, at de lande, der som Danmark og de øvrige nordiske lande traditionelt har engageret sig kraftigt i FN-arbejdet og gjort multilateralisme til nærmest et livssyn, fortsat engagerer sig fuldt ud og om muligt endnu mere fremover. Det kræver ressourcer – et aktivt samspil med tænketanke og forskningsinstitutioner og dygtige og erfarne diplomater, der kan spillet, kan forhandle overbevisende, og som kan få indflydelse på forhandlingsprocesser og beslutninger.

Tilbage til indledende spørgsmål: Ja – FN er fortsat særdeles relevant, også i en stadig mere globaliseret verden, men det er vigtigt at få de andre indflydelsesrige ikke-statslige aktører med i processerne. Ja – princippet om én stat én stemme og helst enstemmige beslutninger holder fortsat, men der skal den selvjustits og selvdisciplin til, som naturligt kommer af, at alle ved, at der står noget reelt på spil. Og ja – det nytter at have alle med omkring bordet. Vi løser ikke globale problemer uden globale strukturer.

Uenighed er et livsvilkår lande imellem, men det betyder ikke, at vi ikke skal forsøge at finde enighed om det, vi kan blive enige om. Det er godt at være i gode venners lag, men vi løser ikke grænseoverskridende problemer ved at stoppe indsatsen ved havelågen – eller grænsebommen.

○ ○ ○



FOTO: Via Wiki Commons.

Da FN's Sikkerhedsråd i foråret 2011 godkendte NATO's militære intervention i Libyen, skete det netop med henvisning til the Responsibility to Protect. Billedet viser libyske oprørere uden for Gadaffis fødeby Sirtes.

Responsibility to Protect: Fra folkeret til politisk værktøj

Af Anders Henriksen

Doktrinen om 'Responsibility to Protect' udsprang af debatten om såkaldt humanitær intervention, der især i 1990'erne stod højt på den politologiske og folkeretlige dagsorden. Den grundlæggende idé var at opfinde en ny norm, der foreskrev, at enhver stat har et ansvar for at beskytte sin egen befolkning mod masseforbrydelser, og at det internationale samfund overtager ansvaret, hvis staten enten mangler evnen eller viljen til at leve op til sit ansvar. Dermed vendte doktrinen problemstillingen med humanitære interventioner på hovedet, idet det ikke længere var et spørgsmål om, hvornår det internationale samfund har en ret til at gribe ind og forhindre overgreb på civile, men derimod snarere hvornår det havde et ansvar for at gøre det.

Det er ikke for meget sagt, at 'Responsibility to Protect' – eller blot 'R2P' – er ble-

vet et af de nyeste buzzwords i international politik. Det gælder ikke mindst i Danmark, hvor doktrinen bl.a. genfindes i den nu forhenværende Thorning-regerings regeringsgrundlag fra 2011 i henhold til hvilket regeringen vil tilstræbe at 'operationalisere R2P-princippet'.

Også i stater som USA, Storbritannien, Tyskland og Norge har R2P fundet vej ind i centrale officielle udenrigspolitiske dokumenter. Danske og udenlandske politikere og kommentatorer har endvidere henvist til doktrinen som led i deres argumentation til støtte for militære interventioner, der har til formål at komme en nødlidende civilbefolkning til undsætning. R2P-doktrinen blev bl.a. bragt til torvs i forbindelse med den NATO-ledede operation i Libyen i 2011, der havde som sit (officielle) FN-sanktionerede formål at beskytte den libyske civilbefolkning, der var under angreb af Gaddafis fremrykkende regeringssoldater.

Anders Henriksen, Ph.d. er lektor og centerleder for Centre for International Law and Justice, Københavns Universitet. Hans primære forskningsområder er Folkeret - med særlig fokus på reguleringen af staters internationale magt-anvendelse (jus ad bellum) og reguleringen af væbnede konflikter (jus in bello); regulering af terrorbekæmpelse samt menneskerettigheder og deres anvendelse under væbnede konflikter. Han har skrevet en lang række artikler og kronikker.

Set med folkeretlige briller kan den megen hype, der omgærdet doktrinen om R2P, imidlertid undre. For selvom det er korrekt, at R2P i sin tidlige og oprindelige form var et modigt og potentielt set revolutionært forsøg på at ændre de internationale spilleregler for, hvornår stater kan bruge magt mod hinanden i bestræbelserne på at beskytte civile mod overgreb, er det nuværende indhold af doktrinen folkeretligt set ikke særskilt interessant og nyskabende.

Doktrinen om 'Responsibility to Protect' udsprang af debatten om såkaldt humanitær intervention, der især i 1990'erne stod højt på den politologiske og folkeretlige dagsorden. I kølvandet på ophøret af den kolde krig i starten af 1990'erne begyndte en række skrøbelige stater i først og fremmest Afrika og på Balkan at falde fra hinanden, og det betød, at mere eller mindre latente etniske spændinger brød ud i lys lue. Ved flere lejligheder kulminerede de etniske spændinger i blodige borgerkrige, der forårsagede massive humanitære lidelser blandt civilbefolkningen.

Fundamental uenighed

Selvom FN's sikkerhedsråd udviste en hidtil uset grad af handlekraft efter ophøret af den kolde krig, og bl.a. nåede til enighed om at bemyndige magt som reaktion på borgerkrigene i Somalia og Bosnien, var der desværre også flere eksempler på, at rådet var blokeret og derfor ikke kunne autorisere den magt, der kunne være nødvendig for at bringe en eskalerende humanitær krise til ophør.

Mest tydelig var uenigheden i sikkerhedsrådet i forbindelse med de serbiske etniske udrensninger blandt civilbefolkningen i Kosovo-provinsen. Den ansættede situation i sikkerhedsrådet og på Balkan kulminerede i 1999, da NATO

valgte at se stort på fraværet af et mandat fra rådet og gennemføre en humanitær intervention i form af luftbombardementer af serbiske mål for at presse den jugoslaviske forbundsregering til at indstille sine overgreb på civilbefolkningen i Kosovo.

Den til tider meget ophedede debat i 1990'erne om bl.a. interventionen i Kosovo afspejlede en fundamental uenighed i det internationale samfund om, hvorledes FN-pagten bør balancere de lejlighedsvis modsatrettede hensyn til respekt for staternes suverænitet og beskyttelsen af en nødlidende civilbefolkning. For mens interventionen illustrerede, at en række vestlige stater tilsyneladende var villige til rent undtagelsesvist at tillade indgreb i staternes suverænitet i fraværet af et mandat fra FN's sikkerhedsråd, viste debatten også med al tydelighed, at stort set alle andre stater mente, at ethvert indgreb i statens suverænitet kræver et mandat fra sikkerhedsrådet.

Det var derfor også kun vestlige stater, der bakkede op om den humanitære intervention i Kosovo, og kritikken fra magtfulde ikke-vestlige stater som Rusland, Kina og Indien var utvetydig og ikke til at tage fejl af.

De fleste folkeretsjurister var da også mest tilbøjelige til at anerkende, at det var de ikke-vestlige stater, der havde fat i den lange ende i forhold til legaliteten af sådanne humanitære interventioner. FN-pagten blev forhandlet og formuleret i forbindelse med afslutningen på Anden Verdenskrig, og pagtens bestræbelser på at sikre opretholdelsen af international fred og sikkerhed er baseret på vidtgående respekt for netop staternes suverænitet.

Pagten indeholder et generelt forbud mod at gøre brug af international magt, og der kan kun gøres undtagelser i de tilfælde, hvor FN's sikkerhedsråd bemyndiger magt i henhold til proceduren i pagt-



Den grundlæggende idé var at opfinde en ny norm, der foreskrev, at enhver stat har et ansvar for at beskytte sin egen befolkning mod masseforbrydelser, og at det internationale samfund overtager ansvaret, hvis staten enten mangler evnen eller viljen til at leve op til sit.

tens kapitel 7, eller hvor magtanvendelse er forenelig med staternes ret til selvforsvar. Pagten indeholder ikke flere undtagelser til magtforbuddet og det er derfor også svært at se, at humanitære interventioner ikke altid skulle kræve et mandat fra sikkerhedsrådet for at være forenelige med folkeretten.

Det er da også den konklusion, der findes i en DUPI-udredning fra 1999 om de politiske og retlige aspekter af humanitær intervention. Her sondres mellem legalitet og legitimitet og det konkluderes, at "gældende folkeret" ikke giver stater "ret til at foretage humanitære interventioner i en anden stat uden at have bemyndigelse fra sikkerhedsrådet", men at der ikke desto mindre er "stærke moralske og politiske argumenter", der "taler til gunst for legitimiteten af humanitær intervention uden sikkerhedsrådets mandat" (min kursivering). (Dansk Udenrigspolitisk Institut, Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter 1999, DUPI, s. 126 og 128).

Den udprægede opfattelse af, at humanitære interventioner uden FN-mandat var legitime, men altså også i strid med folkeretten, fik dog ikke debatten til at forstumme. Ved indgangen til det nye årtusinde tog FN's Generalsekretær Kofi Annan atter problemstillingen op, da han stillede et retorisk spørgsmål, som ingen tilsyneladende kunne svare fyldestgørende på: "[I]f humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?"

Den canadiske regering reagerede ved at etablere en kommission – the International Commission on Intervention and State Sovereignty – der skulle granske spørgsmålet og forsøge at komme frem til et eller flere konstruktive løsningsforslag. Det var denne kommission, der i 2001 udtænkte begrebet om en forpligtelse til at beskytte civile: 'Responsibility to Protect'.

Forpligtelsen til at beskytte

Den canadiske kommission formulerede en toleddet politik, der dels satte ord på doktrinen og dels identificerede en række konkrete principper, der skulle danne rammen om de konkrete interventioner, der i yderste konsekvens skulle håndhæve respekten for doktrinen. Den grundlæggende idé var at opfinde en ny norm, der foreskrev, at enhver stat har et ansvar for at beskytte sin egen befolkning mod masseforbrydelser, og at det internationale samfund overtager ansvaret, hvis staten enten mangler evnen eller viljen til at leve op til sit.

Doktrinen vendte herved problemstillingen med humanitære interventioner på hovedet i den forstand, at det ikke længere var et spørgsmål om, hvornår det internationale samfund har en ret til at gribe ind og forhindre overgreb på civile, men derimod snarere hvornår det havde et ansvar for at gøre det. Den anden del af politikken bestod af en række konkrete principper, som skulle vejlede det internationale samfund i, hvornår militær intervention er legitim. Et centralt – og særdeles kontroversielt – element heri var, at kommissionen eksplicit åbnede for, at intervention

kunne ske uden om FN's sikkerhedsråd, hvis sikkerhedsrådet var lammet og ude af stand til at vedtage de fornødne resolutioner.

Debatten om humanitær intervention forsvandt for en stund fra toppen af den sikkerhedspolitiske dagsorden i kølvandet på terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Den canadiske kommissions forslag blev imidlertid atter taget op på FN's World Summit-topmøde i 2005, hvor det dog hurtigt stod klart, at der ikke var opbakning til doktrinen mest interessante og reelt eneste nyskabende element: ideen om, at humanitære interventioner skulle kunne finde sted i fraværet af opbakning fra FN's sikkerhedsråd. Polariseringen fra debatten om Kosovo-interventionen var igen synlig, og det var ikke overraskende især magtfulde stater som Kina, Rusland og Indien, der var mest kritiske.

I sin nuværende udformning af doktrinen, som den kommer til udtryk i topmødets sluterklæring, fremgår det derfor eksplicit, at konkret og væbnet håndhævelse af forpligtelsen til at beskytte en civilbefolkning mod overgreb forudsætter at FN's sikkerhedsråd bemyndiger den nødvendige brug af magt. Det fremgår ganske vist af topmødets sluterklæring, at verdenssamfundet er "prepared to take collective action, in a timely and decisive manner", men det fremgår også, at dette skal ske "through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII [...]". (UN Doc. A/60/1, 24. oktober 2005, § 139, andet led). FN's Generalsekretær understregede da også i en rapport fra 2009 om implementeringen af R2P, at enhver form for håndhævelse af forpligtelsen til at beskytte civile skal ske i overensstemmelse med pagten, og at doktrinen derfor ikke ændrer – men derimod understreger – de forpligtelser til at afstå

fra at bruge magt, der fremgår heraf.

Den canadiske kommissions ambitiøse forslag om at åbne for humanitære interventioner i tilfælde af uenighed i sikkerhedsrådet overlevede altså ikke mødet med FN. Det, der var tænkt som en revolutionerende nyskabelse, endte med at gentage det, der allerede var gældende folkeret: At FN's sikkerhedsråd kan bemyndige brug af magt for at forhindre overgreb på civilbefolkninger – hvis dets medlemmer vel at mærke kan blive enige. Det kræver med andre ord heller ikke en kandidatgrad i jura for at kunne konkludere, at doktrinen ikke bemyndiger humanitære interventioner i fraværet af et mandat fra FN's sikkerhedsråd. Og i det omfang, at doktrinen forpligter nogen, så er det alene sikkerhedsrådet.

Fejlagtige henvisninger

Det er derfor ikke korrekt, når politikere og kommentatorer med jævne mellemrum gør gældende, at R2P-doktrinen på en eller anden måde skulle kunne udgøre et selvstændigt folkeretligt grundlag for at gennemføre humanitære interventioner uden et mandat fra FN's Sikkerhedsråd.

Den påstand blev bl.a. lanceret under optakten til interventionen i Libyen i 2011, der som tidligere berørt dog endte med at blive gennemført med et mandat fra sikkerhedsrådet. Det er i bedste fald et udtryk for dårlig retsanvendelse og ønsketænkning og i værste fald et bevidst forsøg på at manipulere og efterlade et fejlagtigt indtryk af den folkeretlige retstilstand for at sikre en folkelig opbakning til krigsdeltagelse.

Det er i den forbindelse også værd at hæfte sig ved, at der (heldigvis) var lænere mellem de 'fejlagtige' henvisninger til R2P-doktrinen i forbindelse med den militære operation mod Assad-regimet i Sy-

rien, der var på tegnebrættet i efteråret 2013, efter at Assad havde anvendt kemiske våben mod sin egen befolkning i den syriske borgerkrig.

Helt fraværende var henvisningerne dog ikke, og især i Storbritannien var den offentlige debat af en eventuel britisk krigsdeltagelse skæmmet af, at såvel politikere som kommentatorer gav indtryk af, at R2P udgjorde et folkeretligt grundlag for at gennemføre en operation i Syrien uden FN-mandat. Selvom Vesten som bekendt aldrig gjorde alvor af truslerne i 2013 om at indlede en militær operation mod Assad, nåede både den britiske og den danske regering at udarbejde juridiske begrundelser for, hvorfor en eventuel militær operation i Syrien selv i fraværet af en bemyndigelse fra sikkerhedsrådet efter Storbritannien og Danmarks opfattelse ikke ville være uforenelig med folkeretten.

De britiske og danske begrundelser er interessante, fordi de slet ikke nævner R2P-doktrinen, men i stedet alene anvender begrebet humanitær intervention. I sin begrundelse konkluderer den britiske regering, at de betingelser, der efter Storbritanniens opfattelse skal være opfyldt for, at en humanitær intervention er forenelig med folkeretten, alle er opfyldt i forhold til situationen i Syrien. Den britiske begrundelse ligger herved i klar forlængelse af briternes argumenter for den påståede lovlighed af NATO's humanitære intervention i Kosovo i 1999.

Kort tid efter den britiske juridiske begrundelse for en eventuel forestående militær operation i Syrien blev offentliggjort fulgte den danske regering trop med et juridisk notat om de 'Overordnede principielle overvejelser om det folkeretlige grundlag for en evt. militær operation i Syrien' (Udenrigspolitisk nævn, bilag 298, alm.del, 2012-2013). Den danske begrun-

delse minder meget om den britiske, og også her henvises der til en doktrin om humanitær intervention, ligesom der opstilles en række kriterier for sådanne interventioners påståede lovlighed.

Mens Storbritannien som nævnt allerede i forbindelse med Kosovo-interventionen i 1999 anlagde det – kontroversielle – standpunkt, at humanitære interventioner uden FN-mandat kan være forenelige med folkeretten, var den danske regerings notat fra august 2013 historisk på den måde, at det var første gang, at den danske regering anlagde samme synspunkt. Ud over Danmark og Storbritannien er det så vidt vides kun Belgien, der har argumenteret for, at humanitære interventioner kan være forenelige med folkeretten i fraværet af et mandat fra Sikkerhedsrådet.

Et politisk værktøj

I betragtning af, at R2P-doktrinen – trods lejlighedsvis påstande om det modsatte – ikke udgør nogen nyskabelse i forhold til de folkeretlige regler for anvendelsen af magt er det på sin vis en smule paradoksalt, at doktrinen tilsyneladende lever videre i bedste velgående. Som berørt indledningsvis er R2P langt fra forsvundet ud af politikernes og diplomaternes talepapirer, og der refereres fortsat hyppigt til doktrinen og behovet for, at dets principper operationaliseres og føres konkret ud i livet.

R2P's fortsatte 'succes' må først og fremmest tilskrives det forhold, at doktrinen i løbet af de ti år, der er gået siden FN's World Summit i 2005, ikke længere kun er et mundret samlebegreb for en række allerede eksisterende folkeretlige forpligtelser.

For selv om doktrinen som beskrevet i dette korte bidrag havde sit udspring i den folkeretlige debat om humanitær intervention og det folkeretlige system for re-

gulering af interstatslig magtanvendelse, handler doktrinen i dag om meget andet end jura. R2P er blevet til et politisk værktøj, der rummer alt fra forebyggende indsatser i ustabile stater, såsom forskellige former for 'early warning-systemer' og identificeringen af 'focal points', til diverse former for kapacitetsopbygning.

Et blik på den skov af dokumenter, erklæringer og resolutioner, der henviser til R2P, viser med al tydelighed, at doktrinen i dag udgør en samlende ramme for bredspektrede bestræbelser på at forebygge konflikter og beskytte civile mod overgreb. Et af de senere skud på R2P-stammen er det såkaldte 'Responsibility while Protecting', der på Brasiliens foranledning bl.a. betoner ansvarsspørgsmål under indsatser for at bistå civile.

Doktrinen fortsatte eksistens vidner om, at det er lykkedes at skabe international konsensus om, at masseforbrydelser og grove overgreb mod civilbefolkninger utvivlsomt er noget, der kalder på en samlet og fælles reaktion fra det internationale samfunds side. Selvom der kan være uenighed om midlerne, er der dog enighed om målet. Denne udvikling er imidlertid ikke uden risici. For i takt med at R2P skal indfange stadigt flere indsatsområder og politikker forøges risikoen for, at dets normative status bliver tilsvarende diffus og mudret og dets evne til at normere svækkes yderligere.

Jo flere ting, der inkluderes i doktrinen, jo mindre forpligtende kan den opfattes.



Rusland og FN

Af Flemming Splidsboel Hansen

I russiske politiske kredse har man talt meget om vigtigheden af at respektere den ufortyndede westfalske suverænitæt – det ‘suveræne demokrati’. På den baggrund kan det virke overraskende, at Rusland overhovedet tilsluttede sig idéen om R2P, og de russiske myndigheder lægger i dag ikke skjul på, at de betragter praksis i forhold til R2P med stor skepsis. Det russiske udenrigsministerium advarer om, at enhver beslutning om intervention skal tages af sikkerhedsrådet, og advarer mod tendensen til at gå uden om sikkerhedsrådet og i stedet alliere sig med ‘gruppen af venner’ for at vinde legitimitet for sine aktioner.

Rusland tillægger FN stor betydning. Det fremgår dagligt af den politiske debat i landet og af udmeldingerne fra Kreml og regeringskontorerne, og det kan ses i de grundlæggende doktriner, som skiftende russiske præsidenter offentliggør for at informere omverdenen om Ruslands væsentligste udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske pejlemærker. Den seneste udenrigspolitiske doktrin, underskrevet af præsident Vladimir Putin den 12. februar 2013, siger fx, at Rusland vil arbejde for “styrkelsen, med alle midler, af den inter-

nationale fred og den generelle sikkerhed og stabilitet med henblik på at befæste et retfærdigt og demokratisk internationalt system, som er bygget på (...) jævnbyrdige og partnerskabsagtige forhold mellem landene og under den centrale koordinerende rolle af FN som den grundlæggende organisation, der regulerer internationale forhold”.

Tidligere doktriner har haft tilsvarende referencer til FN – til vigtigheden af at fastholde respekten for FN generelt og for sikkerhedsrådet mere specifikt – og det har faktisk været således, siden Rusland i december 1991 overtog Sovjetunionens plads og ansvar og dermed også fik vetoret som ét af de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet. På det helt overordnede niveau kan denne russiske politik afspejle principiel støtte til den opridsede verdensorden og/eller et ønske om at maksimere Ruslands indflydelse på et tidspunkt, hvor landet har været relativt svagt, og hvor den særegne konstruktion, som især sikkerhedsrådet er, kunne tjene dets egeninteresser; i realiteten er det dog ikke et sort-hvidt billede med enten selvpofrende idealisme eller kynisk instrumentalisme men snarere en kombination, hvor fx Ruslands egne midler og omverdens politik på forskellige tidspunkter

Flemming Splidsboel Hansen er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier. Hans forskningsområder er bl.a. russisk inden- og udenrigspolitik, russisk national identitet, Ukraine, Belarus, SNG og Kaukasus. Han er forfatter til en lang række artikler og kronikker og medforfatter til flere bøger.



FOTO: UN Photo/Joshua Kristal.

Præsident Vladimir Putin på FN's talerstol ved FN's World Summit i New York i 2005. Rusland støttede slutdokumentet og godkendte således også artiklerne 138-139 i dokumentet, som beskriver den enkelte stats forpligtigelser og Sikkerhedsrådets rolle under Responsibility to Protect (R2P). I sin tale til forsamlingen af stats- og regeringschefer nævnte Putin dog ikke R2P.

har fået Kreml til at placere landet på forskellige punkter på denne skala fra idealisme til instrumentalisme.

Sikkerhedsrådet

Sikkerhedsrådet er helt centralt i Ruslands FN-politik. Det permanente medlemskab giver øget indflydelse og højere status. Begge dele har været – og er – af stor vigtighed for et land, som har været tilskuer til den delvise ommøblering af det internationale system efter ophøret af den kolde krig, og som har kæmpet for at definere en ny rolle og identitet for sig selv siden uafhængigheden i 1991; hvis ikke andet, ja så var man da i det mindste permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd, og deri lå i sig selv en vis tryghed foruden også anerkendelse fra andre staters side.

Ruslands utilfredshed med den internationale udvikling efter afslutningen af den kolde krig er velkendt, og førende russiske politikere er blevet stadig mere aktive og skarpe i deres kritik af unilateralismen og det de portrætterer som en USA-kontrolleret verdensorden, hvor FN er blevet et redskab for opportunistiske kræfter, international lov rutinemæssigt tilsidesættes, militær magt benyttes uden tøven, og USA og dets allierede blander sig i andre landes indre forhold, hvor og hvornår det passer dem.

Igen kan man bladere i den udenrigspolitiske doktrin fra 2013 for at finde referencer til dette synspunkt, eller man kan fx genlæse Putins berømte tale fra Sikkerhedskonferencen i München i februar 2007, hvor han gik i et verbalt frontalangreb på USA og den netop skitserede verdensorden og ganske tydeligt fik slået fast, at Rusland ikke længere ville affinde sig med det.

I forsøget på at justere forskellige processer i det internationale system, så det

i højere grad end tidligere og selv i dag matcher Ruslands visioner og/eller interesser, gjorde Kreml på et tidligt tidspunkt sikkerhedsrådet til den primære kampplads og veto retten til det ultimative våben. Senere er den unilaterale militære dimension blevet mere synlig, tydeligst i forbindelse med beslutningen i september 2015 om at deployere styrker til støtte for Bashar al-Assads styre i Syrien, men sikkerhedsrådet er forblevet den arena, hvor Rusland mest åbent og direkte forsøger at sætte et aftryk på de dominerende globale politiske standarder.

Vi får et indtryk af Ruslands definition af sig selv og vurdering af sin egen relative formåen ved at se på brugen af veto retten. Vetokortet blev trukket første gang i 1993, og i alt har Rusland nedlagt veto 13 gange: To gange i 1990'erne, fire gange i 2000'erne og indtil nu syv gange i 2010'erne. Blandt emnerne har fx været situationen i Mellemøsten, udviklingen i og omkring Bosnien-Herzegovina, kritik af diktaturer og senest nu også konflikten i Ukraine. I syv af disse tilfælde har Rusland nedlagt veto alene, mens det seks gange har gjort det sammen med Kina, som synes at føre en mindre konfronterende linje. Veto retten er i øvrigt blevet benyttet ni gange siden Putins tale i München i februar 2007.

Der tegner sig et billede af et Rusland, som mere klart end tidligere har defineret, hvad det står for, og som i højere grad end tidligere ser sig i stand til at sætte foden ned for at forhindre helt konkrete politikker eller mere abstrakte processer. Som tallene her angiver, så er brugen af veto retten stadigvæk et forholdsvis sjældent fænomen – men måske også så meget mere effektivt pga. netop dette – og afstemningsmønsteret i Generalforsamlingen giver os et mere detaljeret indblik i de mulige ændringer i den russiske politik.



I forsøget på at justere forskellige processer i det internationale system, så det i højere grad matcher Ruslands visioner og interesser, gjorde Kreml på et tidligt tidspunkt sikkerhedsrådet til den primære kampplads og vetoretten til det ultimative våben. Senere er den unilaterale militære dimension blevet mere synlig, men sikkerhedsrådet er forblevet dén arena, hvor Rusland mest åbent og direkte forsøger at sætte et aftryk på de dominerende globale politiske standarder.

Jeg vil komme ind på dette nedenfor, men inden da skal spørgsmålet om en reform af sikkerhedsrådet kort berøres.

Spørgsmålet om reform

Indledningsvis blev det bemærket, at især sikkerhedsrådet er en særegen konstruktion. Det er jo en såkaldt koncert, dvs. en institution, hvis adgangskrav er magt, og som samler de mest magtfulde stater i et opgør med FN's princip om 'én stat – én stemme'. Vi kender måske koncerten bedst fra Wienerkongressen (1814-1815), hvor datidens stærkeste europæiske magter skabte et lille eksklusivt forum, hvor de sammen kunne træffe beslutninger om alle de væsentligste spørgsmål på kontinentet. Rusland var også en del af denne koncert – med tiden måske endog det mest magtfulde medlem – og man har ingen særlige kvaler ved denne type af realpolitiske konstruktioner.

Det betyder dog ikke, at man er blind for diskussionen om en mulig reform af sikkerhedsrådet. Den europæiske koncert fra første halvdel af 1800-tallet blev naturligtvis gradvist præget af tidens magtforskydninger, og grundlaget for FN's sikkerhedsråd er også anderledes i dag end ved det første møde i januar 1946. Sejrherrerne fra Anden Verdenskrig har kunnet iagttage, hvorledes nye stater er blevet dannet, økonomier er buldret frem, og befolkninger er vokset dramatisk. Hvis Ruslands tale om et 'retfærdigt og demokratisk internationalt system' skal følges op af konkret handling, ja så er støtte til en re-

form af sikkerhedsrådet, fx i form af en udvidelse af antallet af permanente medlemmer, et oplagt sted selv at levere resultater.

Dette er endnu mere så, eftersom Rusland har et forholdsvis tæt samarbejde med flere af de mulige aspiranter. Det drejer sig fx om Indien, Brasilien og Sydafrika, som sammen med Rusland og Kina indgår i BRIKS (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika). De fem medlemsstater hævder ofte, at BRIKS' mission netop er at reformere det internationale system, at give en stemme til den ikke-privilegerede del af verdens befolkning og generelt at udjævne politiske magtforskelle. Som repræsentanter for den tredje verden og henholdsvis Asien, Sydamerika og Afrika kan Indien, Brasilien og Sydafrika med rimelighed forvente, at Rusland vil følge op på de mange skåltaler med reel støtte til disse landes FN-ambitioner.

Intet tyder dog på, at støtten er lige om hjørnet. I Moskva tales ofte og længe om nødvendigheden af at modernisere Sikkerhedsrådet, så det bliver mere repræsentativt for verdens aktuelle tilstand, men der synes langt til handling. Problemet er, at en udvidelse af Sikkerhedsrådet næsten uvægerligt vil føre til en svækkelse af de fem nuværende permanente medlemmers relative indflydelse, og det synes ingen af dem at være villig til at acceptere. Således er også den russiske holdning, at man ikke vil afgive magt og derved mindske sin egen mulighed for at påvirke udviklingen af det internationale system. En

reform må altså helst ikke ændre noget.

Heldigvis for Rusland synes de fire øvrige permanente medlemmer at dele denne opfattelse, og for dem alle er det derfor forholdsvis let og uforpligtende at tale om reformer, for sandsynligvis vil en anden blokere i sidste ende. Og på den måde kan de alle skiftes til at free-ride og lade andre tage opgørene med de stater, som kæmper for en reform af Sikkerhedsrådet. Set i lyset af såvel Ruslands erklærede modstand mod den påståede unilateralisme og den hyppigere brug af vetoretten forekommer det usandsynligt, at landet vil tillade en egentlig reform af Sikkerhedsrådet.

Et eller flere af de nye mulige vetolande vil muligvis støtte Ruslands politik, men det virker mere sikkert at holde fast i det velkendte snarere end at udfordre skæbningen og måske blive endnu mere isoleret i konfliktfyldte afstemninger.

Generalforsamlingen

I Generalforsamlingen er Rusland i den lille østeuropæiske regionale gruppe – eller afstemningsgruppe – sammen med andre tidligere Sovjetrepublikker som Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine foruden også Estland, Letland og Litauen. De øvrige tidligere Sovjetrepublikker, dvs. Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan er alle i den store asiatiske regionale gruppe med fx Kina, Indien, Iran, Afghanistan og Pakistan. Den praktiske koordination mellem Rusland og flere af dets tætteste allierede kan finde sted på tværs af grupperne og i øvrige fora.

Som nævnt giver afstemningsmønstret i Generalforsamlingen os et mere detaljeret indtryk af Ruslands egendefinition, således som den kommer til udtryk i udenrigspolitiske handlinger. I første halvdel af

1990'erne stemte Rusland ofte på samme måde som Vesten – lidt bredt defineret – men siden er der sket et gradvist skifte, og landet har nærmet sig, hvad nogle kalder “den antihegemoniske blok”. Denne udvikling afspejler, hvad Putin betegner en “tilbagevenden til Ruslands ægte interesser”, dvs. et opgør med tilnærmelsen til Vesten og et større fokus på at forsvare Ruslands suverænitet og udenrigspolitiske handlerum. Dét har medført en række konkrete ændringer i den russiske politik i Generalforsamlingen.

Mest dramatisk har man kunnet iagttage det i afstemningerne om Mellemøsten. Rusland har haft et ganske tæt forhold til Israel i årene efter Sovjetunionens sammenbrud, men landets støtte er gradvist blevet forskudt til fordel for især det palæstinensiske selvstyreområde og Syrien. I de mange årlige afstemninger om den israelsk-arabiske konflikt har man således nærmet sig den arabiske og islamske verden ved fx i højere grad at stemme for øgede rettigheder til og anerkendelse af det palæstinensiske selvstyreområde og kritisere Israel for dets fremfærd.

Interessant er det også, at Rusland stort set er ophørt med at støtte kritikken af påståede undertrykkende regimer som i fx Nordkorea, Myanmar, Turkmenistan og Zimbabwe. Et meget sigende billede er det forhold, at hvor Rusland i forsamlingerne 47 – 53 (1992 – 1999) valgte at tilslutte sig den årlige kritik af Iran, da undlod man at stemme i den efterfølgende forsamling 54 (1999 – 2000), og siden er alle disse resolutionsforslag blevet forkastet af den russiske delegation.

I fem af de syv første afstemninger var Rusland faktisk det eneste af medlemmerne af Sammenslutningen af Uafhængige Stater (SNG), som kritiserede Iran, hvilket også indikerer, at det lå Kreml me-

get på sinde at kæmpe for liberale værdier. Det er som vist skiftet siden, og det er tankevækkende, at ændringen i forhold til fx Iran falder sammen med Putins entre i toppen af russisk politik (premierminister 1999 og præsident siden 2000).

Min egen forskning i stemmemønstrene i generalforsamlingen viser i øvrigt, at de øvrige SNG-medlemmer ikke lader sig kontrollere af Rusland. Der er sket en tilnærmelse henover årene, men den skyldes primært ændringerne i den russiske politik, som altså er bragt tættere på de andre SNG-landes gennemsnitlige præferencer. Men man kan også se, at flere af Ruslands vigtigste allierede nu faktisk har et stemmemønster, som er tættere på Kinas end på Ruslands; det gælder fx for Hviderusland og Kasakhstan, og det må give anledning til bekymring i Moskva, at disse lande ikke i højere grad følger det russiske eksempel, og at forskellen udstilles på gulvet i Generalforsamlingen.

Responsibility to Protect

Rusland støttede slutdokumentet fra FN's World Summit, afholdt i New York i september 2005, og godkendte således også artiklerne 138-139 i dokumentet, som beskriver hhv. den enkelte stats forpligtelser og Sikkerhedsrådets rolle under Responsibility to Protect (R2P). I sin tale til forsamlingen af stats- og regeringschefer nævnte Putin helt bevidst ikke R2P, men talte derimod om vigtigheden af FN generelt og sikkerhedsrådet specifikt. Man fornemmede således, at dokumentets artikel 139 var den vigtigste for Rusland, og i det hele lå måske et forvarsel om det, som senere skulle følge.

Allerede på dette tidspunkt talte man i russiske politiske kredse meget om vigtigheden af at respektere den ufortynde westfalske suverænitet – det 'suveræ-

ne demokrati' var vejen frem, sagde man – og det kan på den baggrund virke overraskende, at Rusland tilsluttede sig ideen om R2P. Deri ligger måske mest af alt en illustration af det enorme pres, der lå på FN's medlemslande for at finde en løsning, som kunne forhindre en gentagelse af udrensningerne i Rwanda (1994) og Srebrenica (1995), og som fik stater som Rusland til at gå med, selvom R2P kolliderer med andre dominerende normer som fx statens autonomi i beslutningstagning.

De russiske myndigheder lægger i dag ikke skjul på, at de betragter praksis i forhold til R2P med stor skepsis. Således noterer det russiske udenrigsministerium, at enhver beslutning om intervention skal tages af Sikkerhedsrådet, og der advares om tendensen med at gå uden om Sikkerhedsrådet og i stedet alliere sig med 'gruppen af venner' for på den måde at vinde legitimitet for sine aktioner.

Det er især den NATO-ledede intervention i Libyen, godkendt af Sikkerhedsrådet i Resolution 1973 (2011), som ifølge Rusland er et skræmmeeksempel på, hvor galt det kan gå, når R2P misbruges til fremme af egne interesser. Efterfølgende har man så besluttet, som det åbent erklæres via udenrigsministeriet, at "i fremtiden vil Rusland ikke godkende (...) resolutioner, som sanktionerer væbnet intervention eller kamp handlinger uden en grundig overvejelse af parametrene for deres implementering. Der kan ikke være nogen blankocheck". Det er dårligt nyt for støtter af R2P.

På tidspunktet for godkendelsen af Resolution 1973 og de senere operationer i Libyen var Putin premierminister, mens det var Dmitrij Medvedev, som midlertidigt var blevet forfremmet til præsident. Netop spørgsmålet om Libyen skabte faktisk gnidninger mellem de to, og Putin advarede Medvedev mod konsekvenserne

af at tillade interventionen. Rusland valgte ikke at blokere for resolutionen, og det skabte senere et internt rivegilde, hvis udfald nu afspejles i den ovenstående erklæring fra udenrigsministeriet. Medved spurgte senere retorisk, "hvorfor taber russiske firmaer altid, når der er et regimeskifte?"; og det var klart, at han havde mødt stor modstand i vide kredse i den russiske top, og måske følte han sig endog svigtet af USA og andre ledende lande i koalitionen. Uanset hvad var det Putins linje, som triumferede, og han insisterer på suveræniteten frem for humanitær støtte.

Og dog. For siden er spørgsmålet om de russisksindede blevet stadig mere centralt, og Rusland definerer det i dag også som en del af sin mission at beskytte denne lidt uklare gruppe. Senest så vi det i forbindelse med annekteringen af Krim i marts 2014, hvor russiske tropper blev sendt ind i Ukraine for, som man sagde, at forhindre overgreb på netop de russisksindede. Man har taget essensen af R2P til sig – at suveræniteten kan krænkes, hvis en stat ikke formår at beskytte sig egen befolkning eller måske endog aktivt undertrykker dem – og bruger den til at fremme russiske interesser. Det er endnu et aspekt af Ruslands kløgtige brug af 'normativ magt', de-

fineret her som evnen til at definere acceptable standarder.

Budskabet fra Moskva vil være 'I startede det!', og det vil være vanskeligt for såvel Vesten som værtslandet at afvise de russiske argumenter, når der henvises til behovet for at forhindre massive overgreb, og når repræsentanter for de 'undertrykte' åbent anmoder Rusland om hjælp.

De politiske omvæltninger i Georgien (2003), Ukraine (2004 og 2014) og Kirgisistan (2005) foruden også det arabiske forår (2010 - 2012) har, sammen med regimeskiftene i Irak (2003) og Libyen (2011), cementeret Ruslands modvilje mod drastiske omvæltninger. I de førende politiske kredse i Moskva er R2P reduceret til et redskab for netop dette, og vi skal derfor forvente fortsat modstand mod at lade sikkerhedsrådet sanktionere interventioner. Rusland vil altså nedlægge veto mod sådanne forslag.

Modsat skal vi forvente, at Rusland i stigende grad vil gøre essensen af R2P gældende for sin egen politik og trække dette normative kort i forhold til alle de tidligere Sovjetrepublikker, hvis det skønnes formålstjenligt.

○ ○ ○



FOTO: Foto: Farm, via Wiki Commons

Tumen River på grænsen mellem Nordkorea og Kina set fra den kinesiske side. I december 2014 havde 10 vestligt orienterede medlemslande i sikkerhedsrådet bedt om, at Nordkorea kom på dagsordenen, men Kina argumenterede for, at omfattende menneskerettighedsovertrædelser i Nordkorea ikke udgør en trussel mod international fred og stabilitet og dermed ikke begrundet, at spørgsmålet tages op i sikkerhedsrådet.

Kina og 'the Responsibility to Protect'

Af Peter Melgaard og Liselotte Odgaard

Kinas R2P-tilgang tager udgangspunkt i eksisterende principper og mekanismer i FN-systemet, men lægger vægt på defensive og statslige aspekter af beskyttelsen af civilbefolkninger i den forstand, at der er fokus på at kombinere social og økonomisk udviklingsbistand med en 'top-down' tilgang, der lægger vægt på, at tiltag skal have regeringssamtykke. Kinas R2P-praksis er således baseret på FN-pagten, men udmøntningen af principperne er på centrale punkter væsensforskellig fra den vestlige tilgang.

Ved FN's generalforsamling i 2014 gav Kina i en officiel meddelelse udtryk for landets syn på udviklingen af Responsibility to Protect (R2P):

"The efforts of the past decade to consolidate the norm as a basic guideline for

the protection of civilians against genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity had not resulted in consensus. Further discussion is necessary before the norm can be expanded. At present, there is no standard model for how the international community assists states in implementing R2P"

Den kinesiske udmelding signalerer, at FN's medlemsstater er splittede i fortolkningen af, hvordan overgreb på civilbefolkninger kan forhindres på grundlag af et sæt politisk fastsatte regler for adfærd, der indgår som en del af FN's bestræbelser på at skabe fred og sikkerhed.

Kina står i et voksende dilemma mellem på den ene side at skulle vise sig som en ansvarlig stormagt og på den anden side at have en anderledes opfattelse af R2P end mange af de vestlige lande. Der-

Dr. Liselotte Odgaard er lektor ved Institut for Strategi ved Forsvarsakademiet. Hun har været gæsteforsker på professorniveau på institutioner såsom Harvard University, Woodrow Wilson International Center for Scholars samt Nobel Instituttet i Norge. Hendes seneste monografi er *China and Coexistence: Beijing's National Security Strategy for the 21st Century* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press 2012).

Major Peter Melgaard har arbejdet i 12 år som F-16 pilot ved det danske flyvevåben. Han har deltaget i Operation Unified Protector i Libyen i 2011 og har været deployeret til Island og de baltiske lande i forbindelse med suverænitets håndhævelse af disse landes luftrum. Siden 2014 har han været leder for den operative evaluering af nye kampfly ved Nyt Kampfly Program under Forsvarsministeriet.

for forsøger Kina at fremstille sig selv som en ansvarlig stormagt, der advokerer for international fred og sikkerhed ved at justere og supplere et sæt af regler for beskyttelse af civilbefolkninger, der fremstår som et 'work-in-progress', som er under stadig udvikling i FN.

Vi argumenterer for, at der findes et mønster i den kinesiske opfattelse af R2P, der gennemføres i overensstemmelse med Kinas fortolkning af FN's regler. Denne fortolkning består i et stringent syn på staters absolutte suverænitet, støtte til regimestyret social og økonomisk kapacitetsopbygning, begrænset defensiv anvendelse af kinesisk militær uden for Kinas hjemregion og med krav om regimets og FN's samtykke, samt fokus på koordination af frem for integration med andre landes bidrag til beskyttelse af civilbefolkninger.

Siden R2P blev godkendt som en FN-norm i 2005, har den været et centralt politisk tema i tolkningen af staters humanitære forpligtelser. Efter den kolde krig har Kina været en nøgleaktør i kritikken af amerikansk-ledede forsøg på at implementere en liberal opfattelse af FN-systemet.

Disse bekymringer betyder ikke, at Kina kritiserer FN-systemet eller forsøger at erstatte R2P med alternative normer baseret på en særlig kinesisk forståelse af verden. Tværtimod gør Kina meget ud af at demonstrere sin opbakning til universelle regler for adfærd, der ikke bundes i ideologisk tænkning, og til FN's rolle i at tilvejebringe international fred og sikkerhed.

I stedet forsøger Kina at vise en fortolkning af R2P, hvor nationale regeringer har ultimativ autoritet over eget territorium uanset deres ideologiske eller religiøse præferencer, så længe regimet udøver effektiv kontrol med civilbefolkningen. Sagt på en anden måde har Kina en pragmatisk

indstilling til, at de, der sidder på magten og udøver en form af effektiv kontrol, er dem Kina samarbejder med for at beskytte civilbefolkningen i andre lande.

Kina forsøger også at gennemføre en R2P-praksis med fokus på at forandre de sociale og økonomiske strukturer, der giver sig udslag i overgreb på civilbefolkninger, og på at reformere frem for at udskifte eksisterende politiske institutioner samt på koordination af frem for intensivt samarbejde mellem de eksterne parter, der bidrager til beskyttelse af civilbefolkningen i tredjelande.

Kinas tilgang til R2P rejser følgende spørgsmål: I hvilket omfang er den kinesiske tolkning af R2P forenelig med den fremherskende tolkning i flertallet af vestlige lande?

På trods af forskelle i formål, implementering og det verdenssyn, der ligger til grund for kinesiske og vestlige landes tolkning af R2P, har Kina og Vesten også fælles interesser i at stabilisere økonomiske, sociale og politiske strukturer i svage stater med henblik på at begrænse trusler mod international fred og sikkerhed, som kunne opstå på baggrund heraf. Disse fælles interesser opstår i en tid, hvor både Kina og Vesten står over for stigende sikkerhedsudfordringer både nationalt og i nærområderne. Derfor er Kina og Vesten enige om, at R2P kan være en af måderne, hvorpå stabilitet kan opnås i svage eller fejlslagne stater.

R2P's tre søjler

R2P-doktrinen er en del af det normsæt, der omhandler humanitær sikkerhed i krigstid såvel som i fredstid i tiden efter den kolde krig. R2P konceptet opstod på baggrund af de humanitære kriser i Jugoslavien og Rwanda, hvor det centrale tema var, hvorvidt det internationale samfund

var forpligtiget til at intervenere i tilfælde af overgreb på civilbefolkningen.

I 2009 konkretiserede FN's generalsekretær i en rapport R2P-doktinen i tre søjler, hvor den første søjle anerkendte den statslige suverænitet samt statens forpligtelser til at beskytte civilbefolkningen mod overgreb.

I rapporten blev de tre søjler defineret som:

Søjle 1: Statens forpligtelser til at beskytte dens egen civilbefolkning.

Søjle 2: Det internationale samfunds forpligtelser til at hjælpe stater med at beskytte deres civilbefolkninger.

Søjle 3: Det internationale samfunds forpligtelse til at reagere rettidigt og fleksibelt med henblik på at forhindre folkemord, etnisk udrensning, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

2009-rapporten lægger op til et sikkerhedssamarbejde mellem suveræne stater, regionale og internationale organisationer, det civile samfund samt den private sektor. De første to søjler er baseret på statens velvilje til enten på egen hånd at igangsætte tiltag, der kan sikre civilbefolkningen mod overgreb, eller til at acceptere, at det internationale samfund assisterer i forhold til statslige tiltag.

Den tredje søjle åbner i modsætning til de to første mulighed for, at det internationale samfund kan intervenere med politiske, økonomiske og militære instrumenter i en suveræn stat, såfremt staten ikke formår at beskytte dens egen civilbefolkning. Virkemidlerne inden for den tredje søjle af R2P kan iværksættes uden statens accept, såfremt der forinden er indhentet godkendelse ved FN's Sikkerhedsråd. R2P's tre søjler er baseret på de virkemidler, der er til rådighed inden for FN-charteret. Det betyder, at formålet med R2P er at skabe en fælles begrebsmæssig for-

ståelse for, hvordan virkemidler inden for FN-charteret anvendes.

FN's definition af R2P indebærer, at fokus er rettet mod individet og dets mulige roller som både gerningsmand og offer. Dermed åbnes der for, at staters absolutte suverænitet kan udfordres. Suverænitet er ikke en 'blanko-check' til, at en stat kan behandle dens civilbefolkning, som den har lyst. Med suverænitet følger også ansvaret for at efterleve internationalt anerkendte standarder. Stater, der ikke lever op til dette ansvar over for deres egen befolkning, kan blive gjort til genstand for FN's indgriben uden regeringens samtykke.

Denne mekanisme udfordrer Kinas opfattelse af, at statslig suverænitet er fundamental, og at forsøg på at undergrave princippet ved at intervenere uden regeringssamtykke blot fører til endnu værre overgreb på civilbefolkningerne. Kina mener, at opretholdelsen af regeringsinstitutioner er en forudsætning for at kunne sikre civilbefolkningens basale rettigheder, også selv om dette regeringsapparat deltager i overgreb på selvsamme civilbefolkning. R2P har virket som en katalysator for, at Kina har udviklet en R2P-praksis, der forener hensynet til at forhindre overgreb på civilbefolkningen med præmissen om, at staters absolutte suverænitet skal forblive et fundamentalt princip i FN-systemet.

Ifølge FN's World Summit Outcome-dokument fra 2005 og sikkerhedsrådets erklæring fra 2009 forudsætter det internationale samfunds intervention i en stat mod regimets vilje samtykke fra FN's sikkerhedsråd. Sikkerhedsrådets godkendelse af det internationale samfunds intervention i Libyen i 2011 omfattede brugen af militære midler og var samtidig indirekte en test af de mekanismer, der ligger inden for R2P's tredje søjle.

R2P er blevet en retorisk kamplads for, hvad det vil sige at være en ansvarlig humanitær magt. Det primære spørgsmål går ikke på, hvorvidt R2P skal bringes i anvendelse for at beskytte civilbefolkninger. I centrum for diskussionerne er snarere måden, hvorpå R2P bliver implementeret.

Imidlertid førte Libyen-interventionen ikke til en cementering af R2P som en FN-norm med en fælles fortolkning blandt medlemsstaterne. I stedet genererede Libyen-konflikten flere konkurrerende tolkninger af R2P og især af, hvilke instrumenter der skulle anvendes. Derfor har R2P endnu ikke medført nye internationale juridisk bindende standarder for, hvornår en humanitær intervention kan betragtes som uautoriseret. Det har nu heller aldrig været meningen. I stedet har R2P haft til formål at afklare, hvorledes beslutninger vedrørende overgreb på civilbefolkningen skulle sanktioneres med henblik på at skabe en mere stringent tilgang til den slags sikkerhedsproblemer i krigstid såvel som i fredstid.

Norm under udvikling

Eftersom R2P stadig er en norm, der er under udvikling, er der fra flere landes side stillet forslag om at ændre tilgangen til beskyttelse af overgreb på civilbefolkningen.

I 2011 introducerede Brasilien en genfortolkning af R2P under overskriften 'Responsibility while Protecting'. Kina fulgte trop ved at debattere i tænketanke og andre institutioner med tæt kontakt til Kinas politiske ledelse, hvordan man kunne nytænke begrebet. Disse tiltag udsprang af mange FN-medlemsstaters skepsis over for, om FN-pagten giver legitimitet til, at det internationale samfund kan intervenere i en suveræn stat uden regeringssamtykke og uden at understøtte det eksisterende regimes overlevelse med henvisning til, at dette anses for nødvendigt for at

kunne beskytte en stats civilbefolkning.

For eksempel udgav det kinesiske udenrigsministeriums tænketank China Institute of International Studies i 2012 artiklen 'Responsible Protection: Building a Safer World'. Heri lanceres et koncept, der betegnes 'Responsible Protectio'. Formålet er at beskrive indholdet af R2P baseret på Kinas forståelse af forudsætningerne for at gennemføre internationale humanitære interventioner inden for rammerne af FN. 'Responsible Protection' understreger vigtigheden af brugen af ikke-militære midler, FN's centrale rolle som monitorerende autoritet, betydningen af samarbejde med regeringsapparatet i den stat, hvor der foregår overgreb, samt de intervenserendes landes forpligtelse til også at deltage i den efterfølgende rekonstruktion af institutioner og sociale og økonomiske strukturer i det pågældende land.

Retorisk kamplads

R2P er blevet en retorisk kamplads for, hvad det vil sige at være en ansvarlig humanitær magt. Det primære spørgsmål går ikke på, hvorvidt R2P skal bringes i anvendelse for at beskytte civilbefolkninger. I centrum for diskussionerne er snarere måden, hvorpå R2P bliver implementeret. Kina har spillet en væsentlig rolle i at præge udviklingen af R2P. For eksempel har Beijing brugt R2P til at demonstrere evnen til at være proaktiv frem for reaktiv i arbejdet med at fastlægge, hvordan det internationale samfund skal varetage international fred og sikkerhed. Kinas ageren i forhold til konflikterne i Libyen, Syrien, Irak og Sydsudan peger på, at Bei-

jing gradvist udvikler sin egen praksis på R2P-området.

Kina opfatter sin egen R2P-praksis som mere effektiv til at beskytte civilbefolkninger mod overgreb end den version, den vestlige liberale verden står for. Kina mener, at den vestlige version griber alt for meget ind overfor eksisterende regimer og de institutioner, der skal levere basal velfærd, også selvom disse institutioner er dysfunktionelle i forhold til at beskytte civile. Kina påpeger, at der ikke er tale om, at Beijing bifalder folkemord og andre grove overgreb på civile; men at negligere regeringsapparatet i et land, hvor mangelfuldt det end måtte være, fører til større menneskelige katastrofer, end hvis man samarbejder med det.

Kina støttede det nationale overgangsråd i Libyen, da det i 2011 gradvist overtog den effektive politiske kontrol med landet. Kina endte dog med helt at stoppe sit engagement i Libyen, efterhånden som denne kontrol forsvandt, idet Kina heller ikke havde tungtvejende sikkerhedsinteresser i området. Kinas rolle var primært som tilskuer til andres implementering af R2P. Denne rolle blev understreget af, at landet også afstod fra at stemme om FN's sikkerhedsråds resolution 1973, som autoriserede det internationale samfunds intervention i Libyen. Eftersom brugen af militær magt i konflikten ikke var foreneligt med den kinesiske forståelse af, hvordan R2P burde blive anvendt, har Kina heller ikke efterfølgende følt sig forpligtet til at bidrage med stabiliserende tiltag, hverken før eller efter konflikten.

I Syrien har Kina, primært på grund af den vestlige modstand mod Assad-styret, nedlagt veto mod mange af resolutionsforslagene i FN's sikkerhedsråd. Samtidig har Kina dog understreget, at Beijing ikke bifalder Assads utilstrækkelige beskyttel-

se af civilbefolkningen i Syrien. Kina har bidraget med begrænset humanitær hjælp og har deltaget i FN-godkendte anti-mineringsaktiviteter. Kina deltager hverken i Vestens eller Ruslands offensive militære operationer, idet de er i strid med Kinas politik om kun at anvende det militære instrument med FN mandat og kun i defensivt øjemed uden for egen hjemregion.

Engagement til egen fordel?

Kina bidrager med antiterror-støtte til regionale nabolande, der anmoder om støtte. For eksempel har Kina imødekommet den irakiske regerings anmodning om støtte. I modsætning til Syrien har de intervenserende lande ikke sat spørgsmålstegn ved det irakiske regimes legitimitet. Dermed bringes den tredje søjle i R2P, som Kina finder problematisk, ikke i spil. Hermed har Kina mulighed for at støtte bekæmpelsen af ISIL, som Kina i lighed med Vesten definerer som en terrororganisation, uden at gå på kompromis med princippet om absolut suveræniteten.

Bagsiden af medaljen er, at Beijing beskyldes for at favorisere støtte til lande, som Kina har økonomiske interesser i, som det fx er tilfældet med Iraks olieindustri, og dermed fokusere på nationale interesser frem for humanitære hensyn. Samtidig beskyldes Kina for at bidrage for lidt og for at overdrage det tunge arbejde med at skabe basal fred og sikkerhed til de vestlige lande.

Kina imødegår den slags beskyldninger ved at argumentere for, at det netop er økonomisk engagement i et land, der kan være med til at skabe det ligeværdige partnerskab, som kan bringe en svag stat på ret køl i økonomisk og social henseende. Dermed bidrager Kina til at opbygge forudsætningerne for udvikling af stabile og funktionsdygtige politiske institutioner.

Kineserne er mange gange villige til at acceptere en meget lav indtjening på udvinding af eksempelvis energiressourcer og viser sig ofte villige til at afstå fra at kræve retten til udvinding langt ud i fremtiden. Kina kan bidrage på denne facon, fordi kinesiske statsejede selskaber ikke skal stå til ansvar over for private ejere. Desuden tilbyder Kina at stille store mængder kapital til rådighed og starter gerne økonomiske projektsamarbejder i områder med en høj sikkerhedsrisiko.

Omvendt argumenterer Kina for, at hvor det kinesiske økonomiske og sociale engagement er lavt, kan Kina ikke bidrage i større omfang til at skabe fred og sikkerhed, fordi Kina i disse tilfælde har begrænset lokalkendskab. Desuden er Kina ikke interesseret i at de instrumenter, Kina anvender, kommer i konflikt med vestlige instrumenter.

Derfor holder Kina i reglen en lavere profil i de områder, hvor Vesten har et meget tungtvejende engagement med instrumenter, som for eksempel kan indebære offensiv militær magtanvendelse uden FN-mandat, idet denne adfærd er i konflikt med den kinesiske R2P-fortolkning.

Sydsudan er en velkommen mulighed for Kina til at udøve dets R2P-praksis. Her er de vestlige landes engagement begrænset. Til gengæld har Kina haft en betydelig og langvarig tilstedeværelse i området og har derfor et detaljeret kendskab til de økonomiske, sociale og politiske forhold i Sydsudan. Fraværet af andre landes engagement har givet Kina mulighed for at indtage en mæglerrolle i konflikterne i dette land. Det har ikke nødvendigvis løst de mange udestående problemer i Sydsudan, men Kina har fået lejlighed til at demonstrere, at Kinas R2P implementering og generelle sikkerhedspolitiske engagement ikke blot er bestemt af nationale in-

teressehensyn, men også af humanitære overvejelser.

Den kinesiske R2P-praksis gennemføres under forudsætning af, at regeringen giver samtykke, at kinesisk militær uden for egen hjemregion kun anvendes defensivt og med skabelse af sikkerhed for øje, at koordination frem for integration med andre intervererende landes indsatser er i fokus, at der ikke ligger ideologiske eller religiøse principper til grund for den indsats, Kina indgår i, og at social og økonomisk udvikling understøttes som en betingelse for langvarig beskyttelse af civile mod overgreb. I praksis udelukker den kinesiske tilgang anvendelse af R2P's tredje søjle i tilfælde, hvor statsapparatet i et land står for overgreb på deres egen civilbefolkning. Kina bifalder ikke denne slags overgreb, men har på den anden side heller ikke et alternativt sæt af værktøjer, der kan håndtere den form for sikkerhedsproblematikker.

Nordkorea

Et eksempel, der illustrerer den kinesiske R2P-politik, er FN's sikkerhedsråds behandling af Nordkorea-spørgsmålet i december 2014. Her havde 10 vestligt orienterede medlemslande i sikkerhedsrådet bedt om, at Nordkorea kom på dagsordenen. Med udgangspunkt i en rapport fra FN's Råd for Menneskerettigheder var begrundelsen, at den nordkoreanske regering havde begået folkemord og derfor også havde forbrudt sig imod principperne for R2P ved at bidrage til regional ustabilitet og forværring af international fred og sikkerhed.

FN-rapporten indeholdt en kritik af Kinas praksis med at sende nordkoreanske flygtninge tilbage til Nordkorea til et regime, der begår forbrydelser mod menneskeheden blandt andet over for borge-

re, der flygter ud af landet. I lighed med de fem ikke-vestlige stater, der ikke ønskede Nordkorea optaget på sikkerhedsrådets dagsorden, argumenterede Kina for, at omfattende menneskerettighedsovertrædelser i Nordkorea ikke udgør en trussel mod international fred og stabilitet og dermed ikke begrundes, at spørgsmålet tages op i sikkerhedsrådet.

Eksemplet understreger, at Kina opfatter absolut suverænitet som et fundamentalt princip i det internationale samfund ved at afvise, at det er legitimt, at sikkerhedsrådet forholder sig til en stats interne anliggender i tilfælde, hvor regimet udøver effektiv kontrol, og hvor regimet ikke har anmodet om assistance fra det internationale samfund.

Kinas R2P-tilgang tager udgangspunkt i eksisterende principper og mekanismer i FN-systemet, men lægger vægt på defensive og statslige aspekter af beskyttelsen af civilbefolkninger i den forstand, at der er fokus på at kombinere social og økonomisk udviklingsbistand med en 'top-down' tilgang, der lægger vægt på, at tiltag skal have regeringssamtykke. Desuden lægger Kina vægt på at bevare og reformere eksisterende politiske institutioner frem for at etablere nye institutioner fra grunden. Endelig understreger princippet om at koordinere frem for at integrere sig med andre landes indsatsers Kinas præference for at operere egenhændigt. Kinas R2P-praksis er baseret på FN-pagten, men udmøntningen af principperne er på centrale punkter væsensforskellig fra den vestlige tilgang.

Kina har en proaktiv R2P-politik, men det betyder ikke, at Kinas tilgang i et og alt fremstår som et uforeneligt alternativ til Vestens liberale fortolkning af FN's principper. Kina og Vesten er enige om behovet for principper til beskyttelse af civil-

befolkninger. Men i anvendelsen af R2P hersker der uenighed om mål og midler. Kinas R2P-fortolkning kommer hovedsagelig til syne i geografiske områder som fx Sydsudan eller på funktionelle områder som fx udviklingsbistand, hvor Vesten ikke udfylder handlerummet og dermed levner plads til, at andre aktører med en anden opfattelse af R2P kan komme på banen eller sågar inviterer til, at andre stater yder en indsats i forhold til beskyttelsen af civilbefolkningen. Derfor er det ikke altid sådan, at Kinas tilgang fremstår som en udfordring for Vestens liberale forståelse af R2P, men snarere som et forslag til justeringer i implementeringen, der er i tråd med FN-pagten, men som samtidig på nogle punkter lægger vægt på andre principper end i de vestlige lande.

Muligheden for frugtbar koordinaton mellem den kinesiske og vestlige fremgangsmåde holder kun et stykke af vejen. Militær magtanvendelse under R2P's tredje søjle vil som hovedregel ikke være et acceptabelt handlingsgrundlag for Kina. Det gælder især, hvor principperne om absolut suverænitet og ikke-intervention ikke overholdes. Det betyder, at Kina reelt ikke står med et svar på, hvordan en lang række overgreb mod civilbefolkningen i andre lande kan håndteres.

Betingelser for samarbejde

Forskellene mellem Kinas og Vestens R2P-tilgange indikerer, at en række betingelser skal være på plads, hvis de to parter i fællesskab skal kunne bidrage til beskyttelsen af civilbefolkningen i konkrete operationsområder.

For det første må der anvendes en form for 'agree to disagree' tilgang. Den indebærer gensidig accept af, at der implementeres forskellige tilgange.

For det andet forekommer det nødven-

digst at fastlægge et fælles endemål, der sikrer at begge parter overordnet set arbejder hen mod det samme mål, og som samtidig tager højde for, hvad henholdsvis Kina og Vesten ikke kan gå med til. For eksempel kan Kina ikke gå med til regimeforandring, og Vesten kan ikke yde militær støtte til regimer, der bruger militær magt mod dets egen befolkning til at begå forbrydelser mod menneskeheden. Det kan betyde, at et realistisk endemål kan være at etablere sikre områder under FN's beskyttelse for civile, som udsættes for denne type forbrydelser.

For det tredje må de deltagende parter økonomiske forpligtelser aftales på forhånd for at sikre, at staterne har de nødvendige ressourcer til at nå endemålet og at de enkelte stater har forpligtet sig økonomisk.

For det fjerde er det nyttigt at etablere et koordinationsforum uden beslutnings-

magt, hvor alle intervererende stater er ligeligt repræsenteret med henblik på at sikre, at alle arbejder mod samme endemål.

For det femte er det hensigtsmæssigt at opdele operationsområdet i geografiske og funktionelle ansvarsområder. Hermed sikres, at forskellige forpligtelser, som for eksempel offensiv versus defensiv anvendelse af det militære instrument eller ansvaret for politisk, økonomisk og social bistand tildeles de intervererende stater således, at ansvarsområderne er i overensstemmelse med bidragydernes R2P-principper.

For det sjette er et meget bredt FN-mandat nødvendigt for, at alle parter kan bidrage inden for det samme operationsområde og arbejde mod forskellige delmål, der etableres med henblik på at nå det samme overordnede endemål.



Hvorfor skal Danmark stå skoleret for FN?

Af Jonas Christoffersen

Hvorfor skal Danmark egentlig stå skoleret for FN? Hvorfor skal FN bestemme over Danmark? Hvorfor fylder menneskerettighederne så meget? Hvorfor kan vores politikere ikke bare selv bestemme, hvad der skal ske i Danmark? Den slags spørgsmål høres ofte i den offentlige debat. Normalt er det på blogs og i mundtlige samtaler, at modstanden mod FN og mod de internationale menneskerettigheder fylder mest. Men kritikken lyder også fra politiske og juridiske kredse.

Da Højesteret i 2011 fejrede sit 350 år jubilæum holdt præsidenten, Børge Dahl, en tale, hvor han blandt andet udtrykte skepsis over for den internationale udvikling af menneskerettighederne:

“Højesteret har naturligvis en dansk tilgang til den opgave, som internationaliseringen har ført med sig. For os er også menneskerettigheder menneskeværk. Hvert land har sit svar på, hvor balancepunktet mellem jura og politik ligger. Det danske balancepunkt er demokratisk funderet, og det er vigtigt, at udviklingen in-

ternationalt ikke bliver så dynamisk, at man ikke kan følge med nationalt.”

Den danske grundlov er baseret på det grundsynspunkt, at politikerne og ikke dommerne bestemmer, hvad der skal gælde i kongerigets retssystem. Grundloven fylder ikke særlig meget, og det er en demokratisk styrke.

Også fra politisk hold skydes mod menneskerettighederne. Da Venstre i august 2014 lancerede en ny udlændingepolitik sværede Venstre først respekt for de internationale konventioner. “Danmark er underlagt en række internationale forpligtelser, der har betydning for udlændingområdet. En ny udlændingepolitik skal naturligvis respektere disse forpligtelser.” Men som noget nyt tilføjede Venstre:

“Konventioner er ikke uforanderlige, men udtryk for politiske forhandlinger og kompromiser. Derfor kan vi søge at ændre dem, og vi bør ikke frasige os muligheden for at opsiges en konvention i de helt særlige tilfælde, hvor en konvention fører til åbenlyst urimelige resultater.”

Der er i Danmark og internationalt en livlig debat om menneskerettighederne.

Jonas Christoffersen er dr. jur. og siden 2009 direktør for Institut for Menneskerettigheder. Han har været ansat som forsker på Københavns Universitet (2000-2008), konstitueret landsdommer ved Østre Landsret (2006-2007) og dommerfuldmægtig i Højesteret (1998-1999). Jonas Christoffersen har skrevet disputats om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.



FOTO: Foto: Adrian Gryczuk, via Wikimedia Commons.

Retssalen, Den Europæiske Menneskeretsdomstol i Strassbourg.

Men hvordan er det kommet dertil, og hvad gør vi ved det?

Efter Anden Verdenskrig

Efter Anden Verdenskrig greb verdens lande dybt i posen for at finde nye midler til at forhindre en gentagelse af krigen. FN's charter blev allerede den 26. juni 1945 vedtaget med fokus på "at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion," som det blandt andet hedder i charterets artikel 1. Beskyttelsen af menneskerettighederne var fra starten en kerneopgave for FN. Danmark førte – ligesom de øvrige nordiske lande – en udenrigspolitik med fokus på globalt samarbejde. Norske Trygve Lie var således FN's første generalsekretær fra 1946 til 1952, og han blev efterfulgt af svenske Dag Hammarskjöld fra 1953 til 1961.

I 1948 vedtog FN's Generalforsamling Verdenserklæringen om menneskerettigheder. Verdenserklæringen er ikke vedtaget af FN's medlemsstater, der i stedet har vedtaget en lang række internationale konventioner til beskyttelse af menneskers rettigheder. De vigtigste FN-konventioner omhandler: Flygtninges rettigheder (1952), Statsløses rettigheder (1961), Civile og politiske rettigheder (1966), Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966), Kvinders rettigheder (1979) Torturforbud (1985), Børns rettigheder (1989), og Handicappedes rettigheder (2006).

Også i Europa var der fokus på menneskerettighederne. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev vedtaget i 1950, og i 1958 blev der etableret en Domstol, der kunne tage stilling til klager over de europæiske staters overtrædelse af

menneskerettighederne. Skandinaverne spillede en central rolle i det europæiske menneskerettighedsarbejde. Den svenske diplomat Sture Petren indtog en væsentlig rolle ved etableringen af Menneskerettighedskonventionen og var præsident for Menneskerettighedskommissionen fra 1962-1966.

Den danske professor Max Sørensen efterfulgte ham og spillede en nøglerolle i den sag, som Danmark havde været med til at anlægge mod Grækenland for at påtale militærjuntaens grove overtrædelser af menneskerettighederne. Dengang var talemåden en anden, så de græske generaler kaldte sagen en konspiration udtænkt af bøsser og kommunister, men de skandinaviske lande stod fast og brugte menneskerettighedssystemet til at protestere mod militærjuntaens udemokratiske magtmisbrug. Ude i den store verden dominerede kampen mod apartheid i Sydafrika, mod militærjuntaerne i Sydamerika og mod kommunismen i Østeuropa. Det var nok sådan, vi i de skandinaviske lande forestillede os, at menneskerettighederne skulle bruges: langt fra landets grænser og på problemer langt fra vores standarder.

Udviklingen tager fart

Men i midten af 1970'erne tog udviklingen fart. Alle Europarådets medlemmer havde efterhånden tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og alle lande – bortset fra Frankrig – havde accepteret, at borgerne kunne klage til Menneskerettighedsdomstolen. EF-domstolen begyndte i samme periode at udvikle menneskerettigheder i EF, hvor de i øvrigt kaldes grundrettigheder.

Politisk set fik menneskerettighederne ny betydning, da både vest- og øst-europæiske lande underskrev den såkald-



“Konventioner er ikke uforanderlige, men udtryk for politiske forhandlinger og kompromiser. Derfor kan vi søge at ændre dem, og vi bør ikke frasige os muligheden for at opsiges en konvention i de helt særlige tilfælde, hvor en konvention fører til åbenlyst urimelige resultater.” (Citat fra Venstres lancering af en ny udlændingepolitik i august 2014)

te Helsinki-aftale, hvorefter landene i øst og vest skulle respektere menneskerettighederne. Amnesty International fik i 1977 Nobels Fredspris for sit arbejde med menneskerettighederne. I dette politiske klima begyndte Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg at udvikle menneskerettighederne til at få en mere konkret betydning for den indenrigspolitiske situation i Europa. Domstolen fastslog, at menneskerettighederne udvikler sig i overensstemmelse med det omkringliggende samfund, og at de skal yde en praktisk og effektiv beskyttelse af borgerne. Det foregik i god overensstemmelse med nordiske værdier. Den danske højesteretsdommer og forhenværende justitsminister, Helga Pedersen, spillede således en central rolle i 1970'ernes udvikling, og norske Rolv Ryssdal var Domstolens vicepræsident fra 1981-1984 og dens præsident fra 1985 til 1998.

Danmark blev op igennem 1960'erne, 70'erne og 80'erne indbragt for Domstolen et par gange, men hver gang blev Danmark frikendt. I 35 år fra 1953 til 1988 havde Danmark kort sagt ikke indenrigspolitiske problemer med menneskerettighederne. Kun da Storbritannien i 1981 blev dømt for at opretholde eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet, fik Danmark problemer. Men det var på et meget snævert område, og problemet var ikke større, end at det kunne løses uden større sværdslag. Det kunne ved selvsyn konstateres, at der var harmoni mellem danske og internationale standarder. Forestillingen var vel stadigvæk, at de internationale menneskerettigheder lå langt fra danske standarder

– eller rettere sagt: Danmark var højt hævet over de internationale menneskerettigheder. At Danmark kunne få problemer med de internationale menneskerettigheder, stod indtil slutningen af 1980'erne for det fleste som en meget mærkelig påstand.

Danmark på anklagebænken

I Danmark kom menneskerettighederne først for alvor på den indenrigspolitiske dagsorden i 1989. Tre begivenheder var helt afgørende for udviklingen. Danmark blev den 24. maj 1989 for første gang dømt af Domstolen i Strasbourg. Det var en sag, hvor en dansk dommer havde været inhabil, idet han efter at have varetægtsfængslet en person mere end 30 gange også skulle dømme i straffesagen. Få dage forinden havde Folketinget den 19. maj 1989 ved en folketingsbeslutning opfordret regeringen til at nedsætte et udvalg for at undersøge fordele og ulemper ved gøre Den Europæiske Menneskerettighedskonvention til en del af dansk lovgivning.

Udvalget anbefalede i en betænkning i 1991, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev gjort til en del af dansk lovgivning. Det skete i 1992 med virkning fra 1. januar 1993. Der blev dermed sat en tyk politisk streg under ønsket om, at Danmark holdt sig på den rigtige side af menneskerettighederne som de fortolkes og anvendes af Menneskerettighedsdomstolen. Og endelig for det tredje udtalte Højesteret den 29. august 1989 i en sag om tvangsfjernelse af et barn, at bistandsloven må forstås “i overensstemmelse med de afgørelser, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har

truffet vedrørende tilsvarende spørgsmål.”

Menneskerettighedsdomstolens praksis kom dermed helt ind i juraens daglige maskinrum i de danske domstoles retslokaler, ligesom truslen om at klage til Menneskerettighedsdomstolen blev en del af den politiske og juridisk hverdag. 25 år efter går der ikke en dag, uden at aviser og andre medier henviser til menneskerettighederne på alle mulige forskellige samfundsområder.

Den internationale overvågning

Menneskerettighederne har udviklet sig fra tandløse papirtigre til effektive trusler mod politikeres krænkelser først og fremmest på grund af de internationale overvågningsmekanismer. Ud over Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Unions Domstol er der i FN oprettet klagekomiteer i tilknytning til de store konventioner. Klagekomiteerne består af normalt 17 eksperter fra forskellige dele af verden. Klagekomiteerne behandler klagesager fra enkeltpersoner, men det modtager også rapporter fra medlemslandenes regeringer om situationen i de enkelte lande, hvorefter komiteerne kan komme med anbefalinger til, hvordan situationen kan forbedres. Danmark er inden for det seneste år blevet vurderet af FN's Handicapkomite, FN's Kvindekomite og FN's Komite for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, ligesom Danmark i november blev vurderet af FN's Torturkomite.

Ud over ekspertkomiteerne behandler FN's Menneskerettighedsråd løbende spørgsmål om alle medlemsstaternes overholdelse af menneskerettighederne. Det sker både ved tematiske og landespecifikke drøftelser, men det sker ikke mindst i den såkaldte Universelle Periodiske Bedømmelse (på engelsk Universal Periodic Re-

view eller UPR). UPR blev opfundet i 2005 for at styrke Menneskerettighedsrådets fokus på de faktiske forhold i alle lande. Da menneskerettighedsrådet består af staterne, er der tale om en politisk og diplomatisk vurdering. Det kan derfor ikke undre, at processen er politiseret og derfor ikke altid afspejler de internationale standarder, som ekspertkomiteerne arbejder ud fra. Men det opsigtsvækkende ved processen er, at alle lande skal rapportere til Menneskerettighedsrådet om alle menneskerettigheder – uanset om medlemsstaterne har tiltrådt de konkrete konventioner.

Det betyder, at UPR bliver et udstillingsvindue, hvor landene ikke kan gemme sig bag sædvanlige henvisninger til ikke-indblanding i interne forhold eller til respekten for visse rettigheder frem for andre. Danmark skal derfor – i lighed med alle andre lande i FN – bedømmes af FN's menneskerettighedsråd, og det sker næste gang i januar 2016.

Hvad skal man mene om det?

Det er først som sidst et politisk spørgsmål, hvordan man forholder sig til udviklingen, der er politisk bestemt. Rent politisk er sagen klar: der er intet udemokratisk ved, at lovgivningsmagten sætter grænser for lovgivningsmagten. Det er lovgivningsmagten (regeringen og Folketinget), der har fastholdt en 65 årig tradition for at bevare Danmark inden for det internationale samarbejde om menneskerettigheder. Folketinget skal efter grundloven give sit samtykke, hver gang regeringen vil tilslutte sig en international menneskerettighedskonvention. Danske politikere har løbende fornyet Menneskerettighedsdomstolens kompetence i perioden fra 1953 til 1998, ligesom Danmark tilsluttede sig, at Domstolen blev permanent fra 1998. Danmark besluttede i 1992

at gøre Menneskerettighedskonventionen til en del af dansk lovgivning. Og Folketinget har aldrig lovgivet i bevidst strid med den internationale menneskeret. Det skorter således ikke på politiske beslutninger, der forankrer Danmark i det internationale samarbejde om menneskerettighederne.

Alt dette kan imidlertid ikke sløre, at menneskerettighederne har ændret den måde, det danske demokrati fungerer på, og at politikere undertiden kan ønske menneskerettighederne hen hvor peberet gror – også når de gør deres pligt og stemmer ja til endnu et lovforslag, der hviler på respekt for menneskerettighederne. Det er navnlig inden for udlændingepolitikken, at modstanden mod den internationale menneskeret er størst, men der er også en bredere kritik af, at danske politikere har afgivet for megen magt til det internationale samarbejde, og at Danmark for tit skal stå skoleret på for mange områder.

En international boomerang

Uanset den indenrigspolitiske ambivalens fortsætter Danmark med i udenrigspolitikken at holde fanen højt på menneskerettighedsområdet. Det er ét af flere områder, hvor Danmark forsøger at markere

sig, fx. med Mogens Lykketoft som formand for FN's Generalforsamling. Danmark indtager også formandskabet for Europarådet fra november 2017 til maj 2018, og Danmark er kandidat til FN's Menneskerettighedsråd i 2018.

Danmark er en småstat, der forsøger at tiltuske sig blød magt ved at vifte med den internationale og menneskeretlige fane. Men vi var ikke opmærksomme på, at menneskeretten kunne ramme os i nakken som en boomerang, vi selv havde været med til at kaste. I SF-S-R regeringsgrundlaget fra 2011 hed det blandt andet: "Diplomati og dialog skal være omdrejningspunktet i dansk udenrigspolitik. Danmark skal yde støtte til fremme af menneskerettighederne, styrke indsatsen for at fremme god regeringsførelse og samfund baseret på retsstatsprincipper, samt støtte udvikling af demokratiske institutioner. Indsatsen for menneskerettighederne starter dog med, at vi sikrer os, at de altid respekteres hos os selv."

Den sidste sætning tror jeg ikke, vi kommer til at se i fremtidige regeringsgrundlag. Vi vil trods hellere fokusere på, hvordan andre skal respektere menneskerettighederne. For her i landet går det jo godt. Heldigvis.



COP 21: Kan Paris levere varen?

Af Connie Hedegaard

Med klimakonferencerne gælder det, at djævelen ligger i detaljen. Lederne siger pæne ting – det gjorde de også før COP15 i København. Alle siger, at nu skal det være. Men når det er FN, vi taler om, så skal der ikke mange lande til at ødelægge den gode stemning, for i princippet skal alle være enige, før der er en aftale.

I referaterne kan jeg læse, at Claudia is back:

“... Og jeg er endda rejst helt fra Bruxelles, og så skal jeg stå model til dette!”

Nogenlunde sådan indledte Claudia Sallerno fra Venezuela sin bandbulle mod retningen i klimaforhandlingerne under oktobers sidste runde formelle forhandlinger før decembers klimakonference i Paris, COP 21.

At den tidligere venezuelanske chefforhandler, der nu er blevet sit lands ambassadør til EU, havde rejst 232 km gjorde næppe stort indtryk på kollegerne i de andre delegationer, der for størsteparten har rejst mange gange 232 km for at kunne forhandle i Bonn, hjemstedet for FN's Klimasekretariat UNFCCC. Eksempelvis tager det sædvanligvis forhandlerne fra de

fjernt- og lavtliggende stillehavsøer en 3-4 dage at nå frem.

Citaterne fra en ophidset Claudia bragte mindelser om de sidste timer under COP15 i København. Det var hende, der hamrede sit skilt så aggressivt ned i Bella Centrets borde for at tiltrække sig Lars Løkkes opmærksomhed, at hun som en anden Jesus rakte en bloddryppende hånd i vejret forurettet over, at den danske statsminister “helt udemokratisk” ikke gav hende ordet. Hvortil statsministeren noget sammenbidt replicerede, at han ikke tog imod demokrati-lektioner fra Venezuela.

Ak ja, those were the days.

Men Claudias genopstandelse på klimascenen på den sidste forhandlingssession i Bonn, før det går løs i Paris, og med stærk retorik om at bibeholde den gamle opdeling imellem i- og u-lande, er et vidnesbyrd om, at ingen må tro, at Paris er ‘a walk in the park’.

Gode nyheder og fremskridt

Heller ikke selv om de sidste mange måneder har budt på mange gode nyheder og fremskridt: EU fik sine ambitiøse klimamål for 2030 igennem sidste år. Fra 20 pct. CO₂

Connie Hedegaard er forhenværende EU-kommissær og minister i Danmark, senest som minister for FN's klimakonference i København i 2009. I perioden 2004 til 2009 var hun miljøminister og herefter klima- og energiminister.



FOTO: NASA, via Wikimedia Commons.

Atollen Nanumea, Tuvalu. Verden oplever stadig flere tegn på klimaforandringer. 39 år i træk har den globale gennemsnitstemperatur ligget over gennemsnittet for det 20. århundrede. En af konsekvenserne af global opvarmning er at vandstanden i havene stiger. Dermed risikerer mange lavtliggende øriger langsomt at blive spist af havet. Det gælder fx stillehavsøriget Tuvalu, hvis højeste punkt ligger bare fire meter over havets overflade.

reduktion i 2020 til mindst 40 pct. reduktion ti år efter, hvorved man har sat kurs mod et lavemissionssamfund i 2050.

Månedens efter fulgte for første gang et fælles tilsagn fra verdens to største udledere, USA og Kina. Da USA's Præsident Obama og Kinas Xi Jinping under et G2 møde i november 2014 annoncerede, at de begge var klar til at forpligte sig over for resten af verden, gjorde de op med det 'After You Sir, syndrom' som verdens to største udledere har holdt hinanden i skak med alt, alt for længe: USA har ikke villet rykke sig, før Kina gjorde det, og klart nok mente Kina på sin side ikke, at de skulle flytte sig, før den gamle industrination USA gjorde det. Resultatet har været kollektiv stilstand, og bl.a. under klimakonferencen i København så man resultatet af, at de to store holdt hinanden i skak på laveste fællesnævner.

Med Kinas og USA's respektive annonceringer af for USA's vedkommende et reduktionsmål og for Kinas et løfte om hvornår deres udledninger senest vil toppe, gik klimaforhandlingerne ind i en ny fase – også uanset at begge parter ambitionsniveau på ingen måde var imponerende. Samtidig er en ny regering i Australien og en ditto i Canada også godt nyt for klimaet. Den Grønne Klimafond, der blev vedtaget i København, og som skal bidrage til at støtte klimavenlige projekter og teknologier, er ikke bare kommet op at stå, den er nu også begyndt at støtte konkrete projekter. Og flere og flere ulande har indset, at 'det der med klimaet' ikke er et luksusproblem, der kan vente til fattigdommen er bekæmpet, børnene uddannet og udviklingsplanerne lagt, men tværtimod må tænkes integreret ind i samme udviklingsplaner.

Det kræver investeringer, og en anden positiv nyhed er, at verden over begynder

investeringsstrømme at orientere sig mere efter vedvarende energi og grønne løsninger og mindre efter fossile brændstoffer, hvor især kul rammes af skiftet i investorenes fokus. Også byerne rykker. I dag kan man ikke være borgmester i en bare nogenlunde stor by og så ikke vide, hvad ens klimaregnskab er for noget. Det samme gælder for meget af det store erhvervsliv, hvor klima ikke længere er noget, der klares hos en miljøafdeling nede i systemet. Nej klima er rykket ind på direktionsgangen, ind til det øverste ledelseslag, hvor det også hører hjemme, præcis ligesom klima ikke kun er et anliggende for miljø- og klimaministre men også for finansministre og regeringschefer.

Jamen, hvor svært kan det så være, tænker læseren nok. Og svaret er: stadig uhyre svært.

Det er FN vi taler om

For med klimakonferencerne – COP betyder Conference of the Parties – gælder det i sjældnen grad, at djævelen ligger i detaljen.

Ja, lederne siger pæne ting - det gjorde de også før København.

Der kommer gode erklæringer og papirer ud af G7, G20 og alskens bi- og multilaterale møder. Det gjorde der også før København.

Alle siger, at nu, nu, nu skal det være... – det gjorde de også før København.

Men når det er FN, vi taler om, så skal der ikke mange parties, lande, til at ødelægge den gode stemning, for i princippet skal alle være enige, før der er en aftale.

Som i alle den slags sammenhænge forhandler man naturligvis på basis af en tekst, som to udvalgte forhandlere, 'Chairs' – typisk én fra Nord hhv. én fra Syd – er tovholdere for og penneførere på. Da forhandlerne i oktober mødtes i Bonn, havde de to Chairs povet det ene øje og re-

duceret den formelle forhandlingstekst fra 80 uhåndterlige sider til 20. Men da de delegerede rejste hjem fra Bonn, var teksten igen svulmet op til nu 55 sider med over 1000 såkaldt kantede parenteser, dvs. alternative formuleringer, løsninger og forslag som der altså stadig ikke er enighed om, når de delegerede ankommer til slutspillet i Paris. Fra København ved vi, at man ikke skal undervurdere dynamikken omkring den formelle tekst. Uanset de politiske lederes velvillige udtalelser, skal velviljen i sidste ende omsættes til ord, der binder i en aftale.

Durban 2011

Når der overhovedet er sat en deadline for forhandlingerne, der hedder Paris 2015, går det tilbage til klimakonferencen i Durban i Sydafrika i 2011.

To år forinden var man i København – trods alt – blevet enige om at omsætte verdenskabens advarsler til et fælles løfte om, at verden skal holde sig under en to grader gennemsnitlig temperaturstigning. Et meget stort antal lande begyndte op til og i kølvandet på COP15 at lovgive om klima og sætte sig klimamål – noget EU indtil da havde været ret alene om. Man var også blevet enige om at etablere den grønne klimafond og om en finansieringsramme, hvor ilandene forpligtede sig til at sikre 100 milliarder dollar årligt i privat og offentlig finansiering. Og der var blevet leveret på regler for bl.a. skov.

I 2011 i Durban var der kun et år til den gamle Kyoto-aftale fra 1997 udløb. Derfor hastede det med at finde ud af, hvad der derefter skulle ske. For EU var det et hovedkrav, at en kommende ny aftale måtte gælde for alle lande. Ikke sådan at alle skal gøre lige meget på samme tid. De industrialiserede lande, som indiskutabelt har bidraget mest til klimaproblemet historisk,

må reducere mere og tidligere end udviklingslandene. Men klimaligningen kan ikke løses, hvis ikke alle lande og især alle store udledere bidrager og forfølger en mere bæredygtig og klimavenlig vækststrategi.

Traditionelt har Kina i FN-sammenhæng gennem sit tilhørsforhold til 'G77 + Kina' (i alt 133 lande) slået på sin status som uland, og Kina har igen og igen forsvaret den binære opdeling fra Kyoto-aftalen om, at ilandene skal reducere, mens ulandene inklusive altså Kina blot skal gøre det, hvis de vil.

Indiens position er den samme dog med den stramning, at de længe har insisteret på at tage afsæt i landenes akkumulerede historiske udledninger. Det lyder måske umiddelbart retfærdigt men er reelt umuligt, da det ville betyde at de industrialiserede lande ville skulle stoppe deres udledninger helt og øjeblikkeligt, hvilket alle ved aldrig kommer til at ske.

Så i Durban ville vi fra europæisk side have trukket diskussionen ind i det 21. århundredes virkelighed, som ikke er den gamle Nord-Syd inddeling men derimod en virkelighed, hvor vi er gensidig afhængige af og forbundne med hinanden – gensidigt interdependent. Derfor må alle have et medansvar for at løfte globale udfordringer, og selv om nogle må løfte mere end andre, må alle affinde sig med at blive kigget i kortene. I den verden vi lever i, er jeg afhængig af om du gør det du siger, du gør, ligesom det kan have konsekvenser for dig, om jeg gør hvad jeg siger, jeg gør.

I princippet er EU, USA og andre ilandene enige på dette punkt, men dels havde USA tilsyneladende ikke noget stærkt ønske om at gå videre end den løse ikke-bindende Københavns-aftale, dels var de ikke mindst på grund af den vanskelige situation i Kongressen derhjemme alt andet end vilde med at sætte en ny deadline. Og da

slet ikke én der lå inden udløbet af Obamas anden og sidste valgperiode. Så paradoksalt nok havde Indien, Kina og USA en fælles interesse i, at Durban ikke levede alt for meget.

Når det alligevel lykkedes, skyldtes det at EU og repræsentanter for næsten 100 udviklingslande fandt sammen i at lægge et fælles pres på de store, der så i absolut sidste sekund måtte acceptere, at fremtidens aftale skal være bindende (hvor bindende er et af de kontroversielle spørgsmål i Paris), at alle rig som fattig skal bidrage til problemets løsning omend naturligvis med forskellige bidrag, og deadline blev sat til 2015.

Da flere af de små udviklingslande med meget små administrationer og miljøforvaltninger sagde, at de da nok mente at kunne nå at formulere deres fremadrettede strategier på fire år, virkede det lidt kunstigt, at f.eks. USA og Kina i lang tid stod fast på, at der var behov for mere tid. Samtidig har det jo længe stået klart, at tid ikke just er det, der er mest af, hvis man vil håndtere klimaforandringerne på en gradvis og nogenlunde samfundsøkonomisk håndterlig måde. Jo længere man udskyder handling, desto mere alvorligt bliver konsekvenserne både menneskeligt og økonomisk set.

Presset på Paris

Deraf presset på Paris for nu at levere en overordnet ramme. Samtidig er den videnskabelige case bare blevet stærkere og stærkere år for år. Og verden oplever stadig flere tegn på, at klimaforandringerne ikke alene er en bekymring for fremtiden. De er her allerede. 39 år i træk har den globale gennemsnitstemperatur ligget over gennemsnittet for det 20. århundrede. Ni af de ti varmeste år, der nogensinde er registreret, ligger i dette unge

århundrede. 2014 er det varmeste år, der er registreret - en rekord meteorologerne forventer bliver slået af 2015.

Men ét er tal og statistikker, noget andet er, hvordan det forandrede klima og den globale opvarmning viser sig.

Faktum er, at mere og mere voldsomt og uforudsigeligt vejr, som vi ser det snart her snart der, passer uhyggelig godt med, hvad forskerne har advaret os imod, alt imens CO₂ indholdet i luften stiger, og det samme gør temperaturerne. Ifølge World Meteorological Organization, WMO, vil den globale gennemsnitstemperatur for 2015 for første gang i al den tid, man har kunnet måle temperaturen, være steget med over 1 grad.

Klimaet som trusselmultiplikator

I sagens natur er det uhyre kompliceret at koble den enkelte særlige og usædvanlige vejr-situation til 'klimaforandringer'. Klimaforandringer er noget, der registreres over lange tidserier. Men alligevel er tendensen så klar, at man fx. i det sikkerhedspolitiske establishment inklusive i Pentagon taler om klima som 'a threat multiplier' - altså noget, der bidrager til at gøre andre trusler værre.

Et meget aktuelt eksempel er Syrien. Forskere fra University College London og Columbia påviste i et studie fra foråret 2015 en sammenhæng mellem klima og borgerkrigen i Syrien: I 2007 begyndte en uhyre voldsom og langvarig tørke i Syrien. Tørken fortsatte i 2008, 2009 og ind i 2010 og var så alvorlig, at 1,5 millioner mennesker drog fra landområderne ind til de syriske byer, der allerede havde rige-ligt at gøre med at absorbere flygtninge fra Irak-krigene. Dertil kom naturligvis Assad's autoritære regime.

Så det var flere ting, der til sammen udløste borgerkrigen, men ifølge forsker-



“I har simpelt hen ikke forstået, hvad klimaforandringerne betyder for den vækst, I så gerne vil have. I investerer alt for meget i bakspejlet, til gårsdagens samfund, i stedet for at tænke klima mere konsekvent med ind i jeres investeringer. Hvis I ikke snart forstår det, får I aldrig den vækst, I så gerne vil have”. (Verdensbankens chef Jim Kim ved World Economic Forum i Davos i januar 2013)

ne er Syrien et eksempel på klima som ‘a threat multiplier’. Konsekvenserne af borgerkrigen kender vi nu – i form af millioner af flygtninge, der bl.a. har sat kurs mod Europa med de enorme udfordringer og den destabilisering det giver.

Vedvarende energi

I takt med at bevidstheden om, at klimaforandringerne skal håndteres parallelt med at stadig flere mennesker kræver stadig mere vækst, vokser, ja så vokser også efterspørgslen efter renere løsninger.

I følge Bloomberg New Energy Finance blev der i 2014 globalt installeret mere ny vedvarende energikapacitet end ny kapacitet baseret på fossile brændstoffer, kul, olie og gas. Og i og med at markederne for vedvarende energi vokser stejlt, ja så er prisen faldet drastisk. Landbaseret vind- og solenergi er allerede ved at være konkurrencedygtig uden støtte, og havmøller og andre teknologier følger efter i den nedadgående priskurve.

Endelig begynder investorerne som nævnt at interessere sig mere for risikoen ved at have langsigtet kapital bundet i fossile brændstoffer. Hvis verden tager klimaudfordringen alvorlig, og regeringerne rent faktisk enes om de tiltag, der skal til, for at holde sig under de to grader, ja så skal nogle af de allerede i dag kendte reserver af kul, olie og gas blive i jorden, det vil sige, at prisen på selskaberne har udsigt til at falde.

Fremtidens pensionsopparere – og forvalterne af fremtidens pensioner – er i stigende grad opmærksom på problemstillingen, der i dag optager så forskellige

aktører som Bank of England, OECD, IMF og Verdensbanken, den norske oliefond og mange andre. Herhjemme meddelte Nordens største bank, NORDEA, i februar 2015, at de går ud af kul, som i øvrigt er den store taber på tidens aktiemarkeder. Alene i USA har kulselskaberne tabt ca. 80 pct. af deres værdi siden 2013.

Noget kunne altså tyde på, at nogle grundlæggende pointer er ved at gå op for stadigt flere, og at klima i stigende grad ikke kun er et anliggende for miljøfolk. Da Verdensbankens dengang nylidende chef Jim Kim i januar 2013 skulle tale ved World Economic Forum i Davos om verdens økonomiske tilstand, gav han de tilstedeværende ledere en opsang: I har simpelt hen ikke forstået, hvad klimaforandringerne betyder for den vækst, I så gerne vil have. I investerer alt for meget i bakspejlet, til gårsdagens samfund, i stedet for at tænke klima mere konsekvent med ind i jeres investeringer. Hvis I ikke snart forstår det, får I aldrig den vækst, I så gerne vil have.

Et budskab der året efter blev sat tal på i et stort udredningsarbejde, the New Climate Economy anført af Mexicos tidligere præsident Calderon og med deltagelse af estimerede økonomer, nobelpristagere m.fl. Et af budskaberne var, at hvis bare vi begyndte med at investere de mange milliarder, der investeres hver eneste dag kloben over, ‘rigtigt’ og fremtidsrettet, ja så ville vi allerede nå et pænt stykke af vejen.

Verden er altså ved at vågne op: Politikkerne, forvaltningerne, erhvervslivet, investorerne osv.

Gammelkendte stridspunkter

Det betyder så desværre ikke, at Paris 'er hjemme'. I de fire år, der nu er gået siden Durban vedtog, at alle lande skal bidrage til at løse problemet, er gammelkendte stridspunkter alligevel igen og igen dukket op i forhandlingerne: For det første CBDR. 'Common But Differentiated Responsibility', der betyder, at alle har et ansvar, men det er differentieret alt efter udviklingsniveau.

At en vis differentiering er nødvendig, bestrider de færreste. Problemet er, at CBDR ofte er blevet brugt til at legitimere, at der stadig skal være en opdeling i lande, som skal være forpligtet til at gøre noget ved klimaet, og dem, som ikke skal, og som derfor heller ikke skal kunne kigges i kortene.

Denne firewall har igen og igen forgiftet diskussionerne, ikke mindst set i lyset af, at verden ikke er statisk. Mange lande har haft en enorm udvikling siden inddelingen i de to grupper – Annex1 og non-Annex1 – blev lavet i 1990'erne. Hvis denne statiske inddeling endegyldigt kunne rives ned i Paris og som minimum erstattes af noget mere dynamisk, ville det være et stort skridt. Kender jeg forhandlingerne ret, bliver inddelingen ikke helt så skarp i det nye regime, men man skal næppe heller regne med at firewallen helt forsvinder i et hug.

En anden principiel diskussion har været diskussionen om top/down eller bottom up: Altså skal man populært sagt forsøge at deles om opgaven og forpligte hinanden på det, som man forsøgte i bl.a. København og rigtig mange andre steder – top/down – eller skal man lade landene spille ind med, hvad de nu ønsker at gøre, og så er det det.

Det sidste har i mange år været USA's position, bl.a. fordi der ikke har været

en situation i den amerikanske Kongres, hvor der har været udsigt til at få opbakning til en top/down aftale. Problemet med bottom/up tilgangen er, at den giver for få reduktioner – også i forhold til to graders-målet, der blev vedtaget i København. Så top/down giver for få, der vil være med, mens bottom/up giver for få reduktioner.

I de senere år har der derfor været arbejdet med en hybrid, hvor landene melder ind, hvad de mener, de kan gøre, og det skal så ses i relation til det fælles mål, og der skal være regler omkring implementering, der sikrer, at landene holdes fast på det, de har lovet at gøre. MRV hedder det i jargonen: Monitor, Report and Verify.

EU foreslog yderligere efter Durban en model, hvor man skulle kende landenes bidrag i god tid før Paris, for at der så kunne være tid til at se, om det samlet bragte verden langt nok, og hvis svaret var nej, ja så skulle man i gang med en ny runde. Mere end 150 lande har nu meldt ind til FN, hvad de agter at gøre. Derfor ved vi også, at det samlede bidrag ikke er nok til at holde temperaturen under de to graders stigning, som landene har forpligtet sig på. Derfor vil Paris skulle enes om en mekanisme for, hvordan man jævnligt – hver femte år bliver det formentlig – skal igennem øvelsen om, hvorvidt landene bl.a. qua ny teknologi etc. kan gøre yderligere.

Behøver man en international proces?

Men når nu landene selv har meldt ind, hvad de agter at gøre, behøver man så overhovedet den internationale proces? Efter min mening ja, for uden den ville for det første ikke nær så mange lande have meldt noget som helst ind. For det andet er meningen med en fælles over-

ordnet ramme jo, at landene, der også i en global økonomi er hinandens konkurrenter, tør gøre mere, hvis de ved, at konkurrenterne også er forpligtet på at handle. Samtidig har man i årevis arbejdet hårdt for at sikre, at de forskellige bidrag er sammenlignelige: Hvilke gasser taler man om? Hvilke sektorer? Gælder målet dele af eller hele et lands økonomi? Er et lands bidrag rimeligt i forhold til landets velstands- og udviklingsniveau? Med andre ord er transparens også et centralt – og kontroversielt – emne.

Dertil kommer finansiering. Der er efterhånden bred – men ikke enstemmig – accept af at klimabistand må gå til de fattigste og mest sårbare lande. Der er også større forståelse for, at klimaligningen ikke går op, med mindre de private investeringer tager fart. Omstillingen kan umuligt ske via offentlige midler alene. Med andre ord er den offentlige klimabistand fra de rige lande kun en del af det, der skal til. Ikke desto mindre er det naturligvis vigtigt, at ilandene kan se, at ilandene rent faktisk leverer på det, de lovede i København.

Meget er gjort, men dels mangler noget stadig at blive leveret, dels er ilandene normalt ikke ret dygtige til at vise, hvad de rent faktisk gør. Det kan blive fuldstændig afgørende for klimakonferencen i Paris og for det politisk-psykologiske klima omkring den, at ilandene kommer med et troværdigt narrativ omkring finansieringen.

Der er helt op til konferencens start stadig hjemmearbejde at gøre. Ikke mindst fordi mange af de fattigste lande allerede mærker klimaforandringer og derfor er mest optaget af at tilpasse sig dem, har de brug for, at der bliver leveret på klimabistanden, eftersom mange af tilpasnings-tiltagene vil have særdeles svært ved at trække sig private investeringer.

En global pris på CO₂

Der er mange andre elementer i spil i Paris – fx presser EU og andre på for at få fastsat et langsigtet globalt reduktionsmål – og så er der dem, man på forhånd har opgivet at blive enige om, herunder det redskab som de fleste vil være enig i er det mest virksomme værktøj, verden overhovedet har: En global pris på CO₂. EU har i 10 år haft sit kvotesystem og mange andre er begyndt at følge efter. Senest Kina, som i september 2015 annoncerede, at de vil gå efter en landsdækkende prissætning af kulstof i den næste fem årsplan. Men så langt er man ikke i USA, og bl.a. derfor bliver det ikke en del af en Paris aftale.

Kan Paris så levere en aftale? Det burde Paris kunne. Den videnskabelige case er tilstrækkelig klar. Vi har tilstrækkelig viden om, hvad der kan gøres, der er masser af teknologier at gå i gang med, og oven i købet har vi brug for en mere bæredygtig udvikling også af mange andre grunde. Meget af det man skal gøre af hensyn til klimaet - renere energi, mere ressourceeffektivitet, bedre dyrkningspraksis, øget skovplantning og reduceret afskovning etc. etc. - ja, det har positive afledte effekter, som man bl.a. ser det i Kina, hvor mindre afbrænding af kul er tvingende nødvendig for at få styr på en luftforurening, der i mange af byerne har nået ekstreme og ekstremt skadelige niveauer.

En klimakonference reducerer ingen udledninger i sig selv. Og ingen forventer desværre et meget ambitiøst resultat i Paris. Men i en verden, hvor markedet er globalt, konkurrencen er global, investeringerne globaliseres, ja så er der behov for at sætte en fælles politisk ramme omkring indsatsen mod en af vor tids helt store globale udfordringer.

Selv om byer og business rykker, så

sker det ikke 'automatisk' – det betyder noget, at der er en fælles ramme med alt hvad det indebærer. Derudover er forhåbningen, at en såkaldt 'Action Agenda' uden for de formelle Parisforhandlinger vil markere verdens vilje til at skifte kurs fx ved et forstærket klimafokus i byerne, hvor størstedelen af menneskeheden nu lever, ved at ændre investeringsstrømme og ved ikke bare i ord, men også i konkret handling at udfase subsidier til fossile brændstoffer, der den dag i dag støttes med fem dollar hver gang vedvarende energi støttes med én dollar. Ikke just logisk når alverdens regeringer erklærer sig enige i, at målet er at blive fri af fossile brændstoffer.

Fransk diplomatis rygte på spil

Da det for et par år siden var gået op for den franske udenrigsminister Laurent Fabius, hvad det indebar, at han skulle være

formand for klimakonferencen i Paris, sagde han med glimt i øjet, at han havde forstået, at COP21 var en meget vigtig konference:

“Jeg har forstået, at det er hele klodens fremtid, der står på spil“, sagde han og tilføjede så “and even worse the reputation of French diplomacy.“

Så... Der er ingen tvivl om, at franskmændene vil gøre sig maksimalt umage. Det er godt – men i FN-sammenhæng er det desværre ikke nok til at garantere et godt udfald. 195 regeringer vil komme til Paris med hver sin dagsorden; Claudia og alle de andre forhandlere har hver deres prioriteringer og hver deres bud på løsninger.

Men aldrig har det været mere preserende at de enes – og aldrig har mulighederne for en overordnet ramme for den globale klimaindsats været større.



Retsforbeholdet før og nu

Af Poul Skytte Christoffersen

I 1992 var bestemmelserne om 'retslige og indre anliggender' under Maastricht af klassisk mellemstatslig karakter, så Danmark tog forbehold over for en samarbejdsform, der endnu ikke eksisterede. Men i dag – efter to årtier med retsforbehold – står Danmark uden for næsten 300 EU-love. Dansk lovgivning kommer derfor i stigende grad til at afvige fra alle andre – også i forhold til de nordiske lande. Næste år står EURO-POL så overfor at blive omdannet til et EU-Agentur, og Danmark risikerer hermed at kompromittere sin tilknytning til det centrale politisamarbejde i EU.

Det danske forbehold over for deltagelse i EU's politik om retslige og indre anliggender har eksisteret i 24 år. Det var en del af Edinburgh afgørelsen fra december 1992 efter det danske nej til Maastricht-traktaten.

Siden da har Danmark ikke været med i det samarbejde, der er etableret efter fællesskabsmetoden, men kun i den del, der fortsat befinder sig i mellemstatsligt regi, hvilket nu er en forsvindende lille del. Det er værd at understrege, at det var den juri-

diske form – og ikke indholdet – vi tog en forbehold overfor i 1992.

Retlige og indre anliggender havde ikke spillet nogen stor rolle i debatten op til afstemningen om Maastricht-traktaten i juni 1992, men det blev alligevel til et forbehold, fordi der var brug for alle brikker, der kunne anvendes til at skabe et nyt grundlag for en folkeafstemning uden samtidigt at skabe vanskeligheder i EU.

Vi tog forbehold over for en samarbejdsform, som endnu ikke eksisterede. Bestemmelserne om retslige og Indre anliggender under Maastricht var af klassisk mellemstatslig karakter. Dog indeholdt traktaten en mulighed for at overføre dele af samarbejdet fra det mellemstatslige til det overstatslige, den såkaldte EU-metode. Danmark tog forbehold over for en sådan udvikling. Edinburgh var et kompromis mellem Danmark og de øvrige: Vi accepterede ikke at blokere for en eventuel kommende brug af den normale EU-metode. De accepterede, at Danmark i så fald skulle have en undtagelse.

EU-metoden blev ikke indført i Maastricht-traktatens levetid, men der skete store fremskridt i det konkrete samarbej-

Ambassadør Poul Skytte Christoffersen har haft en lang karriere i dansk diplomati. Han forberedte bl.a. forhandlingerne om EU's udvidelse med 10 lande, som blev vedtaget på topmødet i København i 2002. Han var dansk EU-ambassadør 1995-2003 og igen fra 2009, indtil han blev særlig rådgiver for EU's første højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, Cathrine Ashton.

de. Vigtigst var udvidelsen af det grænsefri Schengen fra en lille pionergruppe – Tyskland, Frankrig og Beneluxlandene – til også at omfatte Italien, Spanien, Portugal og Grækenland. Der var betydelig interesse for Schengen i de tre nye EU-lande fra 1995: Sverige, Finland og Østrig. Norge kom ikke med i EU, da folket igen sagde nej, men ønskede at tilnærme sig EU på andre måder. Schengen var en oplagt mulighed. Danmark blev også interesseret og kunne i hvert fald ikke stå tilbage, hvis de øvrige nordiske lande blev Schengen-medlemmer. Dette ville have ledt til et sammenbrud af den nordiske pasunion. Resultatet blev, at Danmark – sammen med de øvrige nordiske lande – underskrev Schengen-konventionen i december 1996.

Forbeholdene traktatfæstes

I mellemtiden var en ny revision af EU-traktaten – Amsterdam-traktaten – undervejs. Et af de vigtigste resultater af forhandlingerne blev inkorporeringen af Schengen under det normale EU-samarbejde. Foruden grænsekontrol og im-

migration blev også civilret gjort kom-munitært. Vore EU-partnere havde klart forventet, at dette ville lede til en normalisering af Danmarks forhold til EU-samarbejdet. Det gik lige modsat. Det endte med, at forbeholdene efter dansk krav blev støbt i beton. Edinburgh-afgørelsen var en forpligtende aftale, der ikke ændrede traktaterne. I Amsterdam blev forbeholdene nedfældet i traktaten. Der er en vis ironi i, at vi syv måneder efter undertegnelsen af Schengen-konventionen insisterede på traktatbestemmelser, der fratog os stemmeret i Schengen.

De to ikke-Schengen-medlemmer – Storbritannien med Irland på slæb pga. Nordirlandsproblematikken – fik ligeledes særstatus. Den britisk-irske protokol var imidlertid langt mere fleksibel end den danske. Den gav frit valg for deltagelse i individuelle retsakter, svarende til den tilvalgsordning danskerne skal tage stemme om den 3. december. De accepterede således – i modsætning til Danmark – at hvis de ønskede at deltage i en EU-politik, blev det efter EU-regler.



ILLUSTRATION: By Sabbe, via Wikimedia Commons.

Maastricht-traktaten inddelte samarbejdet i tre søjler, hvor første søjle indeholdt det overstatslige samarbejde, og anden og tredje indeholdt det mellemstatslige. Traktaten indeholdt dog en mulighed for at overføre dele af samarbejdet fra det mellemstatslige til det overstatslige, og det var den udvikling, som tog Danmark tog forbehold overfor.

Forhandling om parallelaftaler

Efter traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev hele samarbejdet om asyl, indvandring og civilret overført til normal EU-lovgivning. Dette betød, at Danmark gradvist blev sat udenfor, medens Storbritannien og Irland i langt de fleste tilfælde fortsatte deres deltagelse.

Marginaliseringen af Danmark voldte stadig stigende problemer for os selv. Det gjaldt ikke mindst risikoen for udelukkelse fra dele af samarbejdet, som reelt – om ikke formelt – var knyttet til Schengen, herunder deltagelse i EU-versionen af den tidligere Dublin-konvention om hvilket land, der er ansvarligt for behandling af asylansøgere, og EURODAC om udveksling af asylansøgers fingeraftryk. Hvis Danmark ikke kom med, risikerede vi at blive en magnet for asylansøgere fra andre Schengen-lande.

Samtidig så man i erhvervslivet med stigende bekymring på, at Danmark blev udelukket fra en række civilretslige bestemmelser tæt knyttet til det indre markeds funktion, især anerkendelse og fuldbyrdelse af domme på det handelsretlige område og konkursbehandling tværs over landegrænserne. Danmark indledte derfor forhandlinger med Kommissionen om at finde former for tilknytning, der respekterede forbeholdet.

Som EU-ambassadør var jeg tæt involveret i de afgørende slag. Danmark mødte betydelig modstand især fra Kommissionen og Rådets juridiske tjenester. Den eneste mulighed, der fandtes, var at behandle Danmark som et ikke EU-land og afslutte såkaldte parallelaftaler med os. Denne sammenblanding af stilling som medlemsland og stilling som ikke-medlemsland fandt juristerne yderst betænkeligt. Men deres indvendinger blev fejlet til side fra højere sted. Toppen i Kommissio-

nen ønskede ingen diskussion om, hvorvidt Danmark overhovedet kunne fortsætte som Schengen-land uden deltagelse i Dublin og EURODAC. Hertil kom, at Danmark netop havde gennemført et succesfuldt formandskab med øst-udvidelsen som fornemste resultat. Man ville derfor gerne være venlige over for Danmark. Endeligt fæstede man lid til tilkendegivelser om, at Danmark hurtigst muligt ville gøre op med forbeholdene – i hvert fald i deres daværende form.

Konklusionen blev, at Kommissionen accepterede fire ud af seks danske ønsker om parallelaftaler. Vores anmodning om tilknytning til EU-reglerne om domme i ægteskabssager og om deltagelse i konkursregelsættet blev afvist, men vi fik Dublin, EURODAC, samt på det handelsretlige område forkyndelse og fuldbyrdelse af domme.

Kommissionen etablerede et sæt retningslinjer for, hvornår parallelaftaler overhovedet kunne overvejes, samtidig med at det blev slået fast, at Danmark ikke havde krav på sådanne aftaler: Parallelaftaler måtte

- Kun anvendes i undtagelsestilfælde
- Kun gælde i en overgangsperiode
- Fuldt ud være i Fællesskabets interesse
- Stille samme krav til Danmark som til andre medlemslande.

Efter at Kommissionen var blevet blødgjort, forløb den øvrige del af processen uden vanskeligheder. Det gled let gennem Rådet, og Europa-Parlamentets tilslutning var dengang ikke nødvendig. Men det tog tid. Fra Danmark i slutningen af 1999 tilkendegav ønsket om aftaler til deres ikrafttræden gik der seks år.

Forfatningstraktaten og Lissabon

I mellemtiden var der sket en kraftig accelerering af det retslige samarbejde især efter



Efter to årtier med retsforbehold står Danmark uden for næsten 300 EU-love. I modsætning hertil tilvælger Storbritannien 2/3 af nye retsregler – Irland endnu flere. Dansk lovgivning kommer derfor i stigende grad til at afvige fra alle andres. Det gælder også i forhold til de nordiske lande. Retsområdet var ellers et felt, hvor det nordiske samarbejde havde succes. Nu tilpasses Sveriges og Finlands lovgivning fuldt ud EU, og Norge bestræber sig på systematisk at følge med gennem parallelaftaler og kopiering af EU-ret.

terrorangrebene på USA den 11. september 2001. Terrorbekæmpelse kom langt op på dagordenen, herunder vedtagelsen af den europæiske arrestordre, der sikrede hurtig udlevering af forbrydere mellem medlemslandene. Indtil da havde selv dømte terrorister, som der var flygtet til et naboland, kunnet undslippe stafforfølgelse.

Foreløbigt var det meste placeret under det mellemstatslige samarbejde, hvor Danmark kunne deltage. Denne situation varede imidlertid ikke ved. Forhandlingerne om Forfatningstraktaten – senere Lissabon-traktaten – resulterede i, at alt blev overført til normalt EU-samarbejde.

Det stod klart for alle, at konsekvensen ville blive Danmarks gradvise udelukkelse fra samarbejdet. Kravet fra EU's side var en opgivelse af forbeholdet. Fra dansk side pegede vi på en anden tilknytningsform – i det mindste måtte vi have en løsning svarende til den britiske.

Dette blev et dansk hovedkrav under forhandlingerne. Det var ikke let, bl.a. fordi det i begyndelsen så ud til, at briterne var parate til at indskrænke omfanget af deres forbehold, men i slutspurten mistede de modet og fastholdt deres tilvalgsordning uændret. Når de øvrige til sidst lod sig overtale skyldtes det, at den nye danske model i det mindste fjernede sammenblandingen af status som medlemsland og ikke-medlemsland.

Et andet dansk krav blev ligeledes accepteret: For at undgå en folkeafstemning i forbindelse med ratificering af den nye traktat, blev den danske tilvalgsordningen

indskrevet i en protokol, som kunne ratificeres senere. Danmark ville vente til tiden var moden til et opgør med retsforbeholdet.

Situationen i dag

Og det er, hvor vi er i dag. Efter to årtier med retsforbehold står Danmark uden for næsten 300 EU-love. I modsætning hertil tilvælger Storbritannien 2/3 af nye retsregler – Irland endnu flere. Dansk lovgivning kommer derfor i stigende grad til at afvige fra alle andres. Det gælder også i forhold til de nordiske lande. Retsområdet var ellers et felt, hvor det nordiske samarbejde havde succes. Nu tilpasses Sveriges og Finlands lovgivning fuldt ud EU, og Norge bestræber sig på systematisk at følge med gennem parallelaftaler og kopiering af EU-ret.

Næste år står EUROPOL overfor at blive omdannet til et EU-Agentur. Hermed risikerer Danmark at kompromittere sin tilknytning til det centrale politisamarbejde i EU. Tiden er blevet overmoden, og derfor skal Danmark til folkeafstemning den 3. december 2015. Vi skal kort sagt beslutte, om vi vil bringe os tættere på 'mainstream-EU' gennem brug af tilvalgsordningen eller acceptere en fortsat øget marginalisering.

Vore EU-partnere har svært ved at forstå, at vi overhovedet kan være i tvivl. Men dansk indenrigspolitik er mere kompliceret end som så. Et flertal af partier – Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og

Det Konservative Folkeparti – støtter en tilvalgsordning, men har samtidig besluttet ved en politisk aftale foreløbigt at begrænse dens anvendelse til 29 EU-retsakter inklusive EUROPOL. Hertil kommer eksisterende og fremtidige Schengen-regler.

De har ligeledes aftalt, at stillingtagen til ny EU-lovgivning sker efter en traditionel Europaudvalg-procedure i Folketinget. Eksisterende lovgivning, der ikke er dækket af aftalen, kan kun inddrages ved enighed mellem partierne. Partierne har bundet sig særlig stærkt for så vidt angår asyl- og indvandring, hvor der er enighed om, at “Danmark ikke skal være en del af den lovgivning, som vi i dag står udenfor. Sådan skal det også være i fremtiden”. Med statsministerens udtalelse i forbindelse med åbningstalen i folketinget den 6. oktober er det gjort klart, at dansk deltagelse i EU’s udlændingepolitik kun kan ske efter en ny folkeafstemning.

Modstanderpartierne vigtigste argument mod tilvalgsordningen er dels juridisk: En overgang til tilvalgsordningen kræver, at Danmark formelt overgiver suveræniteten på alle de områder, der i dag er dækket af forbeholdet, selv om overførslen først får konkret virkning, når Danmark tilslutter sig en retsakt. Dels er den politisk: Partierne frygter, at ‘et EU-begejstret folketingsflertal’ over tiden vil bringe Danmark dybere og dybere ind i det retspolitiske samarbejde.

Modstanderpartierne ønsker – som tilhængerne – dansk deltagelse i EUROPOL, men det skal ske via en parallelaftale. Kan dette ikke lade sig gøre, opstilles et alternativ i form af brug af tilvalgsordningen udelukkende for EUROPOL (I et notat udarbejdet for tænketank EUROPA af Per Lachmann, tidligere EU-retschef i Udenrigsministeriet, argumenteres overbevi-

sende for, at en sådan model strider mod vores tilvalgsprotokol).

En eventuel tilslutning til andre dele af EU-samarbejdet kan herefter ske enten ved nye parallelaftaler, eller ved at tilvalgsordningen udvides til nye områder – hvis dette på forhånd er godkendt i en folkeafstemning. Denne konstruktion er i klar modstrid med aftalen med vore EU-partnere i sin tid og er ikke forenelig med protokollens ordlyd.

Både ja-siden og nej-sidens holdninger er baseret på hypoteser, der kan anfægtes.

Asyl- og indvandringspolitik

Ja-sidens ønske om, at Danmark skal stå uden for asyl- og indvandringspolitik, fremstiller et billede af, at Danmark i dag står uden for EU-samarbejdet på disse områder. Imidlertid er vi medlemmer af Schengen og tilknyttet Dublin-forordningen samt EURODAC gennem parallelaftaler, som også handler om asyl- og indvandringspolitik. Det er positivt, at ja-siden ønsker, at vi fortsat skal deltage i disse instrumenter.

Men udsondringen af udlændingepolitikken til særbehandling har ledt til et skred i fortolkningen af karakteren af retsforbeholdet. Oprindeligt gik det på metoden for deltagelse. Skete det på mellemstatsligt grundlag, var det i orden. Dette har været logikken i vores tilknytning til Schengen-samarbejde og parallelaftalerne. Nu bruges argumentationen snarere på indholdet, som når det hævdes, at vi ikke kan deltage i en byrdefordeling af flygtninge på grund af retsforbeholdet. Juridisk kunne det nemt løses ved brug af bilaterale aftaler.

Som eksempel kan nævnes, at EU har indgået såkaldte tilbagesendesaftaler med en række tredjelande, som gør det muligt hurtigt at tilbagesende illegale ind-

vandrere til deres hjemlande. Disse aftaler gælder ikke for Danmark på grund af forbeholdet. I de fleste tilfælde har Danmark i samarbejde med Kommissionen forhandlet separate aftaler for Danmark på plads. EU satser nu stærkt på at afslutte nye aftaler, især med lande i Afrika, hvor de praktiske problemer med hjemsendelse er størst. Skulle den situation opstå, at der ikke kan indgås en separat aftale for Danmark, vil vi stå over for alvorlige problemer, idet illegale indvandrede fra andre EU-lande risikerer at søge mod Danmark, hvor de har mindre risiko for at blive sendt tilbage.

Usikkerheden om, hvorvidt vi deltager i udlændingepolitikken, komplicerer forståelsen af det, der er i spil, og styrker troen på, at spørgsmål om fx byrdefordeling vil gå væk, hvis vi siger nej i folkeafstemningen. Dette er ikke tilfældet. Spørgsmålet vil fortsat være aktuelt uanset udfaldet. Det illustreres bedst ved, at Storbritannien, der har en tilvalgsordning, som den Danmark nu kan få, vil stå over for de samme vanskeligheder som Danmark, hvis Kommissionen som bebudet kommer med forslag om at indbygge et byrdefordelingselement i en ændret Dublin-forordning.

Såfremt Danmark (eller England) ikke tilslutter sig, hvad de øvrige medlemslande måtte blive enige om, må vi udtræde af Dublin-forordningen, med mindre der træffes en anden aftale. Det forekommer usandsynligt, at Danmark fortsat kan drage nytte af Dublin-forordningens bestemmelser uden at påtage sig en form for solidaritet, svarende til den der kræves af de øvrige.

Drømmen om parallelaftaler

Nej-sidens akilleshæl er påstanden om, at det vil være let for Danmark at opnå en

parallelaftale med EU om en tilknytning til EUROPOL, der bevarer vor nuværende stilling, eller – hvis dette mislykkes – at forhandle en tilvalgsordning udelukkende vedrørende EUROPOL.

Argumentet om, at det vil være simpelt at få en parallelaftale om EUROPOL, kan ved første øjekast synes besnærende. Vi er for øjeblikket et fuldt medlem af EUROPOL, og 'de har jo ingen interesse i at smide os ud'. Virkeligheden er mere kompliceret. Forhandlingerne om en sådan aftale risikerer at blive endog meget besværlige og langvarige. Det kræves for det første, at Kommissionen fremlægger et forslag. Vi må forudse samme modstand hos juristerne mod sådanne aftaler som sidst. Juristerne vil denne gang have ekstra argumenter.

Da Kommissionen i 2003 fremlagde forslag til de fire parallelaftaler, var en sådan konstruktion den eneste mulige for at sikre dansk tilknytning. Dette er ikke længere tilfældet – Danmark kan anvende sin tilvalgsprotokol. Hertil kommer, at i en situation hvor danskerne måtte have nedstemt brugen af tilvalgsprotokollen, er det svært at argumentere for, at en ny parallelaftale er en 'overgangsløsning', hvilket var en af de betingelser, som Kommissionen i sin tid opstillede.

Når dette er sagt, kan det selvfølgelig ikke udelukkes, at Kommissionen af politiske grunde alligevel beslutter at fremsætte et forslag. Det ligger i EU's 'gener' at man altid forsøger at finde løsninger for et land i vanskeligheder – hvad enten det drejer sig om Grækenland eller Danmark. Bolden ruller i så fald videre til Rådet og medlemsstaterne.

At Danmark har tabt en folkeafstemning vil næppe skabe den bedste baggrund for en smertefri behandling i Rådet. Selv om et nej først og fremmest er et

dansk problem, er en tabt folkeafstemning det sidste, som EU har behov for i den nuværende situation. Det vil ikke hjælpe David Cameron i Storbritannien, at EU får endnu et gok i nødden af befolkningen.

Men sammenhængen med BREXIT-problematikken går dybere. Blandt EU-skeptikere i Storbritannien har den danske tilknytning til det retslige samarbejde i EU længe været set som en model, UK burde efterligne. Den danske protokol om tilvalgsordningen er en tro kopi af den tilsvarende britiske, bortset fra Schengen-elementerne. At give Danmark mulighed for et sådant frit valg fra alle hylder, åbner en Pandoras æske i forhold til Storbritannien. Faren for afsmittende virkninger på andre lande vil veje tungt i en række medlemslandes holdninger til parallel-aftaler med Danmark.

Endelig kræver en aftale nu Europa-Parlamentets tilslutning. Der kan igen for udses vanskeligheder. En nærliggende mulighed er, at Parlamentet anmoder EU-domstolen om at afgøre, om en sådan aftale er lovlig. Hvad domstolen i givet fald vil konkludere, står hen i det uvisse.

Skulle Danmark være i stand til at komme over alle disse hurdler, opstår spørgsmålet om aftalens indhold. Det er en illusion at tro, at en Danmarks-aftale om EUROPOL vil være mere vidtgående, end aftaler med ikke-medlemslande som Norge.

Den store forskel fra et normalt medlemskab er – ud over den manglende deltagelse i beslutninger om prioriteter og indsatsområder – at man ikke har direk-

te adgang til EUROPOLs database. Denne adgang er en af de største fordele, og dansk politi er en af de flittigste brugere. Norge derimod må anmode om at få oplysninger fra sag til sag.

Det er ikke af ond vilje, at adgangen til EUROPOLs registre er begrænset. Dels er der databeskyttelseskrav, der skal opfyldes, dels må risikoen for, at oplysninger falder i de forkerte hænder, minimeres, hvilket er et af INTERPOLs store problemer. Den eneste holdbare sondring med hensyn til adgang er at begrænse den til fulde medlemmer.

En nødløsning

Da Danmark i sin tid fik parallelaftaler med EU, var der tale om en nødløsning. Det var aldrig meningen, at de skulle udgøre et permanent svar på et medlemslands deltagelse i EU-samarbejdet om retslige og indre anliggender. Danmark fik i Lissabon efter vanskelige forhandlinger en tilvalgsprotokol, som muliggør en fleksibel tilslutning. Forkastes den, har Danmark brudt broerne. Der kan i en sådan situation være god grund til – både i Danmark og i EU – at genoverveje Danmarks plads i samarbejdet på retsområdet.

Ville det ikke være mest ærligt at erkende, at vi i en sådan situation må acceptere at stå udenfor, måske med undtagelse af Schengen, hvor der findes en praksis til sikring af vores tilknytning? En fortsat jonglering af tolkningen af forbeholdet mellem et substansforbehold og et metodeforsbehold er i længden uholdbar.



Atomaftale frem for mere krig

Af Anders Jerichow

Atomaftalen bringer Iran og det internationale samfund tilbage på talefod. Ikke fordi Iran har ændret sin politik eller fordi Iran indstiller sit atomprogram og opgiver sine anlæg for berigelse af uran – og slet ikke fordi Iran opgiver sin politiske kritik af USA og Israel eller sin rivalisering med Saudi-Arabien – men fordi verdens stærkeste magter har besluttet, at Iran er for vigtigt til at isolere. Uanset Israels højlydte og Saudi-Arabiens diskrete kritik.

Jo, de var glade i Geneve, da den historiske atomaftale mellem Iran og de fem faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd og Tyskland blev indgået den 14. juli 2015. Men hvad var de glade for? Irans udsendte ministre var utvivlsomt glade for, at deres land nu slipper ud af internationale sanktioner, som gennem mange år har lammet den iranske økonomi. Og 'det internationale samfund' – repræsenteret af de seks stærkeste – var glad for en aftale, som i et vist mål lægger bånd på Irans atomprojekt.

Men uden for Geneve var og er andre magter alt andet end glade især de stater, aftalen forestiller at tilfredsstille. Lige som Mellemøsten har 'stedfortræderkrige' har

den altid eksplosionsfarlige region nu fået en 'stedfortræderaftale'.

Atomaftalen er således alt andet end en fredsftale – hvis en fredsftale kan defineres som en aftale mellem hidtil stridende parter om at bilægge deres konflikt og satse på fred i stedet for.

Aftalen er knapt nok en egentlig nedrustningsaftale, for den ene part – Iran – har konsekvent nægtet at have hverken det våben eller de militære ambitioner, som den anden part – de 5-plus-én – nu hævder at have lagt bånd på. Og selv hvis de 5-plus-én har ret i, at Iran var ved at skaffe sig teknologi og beriget uran til at kunne konstruere et atomvåben, afskærer aftalen ikke Iran fra at gøre præcis dét om 10-15 år, når aftalen rinder ud.

For det internationale samfund er 10-15 år lang tid og flere amerikanske præsidenter væk. For enhver, der beskæftiger sig med atomvåben, og for alle magter i Mellemøsten er 10-15 år kun om et øjeblik.

Derfor er det ikke uvæsentligt, hvem 'stedfortræderaftalen' ikke omfatter og ikke forpligter. Hvis det grundlæggende problem var, at Irans atomprojekt gav dets rivaler eller potentielle fjender grund til uro, er det unægtelig centralt, at hver-

Anders Jerichow er journalist, mellemøstekspert og seniorkorrespondent på Politiken. Han optræder hyppigt som kommentator i radio og tv, og han har skrevet og bidraget til adskillige bøger.



FOTO: Hamed Saber, via Wikimedia Commons.

Antiluftskyts bevogter kernekraftanlægget i Natanz, Iran.

ken Saudi-Arabien, andre arabiske stater, Israel eller Tyrkiet var inviteret til at deltage i forhandlingerne i Schweiz. Irans præstestyre ville have nægtet at tale med Israel. Og hverken præstestyret i Teheran eller kongemagten i Saudi-Arabien ville have talt med hinanden. Tyrkiet ville utvivlsomt gerne have deltaget, men var ikke inviteret, for hvis Tyrkiet skulle deltage, ville det blive for påfaldende, at israelerne og saudierne ikke var inviteret.

Derfor påtog de 5+én sig officielt at tale med Iran på verdenssamfundets vegne – reelt med henblik på for det første at undgå en akut væbnet konflikt mellem Israel og Saudi-Arabien på den ene side og Iran på den anden og for det andet at undgå et atomvåbenkapløb i Mellemøsten.

Det første lykkedes formentlig på kort sigt. Ingen storkrig lige her og nu (Mellemøsten har rigeligt med mindre krige). Det andet mislykkedes – ikke bare på længere sigt. Mellemøsten er reelt midt i et atomkapløb. Og Iran og dets omgivelser er midt i en dramatisk konflikt, som atomaf-talen ikke er i nærheden af at demontere.

Forhandlinger under pres

I aftalen bekræfter Iran, "at det under ingen omstændigheder nogensinde vil søge, udvikle eller købe nogen atomvåben". Landet forpligter sig til at afstå fra en højberigelse af uran og til at acceptere international inspektion af anlæg, der er eller har været en del af Irans atomprogram. Det vil i 10 år udfase visse centrifuger og acceptere internationale overvågning af det atom-anlæg i Natanz, Fordow m.fl. og acceptere ændringer af dets atomkraftanlæg i Arak. Samtidig vil de internationale og amerikanske sanktioner imod Iran gradvis blive afviklet.

Men hvad ved vi, og hvad ved vi ikke, om Irans atomprojekt?

Det vi ved er, at præstestyret i Teheran – ifølge FN's atomenergiagentur, IAEA – i årevis har truffet teknologiske valg, som kan give militær og ikke kun civil mening. Vi ved, også fra IAEA, at de herskende præster har forsøgt at skjule Irans atomfaciliteter og at løbe om hjørner med IAEA. Det har skaffet sig avanceret teknologi til at berige uran i et omfang og et tempo, som kom bag på IAEA, og som Iran først har vedstået i takt med, at IAEA's efterretninger gjorde andre forklaringer håbløse.

Vi ved også, at Iran har satset økonomisk og teknologisk på at udvikle ballistiske raketter, der potentielt kan medbringe atomvåben, og som potentielt vil kunne nå alle storbyer i Saudi-Arabien og Israel, for den sags skyld også i samtlige andre arabiske golfstater, Egypten og Tyrkiet – og for den sags skyld naboer på den anden side af Iran, altså Pakistan, Afghanistan og det sydlige Rusland.

Det, vi ikke kan vide med total sikkerhed, er, hvor langt præstestyret i Teheran i virkeligheden er nået. Det sidste halvår blev forhandlingerne i Teheran ført under amerikanske opfattelser af, at Iran kun var nogle måneder, ikke flere år, fra at have eller kunne have tilstrækkeligt meget beriget uran til at konstruere en enkelt simpel atombombe.

I det perspektiv blev forhandlingerne både ført under et teknologisk og et militært tidspres. Teknologisk, fordi Iran kom nærmere og nærmere til at have beriget uran og raketter til et atomvåben. Og militært, fordi Israel og Saudi-Arabien gerne lod forstå, at de var parat til at standse Irans atomprojekt, hvis ingen andre, læs: USA, ville gøre det.

God grund til atomvåben

Hvad ved vi så om atombalancen i Mellemøsten, hvor det tydeligvis er så vigtigt

for så mange stater at hindre Iran i at blive en atommagt?

Det vi ved er, at Iran er omgivet af atomvåben, ikke hos venner, men hos stater, der ikke er Irans venner eller allierede. USA har permanent atomvåbenbestykkede flådefartøjer i Den Persiske Golf og Den Arabiske Havbugt. Rusland har atomvåben nord for den iranske grænse. På den østlige grænse har Pakistan for længst udviklet atomvåben – lige som Indien lidt længere væk. Og selv om Israel ikke indrømmer det officielt, er det almindelig anerkendt, at Israel i årtier har været en atommagt.

I det lys ville det ikke være underligt, snarere indlysende, at Iran – en historisk stormagt i Mellemøsten – også udvikler atomvåben.

Og fem-plus-én-forhandlingerne i Geneve bygger på den klare antagelse, at uden aftalen ville Iran i løbet af kort tid være i stand til selv at bestemme, om det skal have den ultimative bombe. Hertil siger kritikere gerne, at atomvåben ikke duer i Mellemøstens tætte byområder. Man kan ikke ramme Israel med et atomvåben – uanset om man går efter Tel Aviv, Jerusalem eller Dimona, hvor Israel skal have sin egen militære atomfacilitet – uden også at ramme hellige muslimske steder og bringe død og ødelæggelse over lige så mange muslimske palæstinensere som jødiske israelere. Og tilsvarende vil det være svært at kaste sig ud i et atomangreb på Saudi-Arabien beslutningscentre uden at bringe Is-lams allerhelligste i risiko.

Det lyder meget snusfornuftigt. Men atomvåben er som bekendt ikke beregnet til at bruge – men til at afholde andre fra at tage tilsvarende våben i brug, til at sikre sig en grundlæggende usårlighed eller i hvert fald en evne til gensidig destruktion. Med andre ord: Respekt.

Vil atomvåben i det lys give mening for

Iran? Ja. Præstestyret behøver populært sagt ikke have sat den sidste skrue i sådan et våben. Men alene en anerkendt evne til at kunne udvikle et atomvåben, hvis man ønsker det eller får brug for, vil umiddelbart forlene Iran med en stormagtsstatus, som kræver, at andre stater i området behandler det med respekt.

Men magtbalancen i Mellemøsten er ikke to-dimensional, men mange-dimensional. Ligesom USA & Sovjet/Rusland og Pakistan & Indien og Nordkorea & (USA i) Sydkorea var nødt til – eller rettere har følt sig nødt til – at afbalancere hinanden, tænker Mellemøstens regeringer i balance. Det handler ikke om ret eller uret, men om magt. Hvis Israel har et atomvåben, vil det ikke overraske nogen, at Iran også i hvert fald vil være i stand til selv at bestemme, om det skal have en A-bombe. Og hvis Iran vil have teknologien, vil Saudi-Arabien også have teknologien. Og hvis de andre er i gang med atomkapløb, vil flere magter have militær tilbøjelighed eller politisk tilskyndelse til at engagere sig – fx De Forenede Arabiske Emirater, der har råd, og Egypten, den arabiske verdens mest folkerige nation, der har en iboende opfattelse af forpligtelsen til militært lederskab.

Det, vi ved om atombalancen efter Geneve-aftalen, er, at Iran allerede i kraft af det langstrakte forhandlingsforløb må være tæt på det punkt, hvor præstestyret selv kan bestemme, om det vil have en bombe. Centrifugerne og teknikerne i Iran har ikke været i venteposition, mens forhandlingerne er foregået. Men efter aftalen ved vi, at Iran har accepteret i en begrænset årrække at berige mindre uran og at give IAEA en vis adgang til overvågning. Til gengæld ved vi også, at Iran ikke har forpligtet sig til helt at opgive sine teknologiske landvindinger, heller ikke sin evne til

at berige uran i fremtiden. Den islamiske republik kan, når aftalen løber ud, i princippet og i praksis genoptage sin teknologiske udvikling med militære perspektiver.

For de fem-plus-én giver det mulighed for nye forhandlinger. For Iran er det tvivlsomt, om verdens politiske og økonomiske stormagter efter 10-15 år med forventet massive økonomiske investeringer i Iran og dets vældige marked med 80 millioner udviklingshungrende indbyggere, vil vende tilbage til sanktioner, der i givet fald vil trække tæppet væk under investeringerne.

Saudi-Arabiens svar

Hvad ved vi så ikke om atombalancen? Vi ved ikke, hvad Iran mere måtte have skjult for sine forhandlingspartnere. Vi ved heller ikke, hvordan og hvor hurtigt Saudi-Arabien vil skaffe sig den samme teknologi, som Iran har nået at udvikle. Israelske efterretningskilder lod os allerede for hen ved fire år siden vide, at det saudiske kongehus havde givet Israels luftvåben overflyvningstilladelse til et (fælles) angreb på iranske atomanlæg. Amerikanske medier, senest *Wall Street Journal*, har også afsløret, at Israel i 2012 syntes så langt i sine forberedelser på et angreb på atomanlægget Fordow i Iran – USA opdagede, at israelske fly gennemførte prøveflyvninger over Iran – at USA sendte et ekstra hangarskib til regionen og satte sine kampfly på skibet i ekstra beredskab.

Israel søgte dengang adgang til at købe ekstremt kraftige bomber, som USA angiveligt har udviklet specielt for at kunne gennembryde de forsvarsværn, som formodes at omgive anlæg som dem i Fordow. Men Israel fik dengang hverken de våben, den ammunition eller den opbakning, det søgte i USA til at angribe Iran. I de samme måneder forhandlede amerikanske og iranske udsendinge hemmeligt

i Oman. Saudi-Arabien og åbenbart Israel var ikke parat til at gå i krig med Iran uden grønt lys fra USA. Det efterlader i saudiske øjne Israel med et atomvåben og Iran med evnen til at bygge et A-våben. Hvad så, Saudi-Arabien?

Det har både et kortsigtet og et langsigtet svar. På langt sigt har Saudi-Arabien med verdens største kendte olieressourcer besluttet at etablere atomanlæg ud fra det samme rationale som Iran – at det har ret til civil atomteknologi uagtet al tvivl om noget økonomisk behov. Men saudierne lægger ikke skjul på, at det vil have samme teknologi som Iran, som det anklager for militære ambitioner. Og på kort sigt har det saudiske kongehus ifølge solide militære efterretninger besluttet at springe den lange udviklingsproces over ved at minde Pakistan om, at det skylder Saudi-Arabien en tjeneste for mange års økonomisk og militær hjælp, også i Afghanistan. I saudiske øjne er det pakistanske atomvåben ikke mindst udviklet med bistand fra netop Saudi-Arabien – og på den baggrund skal Saudi-Arabien have skaffet sig adgang til et atomvåben på lagret i Pakistan. Saudi-Arabien råder allerede over kinesiske CSS-2-ballistiske raketter, som vil kunne medbringe atomvåben.

I givet fald: Så er Saudi-Arabien nu eller om et øjeblik også en tærskelmagt. Balancen er genoprettet. Så har Israel og Iran ikke noget, Saudi-Arabien ikke også har – selv om saudierne fortsat skal bruge flere år på selv at bygge et atomvåben.

Anerkendelse af 'tærskelmagt'

Hvis alt dette er rigtigt – at Iran allerede har evnen til at bygge et atomvåben, når det passer præstestyret, og Saudi-Arabien har skaffet sig eller kan skaffe sig adgang til et atomvåben, når det passer kongehuset – hvad har Geneve-aftalen så nyttest?

Det vi ved er, at Iran er omgivet af atomvåben, ikke hos venner, men hos stater, der ikke er Irans venner eller allierede. USA har permanent atomvåbenbestykkede flådefartøjer i Den Persiske Golf og Den Arabiske Havbugt. Rusland har atomvåben nord for den iranske grænse. På den østlige grænse har Pakistan for længst udviklet atomvåben – lige som Indien lidt længere væk. Og selv om Israel ikke indrømmer det officielt, er det almindelig anerkendt, at Israel i årtier har været en atommagt. I det lys ville det ikke være underligt, snarere indlysende, at Iran – en historisk stormagt i Mellemøsten – også udvikler atomvåben.

Militært kan aftalen have udskudt det tidspunkt, hvor Iran kan skrue de sidste møtrikker i et eget atomvåben.

Politisk har aftalen reelt anerkendt Iran som en tærskelmagt, som det internationale samfund ikke har råd til at isolere, men har et stærkt behov for at være på talefod med. Det staves r-e-s-p-e-k-t på iransk. Og det er i sig selv helt afgørende for al iransk positionering – at Teheran nægter at blive ringeagtet i forhold de arabiske kongemagter på den anden side af Den Persiske Golf og nægter at blive behandlet som en kasteløs af vestmagterne.

Selv om Geneve-aftalen påfører Iran en vis international overvågning, der opfattes som ydmygende af de mest konservative grene af præsteskrabet og deres allierede i Revolutionsgarden, så giver fjernelsen af de økonomiske sanktioner andre iranere en oplevelse af genvunden respekt og en geninddragelse i internationalt samarbejde, hvor de fleste iranere vil opfatte deres land som en stormagt.

Her er Iran og vestmagterne – og Rusland og Kina – enige: Det giver ingen mening at isolere Iran.

Vestlige stater er efter Geneve-aftalen i fuld gang med at genoprette eller genopvarme deres diplomatiske forbindelser. De første vestlige ministre fra Tyskland og Frankrig har allerede aflagt besøg i Teheran. De første handelsaftaler er underskrevet. Fra at være et land, man ikke taler med, er Iran blevet et land, man handler med.

Men Iran har ikke indstillet den militære udvikling, som bekymrer eller provokerer USA – og dets allierede Israel og Saudi-Arabien. Den 10. oktober 2015, to måneder efter indgåelsen af atomaftalen, gennemførte præstestyret under stor politisk bevågenhed en testaffyring af en avanceret målsøgende mellemdistanceraket, Emad eller 'Søjle', som kan medføre atomvåben. Ifølge den amerikanske FN-ambasador Samantha Power var det i klar modstrid med sikkerhedsrådsresolution 1929, som siden 2010 har forbudt Iran at foretage prøveaffyringer af den type våben.

USA, Storbritannien, Frankrig og Tyskland indbragte sagen for Sikkerhedsrådet. Men hverken Rusland eller Kina – og reelt heller ikke USA og de europæiske regeringer – var parate til at pålægge Iran nye sanktioner kort før, at den nye atomaftale kunne træde i kraft. Det vil ske, når IAEA mener, at Iran lever op til vilkårene. Atomaftalen forbyder ikke Iran at arbejde med udvikling af mellem- og langdistanceraketter, men i en otte års periode vil det kræve sikkerhedsrådets tilladelse for andre stater at sælge og overføre missilteknologi og tunge våben til Iran.

Præstestyret gentager ved enhver lejlighed, at dets raketter slet ikke er designet til at medbringe atomvåben. Iranerne har siden 1992 produceret sine egne missiler, som ifølge præstestyret selv har en rækkevidde på 2000 kilometer – eller rigeligt til at nå saudiske og israelske mål. Rusland lovede allerede i foråret – inden indgåel-

sen af atomaftalen i Geneve – at eksportere luftforsvarssystemet S-300 til iranerne. I begyndelsen af oktober, inden aftalen trådte i kraft, var Rusland ifølge Iran begyndt at levere systemet.

Flere krige - fortsat rivalisering

Ligesom stedfortræderaftalen ikke tog de lande, den skulle betrygge, i ed – så har den heller ikke så meget som antydnet en udvej på de stedfortræderkrige, der stadig hænger Mellemøsten med Iran og Saudi-Arabien på hver sin side.

I USA talte politikere og medier under forhandlingerne om 'den store aftale', der ville koble atomspørgsmålet sammen med en løsning på krigen i Syrien og Irak. Rationalet skulle være, at hvis Iran slap fri af de snærende internationale sanktioner, så ville præsteskabet samtidig være tilbøjeligt til at hjælpe med en afvikling af Assad-diktaturet i Syrien. Noget for noget.

Således ikke. Den øverste åndelige vejleder i den iranske revolution, Ayatollah Khamenei, har slået fast, at Iran afviser at forhandle eller handle med USA om sine andre interesser i Mellemøsten. Det får amerikanske og iranske eksilkritikere af atomaftalen til at fremføre, at atomaftalen tværtimod vil give Iran råd til bedre at finansiere præstestyrets involvering i Syrien, Irak, Libanon og Yemen.

Det er uomtvisteligt, at Iran har investeret militært og økonomisk i at sikre det syriske diktatur under Bashar al-Assad. Iranske revolutionsgardister kæmper sammen med syrisk militær, og iranske militære rådgivere har ifølge vestlige efterretninger fra Syrien ligefrem fået en dominerende rolle i Syriens militære kommando.

Det er også uomtvisteligt, at Irans præstestyre fortsat er den vigtigste sponsor og våbenleverandør til den libanesiske Hizbollah-bevægelse, som det seneste år i Sy-

rien har leveret de kampduelige soldater, som har beskyttet Assad mod et militært nederlag. Assads militær er stærkt presset af titusinder af deserteringer og lige så mange unge mænds flugt fra landet. Syrien, der tidligere rådede over den arabiske verdens stærkeste militær, er i dag derfor konkret afhængigt af tropper, som Iran kan levere i form af såvel egne revolutionsgardister som militsfolk fra den libanesiske og den irakiske Hizbollah-bevægelse.

Mindre uomtvisteligt er det ikke, at Irans revolutionsgarde i Irak har udrustet, trænet og anført shiitiske militser, der kæmper bedre mod IS-bevægelsen end landets eget nye militær, og som derfor har fået en afgørende indflydelse i Irak.

Samtidig har det – langsomt, men dog – vist sig, at hvis den yemenitiske Houthi-bevægelse, som i foråret 2015 erobrede magten i Yemens hovedstad, Sana'a, har nogen allieret udefra, så er det Iran.

Intet tyder på, at Houthi-bevægelsen, som i årevis har domineret det nordligste Yemen med egne militære styrker og egen skatteinddragelse, hverken var styret eller afhængig af Iran, da Saudi-Arabien sammen med andre arabiske magter indledte en bombekampagne mod bevægelsen i foråret 2015. Men amerikanske flådestyrkers standsning af skibe med våben på vej til Yemen og Houthi-bevægelsen i løbet af sommeren har givet Saudi-Arabien noget at have sin frygt for iransk indblanding i.

I saudiske øjne har det persiske Iran ikke alene blandet sig i Libanon, Syrien, Irak og Yemen, men reelt skaffet sig en afgørende indflydelse i disse fire arabiske stater tæt på Saudi-Arabien.

Hertil vil Irans præstestyre sige, at landet ganske lovligt er inviteret af regeringerne i Syrien og Irak til at stå dem bi. Præstestyret vil også sige, at Hizbollah er en lovlig bevægelse i Libanon, selvom den af vestli-

ge regeringer opfattes som terroristisk, og at den iranske hjælp til Hizbollah ikke bryder den form for orden, der hersker i Libanon. Og dels afviser Iran at have startet krigen i Yemen, dels minder Iran om, at det faktisk er Saudi-Arabien, der med en massiv bombekampagne er ved at blande sig i Yemens politiske udvikling ved at bombe væsentlige bysamfund sønder og sammen.

I hvert af disse fire arabiske lande – Syrien, Irak, Yemen og foreløbig mere fredeligt i Libanon – er lokale bevægelser i konflikt med andre bevægelser. Men i alle de fire lande er Iran og Saudi-Arabien heftigt involveret. Politisk. Økonomisk. I en eller anden forstand med våben. Reelt er det en stedfortræderkrig eller en rivalisering om regionalt herredømme mellem den Persiske Golfs to stormagter, Iran og Saudi-Arabien – som begge står bag store pengestrømme, våbenleverancer og i nogen udstrækning aktiv krigsførelse.

Bedre end alternativet

Atomaftalen bringer Iran og det internationale samfund tilbage på talefod. Ikke fordi Iran har ændret sin politik. Ikke fordi Iran indstiller sit atomprogram. Ikke fordi Iran opgiver sine anlæg for berigelse af uran. Tværtimod har Irans øverste leder, Ayatollah Khamemei, gjort sin godkendelse af aftalen betinget af, at Iran kan fortsætte sin forskning og udvikling inden for berigelse af uran, så det ikke efter aftalen kommer bagefter. Og slet ikke fordi Iran opgiver sin politiske kritik af USA og Israel eller sin rivalisering med Saudi-Arabien. Men fordi verdens stærkeste magter har besluttet, at Iran er for vigtigt til at isolere. Uanset Israels højlydte og Saudi-Arabiens diskrete kritik. Aftalen blev ikke godkendt

af den amerikanske kongres, kun ført igenem, fordi kongressen ikke kunne mønstre et tilstrækkeligt flertal til at nedlægge veto mod præsidents vilje.

Men alternativet? Rusland og Kina ville ikke lægge et hårdere pres på Iran. USA ville ikke gøre det alene. Europæerne, dvs. Storbritannien, Frankrig og Tyskland, troede og tror mere på et voksende samarbejde med Iran – selv med dets veludviklede atomare højteknologi – end på voksende isolering af præstestyret, uanset at det byder dem imod. Og i USA havde præsident Obama al grund til at frygte et voksende konservativt, et israelsk og et saudisk krav om militære indgreb mod iranske anlæg, som de opfattede som en trussel.

Et angreb på atomanlæg i Iran kunne i bedste fald sætte iranske atomprojekter flere år tilbage. Men i værste fald kunne angrebet udløse en uoverskuelig krig med risiko for at bringe Mellemøsten helt ud af balance, altså endnu mere ud af balance end i dag, hvor hver tredje arabiske samfund allerede er i krig eller krise. Mellemøsten har brug for det modsatte, altså balance.

Aftalen giver med lidt held og effektiv international overvågning alle parter 10-15 år til at tænke sig bedre om. Det er ikke kun USA, som vil have en anden leder til den tid. Det vil Israel, Saudi-Arabien, formentlig Iran, måske endda Rusland, også. Det lover ikke, at Mellemøsten ser anderledes ud. Men det giver i hvert fald en mulighed for at lade konfrontation afløse af forsoning og – hvem ved? – af samarbejde.

Atomaftalen anerkender Iran som en regional stormagt snarere end demonterer Iran som tærskelmagt. Det er eller bliver Iran under alle omstændigheder.



Atomvåben fortsat en reel trussel

Af John Kierulf

Siden bombningen af Hiroshima og Nagasaki i august for 70 år siden har verden været forskånet for anvendelse af atomvåben i krig. Antallet af atomvåben er blevet reduceret kraftigt siden den kolde krig, men der er ringe udsigt til yderligere væsentlige reduktioner af atomvåben i den nærmest overskuelige fremtid. Atomvåben er blevet spredt til flere lande end de oprindelige fem atomvåbenstater, og risikoen for spredning af atomvåben til endnu flere lande er voksende. Der er behov for flere tiltag med henblik på at fremme nedrustning af atomvåben og forhindre yderligere spredning af atomvåbenteknologi og -materialer. Bestræbelserne på at opnå international enighed om en folkeretligt bindende aftale om forbud mod atomvåben bør intensiveres, og Danmark bør aktivt medvirke til at søge forhandlinger indledt om en konvention om forbud mod atomvåben.

I august for 70 år siden blev atomvåben anvendt for første – og hidtil eneste – gang i krig, da amerikanske bombefly nedkastede to atombomber over Hiroshima og Nagasaki. Den rædselsful-

de virkning af atomekspllosionerne var, at ca. 120.000 mennesker – hovedsagelig civile – blev dræbt øjeblikkeligt som følge af bombernes enorme varmeudvikling og trykbølge. Titusinder omkom senere af radioaktiv bestråling, og kræftfremkaldende genmodifikationer som følge af strålingen er blevet overført fra overlevende bombeofre til deres efterkommere og vil fortsat forekomme i generationer fremover. Siden de to atombombeekspllosioner over Japan i 1945 har atomvåben ikke været anvendt i krig, men brugt som politisk og militært afskrækkelsesmiddel – især under den kolde krig.

I årene kort efter afslutningen på Anden Verdenskrig advarede flere af de atomfysikere, hvis forskning havde resulteret i udviklingen af de første amerikanske atombomber – bl.a. professor Niels Bohr – imod faren for spredning af atomvåbenteknologi. Videnskabsfolkene foreslog etablering af international kontrol med udnyttelsen af kerneenergien alene til fredelige formål. Disse advarsler viste sig desværre at være forgæves, selvom der lige siden 1945 har været gjort talrige forsøg på at afskaffe eller i det mindste begrænse udbredelsen af atomvåben.

John Kierulf er fhv. ministerråd i Udenrigsministeriet. I 2012-2013 var han seniorgæsteforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier. Han er forfatter til bogen Nedrustning - i et folkeretligt perspektiv (Djøf Forlag, 2014).

Med oprettelsen i 1957 af Det Internationale Atomenergiagentur – IAEA – er der dog blevet etableret kontrol med den fredelige udnyttelse af kerneenergi på atomkraftværker.

Hvordan er det så gået med hensyn til at reducere antallet af atomvåben og begrænse spredningen af atomvåben til flere lande?

Reduktion af atomvåben

Nedrustningen af atomvåben har gjort betydelige fremskridt siden den kolde krig: Det totale antal atomvåben i verden er blevet reduceret fra 65.000 i 1985 til ca. 16.000 i dag. Langt det største antal atomvåben (ca. 95 procent) findes fortsat i USA og Rusland, hvis arsenaler tilsammen indeholder over 15.000 atomvåben – 7.300 i USA og 8.000 i Rusland, hvoraf henholdsvis 2.100 og 1.600 atomsprænghoveder er deployeret på missiler eller luftbaser med operationelle styrker. De fleste deployerede atomvåben er fortsat i højt beredskab, dvs. klar til affyring med få minutters varsel.

USA og det tidligere Sovjetunionen/ Rusland indgik i årene 1972-2002 en række bilaterale aftaler om begrænsninger og reduktioner af antallet af deres strategiske atomvåben (SALT I og II, START I og II og SORT). Den seneste traktat mellem USA og Rusland (New START) er fra 2010. Ifølge denne traktat skal hvert land inden den 5. februar 2018 have reduceret antallet af sine operativt deployerede, strategiske atomsprænghoveder til højst 1.550.

Men det sikkerhedspolitiske klima mellem USA og Rusland er i de seneste par år blevet stærkt forværret på grund af Ukraine-konflikten. Der er derfor ringe udsigter til, at de to lande i den nærmest overskuelige fremtid vil tage nye initiativer til

at foretage væsentlige reduktioner af deres beholdninger af atomvåben.

Spredning af atomvåben

Det er gået mindre godt med hensyn til ikke-spredningen af atomvåben. Ud over de fem oprindelige atomvåbenstater, hvis besiddelse af atomvåben blev legitimeret i Ikke-spredningstraktaten (NPT) fra 1968 – USA, Rusland, Storbritannien, Frankrig og Kina – har Nordkorea, Israel, Indien og Pakistan anskaffet sig atomvåben. Israel har dog aldrig anerkendt at have atomvåben. De tre sidstnævnte lande er ikke deltagere i Ikke-spredningstraktaten. Nordkorea opsagde sin deltagelse i traktaten i 2003.

Fremtrædende tidligere politiske koldkrigere og militære chefer har bl.a. i 'Nuclear Security Project' udtalt, at verden er nået til et afgørende vendepunkt med hensyn til atomvåben: Enten reduceres og i sidste ende afskaffes alle atomvåben, eller også kan atomvåben med stor sandsynlighed forventes spredt til endnu flere lande – og hvad der er endnu værre – til terrororganisationer, der ikke lader sig skræmme af atomvåbenstaternes nukleare afskrækkelsesstrategier.

Den netop indgåede aftale med Iran om skærpet international kontrol med det iranske atomprogram (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) er et væsentligt, positivt skridt i retning af at begrænse spredningen af atomvåben til flere lande, bl.a. i Mellemøsten. Men Nordkoreas netop genstartede atomprogram og planlagte afprøvning af langtrækkende missiler giver anledning til bekymring for yderligere spredning af teknologi og materialer til brug for fremstilling af atomvåben.

Risikoen for at atomvåben vil blive spredt til flere lande eller ikke-statslige ak-

tører (bl.a. terrororganisationer) er reel og udgør en voksende trussel mod det internationale samfund. Især risikoen for, at atomvåben eller atomvåbenteknologi og -materialer kan falde i hænderne på terrororganisationer må tages alvorligt og søges forhindret gennem yderligere internationale tiltag.

Mindst fem terrororganisationer, inklusive al Qaeda og Islamisk Stat, har vist interesse for at anskaffe sig atomvåben eller nukleare materialer. Siden 1993 har IAEA registreret omkring 2.500 tilfælde af tyveri, mangel på kontrol, uautoriseret besiddelse og ulovlig handel med nukleare materialer. Der har været mindst 18 tilfælde af tyveri eller bortkomst af nukleare materialer, som kunne anvendes til såkaldte dirty bombs, dvs. bomber, der spreder radioaktivt materiale ved hjælp af konventionelle sprængstoffer.

Der er derfor et akut behov for at skærpe kontrollen med og forøge sikkerheden omkring nukleare materialer (uran og plutonium) mod bl.a. tyveri. Et nyt initiativ hertil er blevet taget i form af et udkast til en international konvention om nuklear sikkerhed, som blev fremlagt i Washington i marts i år. En af forfatterne til konventionsudkastet er den tidligere danske ambassadør i Wien ved bl.a. IAEA, John Bernhard. Konventionsudkastet indeholder et sæt bindende standarder for de nationale nukleare sikkerhedsregimer, som bygger på IAEA's sikkerhedsregime.

I konventionsudkastet defineres nuklear sikkerhed som "forhindring og opdagelse af og handling over for tyveri, sabotage, uautoriseret adgang, ulovlig overførsel eller andre ondsindede handlinger, som omfatter nukleare eller andre radioaktive materialer eller tilhørende faciliteter og udstyr". Håbet er, at udkastet inden for de næste år kan danne grundlag for forhand-

linger på mellemstatsligt plan om en sådan konvention.

Den reelle trussel fra atomvåbnene, som fortsat udgør den største, akutte fare for hele menneskeheden, bør tages mere alvorligt af politikerne, som bør tage seriøse skridt til at søge atomvåbnene afskaffet. Vi lever alle i konstant fare for, at atomvåben vil blive anvendt af såkaldte slyngelstater eller af terrororganisationer eller som følge af misforståelser, fejlkalkulationer, menneskelige fejl, teknologiske svigt eller ulykker – med katastrofale konsekvenser af hidtil ukendt omfang til følge.

Konvention om forbud?

Et stort flertal af verdens lande mener ikke, at de fem oprindelige atomvåbenstater har opfyldt deres forpligtelse i henhold til Ikke-spredningstraktaten til i god tro at forhandle om nedrustning af deres atomvåben.

USA, Rusland, Storbritannien, Frankrig og Kina har bl.a. blokeret for, at der indledes forhandlinger om atomnedrustning i Nedrustningskonferencen i Genève. I stedet for at forhandle om atomnedrustning foretager alle de fem atomvåbenstater moderniseringer og udvikler nye atomvåben. Alene USA planlægger at anvende 30 milliarder dollar på modernisering og nyudvikling af amerikanske atomvåben i løbet af de kommende ti år. Moderniseringen omfatter de 180 taktiske atombomber, som USA fortsat har placeret i fem europæiske lande – Tyskland, Nederlandene, Belgien, Italien og Tyrkiet. Rusland kræver de amerikanske atomvåben i Europa fjernet, førend man fra russisk side er parat til at drøfte yderligere atomnedrustning.

Der har i årtier været gjort forsøg på at opnå enighed om vedtagelse af et folkeretligt bindende forbud mod anvendel-

se af atomvåben. Allerede i 1961 vedtog FN's generalforsamling en resolution med titlen Erklæring om forbud mod anvendelse af nukleare og thermo-nukleare våben, hvori generalforsamlingen bl.a. erklærer, at

- anvendelsen af atomvåben er i modstrid med ånden, bogstavet og formålene med FN og er en direkte overtrædelse af FN-pagten,

- anvendelsen af atomvåben forårsager vilkårlig lidelse og ødelæggelse for menneskeheden og civilisationen, og er derved i modstrid med reglerne i folkeretten og menneskeretten,

- enhver stats anvendelse af atomvåben bør betragtes som en overtrædelse af

FN-pagten, i modstrid med menneskehedens love og som en forbrydelse mod menneskeheden og civilisationen.

Resolutionen blev vedtaget med 55 stemmer for, bl.a. Sovjetunionen, 20 imod, bl.a. de fire øvrige atomvåbenstater og 26 afståelser, bl.a. de nordiske lande.

Ikke-atomvåbenstaterne kræver, at der indledes forhandlinger om en folkeretligt bindende aftale om forbud mod atomvåben – i lighed med konventionerne om forbud mod biologiske og kemiske våben af henholdsvis 1972 og 1993. Danmark bør aktivt medvirke til at søge forhandlinger indledt om en konvention om forbud mod atomvåben.



Fra lige til ulige sikkerhed i Europa

Af Mette Skak

Visionen om lige sikkerhed begyndte som et anliggende på individniveau under henvisning til menneskerettighederne, men er som følge af afkoloniseringen af det sovjetiske imperium blevet til et spørgsmål om lige sikkerhed for stater. Et af de store problemer er, at de post-kommunistiske OSCE-deltagere har vidt forskellige forudsætninger for selv at tage vare på deres sikkerhed, og et endnu større problem for europæisk sikkerhed er Ruslands manglende respekt for folkerettens princip om, at man gør de grænser, der før var indre forvaltningsgrænser til internationale grænser, uanset hvor tilfældige og urimelige de måtte forekomme.

Med Ruslands annektering af Krim-halvøen og hele den uerklærede krig mod Ukraine blev ikke bare det såkaldte Budapest-memorandum af 1994, der gav Ukraine sikkerhedsgarantier, men også Helsinki-slutakten fra 1975 kuldkastet. Alligevel blev dette års rubinbryllup for denne milepæl i det sovjetiske koldkrigsdiplomati forbigået i tavshed i det ellers så Sovjet-nostalgiske Rusland.

Rusland gør ellers klogt i at kopiere den

fornylse af samfundene indefra, der gav Vesten soft power til efterfølgende at sejre i den kolde krig som følgevirkning af Helsinki-aftalerne, mener den russiske analytiker Fjodor Lukjanov ('How Russia Can Learn From Helsinki') *Moscow Times*, 20. August, 2015).

Så lad os kaste blikket tilbage til Helsinki-slutakten som et søm i Sovjetunionens ligkiste og ligeledes se nærmere på Budapest-memorandummet som det søm i Ukraines ligkiste, det viste sig at være. Jeg læner mig her op ad den amerikanske sikkerhedspolitiske veteran David S. Yost ('The Budapest Memorandum and Russia's intervention in Ukraine', *International Affairs*, Vol. 91, No. 3, 2015, ss. 505-538). Ifølge ham tegner Ruslands forfølgelse af sine kortsigtede interesser i Ukraine til at blive en milepæl i kuldkastelsen af den internationale orden, og den truer direkte ikke-spredningen af atomvåben. Ruslands kyniske udnyttelse af fraværet af atomar afskrækkelse for Ukraines vedkommende kan kun bekræfte slyngelstater som Nordkorea og Islamisk Stat i, at man skal sørge for selv at have bomben.

Mere om Budapest-memorandummet senere.

Mette Skak, cand. mag. i russisk sprog og historie og ph.d. i statskundskab, er lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hun har adskillige gange besøgt Rusland som led i sin forskning, og hun er forfatter til utallige artikler og flere bøger.



FOTO: By Artem Topchi via Wikimedia Commons

Flådefartøj i havnen i Sevastopol, der er hjemsted for den russiske Sortehavsflåde.

Et stort problem for europæisk sikkerhed er Ruslands manglende respekt for folkerettens princip 'uti possidetis iuris' som rettesnor i afkoloniseringer, dvs. at man gør de grænser, der før var indre forvaltningsgrænser til internationale grænser uanset hvor tilfældige og urimelige, de måtte forekomme. Overført på den aktuelle konflikt mellem Rusland og Ukraine betyder princippet, at uanset om russerne i dag er vrede over Khrusjtjovs overdragelse af Krim-halvøen til Ukraine 1954, ja så fanger bordet.

Helsinki-slutakten

Hvad Helsinki-slutakten angår, må man sige, at den var en diplomatisk genistreg i klasse med George Kennans containment, Marshall-planen og Ronald Reagans senere stjernekrig. Men da heltene bag de 35 underskriver-nationer var støvede diplomater, som vel dårligt nok anede, hvordan de djævelske detaljer ville udmøntes i praksis, har de aldrig fået Nobels fredspris, som det egentlig tilkom dem.

Helsinki-slutakten forblev en forbløffende underspillet triumf for vestlig liberal værdipolitik, som ingen gider bruge krudt på i fagene historie, samfundsfag og international politik.

Det forunderlige var, at den allermest ivrige part i forhandlingerne var den sovjetiske leder Leonid Bresjnev, der satte hele sin personlige prestige på højkant. Som Erling Bjøl ville sige, var det snedige ved Vestens svar på Bresjnevs initiativ, at det herved lykkedes at camouflere en sejr som nærmest et nederlag.

Sagen er, at der i Sovjetunionen i tiden omkring underskrivelsen af slutakten i sommeren 1975 herskede selvfedme – en selvfedme næret af adskillige sejre i de stedfortræderkrige i den tredje verden, der prægede den kolde krigs slutfase. Blandt andet som følge af støtte fra Sovjetunionen lykkedes det diverse venstreorienterede befrielsesbevægelser at få kolonimagten Portugal til at afhænde Angola, Mozambique og Guinea-Bissau.

Hertil kom USA's tilbagetrækning fra Vietnam, der gjorde det Kina-skeptiske Vietnam til en sovjetisk satellit på linje med Cuba.

Derfor mente Bresjnev det alvorligt, når han på det sovjetiske kommunistpartis 25. partikongres i 1976 erklærede, at styrkeforholdet nu var tippet over i socialismens, dvs. Sovjetunionens favør.

Samtidig var Bresjnevs egne velmagtsdage ovre – ved selve underskrivelsesceremonien i Helsinki var han nærmest i koma og formåede dårligt nok at føre pennen til underskrift – så han begyndte at tænke på sit eftermæle. Som mærkesag valgte han at arbejde for en formel anerkendelse af Øst-Vest-delningen i Europa gennem vestmagternes accept af det jerntæppe, som den Røde Hær og Stalins politiske håndlangere trak ned gennem Europa, da Anden Verdenskrig klingede af.

Den såkaldte første kurv i Helsinki-aftalerne rummede derfor alle underskriver-nationers anerkendelse af de statslige grænser i Europa som urokkelige. Dvs. med mindre der var tale om en fredelig grænseændring, thi således fik medunderskriveren USA en kattelem ind, der pegede frem mod samlingen af Tyskland efter Murens fald.

Til beroligelse for Sovjetunionen bøjede den amerikanske præsident George Bush senior det i neon, at USA anser den nuværende Oder-Neisse-grænse mellem Polen og Tyskland for gyldig – netop under henvisning til Helsinki-Slutakten, der fastfryser Europas grænser, som de fremstod i 1945. Tilsammen sikrede det en fredelig samling af Tyskland og et sjældent harmonisk forhold mellem arvefjenderne Polen og Tyskland, som alle nyder godt af. Mere indirekte har Helsinki-ånden sikret, at ingen stiller spørgsmålstejn ved Kaliningrads status som en sovjetisk eksklave, der nu hører under Rusland. Alt andet ville være uklogt.

Bresjnev var ikke blind for, at den var gal med Sovjetunionens økonomiske formåen. På et møde med sine østeuropæiske vasaller i foråret 1975 parerede han deres ønsker om økonomisk hjælp ved at sige, at han desværre kom “med tomme lommer (...) Vi er nødt til ærligt at ved-

gå, at vi står over for vanskelige problemer (...) Vi må tænke alvorligt over, hvordan vi gør vores økonomi mere rentabel.” Som påpeget af sovjetologen Stephen Kotkin blev Sovjetunionen teknologisk sejlet fuldstændig agterud af den anderledes menneskelige vestlige efterkrigskapitalisme. Det gav kommunismen alvorlige problemer med legitimiteten i dens egne befolkningers øjne. Folk stod i kø efter dagligdags forbrugsvarer, boligerne var elendige; kun oprustningen var i top. Følgelig blev det Bresjnevs mærkesag nummer to at styrke importen af teknologi og andre nødvendige varer, hvilket kom til at udgøre den såkaldte anden kurv i Helsinki-aftalerne.

Den tredje kurv

Men så var der den tredje kurv, vestmagternes betingelse for at gå ind på Bresjnevs ønsker. Den forpligtede Sovjetunionen og dens lydstat på menneskerettighederne, på fri bevægelighed og udveksling af ideer. På det punkt var der hårde forhandlinger, man måtte kæmpe fra ord til ord i de forudgående år, før man fik aftaleteksten på plads.

Den sovjetiske udenrigsminister Andrej Gromyko nøjedes med at sikre sig Bresjnevs tilsagn, når det ind imellem mislykkedes at nå hele Politbureauet rundt i det dynamiske forhandlingsforløb. Men da indholdet i den tredje kurv blev fremlagt for høgene derhjemme – Suslov, Podgornyj, Kosygin og Andropov, – mente de, at Gromyko havde åbnet en ladeport for indblanding i det indre politiske liv i Sovjetunionen. Gromyko forsvarede sig med, at anerkendelsen af efterkrigstidens grænser og det gældende politiske landkort i Europa længe havde været en sovjetisk mærkesag, aftalen var en propagandasejr uden lige; oven i købet ville den anden kurv mu-

liggøre økonomisk genopretning gennem blomstrende samhandel med Vesten.

I årene før underskrivelsen af aftalekomplekset stødte Bresjnev på en lignende modstand hos den konservative, men lige så økonomisk trængte østtyske partichef Erich Honecker. Han fik gennemtruffet sin mærkesag, den diplomatiske anerkendelse af DDR, selv om Bresjnev hyklerisk kritiserede ham for at være i lommen på Forbundsrepublikken og have blottet sig for farlig indflydelse som følge af de 8 mio. besøgende fra Vesttyskland i 1974. Det stærke østtyske hemmelige politi Stasi sørgede for, at Bresjnev vidste alt om det østtyske diplomati.

Såvel Bresjnev som Honecker havde imidlertid en tyrkeretro på efterretnings-tjenestens greb om tingene og troede derudover på den afgrænsende effekt af de opvoksede generationers DDR-horisont (Vladimir Bilandzic, Dittmar Dahlmann & Kosanovic: *From Helsinki to Belgrade*, 2012: 228). Kort sagt en tyrkeretro på hårde magtformer som missiler og undertrykkelse parret med foragt for Vestens subtile bløde magt, der ikke lå i hænderne på statsapparatet, men på civilsamfundet: The Beatles, ungdomsoprøret og anden empowerment.

Gromyko bagatelliserede den tredje kurv: ‘Vi er herrer i eget hus!’ Denne besværgelse beroligede høgene omkring ham, så det sovjetiske partiblade *Pravda* offentliggjorde intetanende Helsinki-aftalernes fulde ordlyd.

Ovre i USA, der hele vejen igennem lå underdrejet i forhandlingerne, fangede man heller ikke hvilken murbrækker vesteuropæerne her stod med i hånden, da den ikke synligt hamrede løs på Berlin-muren. Førnævnte Kennan, der jo ellers vidste et og andet om hvordan man skulle tackle Sovjetunionen, afskrev Helsinki-aftalerne

som 'a lot of nonsense', der ikke forpligtede nogen. Han havde mere fidus til Henry Kissinger og den igangværende amerikansk-sovjetiske afspænding.

Men den hårdt trængte politiske opposition i Sovjetunionen og Østeuropa greb aftaleteksten med kyshånd, idet der opstod Helsinki-grupper i Moskva, Ukraine og Tjekkoslaviet. Folk som Jurij Orlov, Kronid Ljubarskij, Dina Kaminskaja og Ljudmila Aleksejeva forlangte, at Sovjetunionen nu overholdt menneskerettighederne. Aleksejeva sagde på vegne af Moskva-gruppen:

“Hvad vil der ske, hvis borgerne handler ud fra antagelsen om, at de har rettigheder? Hvis en person gør det, bliver han en martyr; hvis to gør det, bliver de kaldt en fjendtlig organisation. Men hvis tusinder gør det, bliver staten nødt til at moderere sin adfærd.”

Ukraines Helsinki-gruppe talte efterhånden prominente dissidenter som Leonid Pljushch, der sammen med esteren Mart Niklus og litaueren Viktoras Petkus, begge politiske fanger, erklærede sig som medlemmer. Der opstod Helsinki-grupper i andre Sovjetrepublikker – Litauen, Georgien og Armenien.

KGB til modangreb

De sovjetiske myndigheder, dvs. KGB gik til modangreb og havde i 1981 arresteret eller udvist de fleste medlemmer af Moskvas gruppe af Helsinki-overvågere. Men chefen for KGB, Jurij Andropov, havde det problem, at den verdenskendte dissident Andrej Sakharov blev koblet sammen med Helsinki-aftalerne, da han i oktober 1975 blev indstillet til Nobels Fredspris.

Derfor fik KGB-afdelingen i Oslo ordre på at stikke en kæp i hjulet. Da det ikke lykkedes, tog Andropov personligt affære og søsatte en aggressiv misinformations-

kampagne. Den rettede sig blandt andet mod Danmark, fordi København lagde for med de første Sakharov-høringer om menneskeretskrænkelser i Sovjetunionen (The Mitrokhin Archive, 2000: 420 ff.).

I øvrigt var der dannet Helsinki-grupper i de jugoslaviske delstater samt i Tjekkoslaviet. Denne blev kendt som Charta 77 og talte Vaclav Havel samt Zdenek Mlynar, en veteran fra Prag-foråret i 1968. Også her gik myndighederne til modangreb: Flere Charta 77-aktivister blev tvunget til at samarbejde med det tjekkoslovakiske hemmelige politik, det berygtede StB.

De kommunistiske myndigheders ofte desperate modtræk udstillede deres himmelråbende mangel på legitimitet. Andropov fandt på at fabrikere tætte forbindelser mellem Sakharov og dels Chiles forhadte diktator Pinochet, dels CIA som sponsor bag Sakharov-høringerne, dels zionismen. Arrestere ham turde Andropov imidlertid ikke, i stedet anbragte han Sakharov og hans kone i indre eksil i den forbudte by Gorkij, hvor de sad, indtil Gorbatsjov ophævede deres forvisning sidst i 1986.

KGB-forskningen er således enig med forskningen i Helsinki-aftalerne i, at Sovjetunionen begik en strategisk brøler med Helsinki-aftalerne: De banede vejen for det politiske jordskælv med Murens fald (Thomas Risse, Stephen C. Rapp, Kathryn Sikkink: *The Power of Human Rights*, 1999: 205-233). Efterspillet i denne såkaldte CSCE-proces blev Paris-Charteret For et Nyt Europa fra 1990, der erklærede delingen af Europa for ophørt til fordel for demokrati, menneskerettigheder, fred og enhed. Charteret stadfæstede på ny de 10 principper fra Helsinki-slutakten. Ingen mislyde, kun jubel over, at den kolde krig var slut.

Indbygget dilemma

CSCE står for Konferencen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa. Den blev på topmødet i Budapest i 1994 til den internationale organisation, som vi i dag kender som OSCE. På det tidspunkt var der imidlertid gnidninger mellem Rusland og Vesten, idet den daværende russiske præsident Boris Jeltsin mente, at fordrageligheden mellem Øst og Vest var afløst af 'kold fred'. Det, der nagede ham, var tilnærmelsen mellem NATO og det postkommunistiske Østeuropa. Jeltsin valgte som alle andre russere at se bort fra, at tilnærmelsen ikke var NATOs, men østeuropæernes initiativ, der skyldtes chokket over myrderierne i det tidligere Jugoslavien.

Det var gamle Helsinki-kendinge som Havel, der førte an i kurmageriet over for NATO, som alliancen forholdt sig særdeles tøvende til; så meget, at balterne følte, at sikkerheden i Europa var ulige fordelt.

Med andre ord er det indbyggede dilemma bag Helsinki-aftalerne at efterleve idealet om lige sikkerhed for ulige nationer, hvad angår størrelse, militær slagkraft og geopolitisk placering. Den russiske holdning til den sag fremstår mere og mere utvetydigt som stormagtens sikkerhedspolitiske særrettigheder. Det ses af Putins bagatelliserende udtalelser om Molotov-Ribbentrop-aftalerne af 1939 som blot 'den tids diplomati'.

De oprindelige Helsinki-underskrivere var en uskøn blanding af bødler og ofre for den kolde krig, stormagter og småstater, så det overraskende er selve loyaliteten over for aftale-komplekset. Faktisk overlevede Helsinki-aftalerne Sovjetunionens sammenbrud i 1991, idet man blot udvidede kredsen af medlemsnationer på 35 med 14 ekstra, idet Rusland overtog Sovjetunionens sæde. For tiden tæller OSCE

57 deltagere og rækker langt ind i Centralasien, ja helt til Mongoliet, hvortil kommer de nu selvstændige jugoslaviske delstater, Tjekkiet, Slovakiet og Albanien.

Visionen om lige sikkerhed begyndte således som et anliggende på individniveau under henvisning til menneskerettighederne, men er som af følge afkoloniseringen af det sovjetiske imperium blevet til et spørgsmål om lige sikkerhed for stater. Et af de store problemer er, at de postkommunistiske OSCE-deltagere har vidt forskellige forudsætninger for selv at tage vare på deres sikkerhed, fx er de centralasiatiske stater skaller uden meget andet indhold end regimets vilje til at berige sig selv og holde kritikere nede. Et endnu større problem for europæisk sikkerhed er Ruslands manglende respekt for folkerettens 'princip uti possidetis iuris' som rettesnor i afkoloniseringer. Det latinske fagudtryk betyder, at man gør de grænser, der før var indre forvaltningsgrænser til internationale grænser uanset hvor tilfældige og urimelige, de måtte forekomme. Skoleeksemplet er de grænser, de europæiske kolonimagter trak med en lineal i Afrika, som alle holder fast i af skræk for alternativet.

Budapest-memorandummet

Overført på den aktuelle konflikt mellem Rusland og Ukraine betyder princippet, at uanset om russerne i dag er vrede over Khrusjtjovs overdragelse af Krim-halvøen til Ukraine 1954, ja så fanger bordet.

Det bringer os frem til Budapest-memorandummet, der kom i stand i marginen på førnævnte CSCE-topmøde i 1994 – igen som en mærkesag for ikke mindst Moskva. Men da Ukraine på det tidspunkt sad inde med klodens tredjestørste beholdning af atomvåben var de to andre medunderskrivere, USA og Storbritanni-

en, lige så forhåbende på aftalen. Den gik nemlig ud på, at ukrainerne (ligesom hviderusserne og kasakkerne) gav afkald på de sovjetiske atomvåben, de havde på deres territorium.

Til gengæld for det gav Budapest-memorandummet dem garantier fra Rusland for deres statslige grænsers ukrænkelighed, mens de to vestlige stormagter agerede 'vitterlighedsvidner'. Aftalen byggede på Helsinki-aftalerne og forpligtede i øvrigt Rusland til ikke at øve økonomisk pression mod Ukraine (hvem sagde gaskrige?).

Rusland benægter sit aftalebrud under henvisning til, at Ukraines regering blev udskiftet i februar 2014. Men som påpeget af Yost er det ikke regeringer, der på egne vegne indgår aftaler, de gør det på vegne af staten. Derfor gælder folkerettens helt overordnede princip *pacta sunt servanda* – indgåede pagter skal overholdes.

Ruslands væbnede intervention i Ukraine har skabt en ny frossen konflikt i Europas baghave og er blevet fulgt op med truende russisk adfærd mod NATO, ikke mindst mod de baltiske småstater. Rusland synes beruset af sin genfundne vilje til konfrontation med omverdenen, som unægtelig giver opbakning til Putin som landets leder.

Men russerne glemmer, at yderligere spredning af atomvåben truer Ruslands egen sikkerhed, påpeger Yost. Ruslands åbenlyse tilsidesættelse af folkeretten med annekteringen af Krim og krænkelse af Budapest-memorandummet udgør en farlig revisionisme slutter han.

Hvad kan Vesten gøre?

Og hvad skal omverdenen så gøre ved det? Ja, umiddelbart forekommer situationen i Ukraine meget fastlåst, om end den faktiske neddrøling af kamphandlinger-

ne kan tages som udtryk for, at de vestlige økonomiske sanktioner ikke er uden virkning trods den megen kritik heraf. Realiteten er jo – som ovenfor antydnet – at det er mere eller mindre umuligt at garantere lige sikkerhed for alle, det længste man kan komme er at prøve at afhjælpe nogle af de svage parter.

At optage Ukraine i Nato er udelukket, men mindre kan gøre det såsom hjælp til at få landet økonomisk på fode og styrke kampen mod korruption. En målsætning om at gøre Ukraine til medlem af OECD – de højtudviklede nationers organisation, der holder et vågent øje med sine medlemmers økonomiske sundhed – kunne være et fint kompas for landets ledelse at styre efter. En optagelse i OECD ville lokke de internationale investorer til, altså en guldrandet vision.

For selv om det ud fra ovenstående lyder som et spørgsmål om bare at gentage successerne med Helsinki-aftalerne er sandheden snarere, at det var en engangsforestilling, som vi skal være taknemmelige for overhovedet kom i stand. Helsinki-gennembruddet nød godt af, at Bresjnev vidste, at han skulle til at takke af, og i øvrigt var han langt fra at være den snu ræv, som Putin er.

Dermed være ikke sagt, at Putin ikke hen ad vejen kan blive tvunget til at tage skeen i den anden hånd, men mange ting er fundamentalt anderledes i den nuværende internationale situation. Den vigtigste forskel er den overordnede spredning af magten væk fra de etablerede vestlige industrinationer til fordel for de mange oversøiske vækstøkonomier med Indien og Kina som de mest slagkraftige udfordrere. Putin har overfladisk set gjort sig til en del af deres storpolitiske dynamik gennem Ruslands deltagelse i den såkaldte BRIKS-koncert, der også tæller Brasi-

lien og Sydafrika. BRIKS har indtil videre reageret opportunistisk på Putins grove krænkelser af folkeretten ved at holde hånden over Rusland.

Det er muligt, at gruppens indre modsætninger og de enorme indenrigspolitiske problemer, som hver og en af BRIKS-nationerne kæmper med, med tiden gør det umuligt at holde liv i samarbejdet. Det ville give omverdenen andre kort på hånden over for Rusland. Men som tingene tegner nu må man væbne sig med tålmodighed og afvente, hvordan Ruslands seneste væbnede indgriben, den i Syrien, spænder af.

EU og USA bør på den ene side opretholde de økonomiske sanktioner mod Rusland, stå fast på demokratiernes militære alliance NATO og forsvare svage NATO-allierede. På den anden side bør man følge udviklingen i og omkring Rusland nøje, blandt andet fordi man ikke kan udelukke en udvikling til noget meget værre. Men overordnet gælder det, at ligesom Sovjetunionen viste sig at have begrænset holdbarhed som politisk system, så gælder det samme for det autoritære system, som Putin har opbygget omkring sig selv under varebetegnelsen det suveræne demokrati.



Pirateri i Vestafrika

Af Johannes Riber Nordby

Pirateri i Guineabugten i Vestafrika er ikke er et nyt problem. Det er foregået i årtier uden nogen større international bevågenhed. Men der er sket en udvikling mod en større organisering af pirateriet. Tidligere foregik pirateriet primært tæt ved kysten, hvor piraterne kom om bord for at stjæle penge, smykker, ure og andre let omsættelige værdigenstande, men i dag breder pirateriet sig også i retning af angreb på større handelsskibe længere væk fra kysten eller røveri af lasten fra tankskibe.

Pirateri er blevet anerkendt som en sikkerhedstrussel og det er den 'anerkendelse' som nu gør, at der også er kommet international fokus på pirateriet i Vestafrika. I Danmark ses det afspejlet i den seneste pirateristrategi fra januar 2015, hvor Guineabugten er kommet med.

Pirateri fik først for alvor international opmærksomhed i 2007, hvor somaliske pirater med større og større succes begyndte at kapre skibe ud for Afrikas Horn i Østafrika. Antallet af kaprede skibe steg. Det toppede i 2010 og 2011, hvor somaliske pirater gennemførte henholdsvis 49 og 28

kapringer. Introduktionen af flådefartøjer fra stort hele verdenen såsom Vesten, Rusland, Indien, Pakistan, Kina og Japan og ikke mindst private vagtværn betød, at antallet af kaprede fartøjer faldt, og det er ikke lykket somaliske pirater at kapre et handelsskib i hverken 2014 eller 2015.

Hvad er pirateri?

Pirateri handler om dysfunktionelle stater. I Østafrika er det en fejlslagen stat som sammenholdt med de østafrikanske staters ligegyldighed betyder, at pirateriet kan fortsætte. I Vestafrika er det en institutionel svag stat, Nigeria, hvor pirateriet får lov til at leve i et gennemkorrupt system, hvor alle får en del af fortjenesten. Her stopper lighederne så også, for måden hvorpå pirateriet udføres er vidt forskelligt.

Det er vigtig at slå fast, at pirateri i Guineabugten ikke er et nyt problem. Det er foregået i årtier uden større international bevågenhed. Hvad der derimod er sket, er en udvikling mod en større organisering af pirateriet. Tidligere foregik pirateriet primært tæt ved kysten, hvor piraterne kom om bord for at stjæle penge, smyk-

Johannes Riber Nordby er orlogskaptajn og analytiker ved Institut for Strategi, Forsvarsakademiet. Han har en MA i International Security Studies fra University of Leicester. Ud over en lang sejrende karriere har han siddet to år som analytiker ved Dansk Institut for Internationale Studier hvor han forskede i sikkerhedsproblematikker i Østafrika.

ker, ure og andre let omsættelige værdigenstande. Men også skibsudstyr som fx trosser som efterfølgende kunne sælges lokalt i regionen.

Denne type for pirateri er stadig vidt udbredt. Den er ofte voldelig, idet piraterne udsætter dele af besætningen for grov vold. Målet med volden er at afskrække besætningen fra at gøre modstand, og at sikre at piraterne får det maksimale udbytte.

Dertil skal lægges, at piraterne ofte har taget narkotiske stoffer som gør dem utilregnelige. Det sker, at en sømand enten bliver skudt eller tævet ihjel. Efter at have røvet skibet vælger piraterne nogen gange at kidnappe enkelte besætningsmedlemmer, og efterfølgende forhandle løsepenge om gidslernes frigivelse. Oftest sidder gidslerne i fangenskab i mindre end en uge.

Nye tendenser

De seneste år har set to nye tendenser inden for pirateri. Én udvikling er introduktionen af moderskibe, hvor piraterne erobrer et udenlandsk fiskefartøj som anvendes til platform for at finde et større handelsskib 100 til 200 sømil (180-370 km) væk fra kysten. Modsat somaliske pirater forbliver de nigerianske pirater ofte kun få dage om bord på moderskibet, uanset om de har fundet et passende skib at angribe eller ej.

En anden udvikling er røveri af lasten fra tankskibe. Dette er en yderst velorganiseret form for pirateri, hvor piraterne ofte har valgt deres mål et godt stykke tid inden operationen. De har købt sig til informationer om skibets last, tid for ankomst eller afgang fra havn, tegningerne over skibets rørføring og meget mere. Disse pirater er ofte bedre uddannet, dvs. de kender til lastning af skibe, hvorledes man

navigere osv. Det vil sige, at piraterne har et bestemt niveau af navigatorisk eller maskinmæssig uddannelse.

Der har været rapporter om, at skibsbesætninger har genkendt maskerede pirater gennem kendetegn som stemmer eller bestemte fysiske karakteristika, som en maskering ikke har kunnet skjule. Disse pirater har besætningen så mødt få dage forinden som en del af lasteholdet, der kom om bord, da tankskibet blev lastet ved olieterminalen.

Denne form for pirateri er tiltagende i Guineabugten og viser kompleksiteten af pirateriet. Hvor det voldlige og simple røveri om bord tæt ved kysten kan være organiseret af mindre autonome grupper, der reelt prøver lykken, kræver røveri af skibslaster en lang større organisation.

Piraterne skal købe sig til en række informationer. De skal derudover købe, lease eller på anden måde skaffe et tankskib, som de kan pumpe lasten over i, og en dertil uddannet besætning. Endelig skal de have kontakter i land, således at de kan afsætte lasten enten i regionen eller mere globalt. Der er set eksempler på, at laster er blevet sejlet til Caribien for enten at blive raffineret eller losset direkte i en terminal til videre salg.

Der er her tale om en type af pirateri, hvor pengene er så store, at bestikkelse er nødvendigt i de øvre hierarkier af det nigerianske forretnings- og politiske liv. Fx vil et mindre tankskib last på 30.000 tons jetfuel have en værdi på ca. otte mio. amerikanske dollar. Der er altså tale om svimlende summer, når pirateri af den slags lykkes.

Oliepirateri adskiller sig derfor helt fundamentalt fra de andre pirateriformer i regionen. Måden, hvorpå det er organiseret, minder derfor mere om organiseret narkotikaproduktion og smugling, hvor en

del af staten (i dette tilfælde Nigeria) er involveret i at beskytte og endda tjene penge på det.

Anti-pirateri initiativer

Med denne meget omfattende organisering er spørgsmålet, hvad der kan gøres for at bekæmpe pirateriet. Handelsskibene tager allerede i dag en række forholdsregler, så som at sejle langt fra kysten og vente med at sejle ind til sidste øjeblik. De anvender pigtråd, vandtryk og andre passive beskyttelsesformer. Problemet heri er, at den slags forholdsregler kun reducerer risikoen. Endelig har ikke alle rederier råd eller vilje til at afsætte midler til den nødvendige egenbeskyttelse.

Der er også forholdsregler, som rederierne ikke må tage såsom anvendelse af private vagtværn. Staterne i Vestafrika har hidtil ikke ville tillade private vagtværn, og dette forbud kan ikke omgås, da skibene netop skal i havn og dermed bliver underlagt den enkelte stats jurisdiktion. Hvis et rederi beslutter at anvende et privat vagtværn, kan det risikere at få sin besætning anholdt for at have våben om bord, når skibet går i havn.

Det er tvivlsomt, hvorvidt pirateriet overhovedet kan bekæmpes inden for de næste årtier, fordi det er så indgroet i det nigerianske statsapparat og forretningsmiljø - et indtryk der deles af de andre afrikanske stater i regionen. Derfor blev der i 2013 iværksat et overvågningssystem i regionen kaldet The Yaoundé Code of Conduct, som er i sin spæde start. Systemet går ud på at opdele kystlinjen fra Senegal til Angola i seks regioner, hvor landene samarbejder og støtter hinanden i at overvåge og rapportere inden for hver region.

Det er et system Nigeria indledningsvis var skeptisk overfor, men som det til-

sluttede sig efter pres fra de andre stater. Nigeria, Togo og Benin har derfor nu deres egen maritime region. Den oprindelige tanke er at opbygge et overvågningssystem, som kan bekæmpe pirateri, men også andre maritime trusler såsom illegalt fiskeri. Systemet er konstrueret således, at Nigeria ikke får for meget indflydelse og de enkelte zoner kan arbejde autonomt og udvikle sig i forskellige tempi.

Frygten for nigeriansk indflydelse er reel. Nigeria er allerede delvis lykkedes med at få placeret regeringens egne repræsentanter i den politiske del af det maritime overvågningssystem. Der er derfor heller ingen forventning om, at systemet vil kunne bekæmpe pirateriet i hele regionen. Håbet er, at pirateriet vil blive effektivt inddæmmet og dermed forbliver i nigeriansk farvand. Således er det allerede lykkedes landene Cameron, Ækvatorial Guinea og Gabon gennem samarbejde at reducere antallet af pirateriangreb i deres fælles maritime zone.

Nigeria

Pirateri i Nigeria er enormt kompliceret. På den ene side er den nigerianske stat interesseret i en større kontrol med pirateriet, ikke mindst i den del hvor politikerne, embedsmænd og militærfolk ikke selv får en del af fortjenesten. På den anden side er der specielt ved oliepirateri så store fortjenester, at der ikke er den store villighed til at gøre noget ved problemet.

Det er umuligt at vurdere hvor stor en del af pirateriet, som rækker ind i de nigerianske politiske cirkler og forretningsverden, men et pejlemærke er, at jo mere kompliceret og organiseret pirateriet er, jo mere er nigerianske politikere og embedsmænd involveret, og tilsvarende vil gælde for udenlandske forretningsfolk. Det skyldes, at ved oliepirateri er der et stort be-

hov for information, for at det kan lykkes, samt et forretningsnetværk, som tager sig betalt for at modtage den stjålne olie og omsætte den gennem et raffinaderi eller direkte på det legale oliemarked. En omsætning som kun kan foregå såfremt forretningsfolkene nyder et vist niveau af politisk beskyttelse.

Danmarks rolle

Med den vigtige rolle som dansk rederifart har for Danmark og ikke mindst for dansk økonomi, er pirateri i Guineabugten bestemt en trussel, som Danmark skal tage alvorligt. Som nævnt ovenfor, så er Guineabugten også medtaget i den nyeste pirateristrategi. Danmark står derfor over for nogle meget svære valg i relation til, hvilke indsatser man skal iværksætte. Umiddelbart har Danmark to overordnede valg, som kan køre hver for sig eller parallelt.

Det ene valg vil gå ud på at støtte Yaoundé Code of Conduct-procesen med udstyr og uddannelse. Det vil sige ikke støtte organisationen i sin helhed, men udvælge én zone, som Danmark kan være med til at opbygge mere direkte. Det vil også sige geografisk meget afgrænset, men med mulighed for stor effekt i den zone.

At støtte hele organisationen fra toppen vil med stor sandsynlighed have en meget lille virkning, fordi man må for-

vente, at Nigerias politiske og økonomiske elite ikke har interesse i en effektiv organisation, og i bedste fald ikke vil sikre den politiske opbakning til etablering af en effektiv organisationen. Man risikerer samtidig, at støtten forsvinder i almindelig administrationsdrift mv. Det er vigtigt at huske, at zonerne sagtens kan fungere uden den overliggende struktur.

Den anden mulighed er at indlede et direkte bilateralt samarbejde med et enkelt land i regionen. Når det gælder bilateralt militær samarbejde har Danmark erfaringer fra Østafrika, og erfaringerne herfra kan overføres til Vestafrika. Danmark kan så vælge, hvorvidt der skal være tale om et projekt, der involverer kapacitetsopbygning af en kystvagt, eller om Danmark hellere vil sigte på at støtte mere risikofrie initiativer såsom styrkelsen af regionens maritime universiteter og anden maritim uddannelsesstruktur.

Uagtet hvad Danmark vælger at gøre, vil det i bedste fald kun kunne reducere pirateriet geografisk og kun inden for visse typer pirateri. Derfor skal Danmark være villig til at acceptere, at pirateriet nogen steder vil fortsætte i bedste velgående, fordi det direkte eller indirekte er beskyttet af højtplacerede nigerianske politikere og embedsfolk. Danmark eller andre stater udefra kan ikke løse problemet med pirateri, men vi kan bidrage til at det bliver inddæmnet og reduceret.



Anmeldelse:

Den forandrede verden

Af Leif Davidsen

Bogen Danmark og verden efter den kolde krig er en meget væsentlig udgivelse. Den forklarer forskellen mellem udenrigspolitikken før og efter Berlin-murens fald, men giver også et billede af, at Danmarks politik hviler på et temmelig solidt grundlag, selv om forskydningen fra diplomatiets redskaber til den aktivistiske militaristiske politik hånd i hånd med USA, træder tydeligt frem. For udenrigspolitisk interesserede er det en meget anbefalelsesværdig bog, som 14 begavede diplomater har bidraget til.

Mariager, Rasmus (red.): **Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989.** Syddansk Universitetsforlag, 2015. 299 sider.

Engang i Moskva i midtfirserne skrev jeg en orientering til Radioavisen om det sovjetisk-kinesiske forhold. Jeg citerede en ambassadør. Det var selvfølgelig anonymt, da diplomater meget sjældent udtalte sig til citat. Jeg beskrev ambassadøren som en diplomat med kendskab til både Sovjetunionen og Kina, da han tidligere havde været udstationeret i Beijing.



Det var den daværende danske ambassadør, der blev noget pikeret, da han mente, at man med beskrivelsen nemt kunne slutte sig til, at det præcist var ham, der blev citeret, selv om der var andre diplomater i Moskva, der havde tjenestegjort i både Sovjetunionen og Kina.

Jeg kan ikke huske hans udtalelse til mit indslag; kun at den hverken var kontroversiel eller særlig bemærkelsesværdig. Det var det normale, at man citerede sine kilder i diplomatiet i Moskva anonymt. Vi havde alle vores vestlige diplomater, som

Leif Davidsen er forfatter og journalist. Han var fra 1984-1988 Danmarks Radios korrespondent i Moskva, og har rejst over det meste af verden som udenrigskorrespondent.

gerne stillede op, hvis de ikke blev citeret med navn.

Nu går der næppe en dag uden at en dansk ambassadør i tv på skype udtaler sig om aktuelle begivenheder, og som noget naturligt fremkommer med personlige vinkler på en nyhed, hvad enten det er en naturkatastrofe eller en politisk begivenhed.

Jeg har ikke kunnet finde ud af, om der på et tidspunkt er taget en administrativ eller politisk beslutning om, at danske diplomater skal stille op for medierne, men det begyndte i halvfemserne i et mindre omfang og blev for alvor kutyme i 00'erne. Man kan næsten sige, at de evigt kommenterende ambassadører på den måde afspejler den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er den afgørende ændring efter 1989. Fra diskret tilbageholdenhed og forsigtigt fodnoteland til aktivt debatterende og agerende i den forandrede verden.

De fire søjler

Heldigvis for det. For ellers kunne vi ikke læse den interessante og indsigtfulde bog Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989. Bogen er forbindtligt redigeret af Rasmus Mariager. Mariager er adjunkt i historie på Københavns Universitet. Som samtidshistoriker har han beskæftiget sig indgående med Danmarks forhold til omverdenen, hvilket også er bogens ærinde.

Rasmus Mariager er født i 1971; seks år efter at en lignende bog sidst udkom på dansk. Det var i 1965, at bogen "Danmarks Udenrigspolitik" udkom. På titelbladet stod den daværende udenrigsminister socialdemokraten Per Hækkerup som forfatter, men bogen var skrevet af embedsmænd i udenrigsministeriet, der op-

trådte anonymt. Den blev meget læst og er ofte refereret til af historikere og præsentere for de interesserede de spørgsmål og institutioner, der var vigtige at kende til for at forstå dansk udenrigspolitik. Overordnede hvilede den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik under den kolde krig på fire søjler: NATO, FN, EF og Norden.

En forandret verden

Berlin-murens fald i november 1989 og Sovjetunionens opløsning i julen 1991 ændrede verden radikalt. Det er de største historiske begivenheder efter Anden Verdenskrig, for med afslutningen af den kolde krig blev skabt en ny verdensorden, der desværre er præget af alt andet end orden.

Rasmus Mariager fik den gode ide at undersøge, om de fire søjler stadig var og er bærende for den danske udenrigspolitik eller om Danmark har prioriteret anderledes. Det er ikke længere anonyme embedsmænd, der har ført pennen, men 14 danske ambassadører, som hver i et essay beskriver de institutioner eller lande, som de har særligt kendskab til.

Institutionerne, som omtales, er De Forenede Nationer, Den Europæiske Union og NATO. Det er tre afgørende søjler, som Danmark stadigvæk står solidt plantet på.

Norden er nu underlagt afsnittet om Europa, hvilket afspejler, at mens vi gerne taler om det ønskværdige i det nordiske fællesskab, så er det ikke længere afgørende for den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Selvfølgelig har det nordiske samarbejde forandret sig, men spiller ikke længere den samme sikkerhedspolitiske rolle. Det blevet nemmere på en vis måde, da Finland med Sovjetunionens sammenbrud slap fri af den store nabos truende skygge. Det er blevet sværere på grund af

landenes forskellige opfattelse af, hvad der er den rette flygtninge- og indvandrerpolitik.

Foruden de tre institutionssøjler er USA helt afgørende for den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik, som den er blevet ført af skiftende regeringer siden korvetten Olfert Fischer drog i krig i 1991 mod Saddam Hussein og dermed indvarslede den ny aktivistiske danske udenrigspolitik.

USA er i centrum sammen med meget vigtige europæiske nationer som Storbritannien, det forenede Tyskland og Frankrig. Et meget interessant kapitel handler om Danmark og Østersøregionen, hvor Danmark spillede en meget afgørende rolle, da de tre baltiske lande løsrev sig fra Sovjetunionen og erklærede sig selvstændige. Desuden behandles også på kompetent vis de nye vækstlande Kina og Indien, Afrikas omskiftelige rolle og de nye muligheder og risici, som klimaforandringerne giver omkring Arktis, hvor Danmark har store interesser på grund af Grønland.

Trods alt diplomater

Det er nok betegnende, at på trods af den nye åbenhed og villighed til at sige fægte med åben pande, der kendetegner moderne diplomater, så er der grænser for frimodigheden og åbenheden. Det er meget interessant og måske sigende, at ingen har haft lyst til i detaljer at tage sig af omkostningerne ved Danmarks militære og civile indsats i den fejlslagne krig i Afghanistan, og hvad den aktivistiske politik har haft af negative konsekvenser i Mellemøsten og Nordafrika, selv om vi har været aktive deltagere i tre krige.

Det såkaldt arabiske forår og Danmarks helt særlige oplevelse med Jyllands-Postens Muhammed-tegninger behandles

kun i en oversigtsartikel, selv om den ofte benævnes som den værste for Danmark siden Anden Verdenskrig. Der bliver ikke gået i detaljer, og man diskuterer ikke de kontroversielle spørgsmål, som karikaturerne affødte, selv om de trækker lange spor til i dag.

Oversigtsartiklen er bestemt nøgtern og kompetent. Den er skrevet af Ole Wøhlers Olsen, der har en meget stor erfaring fra Mellemøsten, men når man tænker på, hvor detaljerigt nationer som Frankrig eller de nordiske lande behandles, er det slående, at diplomaterne netop er diplomatiske omkring de betændte sår, der er en del af Danmarks forhold til og rolle i Afghanistan, Nordafrika og Mellemøsten.

Der bliver nok at gøre for fremtidige historikere, når de skal vurdere, hvad Danmarks indsats i krigene i Mellemøsten og Afghanistan havde og har af mere langsigtede konsekvenser, og om håndteringen af Muhammed-krisen fra statens og diplomatiets side var effektiv eller ej. Det er stadig en så følelsesladet diskussion, at det ikke synes muligt at føre en nogenlunde nøgtern debat om sagen eller nå frem til en tilpas objektiv analyse. Derfor er det måske diplomatisk set meget klogt, at man som den berømte kat lister rundt om den varme grød.

Det er 11 mænd og tre kvinder, som har skrevet de 14 ambassatorindlæg. Det er interessant at få deres personlige syn på deres områder, men det giver naturligt nok de forskellige bidrag et noget uens præg. Man kan jo heller ikke forlange, at de alle skal skrive lige godt, så der er en stor bredde i den sproglige formidling for nu at sige det på den måde. De er dog alle båret af stor saglighed og giver tilsammen et nuanceret og vidende billede af et lille lands prioriteter og interesser i en radikalt forandret verden.

Tre faser

Rasmus Mariager har selv skrevet en samlende forord, der forbilledligt ridser udviklingen efter Murens fald op. Mariager ser tre faser i den danske udenrigspolitik.

Den første fase er fra Murens fald og frem til terrorangrebet mod USA den 11. september 2001. Jeg husker selv tiden som meget euforisk og fuld af håb. Efter Sovjetunionens sammenbrud var der en fornemmelse af, at verden stod over for en lysere og mere fredelig tid, hvor gamle fjender ville arbejde sammen på nye måder. Ingen reagerede på det tidspunkt på et svækket Ruslands frugtesløse protester over NATOs udvidelse østover.

Den anden fase er selvfølgelig domineret af præsident George W. Bushs kamp mod terror, der involverede Danmark i krigen i Afghanistan, der blev ført på et FN-mandat, og krigen i Irak, som var uden mandat fra FN's sikkerhedsråd. Her gik Danmark for alvor ind med en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og knyttede sig i meget høj grad til USA i et sådant omfang, at vi forankrede vores politik mere i Washington end i NATO. Vi forlod vores normalt tøvende holdning til brug af væbnet magt og valgte de militære midler sammen med vores vigtigste allierede, USA.

Den tredje fase handler om præsident Obamas periode, hvor Danmark stadig lægger sig tæt op af USA på bekostning af det mere traditionelle sikkerhedspolitiske samarbejde med eksempelvis Storbritannien og Tyskland. Hvis man skal se et skred i den traditionelle danske udenrigspolitik, som den blev ført efter Anden Verdenskrig, så er det, at de skiftende danske regeringer efter Murens fald har lagt sig meget tæt op af USA. Det transatlantiske samarbejde har været dominerende. Det får flere af de ambassadører, der

beskriver det bilaterale forhold til de europæiske alliancepartnere, til i hvert fald at antyde, at ønsket om at følge og behage USA har svækket vores traditionelle bånd til eks. Storbritannien eller Tyskland.

Under præsident Obama er det militære trådt i baggrunden, og hans fokus er flyttet til Østen, og Danmark har måttet – som de andre europæiske lande – konstatere, at krisen i Ukraine er en europæisk krise med USA på sidelinjen, selv om det ikke fremgår af bogen.

Overordnet kan man dog konkludere, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik er præget af en stor kontinuitet. Danmark står stadig på tre solide søjler. Det er NATO; det er FN, som Danmark stadig tillægger afgørende betydning som vigtig international organisation trods vores enegang i 2003. Og det er EU, hvor vi ikke længere betragtes som fodnotenation, men som en langt mere aktiv deltager i det europæiske samarbejde. Det lange vej mod afskaffelsen af forbeholdene er jo også indledt.

Overhalet af udviklingen

Bogens absolut største svaghed er, at udviklingen på en række områder har overhalet den, fordi udviklingen ikke blev forudset. Ambassadør Per Carlsen, som i en årrække var ambassadør i Moskva og i to af de tre baltiske lande, kritiserer med rette nedprioriteringen af indsatsen i Baltikum og Rusland.

Danmark oplevede et videnstab, da man nedlagde sprogundervisningen i russisk for officerer og public service medier som DR og TV2 afskaffede deres faste korrespondenter i Moskva og erstattede dem med såkaldt faldskærmsreportere. Mens vores nordiske naboer har bibeholdt en ordentlig bemanning af ambassaderne i de baltiske lande, har Danmark skåret kraftigt ned.

Det er meget mærkeligt, for vores indsats i de afgørende år, da Estland, Letland og Litauen udviklede sig som selvstændige lande, var meget afgørende og en indsats for at opbygge demokrati og et civilt samfund på de kommunistiske ruiner, som Danmark kan være stolt af. Fokus rettede sig hurtigt væk fra Østersøregionen og mod de såkaldte BRIK-lande som fx. Rusland, Indien og Brasilien. Danmark nyder en meget stor goodwill i de baltiske lande, som det vil være en kæmpefejl at sætte overstyr med en stadig nedprioritering af vores engagement. At de også med rette kan føle en nervøsitet over for præsident Putins planer og sabelraslen gør, at vi også her bør bevare fokus på dem.

I forsvarsbetænkningen fra 2008 siges, at Danmark ikke længere har fjender i sin nærhed, men Ruslands annektering af Krim og støtte til separatisterne i det østlige Ukraine har fundamentalt ændret den sikkerheds- og udenrigspolitiske situation. Et af de ellers succesrige samarbejder, som Nordisk Råd har haft i Rusland, er også blevet offer for den nye udvikling. Nordisk Råd har lukket sine kontorer i Skt. Petersborg-området, da Rusland krævede, at Nordisk Råd lod sig registrere som udenlandsk agent, der har en meget ildesvarslende klang i Rusland.

Bogen *Danmark og verden efter den kolde krig* er en meget væsentlig udgivelse, som der ganske givet vil blive henvist til i

de kommende år i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske debat. Den forklarer forskellen mellem udenrigspolitikken før og efter Berlin-murens fald, men giver også et billede af, at Danmarks politik hviler på et temmelig solidt grundlag, selv om forskydningen fra diplomatiets redskaber til den aktivistiske militaristiske politik hånd i hånd med USA, træder tydeligt frem.

Fremtiden kan ingen spå om. Den er her allerede og har overhalet bogen. Jeg tænker på Ruslands nye, aggressive linje og nu militære indsats i Syrien og på flygtningestrømmene, som pludselig uventet får EU-samarbejdet til at knirke voldsomt, og som skaber en splittelse mellem Vest og Øst i Europa.

Der gik 50 år mellem Per Hækkerups Danmarks Udenrigspolitik og ambassadørernes essays. Der skal helst ikke gå 50 år igen, så stærkt som udviklingen går, men for udenrigspolitisk interesserede er det en meget anbefalelsesværdig bog, som Rasmus Mariager har redigeret, og de 14 begavede diplomater har bidraget til.

Man kan kun konkludere, at vi trods nedskæringer i udenrigstjenesten gennem de senere år stadig har nogle meget dygtige og professionelle diplomater i Danmark, hvoraf flere også er ganske velskrevende.

○ ○ ○

Anmeldelse:

Der var engang en krig - i Vietnam

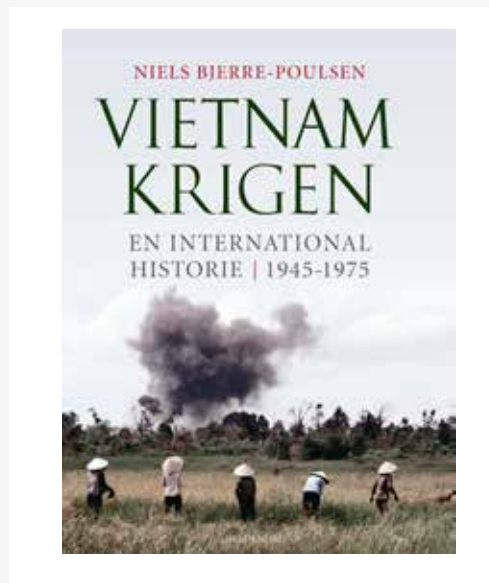
Af Erik Beukel

Vi har fået et nyttigt mammutværk på dansk, som på over 500 sider giver en udførlig historisk fremstilling af Vietnamkrigen. Centralt står gennemgangen af, hvorledes USA først eskalerede deltagelsen i krigen, få år senere deeskalerede og til sidst gav helt op.

Bjerre-Poulsen, Niels: **Vietnamkrigen. En International Historie 1945-1975.** Gyldendal, 2015. 580 s.

Historien om Vietnamkrigen kan begynde mange steder: ved Frankrigs erobring af Indokina i sidste halvdel af det 19. århundrede som en del af 'mission civilisatrice', nationalisters og kommunisters krig mod koloniherrredømmet, angrebet på franske garnisoner i Hanoi i 1946 eller Frankrigs nederlag ved Dien Ben Phu i 1954. Derefter overtog USA gradvist krigen, og i 1960'erne blev den amerikanske krigsdeltagelse stærkt udvidet. Vigtige beslutninger blev taget i Hanoi og Washington.

I 1959 havde Hanoi under ledelse af Nordvietnams kommunistparti givet grønt lys for, hvad de kaldte 'revolutionær krig' i Sydvietnam. Det skete efter øn-



ske fra lederne i Sydvietnam af Viet Minh (Forbundet for Vietnams Uafhængighed), der var oprettet i 1941 af Ho Chi Minh og fungerede som frontorganisation for kommunistpartiet. Nordvietnam var som Den Demokratiske Republik Vietnam blevet udråbt som selvstændig stat i 1945, der i begyndelsen blev støttet af USA i forlængelse af krigen mod Japan og amerikanske uafhængighedsideal.

Bjerre-Poulsen skildrer, hvorledes kri-

Erik Beukel er dr. scient.pol. og tidligere seniorforsker på Dansk Institut for Internationale Studier. Han har skrevet og bidraget til adskillige bøger.

gen mod kolonimagten styrkede kommunistpartiets dominerende rolle i den nordlige del af landet, hvor der blev skabt en politistat, og det vendte hurtigt den amerikanske holdning fra at være præget af anti-kolonialisme til helt at være domineret af anti-kommunisme. Efter den midlertidige deling af Vietnam ved Genèvekonferencen i 1954 havde også Diem-regeringen i Sydvietnam taget skridt hen imod diktaturet.

For at bekæmpe Diem-regimet fandt lederne i Hanoi det hensigtsmæssigt at danne en såkaldt folkefront, og i 1960 oprettedes Den Nationale Befrielsesfront, FNL (Viet Cong), hvis partisaner – med forfatterens udtryk – “myrdede målrettet både de værste og de bedste embedsmænd i mange af sydens landsbyer”.

På samme tid blev John F. Kennedy valgt som en ung og energisk præsident til at efterfølge Eisenhower-administration, og det gav den amerikanske Vietnampolitik ny dynamik. Nu skulle der vises handlekraft.

USA: fra skråsikkerhed til tragedie

Kennedy-administrationen havde en klippefast tro på, at ingen udenrigspolitiske problemer oversteg dens evner, og Vietnam blev hurtigt det rette sted til at genvinde initiativet i den kolde krig. Blandt Kennedys mange ‘kloge hoveder’ blev ikke mindst forsvarsminister McNamara symbolet på den nye administrations skråsikkerhed, og den første sætning i bogen omtaler da også McNamaras død som 93 årig i 2009.

Kennedys stolte ord i tiltrædelsestalen om, at USA skulle være parat til at “betale enhver pris, bære enhver byrde, møde enhver besværlighed, støtte enhver ven, modsætte sig enhver fjende, for at sikre frihedens overlevelse og succes” var et

utvetydigt signal til venner og fjender. Et par uger før havde Khrusjtjov erklæret sin støtte til nationale befrielseskrige, og den nye administration blev fascineret af ‘counterinsurgency’. For Washington var Hanoi og enhver oprørsbevægelse, der påkaldte sig navnet ‘kommunistisk’ et surrogat for Beijing og Moskva og en brik i den kolde krig, og det gav ingen mening at påstå, at kommunistiske regeringer kunne være fjendtlige over for hinanden.

Vicepræsident Johnson blev sendt på en moralforstærkende mission til Sydvietnam, hvor han udnævnte præsident Diem til ‘the Winston Churchill of today’. Fasthed i Indokina var nødvendig for at styrke USA’s troværdighed i Europa, og når europæiske ledere ikke delte opfattelsen af Vietnamkonfliktens globale betydning, blev de blankt afvist: USA var et exceptionelt land uden europæernes mørke fortid som kolonimagter.

Men samtidig var Kennedy ambivalent, som da senator Mansfield efter en rundrejse i Sydvietnam rapporterede til præsidenten, at USA var på vej ud i kviksand, og at den vægt, den amerikanske regering tildelte landet, langt oversteg dets reelle betydning. Efter at have læst rapporten betroede Kennedy en nær rådgiver, at han både var vred på Mansfield for kritikken og vred på sig selv, fordi han tog sig i at være enig med senatoren.

Da Kennedy tiltrådte i januar 1961 var der 600 amerikanske militærrådgivere i Sydvietnam, og da præsidenten blev myrdet i november 1963, var tallet 16,300. Forslag om at sende kamptropper blev foreløbig afvist af præsidenten, men USA’s prestige som supermagt allerede var på spil i Indokina.

Efter præsident Johnsons valgsejr i 1964 kom der fart på USA’s krigsdeltagelse. De første bombninger af Nordvietnam fandt

sted i 1965, og de første amerikanske kamptropper gik i land i Sydvietnam samme år. Potentielle bombemål som dæmninger og vandingsystemer, som kunne have lammet Nordvietnam, undgik man dog.

Det samme gjaldt bombemål nær grænsen til Kina og havnen i Haiphong, hvor sovjetiske skibe kunne være blevet ramt. Krigen i Vietnam skulle vise USA's evne til at føre begrænset krig mod kommunismen uden, at de to kommunistiske stormagter blev direkte involveret.

Samtidig slog præsidenten på München-analogien: Eftergivenhed skærpede aggressorers appetit, og han delte en grundlæggende amerikansk opfattelse af, at når de fik valget, ville alle folk i verden vælge frihed og demokrati, som USA havde gjort det i slutningen af det 18. århundrede.

Til forskel fra Kennedy var den hjemlige dagsorden nok så vigtig for Johnson, og Republikanerne skulle ikke have lov til at ødelægge hans reformprogram – the Great Society – med en påstand om, at han var præsidenten, der 'tabte' Vietnam, som de havde ødelagt Truman 15 år tidligere med beskyldningen om, at Truman 'tabte' Kina.

Johnsons tvivl

Bag lukkede døre var Johnson naget af tvivl, men han havde en oprigtig tro på, at de sydvietnamesiske ledere kunne opdrages til at opføre sig på demokratisk vis og blev stærkt irriteret, når en prominent journalist som Walter Lippmann tidligt satte spørgsmålstegn ved denne tro. Internt i administrationen var der enkelte kritikere, der opfordrede Johnson til at ændre kurs, ikke mindst den europæisk orienterede viceudenrigsminister George Ball, hvis forudsigelser allerede under

Kennedy om USA's uoverskuelige problemer i Sydøstasien blev profetiske.

Det samme gjaldt analyser fra CIA, der gang på gang betvivlede værdien af bombningerne i forsøget på at bremse Nordvietnams støtte til Viet Cong. Flere interne analyser konkluderede også, at konflikten Vietnam ikke i sig selv var vigtig for USA's sikkerhed, men kun var blevet det fordi den amerikanske regering igen og igen havde sagt det.

I foråret 1968 begyndte stemningen at vende efter en række voldsomme begivenheder i Sydvietnam. Nordvietnams og FNL's Tet-offensiv var særdeles brutal og førte til massakrer mod civile, bl.a. i den tidligere kongeby Hue.

I Washington var den afgørende effekt af offensiven, at den viste, at den store amerikanske militærindsats (bl.a. 536.000 tropper) ikke havde drænet fjendens vilje til fortsat at kæmpe, og at sejren ikke var lige om hjørnet, som hævdet gentagne gange. Tv-billeder af Saigons politichef, der henrettede en FNL-partisan på åben gade, forråelsen af amerikanske officerer og soldater og My Lai massakren, der foræves blev søgt hemmeligholdt for den politiske og militære ledelse i Washington, var med til at undergrave opfattelsen af Sydvietnam som en del af Den Frie Verden.

På få måneder vendte holdningerne ikke blot i den amerikanske offentlighed, men også blandt mange traditionelle høge i det udenrigspolitiske establishment. Den nye forsvarsminister, Clark Clifford, kunne ikke længere se en mening med USA's krigsindsats og mente efter en rejse til Vietnams nabolande, at dominoeffekten var overvurderet. En særlig rådgivergruppe af 'Vise Mænd', som tidligere havde tilskyndet Johnson til at optrappe krigsindsatsen, chokerede præsidenten, da de

fortalte ham, at tiden var inde til at afvikle det amerikanske militære engagement i Vietnam.

Efter 'Vietnaminisering' af krigen og gradvis tilbagetrækning, blev de sidste amerikanere evakueret med helikopter fra den amerikanske ambassades tag i april 1975. To timer senere indtog nordvietnamsiske kampvogne præsidentpaladset, og Saigon faldt. Økonomisk armod og totalitært styre fulgte i Sydvietnam, hvor en form for diktatur havde eksisteret gennem hele historien. 300.000 embedsmænd og officerer blev sendt på 'genopdragelse', og i løbet af de første to årtier efter Vietnams genforening forlod mellem 1,4 og 2 millioner mennesker landet.

Skråsikkerhed var via hybris blevet til tragedie for Sydvietnam og for USA. Men ingen andre lande overgav sig til kommunistisk styre efter Saigons fald.

'Vietnam' – et lærestykke?

Som Bjerre-Poulsen skriver, er 'Vietnam' i USA blevet et begreb, som forbindes med bristede illusioner, national splittelse, død og nederlag. Alle er enige 'aldrig et Vietnam igen'. Men derefter hører enigheden op.

Forsvaret af Sydvietnam blev set som en afgørende del af den kolde krig, og en nestor blandt vestlige koldkrigsforskere, John Lewis Gaddis, har betegnet den lange og kostbare militære indsats for at redde Sydvietnam som USA's største fejl i den kolde krig. Mange historikere med speciale i Vietnamkrigen er enige i, at Washington gik bersærk i en absurd eskalering af krigen, der blev udkæmpet for hovedløse mål.

Modsat mener en revisionistisk skole, at USA's militære engagement i Indokina var en ædel mission, hvor de snærende begrænsninger på det amerikanske mili-

tær hindrede sejren. I USA er 'Vietnam' stadig et blødende sår, som mange helst vil glemme. Men såret bløder uvægerligt op igen. Da McNamara i 1995 udgav sine erindringer, *In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*, vakte det voldsom diskussion, at han erklærede "vi tog fejl ... vi tog frygteligt meget fejl", og bogen er fyldt med eksempler på USA's fejltagelser, bl.a. dyb uvidenhed om Vietnams historie, kultur og politik.

Siden 1965 havde McNamara i stigende grad været i tvivl om værdien af den amerikanske krigsindsats, og som Bjerre-Poulsen træffende skriver "ført en form for moralsk dobbeltbogholderi", når han fortalte offentligheden om fremskridt over forventning, mens hans notater til præsidenten blev mere og mere pessimistiske.

Bjerre-Poulsens værk giver anledning til nogle overvejelser om en særlig idepolitisk tradition i USA med rod i landets oprindelse og udvikling som indvandrer-samfund: grænseløs demokratisk ide(al)isme. Kernen er troen på USA's politiske ingeniørkunst for at fremme demokrati og frihed over hele kloden ved hjælp af amerikansk teknologi, udviklingsprogrammer, goodwill, nation-building og militær magt.

Andre udenrigspolitiske traditioner i USA advarer mod denne tænkning og påpeger, at den ofte resulterer i et tunnelsyn på konflikter, hvor historiske og geografiske forhold ignoreres med katastrofale konsekvenser. I Vietnam prøvede amerikanerne flere af redskaberne i den politiske værktøjskasse, men efter midten af 1960'erne var militær magtanvendelse alt-dominerende.

Hvad er da læren af USA's rolle i Vietnamkrigen? Først og fremmest at heller ikke USA skaber sin egen udenrigspolitiske virkelighed. Som fremhævet af 'kloge

hoveder' i den righoldige amerikanske debat, er udenrigspolitiske handlingers etik et spørgsmål om konsekvenser og mindre om motiver og gode hensigter eller selv-godhed. Omvendt følger at den blotte påvisning af denne tankegang i Washington ikke er tilstrækkelig for at afvise en militær indsats, men gentagne henvisninger til demokratiske idealer kan være en indikator på, at der mangler noget fundamentalt.

En anden lære er læren om misbrugte lærestykker! Tvivl om klogskaben i den amerikanske Vietnampolitik blev fejlet af bordet med henvisning til de eftergivende demokratier i München, som igen var et forsøg på at undgå en gentagelse af katastrofen i sommeren 1914.

Historien om Vietnamkrigen kan bruges og misbruges på mange måder.



Anmeldelse:

Russiske drømme

Af Charlotte Flindt Pedersen

Trods alt har Rusland forandret sig siden sovjettiden, og det er vigtigt at formidle den forståelse på et tidspunkt, hvor krigsretorik, oprustning, sanktioner og modsanktioner mellem Rusland og Vesten vækker minder om tiden under den kolde krig og skaber angst for Ruslands handlinger i Ruslands nabolande. Vibeke Sperlings bog giver et yderst nuanceret og lødigt billede af Rusland. Et naboland og samtidig en global aktør, som ikke er en trussel på grund af sin styrke, men på grund af sin svaghed.

Sperling, Vibeke: **Russernes Drømme. Om det nye Ruslands selvforståelse - og Vestens misforståelser.** Gyldendal, 2015. 270 s.

Der var to bøger som i første halvdel af 1980'erne særligt inspirerede mig til at begynde at udforske det mærkelige, hemmelige og lukkede land på den anden side af Østersøen og gøre indsatsen for at lære russisk. Den første bog var Hedrick Smiths bestseller *The Russians* som udkom i 1976, og den anden var Vibeke Sperlings *Fra stormagtens baggårde: om konflikten imellem drøm og virkelighed i sovjetisk hverdag* som udkom i 1983.



Begge bøger udmærkede sig ved med udgangspunkt i enkelte menneskeskæbner og eksempler fra hverdagen at udforske den virkelighed, det system og de mekanismer sovjetborgeren i Bresjnevtidens USSR befandt sig i. Sovjetunionen blev derved befolket med virkelige mennesker og ikke bare statister i en Øst-Vest konflikt, mennesker som forsøgte at leve efter bedste evne med den virkelighed, som sovjetsystemet gav mulighed for, og jeg kunne identificere sig med dem, deres håb og drømme. Det blev også tydeligt, at der i det ellers totalitære system var et rum,

Charlotte Flindt Pedersen er direktør i Det Udenrigspolitiske Selskab.

hvor partiet og sikkerhedssystemet ikke havde indflydelse, hvor der blev levet et liv uden for den herskende ideologi. Dette rum beskrevet af Hedrick Smith og Vibeke Sperling var essentielt til forstå systemets sammenbrud, der kom ti år senere, og som kun få havde forudset.

Vibeke Sperling har i sin bog *Russernes Drømme. Om det nye Ruslands selvforståelse – og Vestens misforståelser* fulgt op på successen fra 1980'erne motiveret ud fra samme grundidé som i sin første bog: at forsøge at forstå Rusland, dets befolkning og systemet, som det har udviklet sig til i dag 24 år efter Sovjetunionens opløsning. Som hun skriver:

“Bogen er skrevet ud fra mit brændende ønske om at forstå, hvor Rusland går hen, og for at bidrage til, at Rusland vurderes på et mere nuanceret grundlag, baseret på russernes følelser og ikke bare på Kremles propaganda og handlinger”.

Ligeledes forsøger Vibeke Sperling at af-dække de konsekvenser, som Vestens misforståelser og fejltagelser har haft for den politiske udvikling i Rusland. Det er især en anklage om naivitet og ønsketænkning, som har ført til, at vi ikke har ført en reel samtale eller dialog med Rusland om udviklingen i partnerskabet, men bare har holdt rituelle møder. Vesten har i høj grad lukket øjnene for den indenrigspolitiske udvikling i Rusland efter de såkaldt farvede revolutioner i Georgien i 2003 og i Ukraine i 2004, som medførte indskrænkninger af almindelige civile og politiske rettigheder. Så længe Putin førte en provestlig kurs, og vi Vesten kunne nyde godt af at importere olie og eksportere til et land med øget velstand, valgte man at se gennem fingrene med udviklingen.

En anden central pointe i bogen er, at det er ikke sådan, at hvis Putin bare forsvandt, ville de største problemer med

Rusland og for Rusland forsvinde. Præsident Putin repræsenterer den postsovjetske identitet som den store majoritet tilslutter sig.

Den postsovjetske identitet

Vibeke Sperling skriver: “Selvom de nuværende demokratiske tilbageslag primært er et resultat af interne årsager, så registrerede vi ikke russernes traumer efter Sovjetunionens sammenbrud”. Den dybe indsigt i betydningen af russernes oplevelse af tab og traumat ved opløsning af Sovjetunionen og de konsekvenser, det får for opbakningen til Putin og hans politik både indenrigs- og udenrigspolitik, er en af bogens helt store styrker. Hun forstår hvad almindelige mennesker fik ud af at leve i Sovjetsystemet: Et gratis skolesystem, sundhedsvæsen, pensioner og privilegier, forudsigelighed, arbejde til alle og fremfor alt at være borger i et land med supermagtsstatus – og russerne og Rusland som det centrale folk i supermagten.

Vibeke Sperling beskriver, at under Jeltsin oplevede folk, at de var udsat for en privatisering, som ikke gav et reelt udbytte, et demokrati som ikke gav reel indflydelse, i bedste fald en løn udbetalt i ubrugelige naturalier og med Sovjetunionens opløsning tabet af en drøm om storhed og værdighed. Deraf nostalgien hos nogle samfundsgrupper efter at genskabe Sovjetunionen. Fortællingen om at Sovjetunionen er ved at genopstå med den russiske føderation som arvtager, boostet af oliepenge, har været en af Putins store succeser. Alligevel mener Vibeke Sperling, at modsætningerne mellem folket og magtens drømme gradvist vil blive større, når de erfarer, at Kremles imperialism og personificering af magten bliver en direkte trussel mod dem og deres egne drømme. Dermed viser Vibeke Sperling, at hun har

en stor tiltro til russerne som folk, en tiltro hun deler med hendes gennemgående referencepunkt i bogen, Ljilja Sjevtsova, der er tidligere leder af tænketanken Carnegie's sektion for russisk indenrigspolitik.

Vestens overmod

For at forstå nutidens Rusland og reaktioner internt både hos befolkning og i Kreml tager Vibeke Sperling os tilbage til Berlinmurens fald. Det var en tid med uendelig meget optimisme på begge sider af jerntæppet og håb om forbrødring og en mulighed for en helt ny sikkerhedsstruktur i Europa. Det er en fortælling om Vestens overmod og en fejlfortolkning af blandt andet, hvorfor Sovjetunionen faldt fra hinanden.

Vibeke Sperling mener, at sammenbruddet primært beroede på indre strukturelle årsager og modsætninger frem for et eksternt vestlig pres om oprustning, som ellers ofte er en yndet forklaring hos vestlige politikere. Dette kapitel i Vibeke Sperling bog er særdeles essentielt, hvis vi vil forstå kimen til de udfordringer, som vi oplever i dag i relationen mellem øst og vest, og hvorfor det ikke i tide lykkedes at skabe en fælles europæisk sikkerhedsstruktur, som inkluderer Rusland.

Kremls fortælling er, at Rusland blev ydmyget af Vesten i årene efter Murens fald, men ifølge Vibeke Sperling er sagen snarere den, at Rusland blev fejlfortolket. Man regnede med, at den demokratiseringsbølge, som skyldede hen over Warszawa-pagten og rodfastede sig dér, automatisk også ville indbefatte Rusland, og at Rusland ville blive en del af den liberale verdensorden med USA som dets naturlige centrum. Vesten troede, at Rusland endelig havde accepteret vestlig hegemoni. Men som Vibeke Sperling illustrerer med et citat af USA's udenrigsminister

Baker, der i sine erindringer om forhandlingerne i forbindelse med tiden efter Sovjetunionens sammenbrud skriver "at i næsten alle landevindinger indeholder succesens frøene til et fremtidigt problem".

Og da Putin kom til magten var det med et løfte om at genskabe orden og Ruslands storhed. Det egentlige vendepunkt i relationen mellem Vesten og Rusland kommer ifølge Vibeke Sperling allerede med fængslingen af oligarken og Yukosoi-direktøren Mikhail Khordorkovsky i 2003, samt den efterfølgende reelle gennationalisering af olieindustrien. Det var ifølge Vibeke Sperling signalet til en topcentralisering af økonomien og skærpelse af overvågning af samfundet og undertrykkelse af opposition. Det første tydelige skridt væk fra en liberal verdensorden.

Rusland og omverdenen

I bogens anden del undersøges Ruslands forhold til omverdenen. Vi bliver taget på en rejse gennem de fastfrosne konflikter i de tidligere sovjetrepublikker Moldova, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan som en del af en russisk udenrigspolitisk strategi om at bevare indflydelse og undgå en vestvending og optagelse i NATO. Hvilket hun siger også ser ud til at være drejebogen for Ukraine. Forbi de nye EU-lande i skikkelse af den estiske præsident Ilves, der fortolker EU's og NATOs uklare reaktion på invasionen i Georgien og Ruslands første egentlige brud på Helsinki-aftalerne fra 1975 om respekt for Europas grænser. Til Centralasien og den Eurasiske Union som et modsvar til EU, men ligeså meget med henblik på at institutionalisere det 'nære udland' i en russisk interessesfære og forhindre medlemmer af Unionen i integration til anden side.

I de 24 år siden USSR's opløsning har verden forandret sig fra en bipolar til en multipolær verdensorden. Derfor er det relevant se på Rusland i relation til de andre stærke globale magtcentre som Vibeke Sperling kalder Putins globale venner, ikke mindst relationen til Kina, Indien, Latinamerika og Mellemøsten. Konflikten med Vesten om Ukraine har styrket Putins relation til disse andre magtcentre. Især Kina står til at høste store geostrategiske fordele af det styrkede samarbejde med Putin. Fra disse lande kan Putin også høste opbakning til at gå imod en vestlig domineret verdensorden.

En af Vibeke Sperlings gennemgående budskaber i bogen er, at vi må holde op med anklage og hermed underforstået straffe russerne kollektivt, hvilket først og fremmest vil spille ind i den fortælling, som promoveres af en Kremlstyret tv-virkelighed. En virkelighed, hvor Rusland er omgivet af fjender og klar til krig, og hvor Ruslands storhed ikke må betvivles. Det er blevet den kraft, som binder nationen sammen og holder regimet ved magten.

Hendes pointe er at vi må finde en måde at samarbejde med påvirke Rusland og påvirke det i stedet for at isolere det. En pointe hun deler med blandt andet med Putins ærkerival ex-oligarken og ex-oliemagnaten Mikhail Khodorkovsky, som Putin sendte i 10 års fængsel og senere i landflygtighed. Vibeke Sperling er selv forhindret i at realisere dette mål, fordi hun siden 2003 ikke har kunnet få visum til Rusland som følge af hendes skrivelser om Tjetjenien og ligesom Khodorkovsky er dømt til et liv uden for Rusland, så længe Putin er ved magten.

I og med at Vibeke Sperling ikke selv

kan rejse til Rusland eller til de russiske klientstater (Hviderusland, Kazakhstan, og Armenien) så bygger bogen ført og fremmest på den grundige viden og forståelse som 50 år med en uafbrudt interesse for Rusland har givet hende. Hun underbygger sine pointer baseret på samtaler fra før og efter Sovjetunionens fald med russiske eksperter og almindelige mennesker samt bøger, meningsmålinger og analyser, avisartikler med mere. Alene tilgængeligheden af disse kilder viser, hvor meget Rusland trods alt har forandret sig siden sovjettiden, hvor velfunderet uafhængig viden og analyser var stort set umuligt at opdrive, og Kremnologien havde krone-dage.

Hun ser det som vigtigt at formidle den forståelse på et tidspunkt, hvor vi igen har brug for at forstå vores store nabo mod øst, fordi krigsretorik, oprustning, sanktioner og modsanktioner mellem Rusland og Vesten vækker minder om tiden under den kolde krig og skaber angst for Ruslands handlinger i Ruslands nabolande.

Bogen giver et yderst nuanceret og lødigt billede af Rusland. Et naboland og samtidig en global aktør som ikke er en trussel på grund af sin styrke, men på grund af sin svaghed. Og hvor målet er ikke at skabe nye fjendebilleder, men at give os forståelse og derved også begynde at skabe svar på, hvordan vi kommer videre i relationen. Det kommer hun ind på i det sidste kapitel i bogen, hvor hun efterlyser en fælles EU-politik for Rusland og stiller spørgsmål ved, om man kan skabe fælles regler for en fremtidig sikkerhedsstruktur, hvor alle parter føler sig sikre så længe Moskva fastholder et nyt imperium som mål.



Anmeldelse:

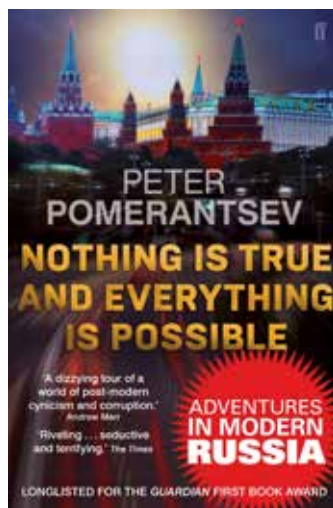
Den postmoderne medie- virkelighed i Rusland

Af Mette Skak

Peter Pomerantsev er en britisk-russisk TV-producer og journalist, der tilbragte et årti i Rusland som ansat ved forskellige landsdækkende russiske tv-stationer. Bogen beskriver den groteske, særdeles postmoderne medievirkelighed, der hersker i landet, som Kremls egentlige greb om magten.

Pomerantsev, Peter: *Nothing is true and everything is possible. Adventures in Modern Russia*. Faber & Faber, 2015. 284 s.

Folk elsker de serier, der produceres, de er top-professionelt lavet, og så må producenterne leve med, at Kreml kiler sine egne budskaber og spin ind imellem lækkerierne. Som læser bliver man skiftevis chokeret og deprimeret, men man keder sig aldrig. Bogen rummer kostelige portrætter - dels af Vladislav Surkov, Putins spindoktor, hvis postmoderne præk om sandhedens umulighed til fordel for 'simulacrum' gør ham lige så klam som Goebbels, dels af den sagesløse dietylæ-



ter-producent Jana Jakovleva, hvis fabrik er for fristende et aktiv for den pengegriske fhv. KGB-rotte Viktor Tjerkosov. Hun reddes af hans rival fra FSB, Nikolaj Patrusjev, samt de protesterende på Pusjkin-pladsen.

Moralen er, at man ingen vegne kommer med civilcourage alene; det afgørende er den machiavellisme, der præger

Mette Skak, cand. mag. i russisk sprog og historie og ph.d. i statskundskab, er lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hun har adskillige gange besøgt Rusland som led i sin forskning, og hun er forfatter til utallige artikler og flere bøger.

elitens indre forhold. Pomerantsevs sociologiske og politiske betragtninger om det russiske og det forudgående sovjetiske samfund er vedkommende og fremragende skrevet.

Andre af bogens figurer er ex-gangsteren Djomotjka, der sammen med sine folk går i gang med at lave gangsterfilm, hvor der skydes med skarpt og instruktøren jager en kanyle i armen, når scenen er for blodfattig. Manuskripter er for tøsedrenge, mener han. Inde i sit hoved har han nøje rekonstrueret de actionfilm, han har set i fængslet, som sit kunstneriske varelager.

Pomerantsev gør bittersødt gangsteren til 'Vor tids helt' (Lermontovs klassiker fra det 19. årh.). Gangsterens hårde hud på sjælen gav ham integriteten til at slippe helskindet gennem Sovjetunionens sammenbrud og den efterfølgende turbulens. De menige russere derimod pines af det faktum, at Ruslands historie handler om uophørligt selvslagteri og bedrag. Det indbyder til forglemmelse, benægtelse eller selektiv, forløjet historiskrivning, som den Præsidenten med stort P praktiserer for at ophøje sin autoritære magt.

Mens Stalin hyldes officielt for sejren i Anden Verdenskrig, trykker regimet samtidig på de mentale knapper, der virkelig bringer russernes angst tilbage: Stalin er tilbage!

Kremls egentlige målsætning

Men det virkelig smarte ved Putins postmoderne autoritære system, er, at det i stedet for at undertrykke oppositionen stjæler dens ideer og mærkesager – fx ved at sætte ordet suverænt foran demokrati, så demokrati bliver et ligeegyldigt begreb som ingen gider bruge; det samme gælder menneskerettighe-

der. Kreml får Moskva til at vågne op om morgenen som et oligarki, et demokrati over middag, monarki til aften og til at gå i seng som en totalitær stat. Moskva er smagløs og grum på samme tid – ikke uden humor, men morbid. Forstillelsen skaber en indestængt vrede, som i praksis rettes mod politiet, hæren eller: 'Det er udlandets skyld!'

Pomerantsev kommer i tanker om, hvad det var, der fik hans forældre til at udvandre fra Sovjetunionen, mens han var barn. Da moren var 15 år fik hendes skole i Kiev besøg af en smart fyr i cowboybukser fra Radio Komintern, der bedrev propaganda rettet mod Vesten. Han advarede dem indtrængende mod vestlige agenter, mens han gavmildt bød på smøger og pralede med sine Beatles-plader. Han fortalte også hvordan han på en cafe i Prag hørte vrede tjekker kræve russerne smidt ud af Prag. Det var dråben for moren.

Hun havde indtil da levet i tryk forvisning om, at Sovjetunionen befriede Prag. Men KGB-agentens mangedobbelte hykleri og alt, hvad hun dagligt oplevede af både frygt, ironi og forstillelse, blev ubærligt. I partiets ungdomsafdeling Komso-mol skrålede man med på de revolutionære bålsange og tog så hjem og hørte Deep Purple.

Nu om stunder skiltes russerne med deres ortodokse tro, mens de holder familieformuen og ungerne i sikker havn i London. Så Ruslands drama er ikke 'omstillingen' – som om kommunismen for alvor veg til fordel for kapitalismen - men at sen-Sovjetunionens mentale gryderet af kynisme på systemets vegne og ubekymret omgang med alternativerne stadig kører rundt i hovedet på folk.

Relativisme – det, at ingen orker forpligte sig på noget – er Kremls egentlige målsætning.

Kremls forretningsmodel

Det, der henne i konklusionen bekymrer Pomerantsev, er, at Kreml med et vist held eksporterer den russiske postmodernisme til udlandet. 'Rejderstvo' – uvenlige overtagelser – er blevet Kremls udenrigspolitiske forretningsmodel.

Ligesom med den russiske opposition æder Kreml sig målrettet ind på de politiske yderfløjes positioner: den nationalistiske modstand mod EU forføres af budskabet om ikke at finde sig i det verdensfjerne Bruxelles, mens det yderste venstre tales efter munden om kamp

mod USA's hegemoni, og de religiøst konservative lokkes af Kremls homofobi.

Blandt Kremls redskaber er fjernsynskanalen Russia Today (RT), der ansætter engelsktalende andenrangs-journalister, hvoraf enkelte har sagt op i protest over RT's vildledning af seerne. Som opfølgning på bogen har Pomerantsev sammen med Michael Weiss offentliggjort analysen 'The Menace of Unreality', der er frit tilgængelig på nettet som yderligere vidnesbyrd om Putins hybride krigsførelse.

○ ○ ○

Bognoter

Af Vibeke Sperling

Agner Pedersen, Anders (medforfatter og red.): **FN – vores sidste, bedste håb.** *Peoples Press 2015, 133 s.*

FN's danske chef Mogens Lykketoft pryder denne bogs forside. Det er året, hvor FN fejrer 70 års jubilæum, og store opgaver venter på løsninger: klimaforandringer, flygtningestrømme og fattigdom. Bogens titel henviser til præsident Kennedy, der kaldte FN 'vores sidste, bedste håb'. Blandt bidragyderne til antologien er Hans Blix, Jack Matlock, Elisabeth Lindenmayer og Stanley Meisler. Chefen for FN i Geneve, Michael Møller, skriver om FN's udfordringer og oberst Lars Møller tager læserne med tilbage til den dag i 1994, hvor han iværksatte 'Operation Bøllebank': Nedkæmpelse af et serbisk angreb ved en FN-post nær Tuzla i Bosnien. Da blev Møller en international hyldest FN-helt.

Branner, Hans: **Global politik. Grundbog i international politik.** *Columbus 2015, 256 s.*

Både i Europa, Mellemøsten og globalt ændrer verden sig i disse år i hurtigt tempo. Global politik forklarer de grundlæggende ændringer, der finder sted, samtidig med at den introducerer faget 'international politik'. Bogen retter sig især mod un-

dervisningen i samfundsfag i gymnasiet og HF, men kan også bruges i andre undervisningssammenhænge.

Bredal, Bjørn: **Frankrig for alle. Hvem er Charlie?** *Lindhardt og Ringhof 2015, 260 s.* En bog, som på tragisk vis blev aktualiseret af terrorangrebene i Paris 13. november. Forfatterens beskrivelser af grundlaget for den franske idé om frihed, lighed og broderskab er lige så relevant for at forstå konsekvenserne af de seneste terrorangreb, som de er for at forstå effekten af terrorangrebet på *Charlie Hebdo*. Bredal beskriver, hvordan millioner af mennesker i januar 2015 gik på gaden i Paris for at protestere mod massakren på *Charlie Hebdo*. Den franske befolkning stod sammen om den fælles idé og for at sige "Je suis Charlie". Alle ville vise, at Frankrig er en idé med et budskab, der rækker langt ud over Frankrigs grænser. Forfatteren forfølger dette idégrundlag fra katedralen til Bastillen, fra kejseren til republikken og fra fodbolden til frankofonien.

Buruma, Ian: **År nul. En fortælling om 1945.** *Oversat af Brian Dan Christensen. Gyldendal 2015, 400 s.*

År nul er 1945 i et Europa i ruiner, der genopbygges i rasende fart. Med den ame-

Vibeke Sperling er tidligere udenrigskorrespondent ved dagbladet Politiken nu tilknyttet Dagbladet Information.

rikanske Marshallhjælp som drivkraft opbygges alt på ny, både fysisk og mentalt. I denne internationale bestseller trækker forfatteren på hundredvis af øjenvidneskildringer og personlige historier for at fortælle - med udgangspunkt i et enkelt år - hvorfor verden i dag ser ud som den gør. Kulturelt, politisk, økonomisk og geografisk. Den meget anmelderroste bog fortæller levende om, hvad der skete i de sønderbombede samfund i Europa og Asien, da freden brød ud og soldaterne vendte hjem.

Cheney, Dick og Liz Cheney: **Exceptional. Why the World Needs a Powerful America.** *Threshold Editions 2015, 336 s.*

USA's tidligere vicepræsident, Dick Cheney og hans datter Liz Cheney, tidligere viceudenrigsminister analyserer USA's særlige magt og peger på de skader, som Barack Obama efter deres opfattelse har forårsaget ved at forlade princippet om denne magts 'enestående og uundværlige' karakter. Siden Anden Verdenskrig har amerikansk magt og lederskab været den primære kraft til at forsvare frihed rundt i verden, fremhæver forfatterne. I 70 år har skiftende republikanske og demokratiske præsidenter delt engagementet for at opretholde amerikansk magt og lederskab. Obama har forladt den tradition og har i stedet ladet 'alle lede fra kulissen' og svigter dermed 'USA's allierede og er 'eftergivende over for vores fjender'. Bogen argumenterer for, at Obamas uvilje mod at beskytte amerikansk magt har svækket landet og indskrænket kommende præsidenters muligheder for at forsvare amerikanerne.

Damsgård, Puk: **Ser du månen, Daniel.** *Politikens Forlag 2015, 301 s.*
Om fotografen Daniel Rye og hans tid

som Islamisk Stats fange. Sammen med 23 andre vestlige gidsler var han spærret inde af IS i Syrien fra 2013 frem til løsladelsen 13 måneder efter. Han var det sidste gidsel, som blev frigivet fra fængslet i byen Raqqa, inden de resterende fanger blev henrettet. Bogen er blevet til på baggrund af forfatterens samtaler med Daniel Rye, hans familie og dem, som søgte efter ham i Syrien

Goodman, Simon: **The Orpheus Clock. The Search for My Family's art Treasures Stolen by the Nazis.** *Scribner 2015, 368 s.*

En personlig historie om jagten på kunstskatte, som nazisterne stjal fra forfatterens bedsteforældre, der blev dræbt i en koncentrationslejr. Blandt det lidt, som Goodman vidste om bedsteforældrene, der kom fra et tysk-jødisk bankdynasti, var, at de elskede deres kunstsamling, så han opfattede det som en måde at genoplive og ære deres minde. Hans far ønskede ikke at tale om sine forældre, men da han døde, fandt sønnen nogle gamle papirer, som ledte ham på sporet af familiehistorien. Faderen havde forsøgt at opspore kunstsamlingen af verdenskasse, som blandt andet indeholdt værker af Degas og Renoir. Flere af værkerne var gået til Hitler og Herman Göring, mange smuglet ud og solgt til samlere og museer. Simon Goodman indledte den første sag om nazisternes tyverier, der blev afgjort i USA. En beretning om 20 års søgen efter en familieskat og Goodmans jagt efter de nazister, der stjal familiens kunstsamling.

Grandin, Greg: **Kissinger's Shadow. The Long Reach of America's Most Controversial Statesman.** *Metropolitan Books 2015, 288 s.*

Historikeren Grandin anklager Kissinger for at have skabt en aggressiv præce-

dens i USA's udenrigspolitik og påpeger, at der stort set ikke var nogen konflikter, som Kissinger ikke engagerede sig i, mens han fra 1969 til 1977 tjente som national sikkerhedsrådgiver og derefter udenrigsminister under præsidenterne Richard Nixon og Gerald Ford. Det gjaldt, hvad enten kampen stod om Chile, Angola eller Østtimor eller den hemmelige bombing og efterfølgende invasion af Cambodia og Laos. Siden som leder af sit eget rådgivende firma hyldede Kissinger den amerikanske invasion af Panama, og i 2002 stod han frem som tidlig tilhænger af et regimeskifte i Irak. Det syntes ifølge Grandin ikke at påvirke Kissinger, at de fleste af de kampe, som han valgte, endte dårligt. Det påvirkede heller ikke kan ry som geopolitisk orakel synderligt. Bogen anklager Kissinger for at have militariseret amerikansk udenrigspolitik og gjort det nemmere for efterfølgende amerikanske administrationer at invadere eller angribe lande, som ikke er i krig med eller fjendtlig indstillet over for USA.

Jensen, Carsten og David Vesterskov (red.): **Et Farvel til terror? Krigen mod ISIS 2014-2015**. Forsvarsakademiets Forlag 2015, 176 s.

Forsvarsakademiet og Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet afholdt i begyndelsen af 2015 en konference 'Farvel til terror? Krigen i Irak og Syrien 2014'-2015' om indsatsen mod ISIS. Denne bog er baseret på konferencens oplæg og de debatter, der fulgte heraf. Den har til hensigt at belyse aspekter af håndteringen af den nye sikkerhedspolitiske situation, der er påstået i Mellemøsten i kølvandet på fremkomsten af ISIS. I en række selvstændige kapitler fremføres forskellige aspekter, der både hver især og samlet kan bidrage med større viden om sam-

tidens største internationale terrortrussel og forståelse for, hvordan man fra dansk og international side har reageret på den sikkerhedspolitiske udvikling i Irak og Syrien. følgende forfattere har bidraget til bogen: Lars Erslev Andersen, Pernille Bramming, Lars Cramer-Larsen, Birthe Hansen, Bertel Heurlin, Rolf Holmboe, Carsten Jensen, Torben Mikkelsen, Thomas E. Nissen, Rasmus Tantholt og David Vesterskov.

Kasparov, Garry: **Winter is Coming. Why Vladimir Putin and The Enemies of The Free World Must Be Stopped**.

Public Affairs 2015, 320 s.

Den russiske skakmester og tidligere oppositionsleder Kasparov argumenterer for, at Vladimir Putins vej til præsidentposten i 1999 internationalt burde være forstået som et signal om, at Rusland bevægede sig væk fra demokrati. Bogen er en sand bredside imod Vesten. Ifølge Kasparov har USA og det meste af den øvrige verden søgt at behage Putin så længe, at det gjorde ham i stand til at vokse ikke bare til diktator, men også til en global trussel. For Kasparov er Putins Rusland på linje med Islamisk Stat og al Qaeda i opposition til verdens frie lande.

Kasparov opfordrer Vesten til stærk diplomatisk og økonomisk indsats imod Putin. Så længe verdens magtfulde demokratier bliver ved med at anerkende og forhandle med Putin, kan han bevare troværdighed hjemme, fremhæver Kasparov. Bogen er en stærk opfordring til resolut indsats imod Putin – også med militærmagt om nødvendigt – og genskabelse af moral i udenrigspolitik i stil med den fælles indsats imod kommunismen under den kolde krig.

Kissinger, Henry: **Verdens orden.** *Kristeligt Dagblads Forlag 2015, 400 s.*

Moral og idealisme hører ikke hjemme i udenrigspolitik, der skal bygge på pragmatiske magtbalancer, ifølge Henry Kissinger – ofte regnet for en mørkets fyrste pga. sit engagement i Vietnamkrigen, den amerikanske støtte til latinamerikanske militærdiktaturer, nedrustningsaftaler med Sovjetunionen osv. Som sikkerhedsrådgiver for præsidenterne Nixon og Ford og udenrigsminister i årene 1968-75 nåede Kissinger at udrette meget. Som privat rådgiver, analytiker og historiker fortsatte han med at øve stor indflydelse på siddende præsidenter og regeringer. Verdens orden er Kissingers testamente, som med stor autoritet samler hans personlige erfaringer som realpolitiker samt analytiske iagttagelser som historiker og professor i statskundskab. Bogen gennemgår verdens orden og ikke mindst uorden gennem de seneste 400 år. Kissinger når omkring alle kontinenter og epoker; fra korstog til islam, verdenskrigene, den kolde krig og Kinas nye rolle efter østblokkens fald og det arabiske forår. Ironisk er det, at det i dag er Østasien, som har taget princippet om at opretholde en stabiliserende magtbalance til sig. Europa er svækket, mens USA for alvor er tynget af konflikter med Rusland og Mellemøsten. USA er efterhånden en retræte-magt; landets principper om retsstat, demokratisk praksis og dyrkelsen af individets rettigheder har vist sig svære at eksportere. Det arabiske forår blev ingen undtagelse, men bekræfter ifølge Kissinger den generelle udvikling.

Macintyre, Ben: **A Spy Among Friends: Kim Philby and the Great Betrayal.** *Broadway Books 2015, 384 s.*

Kim Philby kan nok betegnes som historiens største spion, en lynende intelligent og

charmerende mand, der blev leder af Storbritanniens kontraspionage imod Sovjetunionen under den kolde krigs højdepunkt samtidig med, at han arbejdede for fjenden. Bogen omhandler relationerne mellem Philby og dennes bedste ven og medofficer i MI6, Nicholas Elliott. Philby rapporterede til Moskva om hvert ord Elliott sagde af interesse. Og Philby havde en anden magtfuld ven: James Jesus Angleton, leder af CIA's kontraspionage. Angleton og Elliott hjalp således Philby med at ødelægge næsten hver eneste vigtige engelsk-amerikansk spionageoperation i 20 år. Selv da mistanken voksede mod Philby, og han måtte ty til stadig værre løgne for at beskytte sig, forlod de to venner ham ikke, før det var for sent.

Maraniss, David: **Once in a Great City. A Detroit Story.** *Simon & Schuster 2015, 464 s.*

Den amerikanske bilby Detroit leder i dag tanken hen på industrikvarterer, der er lukket ned, og tomme ødelagte boligblokke. Men det var engang en storslået by, som forfatteren og journalisten David Maraniss voksede op i. I bogen skruer han tiden tilbage til storhedstiden. I 1960'erne var det som om Detroit styrede den amerikanske nation, mens byen sprøjtede biler ud i hæsblæsende tempo. Arbejdsløsheden var lav og bilbosserne kunne kvartal efter kvartal skåle for forrygende profitter. Byen er også kendt som centrum for borgerretsbevægelsen og stedet, hvor Martin Luther King holdt sin 'I Have a Dream' tale.

Marshall, Tim: **Prisoners of Geography: Ten Maps That Explain Everything About the World.** *Scribner 2015, 304 s.*

Den prisvindende journalist og forfatter bruger ti kort over vigtige regioner til

at forklare verdensmagternes geopolitiske strategier. Alle landets ledere er begrænset af geografi, af bjerge, floder og have. For at forstå begivenhederne på verdensplan fokuserer nyhedsorganisationer og andre instanser på mennesker, ideer og politiske bevægelser, men uden geografi får vi aldrig det fulde billede, ifølge Tim Marshall, der undersøger Rusland, Kina, USA, Latinamerika, Mellemøsten, Afrika, Europa, Japan, Korea samt Grønland og Arktis for at vise, hvordan de fysiske og vejrmæssige rammer for lande påvirker deres styrke og sårbarhed samt deres ledes beslutninger. Hvad betyder det eksempelvis, at Rusland har en flåde, men også havne, der er tilfrosset seks måneder af året? Hvordan påvirker det Putins behandling af Ukraine? Hvordan er Kinas fremtid bestemt af dets geografi? Hvorfor vil Europa aldrig forenes?

Myers, Steven Lee: **The New Tsar. The Rise and Reign of Vladimir Putin.** *Knopf 2015, 592 s.*

Mangeårig Moskva-korrespondent for

New York Times, Steven Lee, fortæller historien om Putins storhed men også om hans opvækst og tidligere politiske og økonomiske meritter. Der er jo kommet et utal af Putin biografier, men mens de fleste som eksempelvis Masha Gessens Manden uden ansigt ser Putin som noget af et uhyre, ser Myers ham i et mere favorabelt lys. Forfatterens pointe er, at selv om Putin er ubehagelig – ja afskyelig i Meyers øjne – er han også en formidabel figur. Forfatteren mener ikke, at Rusland i dag ville have en fungerende regering uden Putin i spidsen: “Putin har gjort sig til den ultimative autoritet i Rusland, men hans ‘vertikale magt’ har paralyseret landet i krisetider. Ingen har turdet tage initiativer, som kunne mishage ham”. Myers tese er, at Putin er et “ekstremt succesrigt produkt af den patriotiske uddannelse af det sovjetiske menneske”, men har udviklet sig til en ny tsar, “fordi befolkningen har givet ham opgaven at lede, den ultimative leder og tsaren over et fingeret demokrati”.

○ ○ ○

Artikelkonkurrence: Danmarks strategiske interesser i Arktis

Den årlige artikelkonkurrence arrangeret af Det Udenrigspolitiske Selskab og Udenrigsministeriet handler i år om Arktis – og rigsfællesskabets strategiske interesser i Arktis. Kongeriget Danmark er centralt placeret i Arktis. De tre Rigsdele – Danmark, Grønland og Færøerne – deler en række værdier og interesser og har alle et ansvar i og for det arktiske område. Det arktiske udgør en væsentlig del af den fælles kulturarv, og Arktis er hjemsted for dele af rigsfællesskabets befolkning.

Klimaændringerne i den arktiske region har over de seneste ti år udviklet sig til et centralt spørgsmål i international politik. Klimaforandringerne i Arktis sker hurtigere end noget andet sted på jorden og regionen har derfor tiltrukket hele klodens opmærksomhed, samtidig med at forandringerne varsler nye økonomiske, miljømæssige og geopolitiske muligheder og udfordringer for de arktiske stater.

Rigsfællesskabet indtager, som en af de otte stemmeberettigede stater i Arktisk Råd, en indflydelsesrig position midt i den arktiske dynamik, hvor nye og voksende opgaver skal varetages, og hvor de arktiske folkeslag forfølger en række nye muligheder. Derfor efterspørger vi nu artikler med fokus på Danmarks strategiske interesser og udenrigspolitiske opgaver i Arktis.

Emnefeltet er bredt og kan spænde over Rigsfællesskabet og det nordiske samarbejde, de sikkerheds- og forsvarspolitiske dimensioner, Grønland og Færøernes rolle i Arktis, den retlige og institutionelle regulering af det arktiske samarbejde, miljø- og klimapolitik i regionen eller de mere forskningspolitiske aspekter.

Artikelkonkurrencen henvender sig til unge studerende (inkl. ph.d-kandidater) indskrevet ved videregående uddannelser i Danmark.

Artiklerne skal være på max. 25.000 anslag og skal kunne læses af en almindelig avislæser.

Fristen for aflevering er 15. januar 2016. kl. 12.00.

Artiklerne vil blive bedømt af redaktionen på Selskabets magasin, Udenrigs.

Vinderartiklerne vil blive præmieret med 15.000, 5.000 og 5.000 kr. ved en prisoverrækkelse den 4. februar med udenrigsminister, Kristian Jensen. Indsendte artikler skal være på dansk, da vinderartiklen vil blive trykt i Udenrigs, og skal indsendes til Det Udenrigspolitiske Selskab på brita@udenrigs.dk mærket Arktis senest den 15. januar 2016. Selskabet kvitterer for modtagelse.

Om Selskabet

DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB

Det Udenrigspolitiske Selskab er en privat, almennyttig forening. Den er stiftet i 1946 med det formål at fremme kendskabet til og højne interessen for udenrigspolitiske spørgsmål i Danmark. Selskabet er uafhængigt af såvel det offentlige og de politiske partier som af erhvervs- og organisationsinteresser. Det tager ikke stilling til politiske spørgsmål, men fungerer udelukkende som formidler af information, debat og kontakter.

Der er i øjeblikket omkring 1.000 personlige medlemmer. Yderligere 150 personer er medlemmer via et halvt hundrede firmaer og institutioner. Selskabet har en ungdomsafdeling U35 med ca. 150 medlemmer.

Det Udenrigspolitiske Selskab holder regelmæssigt møder, konferencer og andre former for arrangementer med fremtrædende danske og udenlandske talere. Arrangementerne, der er forbeholdt Selskabets medlemmer og særligt inviterede gæster, holdes som hovedregel i det centrale København.

Er man interesseret i at blive medlem, så send venligst en mail med en kort præsentation til udenrigs@udenrigs.dk

Læs mere på www.udenrigs.dk

PROTEKTOR

Hans Kongelige Højhed Kronprins Frederik

ÆRESMEDLEM

Uffe Ellemann-Jensen · tidl. udenrigsminister

BESTYRELSE

Lykke Friis* · prorektor, tidligere minister (bestyrelsens formand)

Merethe Ahnfeldt-Møllerup · arkitekt, P.hd

Christian Friis Bach · tidl. udviklingsminister

Jesper Berg* · bankdirektør

Victoria Bernstorff · B.A.

Ingelise Bogason · cand.mag.

Camilla Brückner · direktør

Troels Frøling · næstformand

Connie Hedehaard · tidl. EU-kommissær

Kjeld Hillingsø · generalløjtnant

Zubair Butt Hussain · cand.polit.

Michael Jarlner* · international redaktør

Anne Knudsen · chefredaktør, dr.phil.

Steen Langebæk · landsretssagfører

Suzanne B. Danneskiold Lassen* · journalist

Anna Libak* · redaktør

Mogens Lykketoft · formand for Folketinget

Siegfried Matlok · redaktør

Ida Nicolaisen · seniorforsker

Klaus Carsten Pedersen · cand.polit.

Vibeke Sperling · redaktør

Niels Thygesen · professor, dr.polit.

*Tillige medlem af forretningsudvalget

Om Udenrigs

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

REDAKTION

Charlotte Flindt Pedersen (ansvarshavende)
Brita Vibeke andersen

REDAKTIONSSEKRETÆR

Mads Nørgaard-Larsen

REDAKTIONSKOMITÉ

Lene Frøslev
Hans Mouritzen
Mette Skak
Anna von Sperling
Vibeke Sperling
Martin Selsøe Sørensen
Uffe Østergaard

DESIGN OG TRYK

Design: Kiberg & Gormsen
Trykt hos GSB Grafisk

Udenrigs udkommer tre gange årligt.
Redaktionen afsluttet 15.11.2015

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

ISSN 1395-3818

UDGIVER

Det Udenrigspolitiske Selskab
Amaliegade 40 A, 1256 København K.
+45 33 14 88 86
udenrigs@udenrigs.dk
www.udenrigs.dk

DIREKTION

Charlotte Flindt Pedersen

SEKRETARIAT

Brita V. Andersen



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY