

# UDENRIGS

## Tema: Afrika

---

### Trump Country

---

Anmeldelser: Afrika, Arktis, Diplomati,  
Stalin og Arabisk Forår

---



FOTO: Macvivo at English Wikipedia



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB  
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

---

## INDHOLD

---

Fra redaktionen	1
Nekrolog: Vibeke Sperling	2
Klumme: Realpolitik og dynamik på vej igen i Europa, Hugo Gaarden	4

### TEMA

Mod en brugbar økonomisk tænkning om Afrika, Morten Jerven	7
Afrika: De koloniale grænsedragningers konsekvenser, Casper Andersen	13
Afrikas institutionelle landskab, Ulrik Spliid	19
Afrikanske langtidspresidenter under pres, Holger Bernt Hansen	27

### BAGGRUND

Trump Country, Sten Rynning & Christilla Roederer-Rynning	37
Når politisk kontrol forringer forsvaret, Henning Sørensen	47
Nye perspektiver på sikkerhed i Europa, Claus Robert Krumrei	55

### ARTIKELKONKURRENCE

Internationale institutioners autoritet i en ny verdensorden, Jakob Kromann	61
Bliver Trump enden på den internationale klimaindsats?, Johan Møller Nielsen	67
Vi skal tro på FN!, Frederikke Laursen	73

### LITTERATUR

Nysgerrige på Afrika kan begynde her, Lene Frøslev	80
Gedigen håndbog om arktisk politik – og en nyhed!, Martin Breum	84
Den moderne udenrigstjeneste, Per Carlsen	88
Stalins arv, Mette Skak	92
Efter Det Arabiske forår, Julie Mundeling Nielsen	96
Med sine meningers mod, Henrik Døcker	100

### FORSIDEFOTO:

Solnedgang Matobo Nationalpark, Zimbabwe



# Fra redaktionen

---

Udenrigs' tidligere redaktør og medlem af redaktionskomiteen, Vibeke Sperling, døde lørdag den 13. maj, og vi bringer på næste side en nekrolog.

Ellers er fokus i dette nummer først og fremmest på Afrika, verdens næststørste kontinent, der strækker sig 8.000 km fra nord til syd, og som rummer flere stater end noget andet kontinent. I fire artikler ser vi på det enorme kontinent fra forskellige vinkler, vel vidende at temaet kun kan blive en appetitvækker. Morten Jerven beskæftiger sig med fortællinger om den økonomiske udvikling i Afrika – og det som han betragter som økonomernes fejlvurderinger; Casper Andersen analyserer de koloniale grænsedragninger og konsekvenserne heraf for dagens Afrika; Ulrik Spliid giver en oversigt over Afrikas institutionelle landskab; og endelig ser Holger Bernt Hansen på et fænomen, der er udbredt i Afrika: langtidspresidenterne.

Baggrundssektionen indledes med Sten Rynnings og Christilla Roederer-Rynnings status over præsident Donald Trumps første tid i Det Hvide Hus; derefter argumenterer Henning Sørensen for, at den politiske kontrol med det danske forsvar har nået et kritisk punkt, hvor den svækker forsvarets effektivitet; og endelig gennemgår Tysklands ambassadør i Danmark, Claus Robert Krumrei, nogle af de udfordringer, som Europa står overfor i en verden i forandring. Baggrundssektionen afsluttes med de tre vinderbidrag fra årets artikelkonkurrence, der udskrives i samarbejde med Udenrigsministeriet, og som i år havde temaet 'Internationale statslige organisationer i den ny verdensorden'.

I bogsektionen bringer vi hele seks anmeldelser. Ud over en anmeldelse af en Afrika-bog – Finn Rasmussens og Peter Tygesens *Afrika – fortid og fremtid* – spænder de anmeldte værker fra den gedigne *Handbook of the Politics of the Arctic* og Martin Marcussens store værk *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste* over Samuel Rachlins *Bag den kolde krigs tåger. Stalins arv til et splittet Europa* og Rasmus Alenius' *Efter Foråret – Forandringer i Arabisk Politik* til hyldestskriftet til professor emeritus Frederik Harhoff *Mod og mening*. Til gengæld udkommer dette nummer desværre uden de bognoter, som Vibeke Sperling de seneste år har bestyret; men vi lover, at de vender tilbage i næste nummer.

God læselyst!

# Nekrolog: Vibeke Sperling

Af Klaus Carsten Pedersen

I august 1987 mødtes en lille gruppe internationalt orienterede journalister og forskere på Det Udenrigspolitiske Selskabs kontor i Amaliegade for at diskutere fremtiden for Selskabets tidsskrift. Det lille forlag, som havde stået for trykning og distribution, var gået konkurs, og det var en god anledning til nogle timers brainstorming. I løbet af efteråret kom konceptet på plads, og *Fremtiden* blev til *Udenrigs*, som fra og med 1988 skulle udkomme i bogform med 96 sider fire gange om året.

Vibeke Sperling og Tøger Seidenfanden havde begge deltaget i diskussionen i august, og Vibeke påtog sig at redigere, hvis Tøger ville være med. De delte jobbet i forholdet 3:1, da Tøger netop var blevet chefredaktør på *Weekendavisen*, og Vibeke netop var sluttet som chefredaktør på *Information*. Samarbejdet varede, til Tøger i 1992 blev direktør for TV2.

At de kom fra i nogen grad modsatte ender af det politiske spektrum, havde de det fint med, og det passede i øvrigt godt med, at Det Udenrigspolitiske Selskab er et forum for informeret debat, men ikke som forening tager politisk stilling. Redaktørerne blev støttet af en redaktionskomité med de øvrige brainstormere fra augustmødet, af redaktionssekretæren

Brita Vibeke Andersen på Selskabets kontor og af direktøren.

Vibeke var gået fra *Information* til Danmarks Radios *Orientering* på P1, hvor hun blev Sovjet- og Østeuropamedarbejder, og netop der og i netop de år kom hendes flid og faglighed virkelig i spil – ophøret af den kolde krig, Murens fald, Warszawa-pagtens opløsning, balternes og kaukasernes frihedskamp, Sovjetunionens opløsning og Jugoslaviens opløsning. Hun havde næsten daglig et fremragende 10-minutters indslag i *Orientering*. Et indslag svarede til en solid avisklumme; men det kunne også være et interview. Og hun var en utroligt god interviewer, som aldrig gjorde sig selv til hovedperson. Med sin omfattende viden og sin venlighed stillede hun stilfærdigt de relevante spørgsmål, lod den interviewede komme til orde og tale ud og fik relevante svar.

Efter at have forladt sin avis var hun glad for at have sit 'eget' lille trykte medie *Udenrigs* ved siden af radioarbejdet – og hun overkom det hele: skrev, skaffede artikler fra ind- og udland og redigerede (med omhu og altid til deadline). Redaktionskomitéen havde mange livlige og inspirerende timer med hende for bordenden. Hun ledede med let hånd, og idéerne og diskussionerne kunne brede sig i man-

---

Klaus Carsten Pedersen var Selskabets direktør 1987-2013.

---

ge retninger; men hun var også fokuseret og resultatorienteret, og inden aftenen var omme, og den sidste vin drukket, var næste nummer planlagt og opgaverne fordelt.

Hun havde et enormt netværk, som ikke bare kom *Udenrigs* til gode, men også skaffede Det Udenrigspolitiske Selskab en del spændende foredragsholdere og gode kontakter på de studierejser, der gik til Sovjetunionen/Rusland og Østeuropa. Hendes indsats blev virkelig værdsat, og hun blev valgt ind i Selskabets bestyrelse i maj 1993.

Vibeke var i hele sit liv optaget af forholdene og udviklingen i Sovjetunionen/Rusland og Øst- og Centraleuropa. Hun talte russisk og serbokroatisk, og med sin interesse, sin store viden og sit muntre og venlige væsen fik hun mange venner, som hun holdt løbende kontakt med. Det var lidt af et privilegium at rejse med hende på de kanter. Hun kom til at holde af russisk kultur og af russerne, som hun forstod bedre end de fleste. Men ikke alle hendes venner i russisk politik og presse overlevede, og hun blev en så skarp og indsigtfuld kritiker af den politiske ud-

vikling under Putin, at hun fik indrejseforbud i Rusland. På sæt og vis en større anerkendelse af hendes faglige lødighed end de velfortjente priser, hun fik herhjemme.

Vi forstod godt, at DR ville sende hende til Moskva i slutningen af 1993 – de kunne ikke få nogen bedre – men hun måtte jo desværre stoppe som redaktør af *Udenrigs*, hvor hun blev afløst af Torben Krogh. Hun fortsatte dog i redaktionskomitéen, og hun blev redaktør igen i 2010, indtil Selskabets nyansatte direktør Michael Ehrenreich selv tog over i slutningen af 2013. Men Vibeke blev i redaktionskomitéen til det sidste og bevarede således i næsten 30 år tilknytningen til det tidskrift, hvis udvikling hun fik så stor indflydelse på.

Hun var imponerende dygtig, engageret, effektiv og sej - trods et til tider skrøbeligt helbred – men også et meget beskedent, ordentligt og dejligt menneske. Vi savner hende som arbejdskammerat, rejsefælle og ven, men er glade for alt hvad hun har udrettet.



# Klumme: Realpolitik og dynamik på vej igen i Europa

Af Hugo Gaarden

**Efter det franske valg og Kinas afdæmpning af Donald Trump omkring Nordkorea, er der flere tendenser, der viser, at realismen er ved at komme på banen igen efter populismens hærgen**

Det går langsomt, men realpolitikken er ved at komme til ære og værdighed igen, og der er lagt op til mere dynamik og selvbevidsthed i Europa. Mens USA står over for en Nixon-lignende krise, er populismen i Europa blevet bremset, og de europæiske lande er ved at komme i arbejdstøjet. På globalt plan er den såkaldte krise om Nordkoreas atomvåben blevet afdæmpet, og der er ved at komme stabilitet omkring Syrien. Sejren for Emmanuel Macron ved det franske præsidentvalg satte et punktum for populismens vækst i Europa, for fremmedfjendskheden og for EU-modstanden. Første skridt kom ved det hollandske valg for nogen tid siden, hvor klar tale fra den siddende regeringschef, Mark Rutte, over for den fremmedfjendske holdning i Holland gav pote.

Der har den seneste tid ikke været vækst i de alternative partier på yderfløjene i Europa, og i Tyskland er der ved at blive stabilitet omkring de to store midterpartier, hvor kansler Angela Merkels konservative CDU nu har en chance for at bevare regeringsmagten. I den forbindelse er det

paradoksalt, at de store, traditionelle midterpartier i Frankrig er blæst af banen, og at franskmændene valgte en person, der stort set var ukendt for to år siden, og som ikke repræsenterer et parti, men snarere en løs bevægelse. Men det udtrykker øjensynlig en bred utilfredshed hos vælgerne mod partier og regeringer, der ikke løser de problemer, som ligger åbent for fødderne af dem, men som de ansvarlige ikke har turdet tage fat på. Populismen har øjensynlig ikke været en bestræbelse på at gå i en helt anden politisk retning. Modstanden mod fremmede og nationalismen er måske snarere udtryk for en længsel efter stabilitet. Vælgerne vil have kontrol over deres tilværelse, og de vil have løst de eksisterende problemer.

Valget i Frankrig var ikke udtryk for en bevægelse mod højre eller venstre. Det er i Frankrig, at disse politiske begreber blev opfundet, men de har mistet deres betydning i en tid, hvor det bliver sværere og sværere at se forskel på en 'rød og en blå' politik, og hvor borgernes hverdag bliver mere påvirket af den teknologiske udvikling end af politiske beslutninger.

Macron har skabt tiltro til, at problemerne kan løses. Derfor kan valgsejren føre til, at de europæiske politiske ledere begynder at trække i arbejdstøjet og fx investerer i en bedre infrastruktur og skaber

---

Hugo Gaarden er freelance journalist

arbejdspladser for de unge. Den tidligere italienske regeringschef, Matteo Renzi, har været stærkt angrebet af EU-modstandere, men nu dukker han op igen og vil på en Macron-facon forsøge at holde Italien fast som EU-medlem.

Angela Merkel har virket træt i flere måneder, men hendes parti har vundet de seneste to delstatsvalg, og den nye socialdemokratiske leder, Martin Schulz, har ikke længere fremgang. Han kræver dog massive investeringer, hvis han bliver kansler, og derfor kan den tysk-påtvungne sparekurs i EU blive afløst af flere investeringer, som også Macron går ind for, uanset om Merkel eller Schulz vinder valget i efteråret.

Merkel er desuden blevet aktiv på den internationale scene. Hun forsøger at gøre G20-topmødet i Hamburg i juli mere operativt end tidligere topmøder. Hun kan overskygge Trump som global leder. Det er det første topmøde siden valget af Trump, og det vil omfatte både demokratiske og autokratiske ledere. Merkel forsøger at få verden, som den er, til at fungere bedre. Det er gammeldags realpolitik. Desuden har hun som mål at finde milliarder til investeringer i Afrika for at skabe en udvikling dér og for at bremse den afrikanske indvandring til Europa. Da hun mødtes med præsident Vladimir Putin i Socchi for nylig holdt hun fast i sanktionerne. De kan ikke ophæves, før der kommer en løsning på den russisk støttede konflikt i Østukraine. Men der var ikke noget krav om, at russerne skal tilbagelevere Krim. Tyskerne lukker øjnene for Krim-annektionen. Merkel har også forsøgt at få Saudi-Arabien til at medvirke til en Syrien-løsning. Det er værd at bemærke, at den nye våbenhvile med etablering af fire de-eskalationszoner i Syrien er forhandlet på plads uden Vestens deltagelse (om end NATO-medlemmet Tyrkiet er med i aftalen sammen med Rus-

land og Iran). Der er kommet andre aktører end de vestlige på banen.

Det ses især omkring Nordkorea. Kinas præsident, Xi Jinping, fik den amerikanske præsident, Donald Trump, til at falde til ro omkring Nordkorea. Kina vil ikke have et militært angreb eller bare truslen om det i sit nabolag. Desuden betyder valget af Moon Jae-in som ny præsident i Sydkorea, at Sydkorea vil have en dialog og økonomisk samarbejde med Nordkorea. USA får svært ved at bevare sit missilskjold i Sydkorea, fordi Moon Jae-in vil have bedre relationer til Kina. Kina har sat sig i spidsen for en ny handelsaftale i Stillehavsområdet, efter at Trump har trukket sig ud af TPP-aftalen. Kinas nye version af Silkeruten gennem Asien begynder også at skabe opmærksomhed selv i Europa, fordi det kan skabe en ny dynamik i det euro-asiatiske område. Om ti år er det måske dét og ikke krige og terrorhandlinger i Mellemøsten, der vil præge den globale dagsorden.

I Europa kan vi se frem til mere dynamik med franske reformer, et ny-konstrueret EU efter briternes exit og med en større tysk selvbevidsthed i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Den tyske udenrigsminister, Sigmar Gabriel, har skabt fortørnelse i flere NATO-lande ved at sige, at der ikke nødvendigvis er brug for flere rustningsudgifter i de lande, der ikke lever op til NATOs pct. målsætning for forsvarsudgifterne. Han mener desuden, at Tyskland og Europa bør definere deres interesser uafhængigt af USA. "Nu kommer det an på os selv," har han udtalt til den tyske ugeavis *Die Zeit*. Det er nye, selvbevidste toner, men de ligger i forlængelse af tendenser i Tyskland siden valget af Trump, og de vil utvivlsomt tage til, hvis Trumps fyring af FBI-chefen James Comey, ender i en ny Nixon-affære.

○ ○ ○



FOTO: Steve Evans fra Citizen of the World via Wikimedia Commons

Billedet er taget i Elmina, Ghana. Selv om Ghana de seneste ti år i gennemsnit har haft en konstant årlig vækst på over syv pct., vokser uligheden, og der er stadig udbredt fattigdom i mange områder.



# Mod en brugbar økonomisk tænkning om Afrika

Af Morten Jerven

**Gennem de seneste to årtier har mainstream økonomer, der studerer afrikansk økonomisk vækst, forsøgt at forklare noget, der aldrig har fundet sted. Økonomer har næsten udelukkende fokuseret på ét spørgsmål: Hvorfor har den økonomiske vækst slået fejl i Afrika?**

Spørgsmålet er ikke kun et akademisk tidsfordriv; den opfattelse har vundet indpas i flere populære fora. Mest berømt i 2000, da *The Economist* på forsiden afbildede Afrika som et håbløst kontinent, der var ude af stand til at opleve økonomisk vækst og udvikling. I en særlig reportage fra kontinentet spurgte magasinet 'Har Afrika en iboende karakterbrist, der fastholder det som tilbagestående og ude af stand til udvikling?'

Blot ti år senere have *The Economist* en helt anden forsidehistorie om Afrika som et håbefuldt kontinent på vej op. Hvordan kunne de have taget så meget fejl første gang? I 2000 påpegede Johannesburgs ugentlige erhvervsmagasin *Financial Mail*, at i 1997, blot tre år tidligere, havde *The*

*Economist* skrevet, at 'Afrika syd for Sahara er i bedre form end det har været i en generation'. *Financial Mail* stillede spørgsmålet: 'Har redaktørerne af *The Economist* en karakterbrist, der gør dem ude af stand til at foretage konsekvente vurderinger?'

Som Bob Dylan fortalte os, behøver man ikke en meteorolog til at fortælle, hvilken vej vinden blæser. *The Economist* er blot et populært nyhedsmagasin, så man skal måske ikke være for overrasket over, at dets vurderinger varierer og vender med strømmen. I år 2000 kunne redaktionen se tilbage på to årtiers nyhedshistorier fra Afrika, der fokuserede på hungersnød, borgerkrige og fiasko. Magasinets perspektiv i år 2000 var i høj grad et barn af sin tid. Men det var en forhastet vurdering, der ignorerede fundamentale elementer i afrikansk økonomisk udvikling.

Men fra 'vejrmandene' i fortællingen om Afrikas udvikling – faktiske økonomer – ville man forvente en vurdering, der bygger på langsigtede mønstre og historie, og som står sin prøve. Men økonomer fortsætter med at fejlvurdere Afrika. Hvor meget fejl

---

Morten Jerven er professor i udviklingsstudier ved Norges miljø- og biovitenskabelige universitet. Han har en ph.d. i økonomisk historie fra London School of Economics og har skrevet flere bøger om Afrikas økonomiske udvikling. Hans bøger er baseret på studier i Ghana, Nigeria, Uganda, Kenya, Tanzania, Malawi, Zambia and Botswana.

---

de tager – og hvorfor de hele tiden tager fejl af den økonomiske vækst i Afrika – er emnet for min bog *Afrika: Hvorfor økonomer tager fejl*.

**Som Bob Dylan fortalte os, behøver man ikke en meteorolog til at fortælle, hvilken vej vinden blæser.**

Da redaktørerne på *The Economist* erklærede, at Afrika var håbløs, stak de ikke bare en finger i vejret for at se, hvilken vej vinden blæste; de gjorde det med inspiration fra den herskende konsensus i den økonomiske litteratur på daværende tidspunkt. Siden 1990'erne havde næsten alle økonomiske studier af Afrika fokuseret på at forklare, hvorfor der var et 'kronisk fravær af vækst' på dette kontinent.

I 2007 identificerede Paul Collier den 'nederste milliard', den del af verdens befolkning som (ifølge Collier) lever i lande, som ikke oplever økonomisk vækst. Han udpegede lige under 60 lande, som han kaldte Afrika+.

Set i bakspejlet er det slående, at denne udtalelse faldt lige efter en periode med hurtig økonomisk vækst siden midten af 1990'erne i netop de økonomier, som Collier talte om. De fleste af de økonomier, som Collier beskrev som kroniske fiaskoer, havde oplevet vækst i mere end et årti. Mange af landenes økonomier voksede før, efter og selv i løbet af den tid, hvor Collier skrev sin bog. Så mit spørgsmål er: hvordan kunne økonomer overse årtiers økonomiske vækst?

### Den afrikanske 'dummy'

Svaret skal findes i de anvendte metoder. Vi er nødt til at gå tilbage til en skelsættende artikel af Robert J. Barro fra 1991. Han foreslog en model, der senere skulle

blive kernen i det, der er blevet kaldt 'regressionsindustrien'. Han ønskede at udforske de afgørende faktorer for økonomisk vækst ved hjælp af en omfattende global stikprøve af lande. På den ene side af ligningen satte han den gennemsnitlige vækstrate i landene, og på den højre side af ligningen foreslog han en række variable, som en mulig forklaring på variationen i de gennemsnitlige vækstrater.

Men efter at have tilføjet en række af sådanne variable til at opfange forskelle i politiske regimer, uddannelsesniveau og politisk uro, havde Barro stadig et uforklarligt residual. Han tilføjede også en 'dummy variabel' for det afrikanske kontinent. Dummy variabelen antog værdien 1, hvis landet var afrikansk, og 0, hvis landet ikke var afrikansk. Han fandt en signifikant negativ afrikansk dummy variabel, og hans fortolkning var, at analysen endnu ikke fuldt ud havde opfanget de særlige kendetegn ved et 'typisk' afrikansk land.

Derpå fulgte et årtis forskning i at eliminere den 'afrikanske dummy'. Målet var at finde en variabel, der opfangede denne karakterbrist i de afrikanske lande. Mange variable blev foreslået og fundet at korrelere med gennemsnitlig lav vækst – en undersøgelse viste, at intet mindre end 145 variable er blevet foreslået som determinanter for vækst. Problemet er, at korrelation ikke indebærer årsagssammenhæng. Lad os tage en af de foreslåede variable: høj bistandsafhængighed. Man kunne altså plausibelt argumentere for, at høj afhængighed af udviklingsbistand er dårligt for væksten, fordi det betyder, at stater er orienterede mod omverdenen, at de ikke fokuserer på at levere offentlige goder til gengæld for opkrævede skatter osv. Det er alt sammen fint, men holder det som en årsag til langsom vækst på det afrikanske kontinent?

Det gør det ikke. Det bryder med den

første regel; årsag bør gå forud for effekt. Hvis man ser på data, vil man se, at målte satser for officiel udviklingsbistand som en andel af BNP kun har været forholdsvis høj siden 1980'erne og 1990'erne, mens udviklingsbistandens andel af BNP tidligere var forholdsvis lav. Det giver således ikke mening, at udviklingsbistanden skulle have forårsaget langsom vækst – snarere er det modsatte tilfældet; det lader til, at den målte høje afhængighed af udviklingsbistand bedst forklares som et resultat af langsom vækst i 1980'erne og 1990'erne. Andre korrelerer såsom budgetunderskud, høje gevinster på det sorte marked eller subjektive mål for kvaliteten af de politiske institutioner led af nøjagtigt samme fejl. Observationer hentet fra 1980'erne og 1990'erne blev benyttet som forklaringsmodel for hele perioden.

Den grundlæggende fejl i disse modeller er, at de udelukkende fokuserede på at forklare det gennemsnitlige fravær af vækst i Afrika. Det betød, at registrerede fald i 1980'erne og stagnation i 1990'erne helt overskyggede de fremskridt, der blev gjort i 1960'erne og 1970'erne. Ikke kun gav det et fejlagtigt og overdrevent pessimistisk billede af de økonomiske præstationer i de afrikanske økonomier, det gjorde også, at den ortodokse økonomiske litteratur meget bekvemt undgik nogle af de svære spørgsmål.

Hvordan kan vi forklare, at såkaldte 'dårlige' økonomiske politikker i 1960'erne og 1970'erne faldt sammen med gode økonomiske præstationer, hvorimod indførelsen af 'gode' økonomiske politikker og politisk styring i 1980'erne og 1990'erne korrelerede med økonomisk stagnation og politisk uro? Denne økonomiske analyse gav opbakning til at gennemføre liberale politikker i 1980'erne og 1990'erne, men økonomiske data viser, at væksten først vendte tilbage, da de økonomiske forhold i verden

bedredes i slutningen af 1990'erne. I stedet for at favne det modstridende i dette mønster, hvilket ville have indebåret at sætte spørgsmålstejn ved nogle af disse modelers grundlæggende antagelser samt bevisernes gyldighed, fortsatte den økonomiske mainstream-litteratur med at acceptere 'kronisk fravær af vækst' som en kendsgerning.

### Afrikas særlige kendetegn

I andengenerations-litteraturen om vækst var den centrale problemstilling ikke længere hvorvidt 'dårlig' økonomisk politik korrelerede med dårlige økonomiske præstationer. Spørgsmålet var snarere, hvilken karakterbrist disse lande besad, som foranledigede dem til vedholdende at forfølge politikker, der var dårlige for væksten. Det var denne litteratur der inspirerede *The Economist's* lederartikel i 2000.

*The Economist* anvendte en række forskellige datasæt, der skulle tage højde for nogle af Afrikas særlige kendetegn - det være sig høj etnisk fragmentering, arv fra kolonitiden, slavehandlen eller forekomst af malaria eller andre sygdomme. Det er også i denne afsøgning af variabler fra fortiden, at det blev klart, at institutioner og historie har betydning for den økonomiske udvikling.

En lang række rammebetingelser eller historiske hændelser er forsøgt gjort kvantificerbare. Man har fundet, at antallet af bosættere fra kolonimagterne, forskellige sproggrupper, antal slaver og andre variabler i datasæt efterladt af antropologer, kolonialister eller historikere korrelerer med indkomst i dag. Disse værker er ikke interesserede i at forklare økonomisk vækst; de er interesserede i at forklare forskellen i indkomstniveauer mellem nationer i dag. Deres fokus er på at finde de bagvedliggende årsager til, at nogle lande har fejlet.

Så fremfor at forklare hvorfor eksempelvis økonomien i Tanzania voksede med én pct. hvert år fra 1960 til 1990, mens økonomien i Japan voksede med fire pct., ser de i stedet på variabler, der kan forklare forskellen i BNP per indbygger på, lad os sige 1.000 dollar i Tanzania og 20.000 dollar i Japan i år 2000. De foreslår, at årsagen til forskellen er, at Tanzania var udsat for kolonistyre og arvede 'dårlige' institutioner, mens Japan ikke var udsat for den 'forkerte' type kolonistyre og derfor sikret økonomisk velstand gennem sine 'gode' institutioner.

**Hvordan kan vi forklare, at såkaldte 'dårlige' økonomiske politikker i 1960'erne og 1970'erne faldt sammen med gode økonomiske præstationer, hvorimod indførelsen af 'gode' økonomiske politikker og politisk styring i 1980'erne og 1990'erne korrelerede med økonomisk stagnation og politisk uro?**

Men for tanzanianere er forskellen på 500 og 1.000 dollar mere relevant, og det vigtigste mål bør være, hvordan man når 2.000 dollar eller på anden måde oplever en vedvarende og betydelig forbedring af levestandarden. Det er ikke kun nytteløst at opdage, at forskellen mellem Tanzania og Japan kan forklares med økonometri ved at henvise til en variabel, der opfanger etnisk fragmentering, kvaliteten af forvaltningen eller geografisk placering, det er også baseret på dårlig samfundsvidenskab.

### Hvorfor tager økonomer fejl

I min bog *Afrika: Hvorfor økonomer tager fejl* viser jeg, hvordan denne dårlige videnskabelige praksis har betydet, at den økonomiske vækstlitteratur har misforstået vækst i Afrika. Hvor det plejede at for-

holde sig sådan, at fokus altovervejende var på den afrikanske væksttragedie, ændrede dette sig pludselig til, at nogle forskere, men især medier og analytikere, ukritisk begyndte at omfavne den 'Afri-ca Rising'-hype, der opstod i slutningen af 00'erne. Et af de hyppigst gentagne udsagn til støtte herfor var, at 'Syv ud af ti hurtigst voksende økonomier befinder sig i Afrika.' I virkeligheden er dette både en langt mindre præcis og langt mindre imponerende statistik, end det lyder. Mere generelt har fortællinger om afrikansk økonomisk udvikling en tendens til at være løst forbundet til fakta og i højere grad drevet af hype.

'Syv ud af ti' stammer fra en data-øvelse udført i 2011 af *The Economist*. Øvelsen udelukkede lande med en befolkning under 10 mio. samt post-konflikt lande som Irak og Afghanistan. Dette efterlod 81 lande, 28 af dem i Afrika (over 30 pct.), og hvis man fjerner OECD-landene, (som sandsynligvis ikke vil vokse med mere end 7 pct. om året), vil man opleve, at hver anden økonomi i undersøgelsen befinder sig i Afrika. Det ville nok ikke have den samme retoriske effekt at sige: "i gennemsnit forventes nogle afrikanske økonomier at vokse lidt hurtigere end andre ikke-OECD-lande", men det ville være mere korrekt.

Før vi kommer for godt i gang (*The Economist* refererede prognoser for 2011 til 2015), så er der forskel på prognoser og faktisk målt vækst. Ifølge økonomen John Kenneth Galbraith er den eneste funktion af økonomiske prognoser at få astrologi til at fremstå respektabelt. Så hvor gode er IMF egentlig til at lave prognoser for vækst i lavindkomstlande?

Ifølge deres egen vurdering overvurderede IMF's prognoser væksten i BNP og undervurderede inflationen. Et andet stu-

die undersøgte forskellen mellem prognoserne og den efterfølgende vækst-revision i lavindkomstlande og fandt, at "revisioner af output-data i lavindkomstlande i gennemsnit er større end i andre lande ...". Prognoser er systematisk optimistiske over hele verden, men dette er endnu mere udtalt i lavindkomstlande.

På listen over de hurtigt voksende økonomier var lande som Nigeria, Ghana og Etiopien. Nyheden om, at både Nigerias og Ghanas BNP fordobledes, efter at man indførte et nyt udgangstår for beregning af BNP i 2010 og 2014, bør minde os om unøjagtigheden i disse vækstoverslag. Hvor meget tiltro bør man have til en vækstrate på syv pct., når 50 pct. af økonomien ligger uden for det officielle udgangspunkt? De senere års vækst i lande med forældede basisår overvurderes også.

Mens Ghana efter sigende har haft de højeste vækstrater i verden i de seneste år, bemærkede en ekspertvurdering af Ghanas nationalregnskaber, at "der hverken er blevet udført en national opgørelse over landbruget eller foretaget andre undersøgelser af fx afgrøder og dyrebesætninger ... der findes ingen undersøgelser, der kan fungere som udgangspunkt for byggeri, indenrigshandel og service". Det blev for nylig rapporteret, at der er planlagt en økonomisk opgørelse næste år. Det vi ved er, at Ghana (sammen med Zambia, et andet af de 'top ti vækstlande', der er blevet præsenteret) har henvendt sig til IMF med anmodning om assistance i kølvandet på deres debut på de internationale lånemarkeder.

Det meste af tiden ved vi simpelthen ikke nok til at kunne påstå nøjagtige vækstrater. Der er også kendte skævheder og manipulationer. Etiopien er fx kendt for sine langvarige uoverensstemmelser med IMF om deres vækstrater. Mens de officielle tal

i det seneste tiår har været tocifrede, har en grundig analyse antydnet, at den faktiske årlige vækst lå på omkring fem til seks pct. Mere generelt brugte et studie satellitbilleder af natlys til at beregne alternative vækstrater og fandt, at autoritære regimer overdriper vækstrater med ca. 0,5 til 1,5 procentpoint. Et andet studie hævder, at inflationen systematisk undervurderes i afrikanske lande – hvilket medfører, at vækst og fattigdomsbekæmpelse overvurderes.

Skævheder i data overføres fra økonomisk vækst til andre målinger. Presset på forskere, journalister og andre kommentatorer til at sige noget generelt om 'Afrika' er ubarmhjertigt, og generelt imødekommes det villigt. Når man taler om gennemsnitlige tendenser i afrikansk politik og opinion, påvirkes analysen af tilgængeligheden af data som fx Afrobarometer, og tilgængelige data er forudindtaget.

Enhver kvantitativ undersøgelse, der udtaler sig om forholdet mellem vækst og tendenser inden for ulighed og fattigdom, er afhængig af tilgængeligheden af data. En artikel udtalte dristigt, at fattigdommen i Afrika er for nedadgående ... meget hurtigere end man tror! Datagrundlaget var meget sparsomt og ujævnt fordelt. Der manglede data for Angola, Congo, Comorerne, Kap Verde, D.R. Congo, Eritrea, Ækvatorialguinea, Seychellerne, Togo, Sao Tomé og Principe, Tchad, Liberia og Sudan. Derudover var seks lande kun dækket af en enkelt undersøgelse. Databasen indeholdt ingen observationer siden 2004 – så udviklingen var udelukkende baseret på formodning. Som bekendt behøver man mindst to punkter for at trække en linje. Ikke desto mindre indeholdt undersøgelsen en graf over fattigdomsgrænser i Den Demokratiske Republik Congo fra 1970 til 2006 – baseret på nul datapunkter.

Som følge af tvivl om nøjagtigheden af

de officielle tal og manglende oversigt over indkomstfordeling har forskere vendt sig mod andre målinger. Data om adgang til uddannelse og besiddelse af forbrugsgoder såsom fjernsyn blev brugt til at sammensætte nye indekser for aktiver. Disse data blev så sat i stedet for økonomisk vækst og mål på middelklassen. I begge tilfælde kan dataene tegne et misvisende positivt billede. Selv om man hævder at beskrive hele Afrika gennem de sidste to årtier, er disse undersøgelser kun tilgængelige for nogle lande i nogle perioder.

### Fra 'Bottom Billion' til 'Africa Rising'

På grund af manglende opmærksomhed på historiske data om økonomisk vækst blev det længe hævdet, at Afrika lider af 'et kronisk fravær af vækst', men vækst er ikke nyt for de afrikanske økonomier, væksten har været tilbagevendende. Der er ingen tvivl om, at der er flere varer, der forlader og kommer ind på det afrikanske kontinent i dag end for femten år siden. Flere veje og hoteller bliver bygget og mere kapital flyder ind og ud af det afrikanske kontinent end før. Men hvad er det virkelige tempo for økonomisk vækst? Kommer stigningen i transaktionsvolumen til udtryk i en vedvarende øgning af levestandarden? Dataene giver os endnu ikke et tydeligt svar. Det er forskernes opgave at komme med nøgterne vurderinger, der navigerer mellem opspind og det troværdige.

For tiden er den almindelige økonomiske litteratur i stand til at forklare, hvorfor afrikanske økonomier ikke vokser, hvorfor de slår fejl, og hvorfor de sidder fast i fattigdomsfælder. Problemet er bare, at de afrikanske økonomier er vokset i omkring to årtier, og at dette ikke er noget nyt; væksten har været tilbagevendende i Afrika, ikke

fejlslagen. Særligt frustrerende og en hindring for objektiv vurdering er, at fortællingerne om Afrikas økonomiske udvikling skifter fra den ene yderlighed til den anden så hurtigt. Sandheden ligger et sted mellem 'miraklerne' og 'tragedierne'. Det er slående, at i løbet af 3-4 år er den mest berømte sætning vedrørende afrikanske økonomier gået fra 'Bottom Billion' til 'Africa Rising'.



**Det er slående, at i løbet af 3-4 år er den mest berømte sætning vedrørende afrikanske økonomier gået fra 'Bottom Billion' til 'Africa Rising'.**

En yderligere forstyrrende tendens i studiet af makroøkonomi i Afrika er den stigende afstand mellem observatør og det observerede. Mens landestudier var normen i 1970'erne og 1980'erne, har disse vejet pladsen for vækstregressioner på tværs af lande, med globale datasæt. Det betyder, at der kun er få måder, hvorpå man kan dobbelttjekke, om virkeligheden og datasættene stemmer overens.

Jeg mener, at kernen i problemet er, at størstedelen af den makroøkonomiske litteratur, som benytter sig af afrikanske eksempler, studerer 'økonomi' i stedet for 'økonomier'. Den primære interesse har været rene kausale resultater og at finde lovmæssigheder og generelle udsagn. Det betyder ofte, at relevans og lokal anvendelsesmulighed går tabt. Hvis litteraturen er korrekt, betyder det ironisk nok, at globale stikprøveregressioner bør opgives til fordel for dybe kontekstuelle studier af historie og institutioner. Udfordringen er at bevare nationaløkonomiens relevans for de økonomier, den hævder at studere.



# Afrika: Koloniale grænse- dragningers konsekvenser

Af Casper Andersen

Afrikas landegrænser blev trukket i et hektisk kapløb mellem de europæiske kolonimagter i de sidste årtier af 1800-tallet. Den koloniale opsplitning af Afrika var muliggjort af en række nye teknologier – bl.a. jernbaner, telegrafer og maskingeværer – der gjorde ekspansionen mindre omkostningsfuld end tidligere. Fra små eksisterende besiddelser ved kysten kunne europæerne trænge længere ind på kontinentet – og takket være malariaprofylakse overleve i længere tid.

Til grund for opsplitningen lå ønsket om at skaffe sig adgang til råstoffer og landbrugsområder, frihandelsideologi og en stigende nationalisme i Europa, der affødte et krav om ekspansion. Afgørende var også en udbredt idé blandt europæerne om, at de var kulturelt og biologisk overlegne i forhold til afrikanerne, og derfor havde pligt og ret til at 'civilisere' farvede folkeslag, om nødvendigt ved tvang.

De koloniale dynamikker udspillede sig forskelligt i kontinentets regioner. I den nordlige del havde Frankrig i 1881 udnyttet det osmanniske imperiums svaghed til at sætte sig i Tunesien og derved etablere forbindelse til Algeriet, der siden 1830 havde været en del af det franske imperi-

um. I 1882 kom Ægypten under en administration styret af briterne, som derved fik kontrol med Ægyptens statsgæld og med søvejen til Indien efter åbningen af Suezkanalen i 1869. Fra Ægypten ekspanderede briterne mod syd og etablerede et kolonistyre i Sudan.

I Vestafrika var den koloniale grænse-  
dragnet domineret af fransk-britiske rivaliseringer blandt andet omkring palmeolie-eksport, men også Tyskland meldte sig på banen i regionen, efter at Bismarck besluttede, at Tyskland var tjent med kolonier i Afrikas vestlige, sydlige og østlige dele.

I det sydlige Afrika havde briterne efter Napoleonskrigene etableret en bosætterkoloni, og sammen med afrikaanerne – efterkommere af hollandske kolonialister – udgjorde de et hvidt mindretal, der spillede en hovedrolle i grænsedragningen i Syd- og Centralafrika.

Kolonialisterne indledte en ekspansion fra syd mod nord, hvor de grundlagde Rhodesia opkaldt efter den britiske kolonialist Cecil John Rhodes. De pressede sig derved op til de portugisiske besiddelser Mozambique og Angola og til Congo Fristaten, et område på størrelse med Vesteuropa, som den belgiske Kong Leopold II blev tildelt gennem aftaler med de europæiske stormagter og USA.

Casper Andersen er lektor i idehistorie på Aarhus Universitet og medlem af Det Unge Akademi under Videnskabernes Selskab.

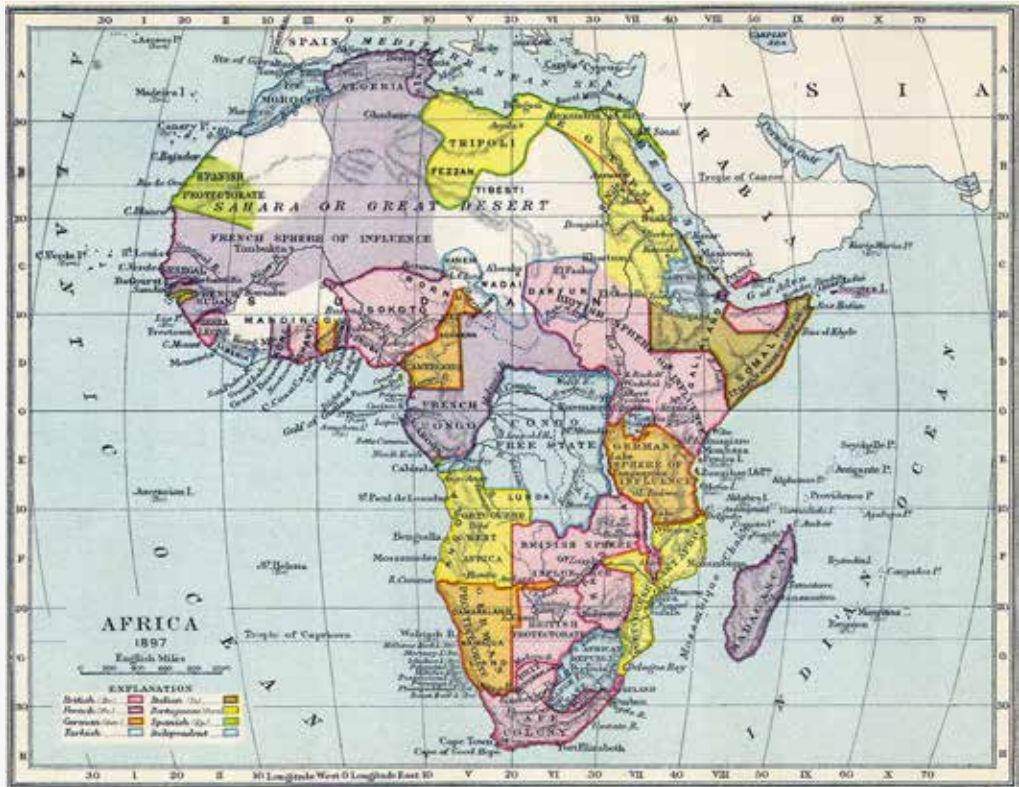


ILLUSTRATION: Via Wikimedia Commons

Det afrikanske kontinent anno 1897. Mange grænser trukket af kolonimagterne brød, modsat forventningerne, ikke sammen efter afkoloniseringen, men forblev overraskende stabile.



De sidste koloniale grænser blev trukket i 1900-tallets første årti. Etiopien og Liberia var de eneste større områder, der ikke kom under europæisk styre i disse årtier. Geografisk var franskmændenes andel størst, mens det britiske imperium befolkningsmæssigt voksede mest som følge af grænsedragningerne.

Det er en vedholdende men fejlagtig forestilling, at grænserne på kontinentet blev tegnet ved en rundbordskonference i Berlin i 1884. I realiteten blev grænserne de i en strøm af bilaterale aftaler mellem de europæiske lande. De snorlige grænser, vi i dag ser på Afrika-kortet, er et produkt af disse aftaler.

Det er til gengæld helt korrekt, at de europæiske politikere og diplomater trak grænserne med yderst beskeden viden om og interesse for eksisterende geografiske, politiske og etniske opdelinger på kontinentet.

Efter afkoloniseringen var der derfor en forventning om, at de grænser, som kolonimagterne havde sat, ville bryde sammen. Men det er ikke sket. Statsgrænserne arvet fra kolonitiden er forblevet overraskende stabile. Sydsudan, der blev oprettet i 2011 ved løsrivelse fra Sudan, er en væsentlig undtagelse, der dog ikke ændrer det overordnede billede.

### Kolonitidens svage stater

Kolonitiden varede de fleste steder fra ca. 1900 til ca. 1960. De europæiske magter opbyggede i denne periode meget svage kolonialstater med tynde administrationer. Eksempelvis havde den samlende statsadministration i de britiske kolonier i Afrika i 1930 samme antal ansatte, som en middelstor dansk kommune har i dag.

De tyndt bemandede, økonomisk svage statsadministrationer gjorde, at de europæiske magthavere koncentrerede sig om det, som en fransk administrator kald-

te 'det brugbare Afrika', dvs. områder med militærstrategisk betydning, mineralforekomster eller betydelig europæisk bosættelse.

Kolonialstaterne havde oftest kun delvis kontrol over territorier og grænser, og lov blev opretholdt gennem straffeekspeditioner og alliancer med udvalgte afrikanske grupper. Staternes økonomi var baseret på ineffektive hytteskatter og import- og eksporttold, der førte til omfattende smugleri på tværs af grænserne.

Størstedelen af de beskedne statsbudgetter gik til aflønning af de europæiske administratorer. Uddannelses- og sundhedstiltag rettet mod den afrikanske befolkninger var yderst sporadiske og ofte overladt til missionærer.



**Det er en vedholdende men fejlagtig forestilling, at grænserne på kontinentet blev tegnet ved en rundbordskonference i Berlin i 1884. I realiteten blev grænserne til i en strøm af bilaterale aftaler mellem de europæiske lande. De snorlige grænser, vi i dag ser på Afrika-kortet, er et produkt af disse aftaler.**

Trods kolonialstaternes løfter om det modsatte fik meget få afrikanere mulighed for at tage en længere uddannelse, og de højere positioner i statsadministrationerne var reelt forbeholdt europæerne. I 1959 i Congo var kun tre af landets 1.500 højeste embeder varetaget af congolesere. Det var året inden landet opnåede uafhængighed fra Belgien.

Overalt på kontinentet var en del af arven fra de svage kolonialstater et stort uddannelsesunderskud i de befolkninger, der ved uafhængigheden nærmest fra bunden

skulle udvikle stater inden for de grænser, som europæerne havde trukket.

### Den voldelige afkolonisering

De fleste afrikanske lande opnåede uafhængighed i perioden 1957-1975. Nogle steder forløb overgangen fra kolonistyre til uafhængighed fredeligt. Det var blandt andet tilfældet i dele af Vestafrrika.

Nyere forskning har imidlertid dokumenteret, at kolonimagterne de fleste steder brugte drakoniske midler for at fastholde kolonialstatens integritet, særligt i kolonier med større europæisk bosættelse. Krigen i Algeriet (1954-1962) er et velkendt eksempel på en beskidd afkoloniseringskrig, der efter otte års kamphandlinger førte til Algeriets uafhængighed.

Mindre velkendt er brutaliteten i forbindelse med Mau Mau-oprøret i Kenya (1952-60). Oprøret blev nedkæmpet af det britiske kolonistyre blandt andet gennem internering af op mod en million kikuyuere, tæppebombninger og udbredt brug af tortur – herunder hængning af over 1.000 oprørere. Det ved vi blandt andet fra historiske kilder, der efter årtusindeskiftet blev fundet i et indtil da utilgængeligt britisk statsarkiv.

Den nye dokumentation førte til retssager i London, hvor overlevende kenyanere, der blev udsat for kolonistatens torturmetoder, krævede oprejsning og kompensation. Ved et udenretligt forlig i 2012 blev 5.225 overlevende tildelt 20 millioner pund i erstatning af den britiske regering.

I det sydlige Afrika kom afkoloniseringen sent – i de portugisiske kolonier først i midten af 1970'erne efter blodige kampe, der sled så hårdt på det portugisiske styre, at det førte til Nellikerevolutionen, der omstyrtede regimet i Lissabon. I Rhodesia erklærede et hvidt mindretal sig uafhæn-

gigt af det britiske imperium og førte indtil 1980 krig for at opretholde kolonistyret.

Afkoloniseringen – forstået som ophør af hvidt mindretalsstyre – var tilendebragt med apartheidstyrets fald i Sydafrika og det efterfølgende valg af Nelson Mandela til præsidentposten i 1994.

### Nationernes Afrika.

Da uafhængighedsbølgen ramte kontinentet omkring 1960, var de nye afrikanske ledere bevidste om, at grænse- og dragningerne i Afrika var etableret af udefrakommende magter ud fra en del- og-hersk logik.

Den første generation af afrikanske ledere, som eksempelvis Senegals første præsident Leopold Senghor, udtrykte bekymring for, at man på grund af grænse- og dragningen ville stå med et kontinent af svage stater fastlåst i det Ghanas første leder, socialisten Kwame Nkrumah, døbte et 'neokolonialt' afhængighedsforhold til de tidligere kolonimagter og supermagten USA. For Senghor, Nkrumah og mange andre var det derfor ikke en selvfølge, at kolonialstatssystemet skulle afløses af et nationssystem baseret på de eksisterende grænser.

Inden uafhængigheden arbejdede man



**Idéhistorisk var perioden omkring uafhængigheden et højdepunkt for panafrikanske strømninger, der afskrev nationalstaten som uautentisk og uafrikansk.**

mange steder for at fastholde forbindelserne med de tidligere kolonimagter i en føderation på nye, mere ligeværdige betingelser. Efter uafhængigheden gjorde nogle lande ansats til at etablere føderati-

oner på tværs af de nedarvede koloniale grænser, blandt andet i Østafrika mellem Tanzania, Kenya og Uganda og i Vestafrika mellem Ghana, Guinea og Mali.

Idéhistorisk var perioden omkring uafhængigheden et højdepunkt for panafrikanske strømninger, der afskrev nationalstaten som uautentisk og uafrikansk.

Det blev dog nationsmodellen, der trak sig sejrigt ud af kampen om den politiske fremtid. Afrikanerne blev borgere i selvstændige nationer med formel suverænitet, international anerkendelse og fuldgyldigt medlemskab af FN. Suveræniteten var for de nye magthavere et vigtigt aktiv, der fulgte med uafhængigheden, og den var bundet til kolonialstatsgrænsen. Der var desuden en frygt for, at nye grænsedragninger i ét land kunne have en destabiliserende effekt i nabolande. Et af de bærende principper for the Organization of African Unity etableret i 1963 fastslog derfor ukrænkeligheden af de grænser, som medlemslandene havde arvet fra kolonimagterne.

Nationsbygningsprocesserne blev imidlertid meget konflikifulde. De kostede millioner af menneskeliv i årtierne efter uafhængigheden. Et eksempel i en alt for lang og trist række er Biafra-krigen (1967-70), der brød ud, efter at igboerne udråbte en ny stat og uden held forsøgte at løsrive sig fra Nigeria. På historisk afstand er det ikke overraskende, at etniske, politiske, sproglige og religiøse konflikter brød ud i en situation, hvor afrikanerne skulle bygge nationer op fra grunden ud fra det mikse af befolkningsgrupper, som kolonialismen havde placeret inden for samme stat.

Nationernes Afrika rummede både afkoloniseringens triumf og tragedie.

### Ledvogterstaterne

Kolonialismens skeletliggende statsstruk-

turer gav efter uafhængigheden problemer for de stater, der arvede strukturerne. Historikeren Frederick Cooper har betegnet disse stater som ledvogterstater.

Økonomisk og politisk havde kolonialstaten først og fremmest fungeret som et bindeled mellem territoriet og omverdenen. Den funktion overgik nu til nye magthavere, der igennem kontrol over 'leddet' havde mulighed for at konsolidere deres magtbase og personlige formue gennem indkomst fra import- og eksporttold, udviklingsbistand og udstedelser af tilladelser til at udtage råstoffer inden for territoriet. Deres største aktiv var den internationalt anerkendte suverænitet og den ledvogterfunktion, der fulgte med suverænitets-ankendelsen.

Ledvogterstaternes vigtigste forbindelse gik ofte til den tidligere kolonimagt. I fransk-afrikansk kontekst taler man her om 'Francafrique'. Lederne i de tidligere kolonier bandt deres valutaer til den franske franc, deponerede statsbeholdningen hos den gamle kolonimagt og tildelte kontrakter til franske selskaber på vilkår, der var yderst favorable for selskaberne og for den lille politiske elite, der kontrollerede forbindelsesleddet.

Siden 1960 har Frankrig mere end tyve gange intervenseret militært i Afrika, i flere tilfælde for at holde korrumperte regimer ved magten. Betegnelsen neokolonialisme – der bruges om alverdens forhold og derfor oftest er analytisk tom – er i denne sammenhæng helt dækkende.

En anden konsekvens af ledvogterdynamikkerne var en serie krige og statskup om kontrollen med leddet. Kampene var ofte blodige, fordi kombattanterne havde alt at vinde og meget lidt at tabe i en situation, hvor staten nærmest kun var leddet.

De, der sikrede sig kontrollen med leddet, havde til gengæld mulighed for at op-

bygge formuer og konsolidere magtbaser gennem protektion. Ledvogterstaten giver os endnu en brik til forklaringen på, at de nedarvede grænser fra kolonitiden har været stabile og at 'balkanisering' i det store hele er udeblevet: Politiske og militære kampe handlede oftest om at fastholde eller overtage den lukrative ledvogterfunktionen, hvorimod udsigterne til at etablere en ny internationalt anerkendt stat var lige så små, som de økonomiske gevinster ved at gøre det var usikre.

### Nye tider, nye processer

Kolonitidens grænsedragning trak altså dybe spor i årtierne efter uafhængigheden. Afkoloniseringen skal derfor ses som en proces, ikke en begivenhed.

Afrikas plads i fremtidens verden er dog ikke afgjort af kolonitiden og de efterfølgende afkoloniseringsprocesser. Det er værd at minde om, at der for de fleste landes vedkommende er gået 60 år siden uafhængigheden – omtrent lige så længe som den formelle kolonitid varede. Den aldrende Robert Mugabe er den sidste leder, der kan bygge sin tyndslidte legitimitet på, at han bekæmpede hvide koloniherrer.

På et kontinent med en ung befolkning hører kolonitiden bedste- og oldeforældrenes generation til, og andre processer spiller i dag en større og voksende rolle. Blandt andet fylder befolkningsvækst, klimaforandringer og den hårde konkurrence blandt verdens lavindkomst-økonomi-



**På et kontinent med en ung befolkning hører kolonitiden bedste- og oldeforældrenes generation til, og andre processer spiller i dag en større og voksende rolle.**

er mere. Nok så vigtigt er man optaget af at udnytte de muligheder, som et stigende økonomisk råderum giver for kontinentets voksende middelklasser – ikke mindst i de urbane centre, der udgør de centrale geografiske enheder i højere grad end de statsgrænser, der i sin tid blev tegnet af europæerne.

Hvis kontinentets fremtid engang blev afgjort i Paris, London eller Bruxelles, så er det ikke længere tilfældet. Reaktionen i Afrika på Brexit er i den sammenhæng illustrative. I Storbritannien gav Theresa May-regeringens lancering af et nyt 'Global Britain' efter Brexit anledning til bekymring for genkomsten af koloniherrpolitik og -attitude.

På det afrikanske kontinent var reaktionerne på den gamle kolonimagts globale vending yderst afdæmpede. Den zambianske økonom Grieve Chelwa fastslog i en kommentar til Brexit, at de afrikanske lande ser med større bekymring på udviklingen i den kinesiske økonomi, og han konstaterede, at kom der et nys i Storbritannien på grund af Brexit, så vil Afrika sige 'prosit' og ellers bevæge sig videre.



# Afrikas institutionelle landskab

Af Ulrik Spliid

Siden Afrikas lande i begyndelsen af 1960'erne for alvor begyndte at få selvstændighed, har ønsket om samarbejde mellem de nye uafhængige nationer været stort. Under den Afrikanske Union (AU) samarbejder samtlige afrikanske lande om bl.a. menneskeret, fred og sikkerhed og økonomi, men derudover findes der institutionaliserede samarbejdsrelationer i alle Afrikas regioner. I en tid med forøget fokus på Syd-Syd samarbejde og stærk afrikansk selvforståelse er det for alle med interesse for Afrika vigtigt at kunne manøvrere i dette landskab.

I 1963, da mere end halvdelen af Afrikas lande havde fået selvstændighed, besluttede disse lande at oprette OAU (Organisation of African Unity). I lyset af de tilbageblevne kolonier og hvidt mindretalsstyre i særligt det sydlige Afrika havde OAU naturligt nok et særligt fokus på bekæmpelse heraf, men derudover havde OAU de mål, der typisk ses for sådanne samarbejdsorganisationer: styrke samarbejdet mellem medlemslandene, løse konflikter fredeligt og styrke menneskerettigheder og levestandard i Afrika.

Et grundlæggende princip for OAU var ikke-indblanding i medlemslande-

nes indre anliggender, og det var medvirkende til, at OAU med rette blev kritiseret for at se handlingslammet på, når der skete voldsomme rettighedskrænkelser i forskellige afrikanske lande, fx i Uganda i 1970'erne og i Rwanda i 1994. Således fik OAU et ry for mere at være en klub for (ofte diktatoriske) præsidenter snarere end en organisation for befolkningerne.

I 2002 blev OAU afløst af AU (African Union). En af idemændene bag AU var Libyens daværende leder, Muammar Gaddafi, og den principielle beslutning blev truffet under et OAU-topmøde i 1999 netop i Sirte, Gaddafis fødeby. AU bygger i høj grad på 'Treaty establishing the African Economic Community' fra 1991, der sætter ganske ambitiøse mål for Afrikas integration såsom etablering af et fælles marked uden told og lignende afgifter og andre handelshindringer; fri bevægelighed af personer, varer, kapital og serviceydelser; og etablering af en monetær union. Efter at Marokko blev medlem i 2017, er samtlige 55 afrikanske lande medlemmer af AU.

## AU's organer

AU har organer, der svarer til EU's, men magtfordelingen er en anden med mindre magt til Parlament og Kommission og

Ulrik Spliid er programleder og juridisk rådgiver, Dansk Institut for Menneskerettigheder



ILLUSTRATION: Via Wikimedia Commons

---

African Union Flag

mere magt til regeringslederne. AU's øverste organ er Assembly of the Union, der består af statslederne. Disse mødes ordinært to gange om året under ledelse af en formand, der er valgt for et år ad gangen. Det går på omgang mellem Afrikas regioner; AU er blevet kritiseret for, at selv de mest udemokratiske statsledere er blevet valgt som formænd for en organisation, der har menneskerettigheder og demokrati blandt sine grundprincipper. Eksempler er Equatorial Guineas præsident Obiang i 2011 og Zimbabwes præsident Mugabe i 2015. Det er Assembly of the Union, der træffer de store beslutninger; mindre væsentlige beslutninger træffes af Executive Council, der typisk består af udenrigsministrene.

AU Commission sidder som et kollegialt organ i AU's hovedsæde i Addis Ababa og kan ses som et sidestykke til Europa-Kommissionen, dog med mindre magt, både fordi AU har mindre at skulle have sagt i Afrika, end EU har i Europa, og fordi AU Commission fx ikke har monopol på at foreslå retsakter.

AU har også en lovgivende forsamling, Pan-African Parliament, der har hjemsted i Midrand i Sydafrika. Modsat Europa-Parlamentet er Pan-African Parliament ikke direkte valgt, men består af fem parlamentarikere fra hver medlemsstat. Det er målet, at Pan-African Parliament skal vælges direkte og have egentlig lovgivende magt, men p.t. er det alene et rådgivende organ.

Finansiering er et konstant problem for AU. Libyen var under Gaddafi en vigtig kilde til finansiering, men selv da blev mere end halvdelen af AU's budget betalt af donorer, ikke mindst EU. Kina har betalt for AU's nye hovedkvarter.

Ud over AU er der i Afrika adskillige sub-regionale samarbejdsorganisationer.

Flere af disse er akkrediteret til AU og er udpeget som byggestenene til et African Economic Community.

### Menneskerettigheder

Afrika har et kontinentalt menneskerets-system, der minder om det, Europa havde, inden den Europæiske Menneskeretskommission blev nedlagt. Der er således African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), der både modtager klager og er engageret i fremme og udvikling af menneskerettigheder. ACHPR består af 11 uafhængige eksperter, udpeget af AU's Executive Council, støttet af et sekretariat i Banjul, Gambia. ACHPR afholder to ordinære sessioner om året i skiftende afrikanske lande, baseret på invitation. Hvis der ikke er invitationer – og det sker jævnligt, hvilket måske siger noget om interessen fra medlemslandene – holdes sessionen i Gambia.

Disse sessioner er vigtige fora for diskussion om menneskerettigheder i Afrika. Repræsentanter for medlemsstaterne deltager sammen med civilsamfund, og

**At høre et voldtægtsoffer tale om, hvordan hun opfoster det barn, der var resultat af voldtægten og nu endda har overskud til at hjælpe andre i samme situation, gør pludselig menneskerettigheder til noget meget mere konkret og vigtigt.**

ACHPR giver taletid til alle parter. I pannediskussioner sikrer ACHPR stor variation blandt talerne, lige fra repræsentanter fra AU i Addis Abeba over statsrepræsentanter og politifolk til professorer og menneskeretsforkæmpere. Ved den seneste ordinære session i oktober-november 2016 havde ACHPR endda ofre for menneske-

retskrænkelser på nogle af panelerne; at høre et voldtægtsoffer tale om, hvordan hun opfostrer det barn, der var resultat af voldtægten og nu endda har overskud til at hjælpe andre i samme situation, gør pludselig menneskerettigheder til noget meget mere konkret og vigtigt.

AHCPR har vist stor uafhængighed og villighed til at tage kontroversielle emner op, også i afrikansk sammenhæng. Således har ACHPR vedtaget en resolution, der fordømmer vold mod homoseksuelle, og ACHPR gav observatørstatus til Coalition of African Lesbians (efter flere års drøftelser). Det sidste var dog medvirkende til, at AU Executive Council opfordrede ACHPR til at revidere sine kriterier for observatørstatus som er en forudsætning for at tage ordet under ACHPR sessionerne. AU Executive Council bad ACHPR tillægge afrikanske værdier større vægt, nok i håbet om at det kunne holde fx organisationer, der kæmper for LGBT-retigheder, ude. ACHPR reviderede kriterierne, men tilføjede ikke noget, der kan holde fx LGBT-organisationer ude.

ACHPR har ligesom FN etableret ekspertudvalg, der monitorerer, hvordan de grundlæggende globale menneskeretskonventioner efterleves. Således skal medlemslandene dvs. samtlige afrikanske lande bortset fra Marokko med mellemrum levere rapporter om, hvordan de efterlever det Afrikanske Charter, hvorefter de eksamineres af ACHPR i fuld offentlighed.

Siden ACHPR begyndte at modtage klager over brud på menneskerettigheder i 1988, har ACHPR truffet afgørelse i næsten 250 sager. Disse afgørelser er ikke bindende, og en analyse lavet i 2006 med henblik på reform af klagebehandlingen viste, at kun cirka en tredjedel af alle afgørelser blev eksekveret. Derfor indførte ACHPR i 2010 et system, hvorefter

parterne inden seks måneder skal oplyse ACHPR om de skridt, der er taget for at gennemføre afgørelserne.

For at styrke ACHPR, særligt med henblik på gennemførelsen af afgørelser, oprettede AU's medlemsstater i 2004 African Court on Human and Peoples' Rights med sæde i Arusha, Tanzania. Domstolen fungerer som den Europæiske Menneskeretsdomstol, inden nedlæggelsen af den Europæiske Menneskeretskommission i 1998. Det er kun ACHPR, afrikanske mellemstatslige organisationer og (i visse tilfælde) stater, men ikke individer og NGO'er, der kan indbringe sager for African Court on Human and Peoples' Rights.

Stater kan dog afgive en erklæring om, at de accepterer direkte adgang til African Court on Human and Peoples' Rights. Otte lande har afgivet en sådan erklæring, hvoraf en – fra Rwanda – allerede er trukket tilbage. Efter en lidt langsom start har African Court on Human and Peoples' Rights nu afsagt 33 afgørelser, og der er 95 igangværende sager. Mere end 80 af disse er mod Tanzania, hvilket siger noget om betydningen af synlighed og nærhed og af at give direkte adgang, da Tanzania utvivlsomt ikke er skyld i tre fjerdedele af Afrikas menneskeretskrænkelser.

Det er ikke klart, hvad fremtiden vil bringe for African Court on Human and Peoples' Rights. I 2008 vedtog AU Assembly en protokol om fusion af African Court on Human and Peoples' Rights med den endnu ikke etablerede African Court of Justice, en slags International Court of Justice, blot for Afrika.

Denne domstol ville have to afdelinger, én for generel international ret og én for menneskeret. Men kun fem lande har ratificeret den nye protokol og slet ingen siden 2012. I 2014 vedtog AU Assembly blandt andet som følge af diskussionerne



om den Internationale Straffedomstols påståede urimelige fokus på Afrika en ændret protokol, hvorefter den nye domstol også ville få en afdeling for international strafferet. Afrikanske stater ville således kunne undlade at tiltræde Romstatutten om den Internationale Straffedomstol eller træde ud af Romstatutten, som Sydafrika og Burundi har taget skridt til at gøre, uden at blive beskyldt for at beskytte forbrydere.

Imidlertid har denne protokol vist sig meget kontroversiel, da den i modsætning til Romstatutten giver immunitet til siddende statsledere og til siddende 'senior state officials', og der er endnu ingen lande, der har ratificeret protokollen. Og skulle protokollen en dag træde i kraft, vil det være en stor udfordring at finde de nødvendige midler til en afrikansk straffedomstol: Således bidrog AU i 2014 med cirka 25 millioner danske kroner; til sammenligning var budgettet for den Internationale Straffedomstol knap en milliard kroner i 2014.

Afrika har endnu et kontinentalt menneskeretsorgan, nemlig African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, der er etableret i henhold til African Charter on the Rights and Welfare of the Child. Dette ekspertudvalg har 11 medlemmer og et sekretariat i Addis Ababa. Efter en meget vanskelig start som følge af manglende midler og støtte har udvalget nu behandlet sine første tre sager.

### Regionale domstole

To af de regionale domstole har også beskæftiget sig meget med menneskeret, dog med meget forskelligt resultat. SADC-Tribunalet, oprettet som led i Southern African Development Cooperation, var klar til at modtage sager i 2007. Det var ikke en menneskeretsdomstol, men snare-

re et tribunal oprettet med henblik på at løse alle juridiske konflikter i relation til SADC-samarbejdet. Det fremgår imidlertid af SADC-traktaten, at medlemsstaterne skal leve op til menneskeretlige standarder, og at individer kan anlægge sager ved SADC Tribunalen. Blandt de første sager var adskillige sager mod Zimbabwe, herunder den meget omtalte Campbell-sag, hvor SADC-Tribunalet fandt, at Zimbabwe i forbindelse med sine kontroversielle jordreformer havde krænket retten til retfærdig rettergang og diskrimineret hvide farmere.

Efter først at have deltaget i behandlingen af Campbell-sagen og dermed ved sin handling accepteret SADC-Tribunalets kompetence gjorde Zimbabwe efter domfældelsen gældende, at SADC-Tribunalet ikke var lovligt etableret. På trods af en ekspertanalyse foranlediget af SADC, der nåede frem til, at SADC-Tribunalet var lovligt etableret, gjorde de andre medlemslande intet for at lægge pres på Zimbabwe. Tværtimod accepterede de en de facto nedlukning af SADC-Tribunalet bl.a. ved at undlade at udpege nye dommere, og i 2014 blev en ny protokol om SADC-Tribunalet vedtaget; det nye SADC-Tribunal vil alene kunne behandle sager fra medlemsstater, ikke fra individer. Endnu har ingen lande ratificeret den nye protokol, der er meget kritiseret af civilsamfundet.

ECOWAS, samarbejdsorganet for Vestafrika, har også en domstol. Den oprindelige protokol fra 1991 tillod kun medlemslande at indbringe sager. I 2003 indbragte en privatperson, Olajide Afolabi, en sag mod Nigeria. ECOWAS-Domstolen afviste at behandle sagen med henvisning til manglende kompetence. Dette ledte til diskussion ikke mindst blandt dommerne, og i 2005 vedtog ECOWAS

at give ECOWAS-Domstolen kompetence til at tage sager fra individer, ligesom det blev gjort klart, at Domstolen har menneskeretlig kompetence. Siden da har ECOWAS-Domstolen modtaget og behandlet mere end 100 sager mod de fleste lande i ECOWAS. Som noget unikt stiller ECOWAS ikke krav om, at alle lokale retsinstanser skal være udtømt, hvilket betyder, at en menneskeretskrænkelse kan indbringes for ECOWAS-Domstolen uden først at være indbragt for de nationale domstole.

Men heller ikke i ECOWAS vokser træerne ind i himlen; ECOWAS-Domstolen har gentagne gange udtrykt utilfredshed med, at mange afgørelser simpelthen ignoreres af medlemslandene.

### Fred og sikkerhed

Belært af erfaringerne fra OAU giver Art. 4 (h) i AU Constitutive Act AU mandat til at intervenere i et medlemsland i alvorlige tilfælde så som krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser mod menneskeheden uden samtykke fra det pågældende medlemsland; dette er ganske radikalt og unikt for en regional samarbejdsorganisation. Et sådan indgreb kræver beslutning af AU Assembly.

Hovedreglen for AU er fortsat ikke-indblanding i nationale anliggender, og AU har i 2005 i sit 'Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force' fastslået, at AU vil søge autorisation fra FN's Sikkerhedsråd før brug af Art. 4(h) (om dette er strengt nødvendigt eller om legitimation for indgreb kunne findes fx i 'Right to Protect (R2P)'-betragtninger ligger uden for rammerne af denne artikel).

Til en vis grad modelleret efter FN's sikkerhedsråd har AU et Peace and Security Council (PSC) med 15 medlemmer. PSC skal bidrage til løsning af konflikter og i

den forbindelse blandt andet hjælpe med forhandlinger, lede fredskabende missioner og foreslå intervention efter Art. 4(h), ligesom PSC også skal lede en sådan intervention. Uden for det direkte fredsskabende og fredsbevarende arbejde har PSC også en rolle i relation til anti-terror-aktiviteter, ligesom PSC kan beslutte sanktioner, bl.a. i tilfælde af forfatningsstridige regeringsskift.



**Men heller ikke i ECOWAS vokser træerne ind i himlen; ECOWAS-Domstolen har gentagne gange udtrykt utilfredshed med, at mange afgørelser simpelthen ignoreres af medlemslandene.**

I forbindelse med krisen i Burundi kom AU i slutningen af 2015 tæt på at bruge Art. 4(h). I oktober havde PSC besluttet at indføre personspecifikke sanktioner og at forhøje antallet af menneskeretsobservatører til 100. PSC bad også ACHPR lave en undersøgelse af menneskeretskrænkelser i Burundi. Sanktionerne blev imidlertid aldrig gennemført på grund af modvilje fra nogle af PSC's medlemmer, der så dette som en form for 'vestlig indblanding'.

I december besluttede PSC på baggrund af ACHPR's foreløbige konklusioner og den forværrede situation at indsætte 5.000 soldater i Burundi; regeringen i Burundi fik 72 timer til at acceptere dette, ellers ville PSC bede AU Assembly om at autorisere indsættelsen i henhold til Art. 4(h). Burundi sagde nej og udtrykte endda, at en sådan indsættelse ville blive betragtet som en invasion.

Da tiden kom for AU Assembly til at godkende indsættelsen under topmødet i slutningen af januar 2016, var konsen-

sus for troppeanbringelse ikke længere til stede, og det blev i stedet besluttet at sende fem statsledere til Burundi for at drøfte de næste skridt. Denne mission fandt sted 25. februar og blandt anbefalingerne var at sende 100 menneskeretsobservatører og 100 militærekspertter. Dette er ikke sket, og Burundi forekommer ikke længere at stå øverst på AU's dagsorden.

Hvorfor var det, at den konsensus, der tilsyneladende var i PSC for brug af Art. 4(h), alligevel ikke var tilstede? Nogle har kritiseret PSC's arbejdsform. Modsat FN's sikkerhedsråd, hvor medlemslandene selv i store træk står for formulering af resolutioner – er det ansatte i AU, der er penneførere for beslutninger, hvilket giver AU Commission meget stor indflydelse på, hvad der bliver besluttet. Ofte har medlemmerne af PSC (ambassadører) kun meget lidt tid til at overveje en tekst, og i nogle tilfælde undlader de at konsultere deres respektive regeringer i tilstrækkelig grad. På trods af flere demokratisk valgte statsledere i Afrika er der stadig mange, der ikke ønsker præcedens for brug af Art. 4(h).

De regionale organisationer såsom ECOWAS og SADC samt EAC i Østafrika søger også at spille en rolle for at løse kriser i medlemslande. Historisk har ECOWAS været væsentlig mere håndfast end både AU og fx. SADC. Således har SADC siden 2000 accepteret de overgreb, der har fundet sted i Zimbabwe, og har ladet den daværende Sydafrikanske præsident Thabo Mbekis 'quiet diplomacy' sætte dagsordenen. Som bekendt er Zimbabwe igen på randen af (økonomisk) kaos, men det er naturligvis ikke muligt med nogen grad af sikkerhed at sige, hvad en mere konsekvent linje kunne have ført med sig.

Derimod har ECOWAS i flere tilfælde

været villig til at sætte magt bag deres ord. Som svar på et kup i Sierra Leone etablerede ECOWAS fx i 1997 en vand- og luftblokade af Sierra Leone og indsatte også tropper, der var afgørende for, at den demokratisk valgte regering blev genindsat. Senest var ECOWAS villig til at sætte soldater ind i Gambia i januar 2017 for at tvinge Præsident Yammeh til at acceptere valghesultatet fra december 2016.

ECOWAS er tilsyneladende mere indstillet på at tage aktive skridt for at beskytte menneskerettigheder og demokrati end SADC. Det kan skyldes, at de fleste lande i Vestafrika har været igennem fredelige regeringsoverdragelser, hvorimod de fleste lande i SADC-området fortsat styres af de oprindelige frihedsbevægelser fra afkoloniseringen af landene.

### **Økonomisk samarbejde og integration**

Som allerede nævnt er et langsigtet mål for AU at etablere et fælles marked, fri bevægelighed af personer, varer, kapital og serviceydelser samt etablere en monetær union. AU er langt fra disse mål, men nogle af de regionale samarbejdsorganisationer er kommet et stykke ad vejen. Som nævnt er det tanken, at de resultater, der nås regionalt, skal udvides til at omfatte hele Afrika.

SADC etablerede et frihandelsområde i 2008, omfattende 12 af SADC's 15 lande. Inden for SADC har Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland og Sydafrika en egentlig toldunion, og valutaerne i Namibia, Swaziland og Lesotho har paritet med den sydafrikanske rand.

COMESA, der omfatter 19 medlemslande i det nordlige, østlige og sydlige Afrika fra Libyen til Zimbabwe, Madagascar og Swaziland, har eksisteret siden 1994, og 15 af disse lande har etableret et egentligt frihandelsområde.

Hvor COMESA har et primært økonomisk sigte, er EAC's ambitioner såvel økonomiske som politiske. EAC omfatter alene Kenya, Tanzania, Uganda, Burundi, Rwanda og, siden august 2016, Sydsudan. EAC er en toldunion og arbejder mod et komplet fælles marked med fx fri bevægelighed også af arbejdskraft. Et mål er fælles møntfod. Uro i Sydsudan og Burundi gør det vanskeligere at opnå disse mål, og EAC søger at spille en rolle i løsningen af disse landes problemer.

I juni 2015, efter flere års forhandlinger, vedtog de tilsammen 26 medlemslande i SADC, EAC og COMESA at etablere et fælles frihandelsområde. Der er imidlertid lang vej til, at dette store frihandelsområde, der senere vil kunne udvides til at dække hele Afrika, bliver en realitet. Forhandlingerne om tariffier og andre operationelle forhold er endnu ikke færdiggjort, og ved udgangen af 2016 havde ingen lande ratificeret traktaten.

Otte medlemmer af ECOWAS udgør UEMOA, der både er et frihandelsområde og en møntunion. Disse lande, primært tidligere franske kolonier, bruger alle den vestafrikanske CFA franc, der efter aftale med Frankrig har et fast vekselsforhold med euroen. De øvrige medlemmer af ECOWAS, primært tidligere engelske kolonier, har siden 2003 forsøgt at etablere en fælles valuta, der så i 2020

skulle fusionere med CFA francen, men indtil nu uden succes. Tilsvarende er det fortsat ikke lykkedes for ECOWAS at blive et egentligt frihandelsområde og en toldunion, selvom det har været målet siden 1970'erne.

En tilsvarende organisation som UEMOA er CEMAC, den Centralafrikanske Økonomiske og Monetære Union. Fem af de seks medlemslande er tidligere franske kolonier, og som den vestafrikanske CFA franc er den centralafrikanske CFA franc i et fast vekselsforhold til euroen.

Endelig fortjener OHADA at blive nævnt. Dette er et samarbejde mellem 17 primært fransktalende lande i Vest- og Centralafrika. Formålet er at harmonisere erhvervslovgivningen for dermed at forbedre økonomisk samarbejde, investeringer og vækst. OHADA vedtager i enstemmighed lovgivning, der så bliver direkte anvendelig i medlemslandene. Der er fx. fælles lov om konkurs, fælles selskabslovgivning og fælles voldgiftslov. OHADA har oprettet en domstol, der autoritativt kan fortolke den fælles lovgivning, samt et træningsinstitut, der træner dommere fra medlemslandene.

OHADA er et eksempel på en innovativ måde at forbedre vilkårene for erhvervs- liv i Afrika.



# Afrikanske langtidspræsidenter under pres

Af Holger Bernt Hansen

Spørgsmålet om antallet af perioder, hvori en afrikansk præsident sidder i embedet, bruges ofte som målestok, når 'demokratiets sande tilstand' i Afrika skal vurderes. Det noteres som et demokratisk underskud, når flere af de siddende præsidenter rask væk ophæver forfatningens begrænsning til to terminer og bevilger sig selv en 'third term' med mulighed for forlængelse ad libitum.

På det seneste har vi set en folkelig reaktion mod præsidenter uden åremålsbegrænsning, først og fremmest i Burkina Faso og Gambia, og det rejser spørgsmålet, hvor stor betydning denne reaktion indefra kan tillægges, og om den betegner et brud med mange års afrikansk praksis.

Problemets aktualitet og det opgør, der kræves for at ændre en årelang praksis, kom tydeligt frem under tidligere præsident Barack Obamas besøg i Kenya og Etiopien i juli 2015. I en af sine taler udtrykte han stor undren over, at præsidenter i Afrika har denne særlige tilbøjelighed til at klæbe til embedet i stedet for at respektere en begrænsning – også selv om de, som han sarkastisk tilføjede, havde sikret sig penge nok.

Reaktionen på Obamas tale giver en interessant afrikansk vinkel på spørgsmålet om 'third term'. At dømme efter det øjeblikkelige bifald fra de mange tusinde tilhørere var der ingen tvivl om, at de helt og fuldt tilsluttede sig Obamas synspunkt. Derimod sad de tilstedeværende præsidenter med stenansigter, der afspejlede misbilligelse, og efterfølgende karakteriserede flere af dem Obamas bemærkninger som indblanding i interne anliggender og som et eksempel på den sædvanlige prædiken og påtvungne vestlige værdier.

Problematikken om præsidenter uden åremålsbegrænsning har været en del af demokratidebatten helt fra uafhængighedens første dage, og dermed har den også været undergivet de skiftende konjunkturer, der har præget forholdet mellem Afrika og Vesten.

På det seneste har Ugandas præsident, Yoweri Museveni, sat den reaktion i relief ved at henvise til Obamas efterfølger: "Museveni calls for 'Trump Therapi' for

Holger Bernt Hansen er professor emeritus, cand.theol. og dr.phil. Han var i 13 år leder af Center for Afrikastudier under Københavns Universitet.

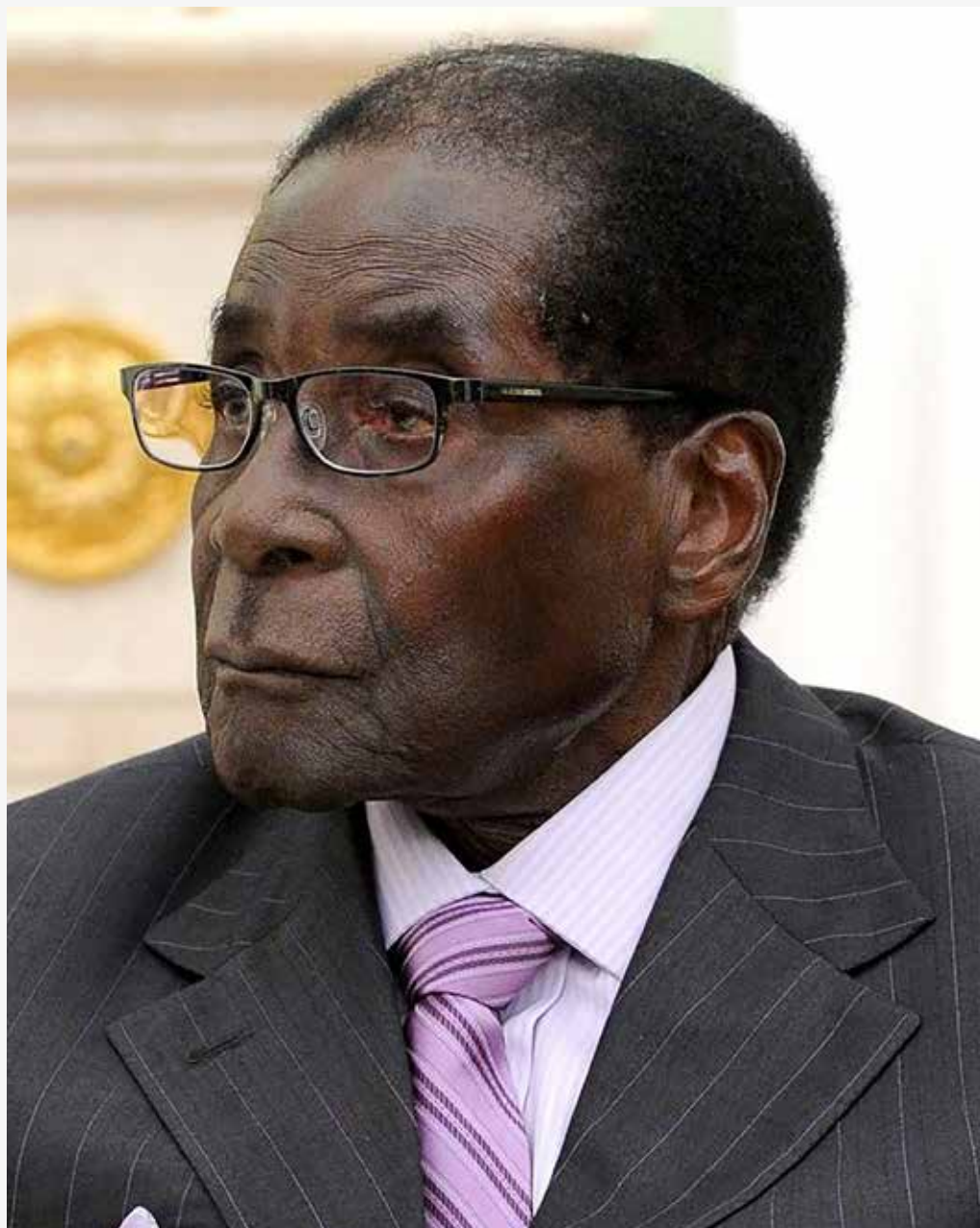


FOTO: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) via Wikimedia Commons

Robert Mugabe anno 2015

Liberals in the West” (overskrift i den kenyanske avis *Daily Nation* 20-02-17).

Problematikken om præsidenter uden åremålsbegrænsning har været en del af demokratidebatten helt fra uafhængighedens første dage, og dermed har den også været undergivet de skiftende konjunkturer, der har præget forholdet mellem Afrika og Vesten. Der bliver dog kun plads til at trække nogle generelle linjer frem fra forløbet uden mulighed for at dvæle ved de mange varianter, som Afrika er så rigt på. Afrika er ikke ét land, men består af 54 lande med forskellige potentialer for demokratisk udvikling. Med et udtryk hentet fra Europa kan Afrika betegnes som et kontinent i flere hastigheder også på demokratiseringens område.

### Uafhængighedens første fase

Da uafhængighedsbølgen rullede ind over Afrika i 1960'erne, var det et hovedpunkt for de udgående kolonimagter, at de nye stater blev forankret i demokratiske principper, hvilket i praksis betød Westminster-modellen. Det viste sig dog hurtigt, at en sådan importeret demokratimodel ikke svarede til den virkelighed, som fandtes i de nye, meget uhomogene stater.

Flerpartisystemet viste sig funktions-svagt, da de politiske partier blev fanget af stærke etniske modsætninger og ofte udviklede sig til etnisk baserede interessegrupper. Der udviklede sig et stærkt centraliseret politisk system, der behøvede en stærk præsident, som var løftet over forfatningsmæssige begrænsninger med hensyn til varighed, og som kunne operere uden om de kontrolfunktioner, som parlament og domstole normalt varetager.

Det gav plads for hæren med dens monopol på magtmidler. Kort efter uafhængigheden blev hæren i stigende grad trukket ind på den politiske arena som garant

og instrument for den siddende præsident. Skridtet til selv at tage magten blev meget kort, specielt når man derved kunne sikre sig større andele af de sparsomme goder. Specielt i Vestafrika kom det til en række militærkup, hvorefter lederen blev indsat som præsident, indtil næste kup forfremmede en ny person fra egne rækker. Det er fra denne periode, at traditionen med det stærke præsidentembede stammer – løftet over forfatningsmæssige begrænsninger og med militæret som garant og instrument for regimet. Og det er startpunktet for de senere så kendte langtidspresidenter Blaise Compaoré i Burkina Faso og Yahya Jammeh i Gambia.

Senere i perioden dukkede der i det sydlige Afrika en anden type præsidenter op, der hentede deres legitimitet fra befrielsesbevægelsens kamp for uafhængighed. Der opstod et ideologisk defineret præsidentembede, der begrunder et tidsubegrænset monopol på magten og udelukker enhver tale om regimeskifte. Zimbabwes Robert Mugabe og Angolas dos Santos er protyper på denne kategori.

Når langtidspresidenterne kunne bruge og ofte misbruge magten for egen vindings skyld, var årsagen det råderum, som den kolde krig skabte. Den nedskalerede Vestens krav om demokratiske spilleregler, alt imens de to rivaliserende stormagter i Afrika udspillede en slags stedfortræderkrig, der muliggjorde, at de afrikanske præsidenter kunne indgå undertiden ganske bizarre alliancer med hver sin stormagt.

Et af de mest kendte eksempler er præsident Mobutu i det daværende Zaire (nu Den Demokratiske Republik Congo), der for høj betaling og garanti for sikkerhed i embedet sikrede USA landets rige naturressourcer. Derfor får den kolde krigs ophør vidtrækkende betydning for Afrika og markerer starten på en ny æra.

## Den anden befrielse

Fremkomsten af en liberal verdensorden efter den kolde krig, undertiden benævnt en demokratisk verdensorden, skabte nye rammer for Vestens demokratiseringsprojekt i Afrika. Bistanden til Afrika blev ud over et økonomisk reformprogram fokuseret på treklangen demokrati, god regeringsførelse og menneskerettigheder. For at skabe realistiske omgivelser for demokratiseringsprocessen arbejdede man på at erstatte den statslige struktur, som havde udviklet sig i den første uafhængighedsperiode, med et nyt grundlag, der indebar en reduktion af den overdimensionerede stat og plads til både den private sektor og civilsamfundet.

Parallelt hermed var Afrika selv moden til et opgør med den hidtidige udvikling. Som udtrykket 'second liberation' markant understreger, var man indstillet på et opgør med de magtstrukturer, der havde udviklet sig, og specielt med den misbrug af magt, som de langtidssiddende præsidenter hjulpet af hæren havde gjort sig skyld i. Reformprocessen i 1990'erne blev ikke mindst drevet frem af en ny generation af afrikanske ledere: Meles Zenawi (Etiopien), Yoweri Museveni (Uganda) og Paul Kagame (Rwanda).

Centralt blandt reformerne stod udarbejdelsen af nye forfatninger, der skulle sikre parlamentarismen baseret på et flerpartisystem, garantere de almindelige rettigheder og sikre uafhængige institutioner, specielt domstole. I lyset af fortidens misbrug blev tre ting afgørende for at sikre den demokratiske orden. For det første lovfæstedes regelmæssige valg administreret af en uafhængig valgkommission. For det andet søgte man at definere militærets rolle som værende at tjene den til enhver tid siddende regering uden at kunne optræde i en politisk rolle. Og ikke mindst

for det tredje fastlagde man valgperiodens længde og begrænsede antallet af præsidentterminer til to.

Netop disse tre punkter bliver afgørende både for omsætningen af de demokratiske principper til praksis, og ikke mindst bliver de af såvel afrikanerne som Vesten benyttet som kriterier for at måle fremskridt eller tilbageskridt på den demokratiske skala.



**Bistanden til Afrika blev ud over et økonomisk reformprogram fokuseret på treklangen demokrati, god regeringsførelse og menneskerettigheder.**

Sammenfattende kan man som et varigt resultat af 'den anden befrielse' fremhæve to ting. For det første skal Afrikas fremtidige udvikling baseres på demokratiske værdier og principper. Den politiske magt udgår fra folket, hvilket kommer til udtryk gennem regelmæssige valg. Derfor bliver valg det vigtigste omdrejningspunkt i den fremtidige politiske udvikling.

For det andet bliver det demokratiske grundlag så at sige lovfæstet i Den Afrikanske Unions (AU) charter fra 2001. Heri fastslås, at valg skal respekteres, og at regeringsskifter skal ske på et forfatningsmæssigt grundlag. Militærkup bliver således udelukket. I sådanne tilfælde og i det hele taget ved forfatningsstridig adfærd er første sanktion, at vedkommende stat suspenderes fra AU.

Yderligere kan sanktionen udvides til militær intervention, hvilket må betragtes som et vidtgående skridt, da det bryder med reglen om ikke-indblanding i et lands indre anliggender. At dette ikke blot er en teoretisk mulighed, er begivenhederne i Gambia i januar 2017 et eksempel på.



På den anden side er der klare begrænsninger i AU's muligheder for at korrigere den demokratiske kurs. Det er især påfaldende, at der i chartret ikke tages stilling til princippet om præsidentembedets begrænsning til to terminer. Derfor kommer der ingen reaktion, når reglen sættes ud af kraft gennem forfatningsændringer. Tværtimod. Den kendsgerning, at 14 af de præsidenter, der underskrev chartret i 2001, stadig sidder i embedet i 2017, bekræfter, at det er op til de enkelte lande at indføre og administrere to-terminsreglen.

I den videre drøftelse må det derfor lægges til grund, at der er forskel på at vedkende sig demokratiske principper som overordnet grundlag for udviklingen, hvilket Afrika har gjort i modsætning til andre dele af verden, og den demokrati-model og demokratiske praksis, som man vælger ved den konkrete indretning af sit demokrati.

### **Fremgang for to-terminsreglen**

Fra såvel vestlige donorer som fra indflydelsesrige afrikanske ledere lå der en stærk opfordring til at indføre to-terminsreglen som den bedste vej til et velfungerende demokrati. Denne opfordring prellede naturligvis af på de såkaldte 'dinosaurer', hvad enten de var rundet af militæret eller befrielsesbevægelsen. Det længste, de strakte sig, var at indføre valg som en demokratisk fernis, men med en indbygget sikring af resultatet, om nødvendigt med militærets hjælp, således at systemet kunne fortsætte som hidtil – enkelte har ikke været fremmede for at antyde på livstid. På den anden side er det også denne kategori, der er mest sårbar, når forandringer sætter ind.

Den generelle tendens er, at to-terminsreglen medtages under de talrige forfatningsændringer, der sker i løbet af

1990'erne, og at den i stigende grad efterleves. Det gælder i Østafrika først og fremmest Tanzania efterfulgt af Kenya. men tyngepunktet findes i Vestafrika anført af lande som Ghana og Nigeria. Afgørende er, at valgresultatet respekteres, nogle gange via domstolene. Det gælder også i de tilfælde, hvor udfaldet medfører et regimeskifte, som det for nyligt var tilfældet i netop Nigeria og Ghana. Den samme opslutning om to-terminsbegrænsningen ses også i lande, som nyligt er kommet ud af diverse kriser, eksempelvis Liberia, Elfenbenskysten, Burkina Faso og Senegal.

Gruppen af lande på positivlisten står dog over for en udfordring, der vokser sig stærkere, og som især viser sig, når valgresultatet bliver et tæt løb. For det første bliver penge og køb af stemmer, baseret på en stigende korrupsion, mere reglen end undtagelsen. Dette leder for det andet til en stigende usikkerhed om valghandlingens forskellige faser lige fra udarbejdelsen af valglister over selve afstemningen til optællingen af stemmer. Der er generelt tale om en voksende mistillid ikke mindst i kølvandet på brugen af elektroniske hjælpemidler, som åbner for subtile og sofistikerede metoder til manipulation, som selv erfarne valgobservatører har vanskeligt ved at gennemskue.

### **Tilbageslag for to-terminsreglen**

Debatten om de langtidssiddende præsidenter har fået en fornyet aktualitet fra de tilfælde, hvor stater ligefrem har ophævet to-terminsbegrænsningen. Det gælder Uganda, Rwanda og i nogen grad Etiopien, netop de tre lande, hvis præsidenter var bannerførere under 'den anden befrielse'.

Ugandas case er særlig interessant, fordi den peger på de vestlige donorerers mind-

skede indflydelse. I den nye forfatning fra 1996 indførtes to-terminsbegrænsningen som en selvfølge, men donorerne måtte modvilligt acceptere, at politiske partier blev suspenderet, og at man i stedet fik et 'no party system' med guerillabevægelsen som den altomfattende struktur.

Da præsident Museveni nærmede sig udløbet af sin anden periode, startede en kampagne for at ophæve begrænsningen, idet præsidenten endnu ikke havde fuldført sin mission og i øvrigt var garant for freden i det splittede land. Donorerne gik stærkt imod, men prioriterede i situationen indførelse af et flerparti system. Det udtalte kompromis blev, at begge parter blev tilgodeset ved forfatningsændringen.



**Øget kontrol og indskrænkning i udøvelsen af almindelige rettigheder vinder frem. Det gælder pressefriheden og forsamlingsfriheden, ikke mindst retten til at mødes og demonstrere.**

Museveni er nu nået til sin femte valgperiode, der startede i maj 2016. Suppleret med erfaringer fra Rwanda, som på tilsvarende vis har ophævet begrænsningen af præsidentielle terminer, er tiden inde til både at se på de faktorer, der muliggør fremvæksten af et sådant altdominerende præsidentembede, og at identificere de ændrede konjunkturer, der giver plads til en sådan udvikling.

Hvad det første angår, har tre faktorer vist sig afgørende:

- Det allerede nævnte misbrug af valg udvikles nærmest til perfektion under brug af forskellige slags repressive metoder. Det har fået sudanesiske Mo Ibrahim, der er kendt for sin pionerindsats for at fremme demokratiet i Afrika,

til i sin rapport for 2016 om 'demokratiets sande tilstand' at sammenligne nutidens autoritære præsidenter med den forudgående generation: hvor de gamle stjal kassen, stjæler de nuværende valgene.

- Den kontrollerende indflydelse fra institutioner som parlament og domstole svækkes, hvorimod sikkerhedsapparatet udbygges og udstyres med omfattende beføjelser.

- Øget kontrol og indskrænkning i udøvelsen af almindelige rettigheder vinder frem. Det gælder pressefriheden og forsamlingsfriheden, ikke mindst retten til at mødes og demonstrere. Det har konsekvenser for politisk aktivitet i almindelighed og især for oppositionspartiernes arbejdsmuligheder. Et nyt, men ikke overraskende middel, der i stigende grad tages i anvendelse, er lukning af netadgang og af mobiltelefonsystemet. Begrundelsen for disse indskrænkninger anføres ofte at være frygten for uro og optøjer, men bag ligger en markant udvidelse af uro-begrebet. Dertil kommer, at nogle lande anfører terrortruslen som begrundelse.

Disse tre faktorer ses ikke kun i lande, hvor 'third term'-problematikken er aktuelt; der er tale om en generel tendens i varierende udformning på store dele af kontinentet. Dette leder til at se nærmere på de konjunkturer, som betinger disse ændringer i den demokratiske udvikling og åbner for en genkomst af langtidspresidenter.

### **Ændrede konjunkturer**

Idegrundlag og prioriteringer har ændret sig gennem de senere år og begynder at få en effekt både i Vesten og i Afrika. Bistanden er ved at tabe sin betydning som pressions- og sanktionsmiddel. Såvel

de såkaldte remitter som de direkte investeringer overstiger hver for sig ulandsbistanden, og den har ikke længere en 'gidselværdi', som det er blevet udtrykt fra afrikansk hold. Ej heller vejer Vestens demokratiske stemme lige så stærkt som tidligere. Afrika noterer sig inkonsistens i



**Såvel de såkaldte remitter som de direkte investeringer overstiger hver for sig ulandsbistanden, og den har ikke længere en 'gidselværdi', som det er blevet udtrykt fra afrikansk hold.**

den vestlige praktisering af det liberale demokrati og mærker helt konkret den ændrede prioritering i samarbejdet i forlængelse af opprioriteringen af migrations-, sikkerheds- og terrordagsordenen.

Generelt kan ændringerne i Vestens holdninger og ageren sammenfattes ved brug af en skala, der i den ene ende som startpunkt har værdier og i den anden ende egeninteresser. Vesten har flyttet sig på skalaen og befinder sig nu langt tættere på egeninteresser uden endnu at have fundet et nyt balancepunkt. Derfor kommer det undertiden til udbrud og reaktioner, som bærer præg af det gamle værdigrundlag, hvilket ikke fremmer den gensidige tillid og den nye form for samarbejde, som er påkrævet.

Men man bør fra Vestens side ikke negligere, at der i Afrika er en udbredt mistillid til Vestens motiver og handlinger. Museveni har med sin karakteristiske sprogbrug givet udtryk for denne stemning i en nylig blok: "...by the Western Liberals trying to impose all their views and values on everybody in the World, they generate not convergence but divergence and even conflict". Denne reaktion er båret af den kendsgerning,

at Afrika har fået et alternativ til Vesten gennem de nye vækstøkonomiers indtog, i særlig grad Kina. De har bidraget til imponerende økonomiske vækstrater i en række lande. Samtidig er der tale om et samarbejde, som ikke inkluderer betingelser om demokrati og overholdelse af rettigheder.

De mange kontakter med Asien, har rejst tvivl om en af de helt afgørende præmisser for Vestens indsats i Afrika: den direkte forbindelse mellem demokrati og udvikling. Dette kan også formuleres som et dilemma mellem en demokratisk dagsorden og en udviklingsdagsorden.

Rwanda og Etiopien har med stor effekt behårdt prioriteret udviklingsdagsordenen med henvisning til behovet for hurtig genopbygning efter kriseår, hvilket har stillet vestlige donorer over for store udfordringer, som ikke altid har været håndteret med passende smidighed. Den samme prioritering af udviklingsdagsordenen er ved at brede sig til lande, som fortsat respekterer regelmæssige nyvalg til præsidentposten. Henvisninger til demokratiske rettigheder må ikke stille sig i vejen for den udvikling, som en nyvalgt præsident under valgkampen har lovet befolkningen, uanset at det giver under-skud på den demokratiske konto.

Netop håndteringen af den afrikanske prioritering mellem de to dagsordener er Vestens store, aktuelle udfordring.

### **'Africa Uprising'**

Hverken presset fra Vesten eller initiativer fra afrikansk hold ser således ud til at kunne løse op for den fastfrysning, der for øjeblikket er mærkbar for demokratiet i Afrika. Det flytter imidlertid fokus til den interne udvikling i Afrika, hvorfra et nyt pres for forandring er på vej - nog-

le går så vidt som at tale om 'den tredje befrielse'. Nylige begivenheder i Burkina Faso og Gambia bekræfter, at en folkelig reaktion er ved at vinde frem

Da Blaise Compaoré i 2014 efter 27 år som Burkina Fasos præsident endnu en gang ville bryde terminsbegrænsningen for at fortsætte i en ny periode, kom det i parlamentet til alvorlig uro, som blev nedkæmpet af præsidentens specielle garde. Senere kaldte oppositionen folk på gaderne, og for første gang så man tusinder af mennesker trodse truslen om hærens indgriben og gå i demonstration for at få gennemført et regulært præsidentvalg.

Lige så bemærkelsesværdigt er det, at den ordinære hær støttede de demonstrerendes krav om forandring. Blaise Compaoré måtte gå i landflygtighed, og med støtte fra AU og ikke mindst fra den regionale samarbejdsorganisation Economic Community Of West African States (ECOWAS) blev terminsbegrænsningen genindført og nyvalg afholdt.

Ud over hærens svigt af præsidenten og alliancen med de demonstrerende er det bemærkelsesværdigt, at folk trods truslen om styrets voldelige indgriben gav så masstivt udtryk for deres utilfredshed og krav om forandring. For første gang så man en markant folkelig protest, som stillede en langtidspræsident til regnskab: hvad havde han udrettet gennem sine mange år, som begrundede genvalg; han havde fremmet en korrupsionskultur, der forgyldte magtens indercirkel; og ikke mindst bestred man det ejerskab til præsidentembedet, som han lagde for dagen ved at kræve en ny periode.

En lignende folkelig reaktion kom, da Gambias præsident gennem 22 år, Yahya Jammeh, indstillede sig selv til en ny periode. Ved præsidentvalget i december 2016 mødte folk trods skræmmekampag-

ner op i stort tal ved afstemningsstederne, og trods alle bestræbelser for at sikre det forudbestemte resultat blev den samlede oppositions kandidat valgt som ny præsident. Da Jammeh ikke accepterede resultatet, men ønskede en ekstra chance gennem et nyvalg, udtrykte AU nok misbilligelse, men det var ECOWAS, som gennem en bemærkelsesværdig håndfast indsats løste krisen. Medlemslandenes præsidenter, der selv er blevet valgt i overensstemmelse med to-terminsreglen, krævede, at valgresultatet blev respekteret, og de bakkede deres ultimatum op ved at sende en militær styrke ind i Gambia.



**Men med forskellige udtryksformer er der rundt om i Afrika et stigende krav om forandring og ikke mindst en voksende utilfredshed mod præsidenternes måde at forvalte magten på**

Ikke blot var der opbakning til den folkelige protest, der fandt udtryk ved valget, men ECOWAS viste en handlekraft til at sikre overholdelse af demokratiske spilleregler, som AU og ECOWAS' parallelororganisation i Østafrika ikke udviste i den tilsvarende situation i Burundi, hvor overtrædelse af to-terminsreglen har bragt landet ud i en ødelæggende, folkemordslignende krise.

Forklaringen er, at i Gambias tilfælde var beslutningstagerne alene de vestafrikanske præsidenter med deres demokratiske 'credentials', mens blokeringen i tilfældet Burundi kommer fra præsidenter, der selv har ophævet to-terminsbegrænsningen eller aldrig anerkendt den.

I de to nævnte tilfælde er det helt klart de folkelige protester mod præsidenternes underkendelse af demokratiske spil-

leregler, der har vejet tungt i beslutningen om at handle, selv om også andre motiver har spillet en rolle. Men med forskellige udtryksformer er der rundt om i Afrika et stigende krav om forandring og ikke mindst en voksende utilfredshed mod præsidenternes måde at forvalte magten på. Selv med risiko for fængslinger og hårdhændet behandling af de stadig mere nærværende sikkerhedsstyrker vover folk at gå på gaderne. Denne folkelige reaktion har fået betegnelsen 'Africa Uprising', og den tolkes undertiden som udtryk for, at Afrika er moden til 'den tredje befrielse'.

### Fremtidens udfordring

Denne folkelige protest, som næppe kan kaldes en bevægelse, er ikke et kortvarigt fænomen og ej heller, som det undertiden hævdes, alene båret af en middelklasse, der er ledende i overgangen til demokrati. Den er også båret af fattigere og mere marginaliserede dele af befolkningen, og den har sit udspring i de markante ændringer, der finder sted i de afrikanske samfund i disse år. Pladsen tillader kun at nævne tre væsentlige og sammenhængende elementer i denne forandringsproces:

- Den hastigt voksende urbanisering, der samler mange mennesker på et begrænset område og muliggør nye gruppe- og fællesskabsdannelse.
- Befolkningsvækstens eksplosive karakter med en ungdomsgeneration, som udgør 60 pct. af befolkningen under 25 år, og som er rimeligt veluddannet, men i høj grad uden job.
- Eksplosionen i brugen af elektroniske midler med adgang til internet og ikke mindst mobiltelefoner. Her er der tale om en forandringskraft af revolutionær karakter, som er med til at skabe en helt ny situation. Der er tale om et væsentligt middel til at mobilisere befolkningen, især de

unge. Men ikke mindst opstår der hos folk en bevidsthed om deres egen undertrykkelse og i forlængelse heraf tilsvarende store forventninger til en bedre fremtid.

Disse forandringer indefra får uvægerligt en politisk betydning, som eksemplerne fra Burkina Faso og Gambia viser. Men de folkelige protester skal ikke kun måles på grundlag af deres resultater. Der er tale om folkelige reaktioner uden egentligt lederskab og uden bestemte programpunkter. De er båret af kravet om forandring og af en bevidsthed om, at det er nødvendigt at være aktive og reagere mod, hvad der kan karakteriseres som 'African states, captured by elites and dependant on violence'. Opgøret er mere mod det aktuelle misbrug af magt end for langsigtede demokratiske mål.

Magthaverne har reageret på to måder. På den ene side er det karakteristisk, at ved de seneste valgkampagner har løfter om bekæmpelse af korruption været fremtrædende, uden at der dog efterfølgende med få undtagelser er vist stor handlekraft. På den anden side er der sket en yderligere begrænsning af forskellige rettigheder og en forstærket brug af voldelige midler, alt imens der lukkes af for adgang til net og mobilsystem.

Den faktor, der bliver helt afgørende for den fremtidige udvikling, er den store ungdomsgeneration uden job og uden mange fremtidsudsigter. Den kan enten blive en trækraft for kontinentets udvikling i almindelighed og blive centrale aktører i opgøret mod de enevældige præsidenters magtudøvelse, eller den kan være kilde til ustabilitet og mere vold.

Fra lederside tales der meget om det første, men i praksis gøres der mest for det sidste. Ved de seneste valg har grupper af unge været aktive hyret af de politiske ledere fra såvel regering som opposition. De

bruges til at true vælgere til at stemme rigtigt, og de er klar til at gå i aktion og skabe uro, hvis resultatet falder 'forkert' ud. Der er tale om en slags militsdannelse, som øger tendensen til militarisering af det politiske liv i Afrika. Regeringspartiets etablering af et system med 'Crime Preventer' rundt om i Uganda under valget i 2016 tjener blot som et enkelt eksempel.

### **Quid novi ex Africa?**

Dette klassiske spørgsmål besvares oftest med, at der altid er nyt fra Afrika. Med fokus på præsidentperioder bliver det en blanding af gode og dårlige nyheder om fremskridt og tilbageslag. Afrika befinder

sig i en overgangsfase på en række områder, hvor det endnu ikke er klart, hvordan udfaldet vil blive. Det gælder ikke mindst på demokratiets område, hvor forskellige former efterprøves i bestræbelserne for at udvikle den model, som passer til afrikanske realiteter præget af samfund under forandring.

Denne proces sker i samspil med en ny verdensorden under udvikling, hvor Afrika skal finde sin plads. Og den sker under indflydelse af ændringer i det værdi- og normsæt, som hidtil har været gældende i forholdet mellem Afrika og Vesten.

○ ○ ○

# Trump Country

Af Sten Rynning & Christilla Roederer-Rynning

**The talk of the town her i Washington DC har været, om præsidentem vil holde i alle fire år, som han er valgt til. Det er et spørgsmål, som selvsagt kun opstår, fordi Trump som ny nationalistisk bannerfører skaber stor ængstelse. Men vi kan lige så godt vænne os til ham, for han sidder sine fire år ud. Det er muligt, at eksplosive afsløringer i sagen om forholdet mellem Trump og Rusland dukker op, og så er alt muligt. Men i fraværet heraf, så har vi godt og vel fire år til at forstå, hvorfor amerikansk nationalisme har fået vind i sejlene, og hvad Trump kan bruge det til.**

Helt i tråd med nationalismens logik appellerer Trump til 'folket' – nationen – og ikke mindst nationens marginaliserede, som skal have deres job og stolthed tilbage.

Trump er nationalistisk og i modsætning til USA's rolle som leder af en international orden. Hvad der nu vil ske, er et godt spørgsmål. Måske vil Trump rykke grundlaget for Vesten væk, og den liberale orden vil falde. Men det er ikke sik-

kert, at Trump vil udleve den rene og i sidste ende destruktive nationalisme. Og det er slet ikke sikkert, at han kan, for det er komplekst at styre et land som USA, og det internationale samfund har også en stemme.

## Trumps mærkværdige hold

Vi begynder artiklen med en status på Trumps hold i Washington. Det er broget og vidner om en præsident, som ikke kan bero sig på sin evne til at lave vanlige politiske løsninger. Der må være en anden kilde til energi. Denne vender vi os mod i andet afsnit, hvor vi ser på populisme i amerikansk politik og historie. Dernæst vender vi os mod to arenaer, hvor Trump skal balancere energi og holdspil for at skabe forandring – dels i Nordamerika, dels bredere internationalt. Konklusionen er, at Trump vil få det svært og vil falde tilbage på sine populistiske, symbolske dyder. Han vil blive 'the campaigning president', og formentlig vil han efter fire år erklære sin sejr og undlade at stille op til genvalg.

Noget af det mest slående ved at følge

---

Sten Rynning, professor, og Christilla Roederer-Rynning, lektor, Syddansk Universitet, er i foråret 2017 på forskningsophold på American University, Washington DC. Sten Rynning takker de fonde, som har finansieret hans forskningsophold i USA: Fulbright Commission, Forskningsrådet for Samfund og Erhverv, Ragna Rask-Nielsen Grundforskningsfond og Torben og Alice Frimodts Fond.

---



FOTO: Chris Van Es/Newsart

---

Donald Trump

BAGGRUND



Trump vil få det svært og vil falde tilbage på sine populistiske, symbolske dyder. Han vil blive 'the campaigning president', og formentlig vil han efter fire år erklære sin sejr og undlade at stille op til genvalg.

Donald Trump som præsident – hvilket i skrivende stund har været ved i 55 dage – er hans næsten komplette mangel på politisk base og erfaring. Med politisk base skal der ikke forstås de mennesker, der stemte på ham, men derimod et netværk af politiske kræfter, der kan træde ind og hjælpe ham med at regere. Det forklarer, hvorfor Trumps administration er så tyndt besat i toppen; hvorfor det Hvide Hus er dybt splittet; og hvorfor Trump har det med at vende sig mod en gruppe mennesker, som typisk er republikansk orienterede, og som har svært ved at sige nej: Generalerne.

Trump har efterhånden alle sine ministre på plads, og blandt dem findes visse erfarne politiske kræfter, skal det dog siges. Tre af dem har erfaring fra Kongressen og har igennem længere tid været på politisk linje med Trump. Det drejer sig om Jeff Sessions, tidligere senator og længe involveret i Trump-kampagnen, som nu er blevet justitsminister; Tom Price, som i Repræsentanternes Hus i Kongressen kæmpede hårdt imod Obamas sygesikring (Affordable Care Act, eller Obama Care), og som er blevet sundhedsminister; og Mike Pompeo, som i 2015 i Kongressen gik hårdt til Hillary Clinton i Benghazi-høringerne, er blevet chef for CIA (som er i anden række i kabinettet).

Dette var den lille kerne af progressive Trump-kræfter med politisk erfaring. Andre ministre har politisk erfaring – som transportminister Elaine Chao og beskæftigelsesminister Alexander Costa – men de har ikke været Trump-figurer. I tillæg vil onde tunger, at Elaine Chao kun fik posten, fordi hendes mand,

Mitch McConnell, er leder af Senatets republikanske flertal.

Flere af de tunge ministre er succesfulde forretningsfolk, som Trump har trukket til Washington. Udenrigsminister Rex Tillerson er en af dem, finansminister Steven Mnuchin en anden, handelsminister Wilbur Ross en tredje. De er dygtige mennesker, men de kender ikke lovgivningsprocessen og det politiske spil, og deres magt vil i høj grad afhænge af, hvor tæt de står på præsidenten.

Rex Tillerson har indtil nu været notorisk usynlig som udenrigsminister, hvilket har affødt en del kritik. Den positive udlægning er, at Tillerson bruger tiden på at opbygge et tæt forhold til præsidenten, så han senere vil blive set som præsidentens foretrukne aktør i udenrigspolitiske forhold. Er det rigtigt, så handler Tillerson klogt, men spørgsmålet er så, hvorfor Trump ikke hurtigere og mere effektivt får sin udenrigsminister i sving.

Hertil kommer, at topledelsen i Tillersons Udenrigsministerium endnu ikke er udnævnt, endsige bekræftet af Senatet. Tillerson udpegede i februar Elliott Abrams til at blive sin næstkommanderende, sin højre hånd, men Trump nedlagde veto grundet Abrams' kritik af Trump i valgkampagnen. Det var en alvorlig miskommunikation mellem de to, og siden har sagen om ministeriets ledelse stået stille.

Kabinettet består også af nogle ministre, som vil kæmpe en kamp mod deres eget ministerium – og disse risikerer at blive kilde til en slags guerillakrig internt i den føderale administration, herunder

med interesseorganisationerne knyttet til den. Det drejer sig dels om Rick Perry, som nu skal lede det Energiministerium, han tidligere ville nedlægge. Perry fremstår dog efterhånden ret pragmatisk, hvilket man dog ikke kan sige om to øvrige ideologer: Betsy DeVos, der som fri-markedsorienteret undervisningsminister vil komme til at kæmpe mod den etablerede sektor; og Scott Pruitt, som i årevis indædt har kæmpet imod den Miljøstyrelse, EPA, som han nu skal lede.

### Sikkerhedsholdet

Endelig er der det militære sikkerheds- hold under Trump: Forsvarsminister Jim Mattis; Homeland Security minister John Kelly; og sikkerhedsrådgiver H. R. McMaster. Alle tre generaler – Mattis og Kelly er pensionerede Marines; McMaster er fra Hæren og stadig i tjeneste.

Ingen af disse var tætte på Trump i valgkampagnen. Mattis og Kelly kender til det politiske spil i Kongressen qua deres optrædener i høringer som repræsentanter for Forsvarsministeriet, men de har ikke tidligere tjent som politisk udnævnte spillere i lovgivningsprocessen. Desuden har hverken Mattis eller Kelly fået udpeget en næstekommanderende og må bero sig på 'hold-overs' fra Obama administrationen.

H. R. McMaster trådte ind som sikkerhedsrådgiver i februar, efter at hans forgænger, også tidligere general, Michael Flynn havde løjet og mistet især vicepræsident Mike Pences tillid, men også præsident Trumps. Flynn var (og er) under stærk mistanke for at have haft tætte forbindelser til Rusland, og det kan undre, at Trump lod stå til i så lang tid, ikke mindst fordi tiden mellem valget i oktober og indsættelse i januar var lang nok til at få et så vigtigt hold som sikkerheds-

holdet på plads. At Trump igen måtte vende sig til den uniformerede verden for at finde en erstatning er sigende. Det er også sigende, at en pensioneret admiral (Bob Harward) først takkede nej, før tjenestegørende McMaster – som nyder meget stor anseelse som en nytænkende general – sagde ja. Havde McMaster sagt nej, lå den fjerde stjerne ikke lige for.

Hermed kommer vi til guerillakrigen i Det Hvide Hus, som står mellem de hid-sige nationalister som politisk rådgiver Steve Bannon og opkomlingen Stephen Miller (som tidligere arbejdede for Jeff Sessions, nuværende justitsminister) og så mainstream-republikaneren Reince Priebus, der er Trumps stabschef, og som under valgkampen styrede det republikanske parti neutralt mellem kandidaterne – hvilket Trump var taknemmelig for. Det er her i Det Hvide Hus, at vi finder kampen mellem passion og eftertænksomhed, og kampen ruller.

Det bemærkelsesværdige er, at Trump virker ude af stand til at skabe orden i dette kaos – ude af stand til at skabe retning. Priebus er gentagne gange blevet rapporteret 'så godt som fyret', men til gavn for eftertænksomheden hænger han fast endnu.

Sagen i Det Hvide Hus er, at for mange mennesker har adgang til præsidenten – som er let at påvirke og derfor nogle gange peger i øst andre gange i vest. Så længe styringen i Det Hvide Hus sejler, vil præsidenten ikke kunne give retning til sine ministre. Og så længe Trump fortsætter sine outrerede tweets – som at beskyldte Obama for lovbrud og kalde ham 'bad (or sick)' – vil han vedblive at skabe forvirring i toppen af sin administration og hele vejen ned.

De enkelte ministre kan selvsagt lede, men det bliver i hver deres retning. Om-

verdenen vil således blive (yderligere) forvirret og kræve opklaring, og præsidenten vil finde yderligere anledning til at mene, at etablisementet er imod ham.

### Populisten Trump

Trump blev som bekendt ikke valgt af etablisementet, men derimod takket være sin populistiske stil og appel. Umiddelbart virker Trump malplaceret. USA har en stærk multikulturel tradition, som i sig selv er et bolværk mod populisme. Til gengæld har Europa – grundet sammenblandingen af nation og stat og også det stærke aristokrati, som har præget europæisk historie – haft en lang tradition for populisme. De mest kendte diktatoriske modeller er fascisme, kommunisme, nazisme. I dag kommer populismen i nye klæder – nationale – men helt i tråd med populismens potentiale for diktatur appellerer de nye populister til 'folket' og fordømmer 'eliterne' i det repræsentative demokrati.

Trump's populistiske appeal er dog ikke 'made in Europe', men ganske hjemmegroet. Trumps profil og politiske appel rammer midt ned i klassiske amerikanske debatter om deres republik og politiske institutioner. I hvor høj grad skal demokratiet være indirekte? Hvordan skal repræsentative institutioner og folkelig deltagelse balanceres? Og hvor stærk skal præsidenten og præsidentembedet være?

Populistisk passion var ikke yndet blandt USA's grundlæggere, founding fathers, som skrev den amerikanske forfatning. De vægtlagde formelle begrænsninger og institutionelle balancer, som skulle fremme dialog og ræsonneret politik og beskytte det amerikanske demokrati mod passion og oprør. Det var en liberal vision for, hvordan en central (føderal) stat kunne opbygges og stadig

være ansvarlig over for vælgerbefolkningen.

Denne tradition, denne liberale arv, har været udsat for kritik af folk, som ser den som elitær og en slags liberal aristokratisk model. Ifølge kritikerne gør de amerikanske politiske institutioner politik til en slags tilskuersport, hvor vælgerne bliver passive og uden tro på egen indflydelse. Resultatet er, igen ifølge kritikere, at det politiske system skaber populær frustration og vrede, alt sammen bundet i en følelse af at institutionerne ikke er til for folket men for eliten.



**I dag kommer populismen i nye klæder – nationale – men helt i tråd med populismens potentiale for diktatur appellerer de nye populister til 'folket' og fordømmer 'eliterne' i det repræsentative demokrati.**

Som Walter Russell Mead og andre analytikere og observatører har noteret, så er Trump det seneste skud på stammen af amerikansk populisme. Trump er en ny udgave af det oprør, som Andrew Jackson stod for i det tidlige 19. århundrede, da han var præsident fra 1829 til 1837. I dag pryder Jackson i øvrigt 20 dollar-sedlerne. Jacksons præsidenttid blev et vendepunkt i amerikansk politisk udvikling på den måde, at det skabte en populær og aktivistisk præsidentrolle – og altså en tradition for at skubbe balancen i forfatningens institutioner i retning af populistisk, udøvende magt.

Selvfølger er der forskelle mellem dengang og nu. Jackson vandt sit valg i 1828 stort (han vandt også i 1824, men tabte i sidste ende en afstemning i Repræsentanternes Hus); Trump vandt som bekendt kun et mindretal af de afgiv-

ne stemmer, men et flertal af valgmands-stemmerne. Jackson voksede op under beskedne vilkår og var en militær helt fra krigen mod England i 1812; Trump er privilegeret og har ikke tjent i militæret.

Men lighederne er alligevel markante. De er begge fortalere for (den hvide) arbejderklasse og det tyndt befolkede 'rural America'; de går begge direkte imod gængs liberal politik på stort set alle områder; de er direkte i deres kritik af domstole samt regeringsbureaukratiet; og de peger på 'fremmede' som en trussel mod den amerikanske nation. For Jackson var det indianerne (som han bekriegede og forflyttede til 'Indian Territory'); for Trump er det muslimer.

Man skal efterhånden være godt naiv for at undervurdere Trumps evne til at forfølge denne Jackson-tradition i amerikansk politik. Trump har greb om de traditionelle arbejderklassebastioner, og han har nu kapret den republikanske græsrodsorganisation CPAC, som tidligere var stærkt kritisk over for ham. Hertil kommer, at al den larm, som han genererer med tweets og mærkværdige udtalelser, er et grundelement i hans politiske kommunikation. Jo mere oprørt hans liberale opponenter bliver, jo stærkere får han profileret sit politiske projekt.

På den anden side skal man heller ikke falde for hans appel. I de første par måneder har han ført symbolpolitik – med indvandningsforbud og højesteretsudnævnelse blandt andet, men nu kommer det hårde lovgivningsarbejde, hvor Trump dels kommer til at skade den middelklasse, som har stemt ham ind, dels kun vil få sine projekter gennemført, hvis han forstår at samarbejde med Kongressen.

Når det gælder politisk samarbejde, er Trump en amatør, og selvom Republika-

nerne har flertal, så har de mange politiske varianter, og i tillæg har Demokraterne mulighed især i Senatet for at blokere budgetreformer. Hvis ikke Trump kan dyrke midten i alt dette, så vil hans lovgivning lide skibbrud.

Hertil kommer middelklassen, som Trumps planer for at styrke forsvaret og sikkerhed vil presse markant på pengepungen. Trumps budgetforslag, som blev sendt til Kongressen midt i marts, skærer ned på stort set alt undtagen forsvaret og homeland security. Det står nu ifølge Congressional Budget Office klart, at Trump og Republikanernes oprør mod Obamas sygesikring (Affordable Care) over en årrække vil skubbe 24 millioner mennesker ud af sygesikring og medføre store skattelettelser for de økonomisk privilegerede. I tillæg er Trump endnu ikke kommet i gang med sine planer om skattelettelser for private og erhverv – igen politiske tiltag, der vil presse regeringens evne til at servicere den brede middelklasse, og som uomstrideligt vil gavne de privilegerede.

Trump's populistiske profil vil næppe kunne holde til summen af dette pres på hans kernevælgere. Måske vil han kunne sløre det med sin politiske kommunikation; måske vil han moderere sin kurs. Men faktum er, at hans populistiske vej til magten ikke vil tjene ham lige så godt, når nu han er inde i institutionerne og skal skabe politiske løsninger.

### Nordamerika

Vi ser samme udfordring – manglende evne til at arbejde inden for i modsætning til i opposition til institutioner – i Nordamerika og altså i forholdet mellem USA og dets to naboer, Canada og Mexico. Som europæerne er disse lande rystet af Trumps slogans, 'Putting America First'

og 'Make America Great Again'. Det er en kvalitativ ny stil, for hvor tidligere amerikanske præsidenter også har talt om amerikansk storhed men kun justeret kursen, vil Trump ændre på selve principperne for godt naboskab.

Der gik mindre end en uge efter Trumps indsættelse den 20. januar, før han beordrede føderal finansiering af opførelsen af en mur mod Mexico og nærmest i samme åndedrag erklærede, at han ville genforhandle NAFTA-frihandelsaftalen mellem USA, Mexico og Canada. Disse to ting – NAFTA og muren – hænger sammen, for Trump har set NAFTA-genforhandling som en løftestang for at få Mexico til at betale for muren, enten gennem direkte betalinger eller indførelsen af told på varer fra Mexico.



**Det står nu ifølge Congressional Budget Office klart, at Trump og Republikanernes oprør mod Obamas sygesikring (Affordable Care) over en årrække vil skubbe 24 millioner mennesker ud af sygesikring og medføre store skattelettelser for de økonomisk privilegerede**

Men NAFTA handler om meget mere end muren, og kompleksiteten i traktaten vil givetvis overvælde Trump. Det ligger rimelig klart, at Trump vil sætte spørgsmålstegn ved en række grundelementer i traktaten. Det drejer sig om at skærpe kontrollen med de virksomheder, som eksporterer til USA, om at stramme reglerne for produkters oprindelse, inden de kan eksporteres til USA med NAFTA-præference, og om at svække mekanismen for at afgøre tvister omkring

investeringer og særbehandling, den såkaldte Investor-State Dispute

Trump har noget kørende for sig, ikke mindst det faktum at ISDS-mekanismen er upopulær bredt i det amerikanske politiske miljø. Det gælder også Demokraterne, som traditionelt set er mere lunkne end Republikanerne, når det gælder frihandel. Men det gælder også Republikanerne, hvor mange er enige med Demokraterne i, at ISDS giver multinationale selskaber utilsigtet store privilegier i handelsspørgsmål.

Selv en traditionel frihandelstænketank som Cato Institute har meldt ud, at ISDS-mekanismen er en dårlig idé. Trump kan faktisk også finde opbakning i Europa, hvor ISDS-elementet af CEFTA-frihandelsaftalen med Canada var så omstridt, at det måtte erstattes med et mere politisk styret Investment Court System, ICS. Hvis det lykkes USA og EU at få TTIP-frihandelsaftalen forhandlet på plads – hvilket man kan tvivle på – vil den også bygge på ICS og ikke ISDS.

Tilbage i Amerika er det meget lidt sandsynligt, at Canada vil finde det besværet værd at udfordre Trump på ISDS, og Mexico kan ikke alene.

Men uanset hvor viljestærk Trump er i at sætte en dagsorden for reform, så vil selve reformen kræve en lang og kompleks forhandling med kongressen. Trump kunne unilateralt trække sig ud af TPP, fordi TPP ikke var ratificeret. Men det kan han ikke med NAFTA, som er ratificeret. Der kan han kun agere med Kongressens samtykke. Som alle moderne US-handelsaftaler, er NAFTA nemlig ikke en traktat, men en såkaldt 'congressional-executive agreement', som kun kan ændres i samarbejde mellem den udøvende og den lovgivende magt.

Med Trumps forhold til Kongressen

vil dette sætte Trumps politiske kompromisevner og tålmodighed på prøve. Hans forhandlingspartnere, Mexico og Canada, vil vide, at tiden arbejder for dem. En langtrukken forhandling skaber usikkerhed omkring handel og investeringer og er dermed dårlig for amerikansk økonomi. Trump er under pres for at levere job, og i denne sammenhæng er det værd at bemærke, at den amerikanske centralbank ikke spiller Trumps spil, men hæver renten, fordi den vurderer, at opskruet vækst er uholdbar (vil overophede og skabe inflation).

Endelig vil Trump være under pres fra selve økonomien, som selvom den skaber vækst ikke nødvendigvis skaber arbejdspladser for Trumps kernevælgere af lavt uddannet arbejdskraft. Deres job forsvinder på grund af teknologisk rationalisering, som øger produktiviteten og skaber økonomisk vækst, men også behov for offentlig investering i arbejdsmarkedet i form af efteruddannelse til de arbejdere, der nu er blevet overflødige.

Men den slags offentlige investeringer er ikke en del af Trumps politiske udsyn. Trump har altså sat sig i en slags skruestik i forhold til hjemlige økonomi og naboerne, og det ser ikke bedre ud i den videre verden.

## Udenrigspolitik

Vi ved egentlig meget lidt om Trumps udenrigspolitiske linjer. I slutningen af februar skrev tidligere sikkerhedsrådgiver Zbigniew Brzezinski med Paul Wasserman i *New York Times* meget sigende, at vi har brug for en 'Trump doktrin'. Ikke fordi Brzezinski er på Trumps hold, men fordi han efterlyser en rød tråd i en kaotisk-ledet administration.

På den ene side har Trump udfordret den bestående diplomatiske orden. Han

har antydnet, at Taiwan måske kunne anerkendes; at to-statsløsningen i konflikten mellem Israel og palæstinenserne måske ikke er en løsning; at NATO er en anakronisme; at Rusland er en partner; at EU er ligeegyldig og kunne forsvinde; og at Iran skal konfronteres.

På den anden side har han korrigeret kurs på alle disse punkter, nogle gange ved egen hånd, nogle gange ved ikke at modsige sine ministre eksempelvis forsvarsminister Mattis og FN-ambassadør Nikki Haley, som henholdsvis har beroliget allierede og Israel og palæstinenserne. Der er altså et uforløst og usikkert potentiale for udenrigspolitisk revolution i Trump.

En tendens er dog klar nok, og den er, at Trump gerne vil relatere sig til de store magter i det internationale samfund.

Det gælder Kina, som Trump har et dårligt øje til; og det gælder Rusland, som han har et godt øje til. I begge tilfælde vil dette direkte engagement vække stærk bekymring hos USA's allierede. I Asien vil Kinas naboer Japan, Sydkorea og Taiwan, som er allieret med USA, se med gru på, at USA-Kina forholdet varmer op til konflikt, fordi de ligger i skudlinjen.

Disse allierede har brug for stabilitet og langvarig inddæmning af Kina, som bygger på USA's vedvarende engagement i regionen. Trump har ikke bare udfordret stabiliteten; han har også sat spørgsmålstegn ved det langvarige engagement ved at trække USA ud af handelsaftalen Trans-Pacific Partnership (TPP), som præsident Obama med besvær fik halet i land.

Samme mønster ser vi i Europa. De varme følere til Rusland har kastet USA's allierede ud i en krise, igen fordi stormagtsrelationen vil gå ud over dem. Et



Vi skal forvente slinger i valsen. Den gode nyhed er, at slinger vil forstyrre og forhindre Trump i at søge store forandringer og altså vil være en slags aparte stabilitet.

varmt forhold til Rusland kunne betyde, at Trumps USA vil forlade NATO – gå offshore – og koncentrere sig om andre dele af verden. De europæiske allierede vil naturligvis ikke gøre denne valgmulighed let for USA. De vil fremhæve de gevinster, de har ved at samarbejde – det kunne være i Mellemøsten, i forhold til kampen mod terrorisme, eller økonomisk – og dermed spille på omkostningerne ved et brud, og de vil gøre det i fællesskab med de kræfter i USA, som har konkluderet, at Rusland manipulerede det amerikanske valg i 2016 og er en alvorlig trussel.

På sæt og vis er Trump i samme situation som Richard Nixon, som tiltrådte som præsident i 1969. Nixon var også en slags Jacksonian præsident, som ville udenrigspolitisk forandring (ikke mindst ud af Vietnam) og stormagtsdialog (hvilket 'åbnede' Kina). Nixon var ikke blind over for sine allieredes behov—fx ville han fokusere USA's militære magt i Europa – men han fik dem ikke rigtig med sig. Japan, Sydkorea og ikke mindst Taiwan var stærkt bekymrede for USA's nye kærlighed for deres regionale rival, Kina, og de europæiske allierede blev aldrig overbeviste om, at Nixons afspændingspolitik ville dem og ikke bare USA og Sovjetunionen det godt.

Det slående er, at Nixon og hans rådgiver Henry Kissinger – to uomstrideligt udenrigspolitiske begavelse – fandt denne øvelse svær. Når det gælder Trump, er udfordringen lige så stor, men begavelsen meget mindre.

Det er næsten helt givet, at Trump

overvurderer sin mulighed for at skabe partnerskab med Rusland og undervurderer sine allieredes evne til at bremse hans planer. I Rusland må præsident Putin og hans rådgivere have svært ved at se holdbarheden i et partnerskab med Trump. Hvis de nærmer sig til ham, så er det ikke for at skabe en ny sikkerhedsarkitektur, men for at udnytte at Trump-vinduet står åbent.

De allierede kan i mellemtiden engagere de væsentlige dele af det amerikanske politiske miljø, der ser Rusland som en trussel. Det gælder store dele af Kongressen og også det amerikanske forsvar.

I Asien vil Kina helt givet spille på den lange bane. De har intet at vinde ved en krig med USA; de vil i stedet kanalisere politiske spændinger mellem USA og Kina ind i regional politik og puste til den nationalisme, som går imod USA. Filippinerne er et godt eksempel herpå.

Hvad enten det er i Europa eller Asien, har Trump brug for en velovervejet plan for, hvordan USA kan søge dialog med Rusland og Kina og samtidig holde vennerne tæt til sig – om ikke fordi han kan lide vennerne, så fordi vennerne i regionen er et grundelement, der fører Rusland og Kina til bordet.

En sådan plan er ikke i sigte. Vi skal forvente slinger i valsen. Den gode nyhed er, at slinger vil forstyrre og forhindre Trump i at søge store forandringer og altså vil være en slags aparte stabilitet. Den dårlige nyhed er, at vi må leve med, at det er svært forudsigeligt, hvad Trump vil gøre, den dag den store krise indfinder sig, og han skal træffe de vigtige beslutninger.

## Trump får det svært

Det er svært at skrive en konklusion om et 'moving target' som præsident Trump. Summen af ovenstående er dog, at han vil få det svært. Han mangler politisk erfaring og forbindelser, og hans temperament er i modsætning til det langsomme og tålmodige arbejde, som hjemlig lovgivning og internationale forhandlinger kræver. Trump er på sæt og vis en rendyrket populist, som strider mod institutioner og appellerer til folkets vrede og frustrationer. Han er stærk på symbolpolitik og politisk kommunikation men ikke til spillet i Washington og internationalt. Og selv om man er nok så meget imod det 'gamle' Washington - en 'sump som skal drænes' - så er landets føderale infrastruktur nu en gang sådan, at det er fra Washington, at lederskabet skal udgå.



**Trump passer fortrinligt på det, som Winston Churchill engang sagde om USA: "a bull who carries his own chinashop with him".**

Vores konklusion er også, at Trump ikke skal afvises som en klovn, men indskrives og forstås som en populistisk reaktion på nogle centraliserende grundtræk i det amerikanske politiske system. Der er dele af USA, som ikke har det godt, og der er mange dele af USA, som synes,

at Washington er fjernt og irrelevant. I et så stort land som USA er der bare afstand, og afstand skaber tilskuere til snarere end deltagere i den politiske proces.

Trump har fanget dette og på dygtig vis. På sigt kan man håbe, at Trump-effekten er, at de politiske institutioner bliver mere responsive over for de pressede amerikanere, som har stemt Trump ind i Det Hvide Hus.

Tilbage står så det faktum, at forandringen er fyldt med risici for ulykker. Trump passer fortrinligt på det, som Winston Churchill engang sagde om USA: "a bull who carries his own chinashop with him"—en tyr som bærer rundt på sin egen glasbutik.

Trumps de facto elitære økonomiske politik kan let skabe yderligere vrede, yderligere populisme. Fremtiden er en delikat balance. Men vores vurdering er trods alt, at institutionerne er stærkere end Trump, som vil blive slidt. Han vil derfor sandsynligvis ende med at gøre det, han er god til - føre kampagne. Han vil tematisere, provokere og symbolisere for at sole sig i sine tilhængeres begejstring.

Mon ikke om små fire år at Trump vil trække sig tilbage til Mar-a-Lago i Florida og overlade det til vicepræsident Mike Pence at føre revolutionen videre?





# Når politisk kontrol forringer forsvaret

Af Henning Sørensen

**Demokratisk kontrol med forsvaret er et nøglebegreb i militærsociologien. Denne videnskabsgren anskuer forsvaret ud fra et nationalt perspektiv og fokuserer på den militære profession, organisation, krigens sociologi og forsvarsplanlægning/strategi. Hvor militærpsykologen hjælper majoren med at styre den menige, og militærpolitologen hjælper Danmark med at styre verden, hjælper militærsociologen samfundet med at styre forsvaret.**

Danske politikeres kontrol med forsvaret har nu nået et kritisk punkt. Den svækker ganske enkelt forsvarets effektivitet og det på alle fem militærsociologiske parametre. Det har politikerne kunnet gøre – stort set ubemærket – fordi militærsociologien er blevet nedprioriteret. Det fremgår af en hurtig optælling af de tre typer militærforskere.

Der er 59 militærpsykologer på Forsvarsakademiet, FAK, én militærsociolog, men nok er over 40 militærpolitologer. Der er 74 forskere på Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS, hovedparten er militærpolitologer. Endelig er der 14 militærpolitologer på Center for Militære Studier, CMS, Københavns Universitet.

Problemet er ikke kun, at man har fravalgt den militærsociologiske forskning, men også at de ca. 100 militærpolitologer undlader at undersøge forsvaret, end-sige kritisere det – og sjældent hinanden indbyrdes. Intet andet vestligt land har så suverænt fravalgt militærsociologisk indsigt, analyse og kritik. Det har mulig-gjort, at politikerne har kunnet forringe forsvarets effektivitet uimodsagt.

## Den militære profession

Det første sted denne overpolitisering af forsvaret har fundet sted er mod den militære profession, altså de soldater og civile der er ansat i forsvaret i et længere livsforløb. Forsvarets personeludvikling over de sidste ca. 50 år viser, at i 1970 var 55.100 mennesker beskæftiget i forsvaret. Officerer, befalingsmænd og kontraktansatte konstabler udgjorde 33 pct., værnepligtige 44 pct. og civilt-ansatte 23 pct. I dag er der 19.900 personer. Nu udgør de professionelle soldater 68 pct., værnepligtige 10 pct. og civilt ansatte 22 pct. Andelen af professionelle soldater i forsvaret er altså mere end fordoblet. Den øgede andel af professionelle soldater nødvendiggøres af de komplekse missioner, vi sender vore soldater ud i.

For godt ti år siden besluttede politi-

---

Henning Sørensen er militærsociolog, ph.d., cand.mag. og cand.scient.pol.



FOTO: U.S. Air Force photo/Senior Airman R. Alex Durbin

---

Den danske regering indgik i 2016 en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, de Radikale og Liberal Alliance om at købe 27 kampfly af typen F-35.

kerne at reducere værnepligtiges uddannelsestid, og ved det seneste forsvarsforlig har de reduceret officersuddannelserne fra tidligere mellem 47-65 måneder til nu blot 28. Disse politiske indgreb vil være uheldige på de civile højere læreanstalter. Man kan ikke halvere uddannelsestiden for et akademisk studie uden at skade professionens effektivitet.

Dertil kommer grundlaget for rekruttering af officerer. Tidligere kom kadetterne ind på officersskolerne fra geleddetjeneste eller civil relevant praksis for militæret. I dag tillades en bachelor i fx teatervidenskab eller litteratur optagelse på officersstudiet. Den rekrutteringsmodel er uhensigtsmæssig for en institution, hvor knap 70 pct. er professionelle soldater.

Ældre officerer vil møde unge kolleger, som må savne den militære professions æresbegreb, etik, korpsånd og broderskabsfølelse. De her nævnte politiske tiltag svækker den militære professions selvforståelse og dermed forsvarets slagmarkseffektivitet.

### Den militære organisation

Det er velkendt, at danske politikere har forringet forsvarets effektivitet økonomisk. I 1970 brugtes 2,4 pct. af BNP til militære formål, i dag 1,2 pct. Som andre offentlige institutioner skal forsaret også spare. Men det er ikke kun sat til at spare, det har oplevet en økonomisk rutsjebanetur fra nedskæring for 2014-2017 med 2,7 mia. kr. efter en forudgående bevilningsforøgelse for 2010-2014 på 3,5 mia. kr. Den slags udsving forringer en professionel planlægning.

Samtidigt hævder forligskredsen af politikere, at indkøb af 27 kampfly til 20 mia. kr. kan holdes inden for det nuværende stramme forsvarsbudget.

Det er ikke muligt. Alligevel stiller regeringen og forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen forsaret i udsigt, at det skal tildeles flere midler. Men det er til at dække de stigende udgifter til PTSD-ve-teraner. Beregninger fra USA indikerer, at udgifterne til psykisk skadede ve-teraner i Danmark vil stige frem til ca. år 2050 og kan komme op på samme niveau som de umiddelbare militære krigs-omkostninger. Krigsindsatsen i Irak kostede 2,5 mia. kr., i Afghanistan 11,5 mia. kr. frem til 2014. Dertil kommer en udviklingshjælp til Afghanistan på 3,5 mia. kr. tillige med over én mia. kr. brugt på troppetransporter samt to mia. kr. for danske soldaters indsats dér efter 2014.



**Med de politiske beslutninger om at udnævne tre hærofficerer lige efter hinanden som FC må de to små blå værn, søværn og flyvevåben, føle sig tilsidesat.**

De betydelige udgifter til internationale missioner har politikerne så yderligere ønsket at sløre. Fra 2012 opgøres udsendelsesudgifterne nu på den måde, at de internationale operationer kun skal belastes med merudgifterne, så som soldaters udstationeringstillæg, forsikringspræmier, etc., mens grundløn udelukkes. Det vanskeliggør sammenligninger over tid, landegrænser og tjenestegrene. Det er en opgørelsesmåde, der er fuldstændig fremmed i andre offentlige virksomheder, og fraværet af sammenligninger svækker også her den militære effektivitet.

Et andet nyligt politisk indgreb i det danske forsvars organisation er proceduren ved valg af forsvarschef (FC). Siden 1945 og frem til 2009 er FC-stillingen – bortset fra få undtagelser – gået på skift mellem de tre værn efter en indstilling

fra topcheferne i forsvaret, en indstilling som politikerne så fulgte. Men med de seneste tre FC-er, også kaldet hærens tre B'er – Bartels, Bartram og Bisserup – er denne topkarriere-procedure ophørt.

Med de politiske beslutninger om at udnævne tre hærofficerer lige efter hinanden som FC må de to små blå værn, søværn og flyvevåben, føle sig tilsidesat. Proceduren indsnævrer også FC's synsvinkel på det samlede forsvar, ligesom den tidligere, brede accept i forsvaret af FC-valget lider herunder; alt sammen noget der svækker den militære effektivitet.

### Civilt-militære relationer

De civilt-militære relationer i 1970'erne – under Vietnamkrigen og efter – var præget af folkelig afstandtagen, grænsende til mistillid. Jeg husker fra min tid som timelærer på Søværnets Officersskole, hvordan søofficerer pendlede i civil for at undgå ubehagelige kommentarer fra medrejsende og til middagsselskaber blot fortalte, at de var offentligt ansatte, ikke professionelle soldater. Politikerne dengang var ikke særligt positive indstillet over for forsvaret. De var stort set kun optaget af forsvarets økonomi og behandling af værnepligtige, der blev set som en gavnlige demokratisk indflydelse på den militære verden.

I dag er holdningen klart mere positiv. Nu fremhæver politikerne vore udsendte soldater og har indstiftet en flagdag den 5. september hvert år til ære for dem. Ja, mere end det. Politikerne, for det kan kun være dem, opfordrer os borgere til 'Støt vore soldater'. Man kan argumentere for, at det er borgerne, der indbyrdes opfordrer hinanden hertil. Men så postuleres, at nogle borgere ikke vil støtte vore soldater. Og det er ikke korrekt. Man kan heller ikke udlede af udsagnet, at det er

soldaterne selv, der beder om støtte. Så havde sloganet lydt 'Støt os soldater'.

Men flere forhold ved opfordringen kan undre: Hvorfor behøver stærke udsendte soldater støtte? Den har de vel fået inden, under og efter udsendelse – af politikerne? Hvorfor skal vore soldater tildeles en fortrinsstilling i forhold til andre offentligt ansatte i politi, beredskab, brandvæsen, hospitaler, osv.? De har da også ret til og behov for støtte. Og hvilken konkret eller moralsk støtte har de udsendte soldater særlig brug for fra os borgere?

Opfordringen virker hul, når man betænker, hvordan politikerne i øvrigt behandler 'vore soldater'. Med den placerer politikerne soldaterne foran sig og går selv i flyverskjul, skulle deres beslutning om at udsende 'vore soldater' til internationale missioner blive kritiseret.

I realiteten har politikerne fået en blanco-check fra befolkningen for sine udsendelsesbeslutninger. Nok giver en sådan 'nul-kritik-check' politikerne 'arbejdsro', men den er skadelig for den demokratiske debat og svækker dansk forsvares slagmarkseffektivitet.

### Krigens sociologi

Typen af internationale missioner, som danske soldater er sendt ud til, har skiftet karakter. I første periode fra 1948 til 1992 deployeredes danske soldater til længerevarende, men lavintensive konflikter ledet af FN. Fra 1992 til 2010 udsendes et betydeligt antal soldater til længerevarende, højintensive krige på Balkan (1992 – 2003, 1999 – 2009), i Irak (2003 – 2007) og Afghanistan (2003 – 2014) først ledet af FN, senere USA.

Men fra omkring 2010 og frem sendes især danske fly- og hærenheder nu til kortere, mindre højintensive konflik-

ter i Irak, Mali, Syrien, Afghanistan. I dag fungerer vore hærstyrker ikke som egentlige kamptropper, men mest som instruktører. Den store forskel for Danmark er ikke kun, at vi siden 1992 er blevet en eksportør af tropper, hvor vi under den kolde krig var importør af troppeforstærkninger fra UK og USA, men nok så meget at strategien bag udsendelsen er gået fra at afveje politiske konsekvenser af mulige militære troppeforstærkninger til at udsende soldater for politisk at 'please' først FN og senere USA.

Dermed fjernes muligheden for at høre den militære ekspertise om, hvor danske styrker bedst gør nytte? Det afgøres alene af politikerne, men igen uden noget afbalanceret input fra anden side.

Hvor dominerende den politiske domi-



**Det var altså ikke den militære indsats under udsendelse, men de 'samtænkningstanker', der lå forud for denne, forskere skulle fokusere på.**

nans er i dag, kommer tydeligt til udtryk i fravalget af informationer om vor militære indsats. Regeringen og det blå flertal har lukket Irakkommissionen. Det har dog med Alternativet vedtaget en 'udredning' af "... baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan ... for at blive klogere på beslutningerne om Danmarks militære engagement". Men bemærk, det er kun 'baggrunden', der skal inddrages og kun ud fra skriftlige, ikke-klassificerede kilder. Altså heller ikke ud fra interviews. Den begrænsede viden der således opnås, reducerer det nødvendige input af 'lessons learned' til skade for den militære effektivitet.

Selv den hidtidige erfaringsopsamling

for Afghanistan, som politikerne har tilladt, tillader ikke den militære profession og befolkningen at blive klogere på vore soldaters militære taktiske operationer. For i kommissariatet til DIIS-forskerne har politikerne direkte bestemt, at "erfaringsopsamlingen ikke skal beskæftige sig med militære aktiviteter på det taktiske/operative niveau". Politikerne ønsker blot at få DIIS til at undersøge "Samtænkningen af politiske, udviklingsmæssige og militære indsatser i Afghanistan fra 2001 til 2014".

Det var altså ikke den militære indsats under udsendelse, men de 'samtænkningstanker', der lå forud for denne, forskere skulle fokusere på. Disse tanker blev så fremlagt i DIIS-rapporten *Afghanistan. Erfaringsopsamling 2001 - 2014, del I*. Heri erkendes, at "fokus i dette studium har vedvarende været på sammenhængen mellem indsatserne og ikke effekten af indsatserne" (side 77). Men hvordan kan man måle en 'samtænkning af indsatser', når den enkelte indsats ikke må måles endsige deres indbyrdes relation?

Lad os tage et konkret eksempel. Det var af koalitionen i Afghanistan bestemt, at ca. 3.200 skoler skulle etableres i landet; heraf stod Danmark for 290. Hvor mange af dem fungerer i dag? og hvilken del af 'samtænkningen' er gået galt, den militære, udviklingsmæssige eller udenrigspolitiske dimension? når man i dag må erkende, at hovedparten af dem ikke fungerer? Når man hverken måler indsatserne, deres indbyrdes relation eller samlede effekt, så er den 'erfaringsopsamling' lige så irrelevant som at få belyst et hospitals indsats ved alene at se på, hvordan lægers, sygeplejerskers, portørers, sanitørers, kontorpersonales arbejde er 'samtænkt'. For det er stadig ikke deres

konkrete virke, der måles, kun forventningen om deres samarbejde.

### De faldne

Selv når politikerne fravælger en større undersøgelse af den danske militære og anden indsats, burde ét emne være gjort til genstand for en nærmere undersøgelse: De dræbte danske soldater i Afghanistan. 43 danske soldater omkom i Afghanistan, og af dem omkom 25 ved vejsidebomber (knap 60 pct.), dvs. under patruljering fra basen og ud til lokale bebyggelser i Helmand-provinsen. Et andet interessant mønster er, at ni (19 pct.) af dem omkom i måneden marts, ingen i april og kun én i februar og i maj. Så store udsving for nærtliggende måneder er markant, også fordi marts måned ikke var tilsvarende dødelig for soldater fra UK (som vi samarbejdede med i Helmand-provinsen) og USA.

Alene det betydelige antal af omkomne danske soldater berettiger til en nærmere undersøgelse. Dertil kommer, at effekten af de gentagne patruljeringer mellem kaserne og by for nedkæmpelsen af Taleban var begrænset. Når danske soldater vendte tilbage til kasernen om aftenen, overtog Taleban magten lokalt. Endelig må der være en specifik dansk forklaring på marts måneds mange omkomne.

Vi kender ikke årsagen til disse to mønstre (patruljering og marts), som politikerne heller ikke vil undersøge. Deres (og forsvarets) fravalg af information forringer dets effektivitet på slagmarken og troværdighed generelt.

### Forsvarsplanlægning/strategi

Inden for det femte militærsociologiske parameter, forsvarsplanlægning, har politikernes beslutninger især undergravet forsvarets effektivitet.

For det første har danske politikere som sagt fravalgt informationer om vore soldaters krigsindsats, i modsætning til fx UK og Norge, der sidste år udsendte rapporter om deres militære indsats i henholdsvis Irak og Afghanistan.

Danske politikeres fravalg af tilsvarende undersøgelser for Danmarks militære indsatser bliver ikke mindre interessante, når den britiske rapport anfører: "UK og USA's strategier for krigsførelsen (i Irak) begyndte næsten øjeblikkeligt at afvige indbyrdes..." og "mellem 2003 og 2009 var der ikke nogen sammenhængende US/UK strategi for sikkerhedssektorreform-programmet" og den "væsentligste strategi for UK var at reducere dets styrker". Hvad var Danmarks strategi? Fulgte vi UK eller USA eller hvad? Det øger ikke forsvarets slagmarkseffektivitet at ignorere sådanne strategispørgsmål.

For det andet er forsvarets strategiske planlægning nu spredt for flere vinde. Fra november 1972 og til 2006 var ekspertisen samlet i Vedbæk, hvor FC og forsvarstabschef regerede sammen med de tre værnslæder. Siden 2013 er forsvarsplanlægningen tredelt. Den nu afgæde FC, Peter Bartram, fik formelt tildelt et hovedfunktionsområde 'operation' (generelt, specifikt og arktisk). Men planlægningen af enhver operation kræver indsigt i personel, økonomi og materiel, og de emner var underlagt en koncerndirektør, general Bjørn Bisserup, i Forsvarsministeriet, og dermed underlagt politisk styring. Endelig er hvert af de tre værnslæder operative stabe, som FC formelt skulle lede, blevet samlet i Karup, mens FC altså arbejdede i København. Den struktur øger ikke forsvarets effektivitet.

For det tredje beskar politikerne antallet af FC's funktionsområder. Fra 1970 til 2013 havde en FC mange funktioner (op



**Al sociologisk indsigt viser, at når organisation og profession støder sammen, så vinder organisationen.**

til 50), herefter kun tre: operation (nævnt ovenfor), værnledelse og udvikling. Alligevel fastholdt politikerne, at FC skulle rådgive dem strategisk. Den beslutning viser politikernes despekt for den militære professions ekspertise.

FC vil få svært ved at fremlægge 'den ønskede vare' professionelt, når han har mindre indsigt i og mere distance til strategiske data end koncerndirektøren og de tre operative stabe i Karup. Så den danske FC svækkedes ikke kun internt, men også eksternt i forhold til andre landes forsvarschefer til skade for det internationale militære samarbejde og dermed for den militære effektivitet.

For det fjerde har politikerne reduceret antallet af militære tjeneststeder i Danmark under indtryk af det faldende antal værnepligtige og de professionelle soldaters fravalg af at bo på kasernerne. I 1989 var der 641 tjeneststeder i Syddanmark, i dag 275, en nedskæring med 57 pct. Samtidigt har politikerne flyttet tjeneststederne fra hovedstaden, Sjælland og Fyn til Jylland. I 1970 havde Jylland 44 pct. af alle militære tjeneststeder, i dag 54 pct.

Det betyder, at dansk forsvar grundlæggende styres af to centre, et politisk – Forsvarsministeriet i København – og et militært – stabene i Karup. Al sociologisk indsigt viser, at når organisation og profession støder sammen, så vinder organisationen.

### **Forklaring følger**

Når danske politikere er gået så hårdt til forsvaret og ikke mindst de militære topofficerer, kan det opfattes som en tak for sidst til de seneste tre forsvarschefer, der politiserede kraftigt: Christian Hvidt (1996-2002), Jesper Helsøe (2002-2008) og Tim Sloth Jørgensen (2008-2009).

Denne 'politisering' er en anden historie. Men danske politikeres svækkelse af den militære effektivitet må ophøre nu. Hvis politikerne alvorligt mener, at vi skal støtte vore soldater, så kan de starte med sig selv ved at træde flere skridt tilbage og tillade professionelle vurderinger inden de beslutter, herunder hvornår balancen mellem politisk kontrol og militær professionalismisme tipper.





ILLUSTRATION: Via Wikimedia Commons

---

Kort over Tyskland med EU flag

BAGGRUND



# Nye perspektiver på sikkerhed i Europa

Af Claus Robert Krumrei

Verden og situationen i Europa har ændret sig voldsomt i de senere år. Det er en udvikling, som forbundspræsident Gauck allerede gjorde opmærksom på i sin tale på sikkerhedskonferencen i München for tre år siden. Senere, i 2016, sammenfattede den tyske regerings *Hvidbog for tysk sikkerheds- og forsvarspolitik* denne udvikling således: “Det internationale system er under forandring. Det gælder både globaliseringen, digitaliseringen, den demografiske udvikling og staten, der som stabiliserende element befinder sig i krise i mange af verdens regioner.”

Forandringen i det internationale system har medført, at der er opstået nye former for trusler som terrorisme, cyberkrig og store migrationsbevægelser, der er svære at kontrollere. Men vi har også været vidne til brud på internationale retsregler, skjult krigsførelse og stater, der falder fra hinanden – og det hos vore umiddelbare naboer!

Hertil kommer hybride trusler, skrøbelige stater og dårlig regeringsførelse, trusler mod vore informations-, kommunikations-, forsynings-, transport- og handelskanaler, sikker råstof- og energiforsyning og klimaændringer. Og endelig er der op-

stået nye magtcentre i verden med egne ambitioner og interesser og dermed påvirkning af det globale klima. Det betyder, at det ikke blot handler om enkeltstående spørgsmål eller kriser. Verdenspolitikken står over for en stor strukturændring, der også har indflydelse på Europa.

Efter 1989 håbede vi, at verden sikkerhedspolitisk havde forandret sig så grundlæggende, at sikkerhed ikke længere var noget, vi europæere skulle bekymre os om. Siden 1970'erne har det multilaterale diplomati har haft held til at styre verden, hvilket var et kæmpe fremskridt for sikkerheden.

I dag kan man dog tydeligt se, at der findes konflikter, der i stadig mindre grad eller slet ikke længere kan løses multilateralt. Mens Europa har gennemgået en konsolidering, og mens globaliseringen har løftet hundredmillioner mennesker ud af fattigdommen, er modsætningerne i verdenspolitikken inden for de seneste 20 år samtidig blevet markant større. I dag må vi konstatere, at sikkerhed står allerøverst på dagsordenen, endda til tider før spørgsmål om social sikkerhed.

## Bipolaritetens sammenbrud

Den kolde krigs bipolaritet, som har været mærkbar i mange år efter murens fald,

Claus Robert Krumrei er Forbundsrepublikken Tysklands ambassadør i Danmark. Artiklen er udtryk for forfatterens personlige holdning.

er endegyldigt brudt sammen. Det har medført, at der igen eksisterer nationale mål og interesser. På grund af usædvanligt svære problemer har nogle lande ikke formået at skabe indenrigspolitisk stabilitet, og deres konflikter er endt med at påvirke verdenspolitikken, som det fx har været tilfældet med Afghanistan, Ukraine og senest med Syrien, men der findes flere eksempler.

Med den økonomiske fremgang i mange asiatiske lande har også konflikter i Asien fået større betydning globalt set, da det ikke er lykkedes for dem at udvikle regionale strukturer, der har kunnet give stabilitet. Radikale og aggressive ideologiske kræfter fra områder, der er under stor kulturel forandring kombineret med voldsomme økonomiske og sociale problemer, har medført, at generationer af mennesker er blevet rodløse. Her har der udviklet sig et enormt voldspotentiale, som højst kan begrænses.

I lyset af den om sig gribende vold, den politiske risikovillighed og terroren svinder tilliden til, at der kan findes en politisk løsning mange steder. Derfor satser nogen lande i stigende grad på militære midler i stedet for politik, på kontrol i stedet for åbenhed og på konflikter i stedet for samarbejde.

Den destabiliserende effekt har påvirket verdenspolitikken, men også Europa. Europa er, som intet andet kontinent, dybt involveret i verdenshandel, trafik og globalisering. Vi er i tæt kontakt med hele verden og kan mærke konflikterne overalt. Europas sammenhold bliver påvirket af konflikterne og af andres fremfærd – både politisk og psykologisk. Det reagerer de europæiske lande ofte forskelligt på – som vi fx har set det i forbindelse med flygtningekrisen eller konflikten i Ukraine. Solidariteten blandt europæerne er hurtigt truet.

## En ny situation

Vi står over for en ny situation, og det er selvfølgelig ikke så let sammen at finde frem til den rigtige løsning. Det er ikke kendte problemer, der nu vender tilbage, og derfor er det ikke længere nok med tidligere tiders svar. Europa er heller ikke længere det kontinent, som det har været. Tværtimod har Europa forandret sig meget. De enkelte lande i Europa konkur-



**I lyset af den om sig gribende vold, den politiske risikovillighed og terroren svinder tilliden til, at der kan findes en politisk løsning mange steder.**

rer ikke længere med hinanden, og nationale sikkerhedsstrategier er blevet forældede. Vi lever heller ikke længere i en tid, hvor der findes militærblokke, hvis magtbalance er med til at stabilisere situationen, og vi kan ikke længere kun satse på, at en supermagt nok skal hjælpe os. De gamle sikkerhedsstrategier er ikke længere tidssvarende. Vi lever i en ny tidsalder, hvor Europa som helhed oplever, at kontinentets sikkerhed bliver udfordret udefra, og hvor vi europæere selv må reagere. Når det drejer sig om europæisk sikkerhed, har vi brug for nye perspektiver.

Vi satser dog stadig næsten udelukkende på sikkerhedsstrukturer, der stammer fra den kolde krig, dvs. at vi i bund og grund regner med, at USA garanterer for sikkerheden, når vi taler om konventionelle eller nukleare trusler. Til gengæld støtter vi USA i en række 'out of area'-operationer fx i Afghanistan eller mod IS. Mange synes, at det er tilstrækkeligt, fordi det har tjent os godt i så mange år, og fordi vi selvfølgelig deler disse mål, og fordi de fortsat er i overensstemmelse med vore værdier.

I den forbindelse er det vigtigt, at Europa yder et tilstrækkeligt bidrag til aliancen. Det bør ikke være til diskussion. I virkeligheden opfylder NATO stadig vitale funktioner, fx er vi i Europa via USA også omfattet af en kernevåbengaranti. Alliancen er hele Vestens fundament – også hvis vi skulle vende tilbage til tidligere tiders tilstande.

### Har europæerne et realistisk billede?

Har vi europæere så et realistisk billede af situationen i Europa? Ingen af de trusler, som NATO oprindeligt blev oprettet for at bekæmpe, er p.t. blandt Europas mest presserende problemer. De største problemer for tiden kan hverken løses med atomvåben eller ved hjælp af en hær af kampvogne – og heller ikke udelukkende gennem 'out of area'-operationer dér, hvor USA vælger at have sine prioriteter.

Vi bliver nødt til at afstemme vort potentiale – også – med henblik på de anderledes og direkte trusler mod Europa: Vi har brug for en stærkere og fleksibel afskrækkelse rundt omkring på nordflanken, der reagerer på den politiske sårbarhed, som vore allierede oplever, og på de bekymringer, som andre europæere, der ikke er en del af NATO, måtte have. Vi har brug for en afbalanceret politisk reaktion, der ved hjælp af en række sikkerhedstiltag imødegår krænkelser af folkeretten i Østeuropa, hvilket kan have en støttende effekt på skrøbelige stater i området.

Vi bliver nødt til at kunne håndtere cyberkrig, og vi er nødt til på troværdig vis

at agere strategisk, når det gælder vore politiske mål over for Rusland. Vi må aktivt forsvare stabiliteten i de lande, som geografisk set ligger tæt på Europa, når de har brug for hjælp. Her er der først og fremmest tale om lande i Afrika og Mellemøsten, fordi det vil komme til at ramme os direkte, hvis de destabiliseres. Og endelig bliver vi nødt til effektivt at kontrollere Europas ydre grænser. Alt det kommer oven i vore NATO-forpligtelser.

Det er samfundene i Europa dog slet ikke forberedt på endnu. Bag os ligger en lang periode med stabilitet først – paradoksalt nok – under den kolde krig og siden hen under det globale økonomiske samarbejde. Vi har ikke overalt formået at udvikle en ny politisk-strategisk bevidsthed, bare fordi situationen i dag er forandret. Vor mentalitet er til tider stadig dybt præget af de konfliktstrukturer, der eksisterede dengang, da de europæiske nationalstater konkurrerede militært med hinanden.

Et sådant syn på vore naboer har dog allerede været forældet i mange år. Danskerne er ikke længere vikinger, tyskerne ikke preussere, franskmændene ikke Napoleons soldater, og briterne er ikke længere kolonialister. Vi behøver ikke længere overvåge hinanden politisk eller sågar ved brug af militære midler. En militær konflikt mellem os europæere er blevet utænkelig. Og vi er i dag heller ikke længere konfronteret med en overlegen stormagt som under den kolde krig. Vi kan ikke længere tillade os at tænke i forældede kategorier.

For at kunne imødegå de presserende



Danskerne er ikke længere vikinger, tyskerne ikke preussere, franskmændene ikke Napoleons soldater, og briterne er ikke længere kolonialister. Vi behøver ikke længere overvåge hinanden politisk eller sågar ved brug af militære midler. En militær konflikt mellem os europæere er blevet utænkelig.

og reelle trusler, vi oplever i øjeblikket, er Europa nødt til at blive i stand til at tage hånd om sine egne problemer, også selv om vi fortsat vil være en del af Vesten og alliancen med USA. For de nævnte problemer er Europas problemer, og der er ingen undtagen os, der fremover vil løse de problemer for os.

Europæerne bør forstå, at der hersker nye tider i Europa. Vi holder fast ved NATO. Alliancen var den første i Europas historie, der begyndte at samle de europæiske lande. På grund af NATO er det nu umuligt at føre krig mod hinanden. Men nu kræver alliancen også, at vi i dag gennemfører dens grundlæggende filosofi – at vi står sammen mod trusler udefra – med omtanke.

Det vil sige, at vi anser vor sikkerhed for at være vor egen og fælles opgave. EU, der består af endnu flere europæiske lande end NATO, har også en sikkerhedsdimension, der tager udgangspunkt i NATOs grundlæggende filosofi og styrker denne, og det er vigtigt, at denne filosofi føres videre i fremtiden. Vi er ikke længere kun allierede, vi er også blevet venner, der har et tæt økonomisk samarbejde. Vi har derfor – som frie lande – en fælles fremtid.

### **Tyskland handler på udfordringerne**

Den tyske forbundsregering har reageret på disse udfordringer med en række tiltag. Således bebudede Tyskland i 2016 en betydelig stigning i militærudgifterne. Det vil komme til at tage tid, men i NATO-beslutningen om to pct.-målsætningen er der afsat en frist på ti år. I Tyskland tages dog allerede de første skridt, og forbundsrepublikken vil ikke komme til at stå tilbage for andre, der yder en indsats for Europas sikkerhed.

Forbundsregeringen har efter briter-

nes beslutning om at forlade EU desuden udtalt sig positivt om en betydelig styrkelse af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og sammen med Frankrig og en række andre tætte partnere foreslået nogle første skridt i den retning. Nogle af dem blev sat i værk i Det Europæiske Råd i december 2016. Forbundsregeringen er omsider begyndt på – både på nationalt og europæisk plan – at arbejde hen imod et intenst samarbejde med Europas naboområder, især landene i Afrika.

Meningen med det er at adressere de trusler, der udgår herfra, især indvandringen fra disse lande.

### **Nye opgaver**

Selvfølge vil vi sammen med USA fortsat reagere på bestemte udfordringer. Først i Syrien og så i Irak. Men, der skal mere end militær magt til for at få situationen under kontrol. Hvis vi ikke fra starten støtter med diplomatiske, økonomiske og udviklingspolitiske midler, risikerer vi at bringe militære succeser i fare.

En militær intervention er ofte ikke nok, idet den ikke formår at skabe en vedvarende forandring. Den kan således altid kun være en del af løsningen. Det har erfaringerne i de sidste årtier vist. Set i dette lys skal spørgsmålet om, hvor meget USA og europæerne ønsker at engagere sig i ikke-europæiske konflikter, hver gang besluttet på ny. Vi bliver nødt til at prioritere. Hvilke problemer står vi umiddelbart overfor? Og vi er nødt til at svare på vidt forskellige sikkerhedsdimensioner.

Den interne sikkerhed i EU er helt sikkert vor egen europæiske opgave. Her er vi på europæisk plan nødt til at arbejde endnu mere og tættere sammen, hvilket ikke mindst angrebet i Berlin i decem-

ber 2016 viste. Her handler det om en organisatorisk videreudvikling af det fælles europæiske politisamarbejde og terrorbekæmpelsen.

Cybersikkerheden er et vigtigt samarbejdsområde når det gælder den interne sikkerhed i EU; den involverer et transatlantisk samarbejde, men kræver også en stærk europæisk dimension. Tyskland har et nationalt cyber-forsvarscenter, og det tyske forsvar er ved siden af de klassiske værn i gang med at opbygge en ny organisation, der skal bekæmpe cyberangreb. Denne organisation kommer til at have 13.500 medarbejdere. Desuden er det tyske forsvarsministerium ved at etablere en ny cyber/it-afdeling.

Sikkerheden ved EU's ydre grænser er en ægte europæisk opgave. Vi har oplevet, at de forskellige lande ikke kan løse denne opgave alene, hvilket vi fx har set i Grækenland i forbindelse med flygtningekrisen. Her skal det lykkes at opbygge en effektiv fælleseuropæisk institution. Det kræver yderligere integrationsskridt og vil medføre økonomiske udgifter.

Europas nabolande i øst, sydøst og syd er også et ægte europæisk problem. Mange af landene er præget af mangel på politisk og økonomisk stabilitet. Militær intervention er her langt fra nok, selv om den mulighed er nødt til at forblive en del af værktøjskassen. I virkeligheden handler det om at opnå stabilitet og fremskridt – om muligt i tæt samarbejde med de lokale regeringer. Her har vi en bred vifte af muligheder, vi kan tage i brug, inklusive militær hjælp, som det har været tilfældet i Mali.

Desuden er der kapaciteten til at udføre militære interventioner uden for Europa. I lyset af verdenssituationen er vi på nationalt og om muligt også på europæisk plan nødt til at træffe forholdsregler.

Vore nationale kapaciteter er for svage, for opsplittede og sommetider uegnede. Et godt eksempel er kampen mod pirateriet ved Afrikas Horn, der krævede særlige maritime færdigheder. Vi har brug for større udholdenhed. Og vi har frem for alt brug for langt bedre transport-, koordinerings- og ledelseskompetencer. Det er her initiativet til at oprette en fransk-tysk lufttransportkommando kommer i spil. Derfor går vi ind for en operationscentral på europæisk plan, som det blev vedtaget af EU's udenrigs- og forsvarsministre den 6. marts 2017.

Og endelig handler det om de klassiske forsvarsspørgsmål inden for selve Europa. Det er NATOs område. Men også her kan NATO profitere af standardisering og koncentration. Det handler ikke bare om at bruge flere penge, som vi har besluttet i NATO. Det handler også om at gøre det sammen, så vi kan udbygge vore kompetencer og blive mere effektive. Vi har i dag fx 19 forskellige kampfly i Europa og 37 forskellige pansrede mandskabsvogne. Tilsammen har vi brugt, hvad der svarer til næsten halvdelen af USA's udgifter; men vi er langt fra at opnå 50 pct af USA's kapaciteter.

### **Tysklands voksende europæiske ansvar**

Alt dette fører os til et centralt punkt: I Europa har vi i mange år opfattet vore nationale forskelle som modsætninger. Dette svarede til en historisk realitet, hvor de forskellige folkeslag ofte lærte hinanden at kende via fjendtlige aktiviteter.

Den tid er forbi. I dag bliver vi stærkere af vore forskelle. Vi anvender dem i vort samarbejde – både økonomisk og kulturelt – som fx Danmark, der viser, hvordan en stærk velfærdsstat fungerer. Det gælder også for vor fælles sikkerhed. Her har vi særligt brug for hinanden. Vi kan

ikke skabe sikkerhed alene. Det handler derfor om at skabe en europæisk sikkerheds- og forsvarsunion, som de europæiske traktater tilsigter.

Til det har vi et redskab kaldet permanent struktureret samarbejde, hvilket er en del af Lissabontraktaten, som alle medlemslande har vedtaget. Det er dog vigtigt at inkludere alle – helst alle 27. Vi



**Det kan være svært at forstå, at Europa ikke længere er en sikker og rig ø midt i et hav af fattige lande. Globalisering betyder, at det, der sker uden for Europa, er blevet meget vigtigt for os, da det vedrører os direkte.**

forværrer vor situation betydeligt, hvis vi svækker den europæiske solidaritet, som vi fx ser det i forbindelse med Brexit-afstemningen, eller hvis vi ikke kan blive enige om, hvad der er vigtigst for os.

Tyskland vil gerne slå et slag for et mere europæisk syn på vor sikkerhed og for, at vi selv gør os større anstrengelser. Det bliver ikke let efter godt halvfjerds år med fred, velstand og demokrati, efter de mange positive erfaringer, vi har haft med et fredeligt samarbejde i Europa.

Det kan være svært at forstå, at Europa ikke længere er en sikker og rig ø midt i et hav af fattige lande. Globalisering betyder, at det, der sker uden for Europa, er blevet meget vigtigt for os, da det vedrører os direkte.

Her øger Tyskland nu sit engagement, men ikke for at få en større rolle i Europa. Vi ser os som en del af helheden, da vi har forstået, at kun, når vi styrker Europa, styrker vi vore egne nationale mål og værdier som fred, menneskerettigheder, demokrati og socialt ansvar.

Denne multilaterale tilgang har været vor identitet i godt syv årtier. I lang tid har vi politisk, økonomisk og kulturelt primært arbejdet på at opnå vore mål, og det med stor succes. Men det hører lige så meget til forbundsrepublikkens tradition og selvforståelse, at vi også gennem et militært samarbejde med USA forsvare Tysklands og Europas værdier som et stærkt medlem af NATO og nu også af EU.

Som overbeviste europæere ønsker vi aktivt at tage hånd om nutidens problemer. Vi ønsker at hjælpe, så det lykkes for Europa at imødegå den nye situation.



# Internationale institutioners autoritet i en ny verdensorden

Af Jakob Kromann

**En ny verdensorden er på vej, fordi de globale magtforhold ændrer sig i en retning, hvor USA ikke længere sidder så suverænt øverst på den globale magtskammel som tidligere. Hvad vil det betyde for den liberale regelbaserede verdensorden, og vil dens internationale institutioner miste deres autoritet?**

Verden er under forandring i disse år. Det er den altid, vil nogle indskyde, men det er alligevel som om, at forandringerne er større for øjeblikket, end de har været længe. Den internationale rollefordeling er i opbrud, og der foregår et tydeligt positioneringsspil stormagterne imellem, hvor de tester hinanden for at afklare, hvem der skal tage ansvar for hvad, og hvem der skal løse hvilke opgaver. De nationale interesser bliver kørt i fokus, mens de ellers ganske presserende transnationale udfordringer bliver negligeret, og grænserne for den internationale retsorden bliver prøvet af, så de ellers utallige veletablerede internationale statslige organisationer (IGO'er) står tilbage og udstråler stigende magteløshed og skrøbelighed.

I forbindelse med interventionen i Libyen i 2011 lærte nu daværende præsident

Barack Obama os, at USA ville 'lede fra bagsædet', hvilket må siges at være et markant brud med tidligere administrations amerikanske udenrigspolitik siden afslutningen af den kolde krig. Faktisk siden Anden Verdenskrigs afslutning er USA gået forrest og ageret styrmand i den liberale og regelbaserede verdensorden, vi har befundet os i. USA har i høj grad taget ansvar for at designe de institutionelle rammer, som den internationale orden er bygget op omkring, hvor især FN-systemet på grund af dets universelle karakter og utallige organisationer og konventioner er en hjørnesten i den liberale regelbaserede verdensorden.

Men Obama ville finde en mere tilbagetrukket rolle for supermagten, og med den nye præsident Donald Trump er der ingen tegn på, at det kommer til at ændre sig – tværtimod. Det giver udfordringer for den liberale verdensorden og dens institutioner, som USA traditionelt har været vogter over. For når USA's magt og status som den suveræne supermagt er ved at falme, og når andre stormagter er ved at øge deres internationale indflydelse, øges sandsynligheden for at nogle af disse 'rising powers' vil stille spørgsmålstegn ved det regelbaserede institutionel-

---

Jacob Kromann er stud.scient.pol. på 7. semester, Aarhus Universitet. Artiklen vandt førsteprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

le setup, som USA er arkitekten bag – og handle derefter.

Den mest markante af disse rising powers er Kina. Landet har med sine imponerende vækstrater snart en økonomi på størrelse med USA's. Godt nok har de masser af interne problemer, som de bliver nødt til at tage hånd om, og de halter endnu langt bagefter USA på det militære område, men Kina er også stadig i en voldsom udviklingsproces, som ikke ser ud til at stoppe lige foreløbig. Derfor har det også stor betydning for verdensordenens udvikling, hvordan netop Kina som én af systemets mest magtfulde aktører agerer i den retslige verdensorden over for internationale institutioner som FN og den internationale lovgivning, som FN-systemet er garant for. Det vil denne artikel undersøge med udgangspunkt i sagen om 'Voldgiften om det Sydkinesiske Hav'.

### Kinas opgør

Voldgiften om det Sydkinesiske Hav er det seneste eksempel på, at Kina har været i konflikt med FN-systemet og international lovgivning. Den omhandler en sag, som Filippinerne rejste mod Kina den 22. januar 2013 under Den Faste Voldgiftsret i Haag, og som baserer sig på Annex VII i FN's Havretskonvention (UNCLOS). FN's Havretskonvention er den juridiske ramme, der behandler juridiske konflikter mellem stater i oceanerne, og både Filippinerne og Kina har underskrevet konventionen, som de dermed er forpligtet til at følge, da afgørelser er bindende for medlemsstater.

Filippinernes sagsanlæg havde tre hovedtræk, som de bad retten tage stilling til: 1) en afgørelse af om Kinas 'nine-dash line' er i strid med UNCLOS; 2) en afgørelse af om bestemte rev giver krav på

eksklusive maritime zoner; og 3) en afgørelse af om Kina har krænket Filippinernes maritime rettigheder.

Baggrunden for sagen var et stadigt mere anspændt forhold mellem Filippinerne og Kina i årene op til sagsanlægget. Centralt for spændingerne mellem de to lande var Kinas såkaldte nine-dash line, som er en stiplede linje gennem det Sydkinesiske Hav, der udtrykker Kinas territorialkrav og indkranser 70-75 pct. af havets samlede areal. Det betyder også, at den er i direkte konflikt med Filippinernes territorialkrav, da de overlapper ganske betydeligt (ligesom nine-dash-linjen i øvrigt gør med adskillige andre landes territorialkrav i det Sydkinesiske Hav).

Filippinerne havde i flere år inden sagsanlægget forsøgt at nå frem til en løsning på territorialstridighederne gennem bilaterale forhandlinger med Kina, men det førte ikke nogle resultater med sig. Derfor inddrog Filippinerne international lov i konflikten. Det lagde de sig fast på efter en flere måneder lang strid mellem filippinske og kinesiske skibe ved Scarborough Shoal i 2012, hvor Kina endte med ikke at overholde den aftale, som USA faciliterede, om, at begge parter skulle trække sig fra området. Kina lod sine skibe blive, og bægeret flød over for den filippinske regering.

Kinas reaktion på sagsanlægget var utvetydig: De nægtede konsekvent at anerkende og deltage i enhver procedure i forbindelse med sagen. Den første formelle afvisning kom i februar 2013, mens et mere omfangsrigt dokument om Kinas officielle holdning blev offentliggjort i december 2014, hvor de uddybede, at dette var en sag, som internationale organisationer ikke skulle blandes ind i, men at der skulle findes en løsning bilateralt. Kinas



afvisning resulterede dog blot i, at sagen forløb uden kinesisk deltagelse.

Voldgiftens dom blev afsagt i juli 2016, og den gav enstemmig mere eller mindre Filippinerne medhold i alle sagens elementer. For det første konkluderede dommen, at Kina ikke har historiske rettigheder over området inden for nine-dash-linjen, som de ellers argumenterede for. For det andet giver de omstridte rev ikke krav på en eksklusiv økonomisk zone på 200 sømil, uanset hvem der har ret til suveræniteten over dem. For det tredje har Kina krænket Filippineres rettigheder ved at befæste en række af de omstridte rev, og endelig har Kina gjort skade på miljøet i en sådan grad, at de har brudt med miljøbestemmelserne gennem disse befæstninger.

Kina reagerede ikke synderligt på dommen bortset fra at gentage, at de ikke anerkendte den. De ville ignorere voldgiftens beslutning og fortsat forsvare deres territoriale rettigheder. Dette understregede de ved bl.a. at arrangere en større militærøvelse med Rusland i området, samt ved overflyvninger med militærfly over det omstridte Scarborough Shoal.

Heller ikke Filippinerne reagerede voldsomt, da de kun afdæmpet hilste afgørelserne velkomne. Det kan hænge sammen med et regeringsskifte i Filippinerne i perioden omkring domsafsigelsen, idet den nyvalgte præsident Rodrigo Duterte har lagt op til en mere forsonende linje over for Kina. Men lige så iøjnefaldende var, at også de andre stormagter i regionen, USA, Japan og Indien, forholdt sig forholdsvis roligt med udramatisk støtte til dommen uden at gøre sig synderligt bemærket. Til gengæld støttede Rusland Kina i deres afvisning af dommen med argumentet om, at det var en sag for de to involverede stater, og ingen tredjepart burde blande sig.

Man kan altså roligt sige, at Kina har handlet ganske kontroversielt, fordi FN's institutioner og deres regulering af international konfliktløsning er så bredt anerkendt i staternes omgang med hinanden. De nægtede at deltage i en proces i en sag, hvor de selv er hovedaktør, under en institution, de selv er medlem af. Og de har underkendt autoriteten af en domstol, som er dybt forankret i FN-systemet og den internationale retsorden, ved at nægte at acceptere dens dom, selvom de er retligt forpligtet til det.

Samtidig har reaktionerne fra de andre berørte stormagter været tøvende i deres fordømmelse af Kinas adfærd, som derfor ikke ser ud til at få betydelige konsekvenser. Men hvor stiller det FN og de andre IGO'er i en ny og foranderlig verdensorden, hvis centrale aktører som stormagten Kina efter forgodtbefindende tilsidesætter deres regler og lovgivning?

### Strategiske sikkerhedsinteresser

Spørgsmålet er dog, om det er så simpelt. For hvis man løfter blikket fra voldgiften om det Sydkinesiske Hav, finder man ikke samme tendens, hvor Kina åbenlyst bryder reglerne. Tværtimod er Kina i mange sammenhænge en stor fortaler for international styring gennem fælles regler og lovgivning. I eksempelvis WTO er Kina ved at have udviklet sig til en aktiv spiller, som er fortrolig med de gældende regelsæt og procedurer. Det betyder også, at de i stigende grad rejser sager i organisationen, men når de taber, accepterer de dommen og indvilger i at følge dens bestemmelser.

På samme måde er Kina på det sikkerhedspolitiske område altid meget opmærksomme på, at internationale militære interventioner og lignende sker med et sikkert mandat fra FN's Sikkerhedsråd.

Altså er Kinas adfærd i sagen om voldgiften om det Sydkinesiske Hav nærmere undtagelsen end reglen, når man ser på landets tilgang til reglerne i de forskellige internationale institutioner og den internationale retsorden. Det interessante er, hvad der har gjort en så afgørende forskel, at den kinesiske administration i sagen mod Filippinerne har brudt med sine normale handlingsmønstre.

For at finde svaret bliver man højst sandsynligt nødt til at se nærmere på Kinas strategiske sikkerhedsinteresser. For i takt med at deres internationale magt stiger, bliver de også i stigende grad bevidste om, at de kan gøre deres strategiske interesser gældende – i hvert fald inden for nogle særlige rammer.

Kinas internationale sikkerhedssituation er i høj grad bestemt af USA's massive tilstedeværelse i den østasiatiske region. Supermagten har hovedsageligt gennem sine alliancer med Japan og Sydkorea mange tusinde tropper permanent stationeret i Østasien og dermed i Kinas baghave. Det bryder den kinesiske regering sig ikke om, for hvis man tager de langsigtede briller på, ønsker Kina selv at være den dominerende magt i sin egen region. Det er i hvert fald det, de signalerer med deres ekspansive territorialkrav og aggressive adfærd i nærområdet.

Men det vil blive lidt af en opgave selv uden USA's tilstedeværelse, fordi de geografiske realiteter betyder, at stormagterne Japan, Rusland og Indien alle ligger i Kinas nærområde. Derfor er første skridt at presse USA ud af regionen. Ud

fra dét perspektiv har Kina handlet rationelt og forventeligt med underkendelsen af voldgiftsdommen, fordi det i sidste ende er en balancerende mod USA's magtposition i Østasien.

Baggrunden for sagen var som bekendt netop Kinas ekspansive aspirationer i det Sydkinesiske Hav udtrykt gennem nine-dash-linjen, skabelsen og befæstningen af kunstige øer og aggressiv adfærd over for Filippinerne i flere af de omstridte områder. Det er tiltag, som forsøger at påvirke den regionale magtbalance i Kinas favør, og som skal gøre USA mindre dominerende i området. Derfor bliver underkendelsen af voldgiftsdommen en indirekte balancerende mod USA.

Det væsentlige for Kina har været, at de ikke vil lade den internationale domstol gå i vejen for deres nationale sikkerhedsinteresser. På den måde lader det til, at Kina følger IGO'ernes og den retslige verdensordens juridiske spilleregler lige indtil det punkt, hvor de føler, at det begynder at gå ud over deres egen nationale sikkerhed.

Kinas selvhævdende adfærd og vilje til at trumfe egne interesser igennem på bekostning af international lovgivning kommer som et resultat af de globale magtfor-skydninger og den nye verdensorden, som så småt er ved at udfolde sig.

### Ny situation for IGO'erne

Det er utænkeligt at forestille sig, at de havde handlet på samme måde for 20 år siden, hvor den globale orden var solidt bygget op omkring USA's unipolaritet. For

Det væsentlige for Kina har været, at de ikke vil lade den internationale domstol gå i vejen for deres nationale sikkerhedsinteresser. På den måde lader det til, at Kina følger IGO'ernes og den retslige verdensordens juridiske spilleregler lige indtil det punkt, hvor de føler, at det begynder at gå ud over deres egen nationale sikkerhed.

på daværende tidspunkt havde Kina ikke kapaciteten til at gøre sine egne interesser gældende i et så sikkerhedspolitisk afgørende spørgsmål som territorialgrænser i det Sydkinesiske Hav relativt til USA, som forholdsvis uproblematisk kunne håndhæve international lovgivning qua som suveræne magtposition.

Dengang var kineserne dog heller ikke begyndt på det ekspansive projekt om at kontrollere størstedelen af det Sydkinesiske Hav. Men det har de gjort inden for de seneste år, fordi de har en vished om, at deres relative magt i forhold til USA er steget markant, og at USA derfor ikke længere vil kunne opretholde den internationale retsorden, uden at det vil have voldsomme omkostninger. Altså er garanten for IGO'ernes regelbaserede verdensorden i form af USA's enestående materielle magt ved at smuldre.

Det er ikke ensbetydende med, at vi har bevæget os væk fra et unipolært internationalt system, for USA er stadig den klart mest magtfulde stat i verden og den eneste, der er i stand til at projicere magt globalt. Forskellen mellem USA og andre af verdens stormagter er blot blevet mindre end i perioden umiddelbart efter afslutningen på den kolde krig, hvilket har betydet, at USA ikke længere kan kontrollere systemets andre stormagter, når deres interesser går imod USA eller er i strid med internationale regler og love. Sandsynligheden for, at de i en lang række tilfælde gør det, er i øvrigt ganske stor, når man tager i betragtning, at den liberale regelbaserede verdensorden er baseret på et geopolitisk fundament fra en tid, hvor USA nød overlegen global dominans. Derfor er dens institutioner også designet med udgangspunkt i et amerikansk verdensbillede.

Det er naturligvis ikke gået disse nye

stormagters næse forbi, at USA ikke længere har så langt større kapacitet end dem selv, at det til enhver tid kan få dem til at rette ind, og det er derfor, at de ikke længere holder sig tilbage for at fremme egne interesser. Samtidig er de dog også klar over, at ingen af dem endnu kan hamle op med USA, når det kommer til global magt, men styrkeforholdene kan ofte se anderledes ud i de nye stormagters egne regioner, hvor de typisk vil stå stærkere end på resten af kloden.

Derfor vil det også være i deres eget nærrområde, at de nye stormagter tør udfordre USA's interesser og magtposition – hvilket netop er det billede vi ser i forbindelse med voldgiften om det Sydkinesiske Hav. Vi har således bevæget os væk fra et rent unipolært internationalt system med USA's totale dominans, til hvad man kan kalde et regionaliseret unipolært system, hvor USA godt nok er den eneste globale supermagt, men regionale stormagter fremmer deres interesser og øger deres indflydelse i deres egen region.

Det skaber indiskutabelt nogle problemer for de IGO'er og deres indbyggede regler, hvis formål er at regulere staternes adfærd og relationer til hinanden. For deres egne sanktionsmuligheder er ikke stærkere, end at staterne kan vælge at se bort fra dem – og når der ikke længere er en suveræn unipolær magt til at styrke disse sanktioner, vil de regionale stormagter relativt konsekvensløst kunne bryde IGO'ernes regelsæt, hvis de mener, at det er i deres nationale interesse.

Problemerne vil dog næppe være så omfangsrige, at vi vil se hele den liberale regelbaserede verdensorden bryde sammen i de kommende år, for hvis vi bruger Kinas adfærd i forbindelse med voldgiften om det Sydkinesiske Hav som et

typisk eksempel på det generelle billede, finder vi to begrænsninger for de nye stormagters brud med IGO'ernes regelbaserede system.

For det første vil bruddene på den internationale retsorden kun ske, når det drejer sig om nationale sikkerhedspolitiske spørgsmål. For et fælles sæt af spilleregler inden for områder som bl.a. økonomi og handel er til gavn for alle; ellers ville Kina fx også have brudt med WTO's regler, som de har gjort med FN's Havrets konvention. For det andet vil det kun forekomme på regional basis, hvor de nye stormagter har styrken til at gøre det.

Dermed ikke sagt at det ikke kan ramme globale IGO'er, for det var netop tilfældet med voldgiften om det Sydkinesiske Hav. Men det vil begrænse sig til regionale spørgsmål og konflikter i de områder, hvor disse nye stormagter blomstrer op. Altså kan vi forvente at se tendensen i Østasien på grund af Kina, i Sydasiens, hvor Indien er den dominerende magt, og i Centraleuropa og dele af Østeuropa, hvor Rusland forsøger at styrke sin position. På længere sigt vil det også kunne ske i andre regioner, hvor andre stater vil kunne opnå samme stormagtsstatus.

Det er dog ikke sikkert, at vi vil se brud med international lovgivning i alle disse tilfælde, fordi det kræver en interesse fra stormagten i at gøre det, som de ikke nødvendigvis har. Selv hvis de føler, at den internationale lovgivning strider mod deres interesser, er der ingen ga-

ranti for, at de vælger at underkende den, selvom de har muligheden for at gøre det. Det kommer an på deres dedikation til den liberale regelbaserede verdensorden. Der er dog ingen tvivl om, at Rusland ikke besidder denne dedikation, og med voldgiften om det Sydkinesiske Hav så vi, at Kina heller ikke gør, hvis deres nationale interesser er stærke nok. Men det er ikke til at sige, om det samme gør sig gældende for eksempelvis Indien og Brasilien.

De nye stormagters muligheder for at modsætte sig IGO'ernes regelsæt betyder heller ikke, at den liberale regelbaserede verdensorden som overordnet ramme om det internationale system ikke består. Den vil være mere skrøbelig, og den vil opleve flere tilsidesættelser, men det er ikke noget, som kan forhindres, når USA ikke længere har den suverænt overlegne kapacitet til at gøre det. I stedet må vi acceptere udviklingerne i den globale magtbalance og ikke lade os fortvivle af dem. USA må stadig gå forrest i fordømmelsen af brud på international lovgivning og videreudviklingen af de regelbaserede IGO'er, hvor det kan lade sig gøre.

En liberal regelbaseret verdensorden er på langt de fleste områder til gavn for alle, og en suveræn unipolær supermagt, som kan opretholde en sådan orden i enhver situation, er ikke en nødvendig forudsætning for den.



# Bliver Trump enden på den internationale klimaindsats?

Af Johan Møller Nielsen

**Succesen på COP21 i Paris var en tiltrængt sejr for multilateralismen. Kun et år efter triumfen har Donald Trump sat sig i spidsen for et USA, som netop var begyndt at indtage en global lederrolle på klimadagsordenen. Betyder det, at enogtyve års forhandlinger har været forgæves? Og hvor efterlader det den internationale klimaindsats?**

“We are going to cancel the Paris climate agreement.” Så kontant var udmeldingen på et vælgermøde under præsident Trumps valgkampagne. Selvom hans position på området siden hen synes at være blevet mere moderat, har hans valgsejr givet anledning til bekymring om den globale kamp mod klimaforandringer, som ellers har momentum i disse år.

Lige så længe klimaforandringer har været et storpolitisk emne, har politikere sat deres lid til, at udfordringerne bedst tackles gennem multilaterale forhandlinger mellem alle verdens lande.

Forhandlingerne forudsætter en verdensorden, hvor staterne i det internationale system anerkender hinandens gensidige interesse i at bremse den globale opvarmning. Derfor giver Trumps kontroversielle udmeldinger anledning til en

diskussion om, hvorvidt den multilaterale proces skal overgå til historiebøgerne.

Men der er grund til at slå koldt vand i blodet. For selvom den internationale klimaindsats i FN langt fra er fremtidssikret, er det en overdrivelse at frygte, at dens overlevelse først og fremmest afhænger af den nye amerikanske præsident.

## En global problemstilling

Det, der særligt adskiller klimaforandringer fra mange andre typer forurening, er problemets globale natur.

Før det for alvor blev et populært politikområde i løbet af 1960'erne, blev miljøproblemer i høj grad betragtet som nationale anliggender. Rachel Carsons klassiker *Silent Spring* fra 1962 betragtes af mange som startskuddet på en folkelig miljøbevidsthed. I bogen berettede Carson, som var biolog, om konsekvenserne af den omfattende brug af sprøjtemidler i samtidens amerikanske landbrug. Bogen er fyldt med skræmmeeksempler på konsekvenserne af menneskelige forstyrrelser af økosystemer – men mestendels i en national eller regional kontekst.

Tredive år senere stod det imidlertid fuldstændig klart, at visse miljøproble-

Johan Møller Nielsen er stud.scient.pol. på 7. semester på Københavns Universitet. Artiklen vandt andenprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence

matikker måtte adresseres på internationalt plan. I slutningen af 1980'erne advarede klimaforskeren James Hansen den amerikanske kongres om stigende globale temperaturer og informerede dens medlemmer om, at opvarmningen med 99 pct. sikkerhed kunne tilskrives ophobningen af drivhusgasser i atmosfæren. Siden da har rapport efter rapport fremført den samme konklusion med fortsat tiltagende styrke.

Klimaforandringerne udgør et klassisk eksempel på et globalt problem, fordi den øgede drivhusgaseffekt har virkning over hele kloden og har implikationer for alle mennesker, hvad enten man har bidraget til problemet eller ej. Ingen aktører kan løse problemet alene, fordi den enkelte stats indsats forslår som én skrædder i helvede, hvis ikke andre stater følger trop. Derfor er det oplagt, at løsningen på det globale problem må være global handling.

Denne tankegang lå til grund for, at hele 172 regeringer vedtog FN's klimakonvention, eller United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), ved en konference i Rio de Janeiro i 1992. Allerede på første side af den vedtagne aftale fremgår det, at "the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries". Hermed lagde det internationale samfund kimen til, at globale klimaforandringer skulle forsøges løst gennem en multilateral proces i FN. Og det er den vej, verden den dag i dag følger.

### Trump og det internationale samfund

Med Parisaftalen fra 2015 lykkedes det de Forenede Nationer at blive enige om en global klimaaftale. Mens aftalen hyl-des for dens store omfang af inklusion – det faktum, at alle lande bakker op om

den – er dette også dens akilleshæl. Det er blevet gjort særdeles tydeligt med valget af Trump som USA's præsident.

Det er svært at blive klog på nøjagtigt, hvad den nye præsident mener om klimaforandringer, endside hvad hans tilsigtede politik er på området. Man kan dog få et fingerpeg ved at betragte Trumps valg til at lede det føderale Environmental Protection Agency (EPA), den forhenværende republikanske justitsminister i Oklahoma, Scott Pruitt.

Ud over at forholde sig skeptisk til klimavidenskaben er Pruitt af den holdning, at den føderale regering blander sig for meget i delstatspolitik og amerikansk erhvervsliv, og på den baggrund har han ad flere omgange sagsøgt EPA. Da EPA ellers er den myndighed, der skal sikre implementeringen af Parisaftalen, er det rimeligt ikke ligefrem at forvente proaktiv klimapolitik fra Trumps regering, så længe Pruitt står i spidsen.



**Klimaforandringerne udgør et klassisk eksempel på et globalt problem, fordi den øgede drivhusgaseffekt har virkning over hele kloden og har implikationer for alle mennesker, hvad enten man har bidraget til problemet eller ej.**

For så vidt angår de multilaterale klimaforhandlinger, har Trump grundlæggende tre muligheder, hvis han vil gøre alvor af sine valgløfter: Han kan trække USA ud af Parisaftalen; han kan melde USA ud af UNFCCC (og dermed Parisaftalen i samme omgang); eller han kan spare sig besværet og simpelthen undlade at efterleve USA's forpligtelser i aftalen.

Hvad end han ender med at gøre, kan det betragtes som en de facto udmeldelse af aftalen, og dermed bryder han med

den regelbaserede verdensorden, som ligger til grund for forhandlingerne i UNFCCC.

I studier af international politik taler man somme tider om graden af 'internationalt samfund', hvormed man henviser til omfanget af fælles normer og gensidig forståelse mellem staterne i det internationale system.

Et sådant internationalt samfund er essentielt for, at internationale konventioner overhovedet kan eksistere; uden tillid til hinanden ville ingen stater have incitament til at efterleve deres aftaler. Men med udsigten til, at så stor en spiller som USA i bedste fald ignorerer Klimakonventionen – kun måneder efter at den historiske aftale fra Paris er trådt i kraft – står det internationale samfund til at lide et nederlag.

Er det ensbetydende med, at Trump kan give dødsstødet til det multilaterale samarbejde, der i årtier har fundet sted på klimaområdet?

### Fra Kyoto til Paris

Siden 1992 har UNFCCC været omdrejningspunktet for de internationale klimaforhandlinger. Fra konventionens ikrafttrædelse har parterne afholdt årlige topmøder i forsøget på at realisere den ambitiøse vision, man enedes om i Rio. Og som bekendt er det ikke altid gået lige nemt.

Det første forsøg på en implementering var Kyoto-protokollen, som blev vedtaget på parternes tredje møde, COP3, i 1997. I modsætning til Parisaftalen fra 2015 var kun udviklede lande bundet til at reducere deres drivhusgasudledninger under Kyoto-protokollen. Og af de lande, som var omfattet af protokollen, var det langt fra alle, der efterlevede den.



**Det er alment kendt, at Parisaftalen ikke er tilstrækkelig til at leve op til målsætningen om at begrænse den globale temperaturstigning til 'godt under' to grader, som det hedder i aftaleteksten.**

Eksempelvis havde Canada forpligtet sig til at reducere de nationale udledninger med seks pct. i 2012 sammenlignet med 1990. Da perioden kom til en ende, og det stod klart, at Canadas udledninger slet ikke var faldet, men i virkeligheden var steget med 30 pct., kunne verdenssamfundet imidlertid ikke gøre meget andet end at pege fingre.

Det udstiller den centrale svaghed ved UNFCCC, at der ikke er nogle konkrete sanktioner ved at løbe fra sine klimaløfter. Det er der fortsat ikke den dag i dag.

På trods heraf lykkedes det faktisk de udviklede lande – samlet set – at efterleve målsætningen om fem pct. reduktion i 2012 sammenlignet med 1990. I samme periode blev disse beskedne reduktioner dog mere end opvejet af udledningerne fra de store vækstøkonomier og USA, som ikke tog del i protokollen. Da Kyoto-perioden nærmede sig sin afslutning, stod det derfor klart, at en mere omfattende, global aftale måtte afløse Kyoto-protokollen.

Efter et fejlslagent forsøg ved COP15 i København lykkedes det endelig, efter enogtyve års forhandlinger, at ramme plet i Le Bourget i det nordlige Paris.

Det er alment kendt, at Parisaftalen ikke er tilstrækkelig til at leve op til målsætningen om at begrænse den globale temperaturstigning til 'godt under' to grader, som det hedder i aftaleteksten. Men aftalen er alligevel historisk, fordi det lykkedes at få samtlige parter til

UNFCCC med om bord. Multilateralismen sejrede. Endelig.

### Parisaftalens skrøbelige legitimitet

Som alle andre internationale organisationer har UNFCCC brug for en kombination af legitimitet og effektivitet til at sikre opbakning nu og i fremtiden. Opbakningen til de multilaterale klimaforhandlinger afhænger således på den ene side af den høje grad af inklusion og det konsensusbaserede system, og på den anden side af de konkrete resultater, som aftalen giver anledning til i den virkelige verden.

Beslutninger i FN, herunder i UNFCCC, er generelt kendetegnet ved en høj grad af legitimitet, fordi de træffes ved konsensus. Det tvinger ethvert givent formandskab til at formulere kompromiser, som alle knap 200 parter kan enes om. Det er en omstændelig og uhyre kompleks proces, hvad den enogtyve år lange vej til verdens første globale klimaaf tale vidner om.

Netop af den grund nyder den p.t. gældende aftale så meget desto mere legitimitet. Siden aftalens vedtagelse i Paris er den blevet ratificeret i de enkelte nationalstater med så stor hast, at den nåede at træde i kraft, inden parterne igen mødtes til COP22 i Marokko – mindre end et år efter aftaleteksten blev vedtaget. Til sammenligning tog samme proces mere end syv år for Kyoto-protokollen. Under COP22 var der ydermere et stort fokus på, at alle parter eksplicit genbekræftede deres opbakning til aftalen. I den forstand er Parisaftalens legitimitet i absolut top.

Hvad så, hvis Trump trækker USA ud af forhandlingerne? Af mindst to årsager vil det tære på UNFCCC's legitimitet. For det første har FN's klimaforhandlin-

ger altid centreret sig om det princip, at de, der bærer det største ansvar for krisen, også skal trække det tungeste læs. Princippet er kendt som 'common but differentiated responsibilities' og var årsagen til, at kun udviklede lande havde juridiske forpligtelser under Kyoto-protokollen. Selvom der med Parisaftalen er sket en mindre opblødning af dette dogme, tilsiger enhver sans for ret og rimelighed, at USA som verdenshistoriens største udleder af drivhusgasser naturligvis skal være en central del af løsningen på klimaproblematikken. Og det er tilsyneladende ikke ligefrem tilfældet under Trumps administration.

For det andet udstiller Trumps modvillighed den svaghed ved Parisaftalen, at ingen stater troværdigt kan garantere for at opfylde deres reduktionsmålsætninger. Nøjagtig som da hele verden pegede fingre af Canada i forbindelse med Kyoto-protokollen, er der intet konkret til hinder for, at Trump kan lukke øjnene for de amerikanske forpligtelser under Parisaftalen.

Spørgsmålet er, om aftalen da overhovedet kan bruges til noget som helst? Hvis staterne i det internationale system ikke gensidigt stoler på hinandens intentioner, har den multilaterale proces intet fundament at stå på.

Den i øjeblikket store opbakning, der stammer fra det internationale samfunds brede tilslutning til fælles mål og principper, kommer derfor alt andet lige til at lide et tab under Trump. Men det betyder ikke nødvendigvis enden på UNFCCC, som før har overlevet uden USA om bord. Opbakningen til den multilaterale proces kommer nemlig i høj grad til at afhænge af, hvorvidt Parisaftalen viser sig effektiv til det, den er sat i verden for: at bekæmpe klimaforandringer.



## En aftale uden USA?

Det er uhyre svært, for ikke at sige umuligt, at isolere effekten af Trump på sandsynligheden for at begrænse den globale opvarmning til under to grader over førindustrielt niveau. Forskere har svært nok ved at tackle dette spørgsmål uden Trump i ligningen.

FN's miljøprogram UNEP estimerede sidste år, at selv hvis alle verdens lande lever op til deres nuværende forpligtelser under Parisaftalen, kan vi forvente minimum tre graders opvarmning til følge.

Det er ingen overraskelse. Faktisk vidste verdens ledere i Paris udmærket godt, at der skulle mere til. Af den grund vedtog man den såkaldte ambitionsmekanisme, som skal sikre, at parterne til aftalen løbende opjusterer deres reduktionsbidrag. Det er derfor ikke utænkeligt, at man i de kommende år presser citronen så meget, at tograders-målsætningen igen kommer inden for rækkevidde. Ikke utænkeligt, men dog ret usandsynligt. Spørgsmålet er, hvor meget mindre sandsynligt det bliver af, at Trump er ved roret.

Det Internationale Energiagentur, IEA, har fremskrevet et scenarie, hvor USA som den eneste part til Parisaftalen undlader at efterleve sine forpligtelser. I det tilfælde estimeres det, at ti pct. af de forventede udledningsreduktioner i 2040 vil gå tabt sammenlignet med et scenarie, hvor også USA overholder sin del af aftalen.

Ti pct. af verdens samlede udledninger over en tyveårig periode – det er en ganske substantiel mængde drivhusgasser. Men kan man antage, at udviklingen i USA's udledningsniveau fortsætter som hidtil, blot fordi Trump sidder i Det Hvide Hus?

Ikke nødvendigvis. IEA kunne i deres seneste årlige energirapport berette, at væksten i globale drivhusgasudledninger fra energisektoren er gået i stå. En fortsat større del af verdens årlige energinvesteringer går til vedvarende energi, hvilket resulterer i, at der globalt set op sættes mere ny energikapacitet baseret på vedvarende energikilder end på kul, olie og gas. Og subsidier til fossile brændsler gik fra næsten 500 mia. dollars i 2014 til 'kun' 325 mia. dollars i 2015.

Oven i disse trends kommer, at de globale drivhusgasudledninger har været konstante de sidste tre år, hvorfor forskere nu diskuterer, om CO<sub>2</sub>-udledningerne fra fossile brændsler mon topper netop nu. Globalt set er omstillingen til lavemission altså i gang, hvad enten Trump vil det eller ej.

Også inden for nationens grænser er Trumps handlerum begrænset, blandt andet fordi de amerikanske delstater har autonomien til at iværksætte deres egne klimapolitikker uafhængigt af den føderale regering.

For eksempel bliver Barack Obamas Clean Power Plan (CPP), der var tænkt som hjørnesteinen i USA's implementering af Parisaftalen, formentlig skrottet på Trumps vagt. Af mange anses dette for konkret at være dødsstødet til USA's klimaindsats. Ikke desto mindre har Californien – den mest folkerige delstat i landet og verdens sjette største økonomi – gjort det til en lokal målsætning at leve op til sine forpligtelser under CPP, uagtet om planen tages af bordet på føderalt niveau. Californien er således godt på vej mod et udledningsniveau svarende til 1990, og staten har – ligesom 28 andre delstater – valgt at indføre sine egne standarder for vedvarende energi.

Samlet set tegner der sig et billede af, at visse bevægelser på såvel internationalt som subnationalt niveau stryger Trumps forventede klimapolitik mod hårene.

Det betyder ikke, at implementeringen af Parisaftalen sker af sig selv. Langt fra. Men det vidner om, at den amerikanske præsident trods alt kun er en lille brik i det enorme puslespil, der må gå op, hvis den globale opvarmning skal begrænses til under to grader.

### **Fremtidens klimaindsats**

Det er næppe præsident Trump, der kommer til at afgøre, om der også i fremtiden vil være opbakning til UNFCCC som det faciliterende organ for den globale klimaindsats.

Ganske vist kan han de facto melde USA ud af Parisaftalen fra den ene dag til den anden – hvilket vil være et stort tilbageslag for den internationale indsats' legitimitet – men ultimativt afhænger UNFCCC's berettigelse og dermed overlevelse af, om der præsteres på klimadagsordenen over de kommende år.

Hvorvidt Parisaftalen implementeres succesfuldt afhænger af en lang ræk-

ke faktorer, hvoraf Trump kun har indflydelse på meget få. Der er derfor grund til at nedtone frygten for, at Trumps embedsperiode skulle betyde de internationale klimaforhandlingers endeligt.

2023 bliver et vigtigt år for de multilaterale forhandlinger. Her mødes parterne til Parisaftalen på COP29 for formelt at gøre status over den globale klimaindsats, både i relation til de nuværende nationale reduktionsforpligtelser og sandsynligheden for at opfylde tograders-målsætningen. Her vil det altså vise sig, om USA – og alle andre parter – er på vej til at overholde løfterne fra Paris. Og det er formentlig også her, at vi får at se, om Trumps regeringsperiode ender med at sætte et markant aftryk på de amerikanske drivhusgasudledninger.

Opbakningen til UNFCCC står og falder med, om vi om fem til ti år begynder at kunne måle markante effekter af Parisaftalen på globalt plan. Og i sidste ende er det trods alt begrænset, hvor stor en indflydelse Donald Trump har på dét spørgsmål – ene mand.



# Vi skal tro på FN!

Af Frederikke Laursen

FN befinder sig ved en korsvej. Den liberale verdensorden, som vi har kendt den siden murens fald i 1989, er i konstant forandring og under massivt pres. USA som tovholder for den internationale retsorden og de globalt fastsatte regler trækker sig måske tilbage til en isolationistisk position. Begivenheder som Brexit, valget af Donald Trump som USA's præsident, et asiatisk alternativ til Verdensbanken er alle eksponenter for en verdensorden, hvor 'glokalisering' præger samarbejdet mellem stater og organisationer. Spørgsmålet er: hvilken opbakning kan FN forvente i en ny verdensorden, hvor medlemsstaterne lukker om sig selv?

Tendensen er både ny og uventet for langt de fleste kommentatorer, politikere og samfundsekspertter, da disse i mange år har abonneret på teorien om, at internationale organisationer automatisk vokser i betydning og omfang – og ikke det modsatte. Hvilke udfordringer – og muligheder – står FN overfor i denne nye verdensorden? Og hvorfor skal vi stadig støtte op om FN?

Da FN blev oprettet i 1945, var det primære formål at skabe en organisation, der

skulle sørge for, at man undgik en gentagelse af de to voldsomme verdenskrige. Dengang havde organisationen 51 medlemslande og et primært sikkerhedspolitisk formål. I dag, er der 193 medlemslande og 2 observatørstater, og FN's funktioner er blevet udvidet til at inkludere børnerettigheder (UNICEF), flygtninge (UNHCR), udvikling (UNDP) og sundhed (WHO) foruden en international straffedomstol (ICC). I dag er FN's fredsbevarende tropper til stede i 16 lande verden over, fra Haiti og Libanon til Mali, Sydsudan og Vestsahara.

Men de geopolitiske rammer, som FN opererer indenfor, har ændret sig markant fra dengang FN blev oprettet. Henry Kissinger, den tidligere amerikanske udenrigsminister, udtalte i 2014 at da Churchill, Stalin og Truman fastsatte de tyske besættelseszoner af Tyskland i 1945, var det den sidste betydningsfulde enighed mellem medlemsstaterne. Denne skepsis kan også tydeligt aflæses i den internationale verdensorden anno 2017. USA's overtrædelse af NATO-mandatet i Libyen i 2011, Ruslands annektering af Krim i 2014 og senest sikkerhedsrådets handlingslammelse i forbindelse med Syrien-krisen er alle eksempler på kollektive

---

Frederikke Laursen er stud.scient.pol ved Aarhus Universitet og pt. i praktik på den danske FN-mission i New York. Artiklen vandt tredjeprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence

---

sikkerhedsudfordringer, som FN har stået overfor blot i løbet af det sidste årti.

Det store spørgsmål er derfor, om der er grund til at være optimistisk på FN's vegne. Svaret findes ved at se på de geopolitiske udfordringer og muligheder, som FN står overfor i en ny verdensorden. Set ud fra sikkerhedsrådets vanskeligheder i Syrien fremstår FN som en organisation med væsentlige svagheder. Men helikopterblikket over hele organisationen tegner et billede af et FN, der stadig står stærkt.

### Den nye styrmand

Antonio Guterres blev på årets første dag svoret ind som FN's nye generalsekretær. Guterres overtog posten fra den sydkoreanske politiker Ban Ki Moon, der ifølge mange havde været mere sekretær end general. Men hvorfor er stillingen som den højst placerede diplomat overhovedet vigtig? Hvad kan han, ud over at agere som kransekagefigur for FN?

For det første kan generalsekretæren sætte spørgsmål på den internationale dagsorden og præge diskussionen. Det var fx tilfældet, da Kofi Annan introducerede det folkeretlige R2P-koncept (Responsibility to Protect; red.) i 2005, hvor der kom eksplicit fokus på verdenssamfundets ansvar for at beskytte befolkninger mod overgreb fra deres egne regeringer. For det andet kan generalsekretæren agere mægler mellem stormagterne (og i særdeleshed de fem faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd), netop fordi han som styrmand for organisationen skal være upartisk. For det tredje har generalsekretæren en unik platform til at kommunikere FN's dagsorden og fungere som talerør til det resterende verdenssamfund.

Guterres har grundet sine 10 år ved UNHCR ifølge eget udsagn flygtningespørgsmålet højt på dagsordenen. Guterres

brugte sin platform ved indvælgelsen til at opfordre til en multilateral vending mod mere respekt og tolerance. Han har desuden allerede kommenteret Trumps udmeldinger om indrejseforbud for muslimer og kaldt dem direkte destruktive og en hjælp for terrorgrupper såsom Islamisk Stat.

Der hersker dermed ingen tvivl om Guterres' dedikerede indsats i verdens flygtningekriser. Som formand for UNHCR indførte han det bredtfaavnende udtryk 'people on the move' for at beskrive de krisesituationer, hvori FN's flygtningeindsats skulle gælde. Det indebar alt fra internt fordrevne til klimaflygtninge, hvilket også har affødt kritik af Guterres' indsats.

Men det mest bemærkelsesværdige ved valget af Guterres er hverken hans stærke udmeldinger om Trump eller hans brede definition af flygtninge; det er tværtimod måden hvorpå han blev valgt. For det første var processen mere åben, end det tidligere har været praksis, og for første gang i FN's 70-årige historie var der offentlige høringer med hver kandidat. For det andet trådte alle 15 medlemmer af sikkerhedsrådet i enighed frem med deres valg af kandidat flere uger før forventet. Mange eksperter havde ellers forventet, at Rusland ville nedlægge veto, fordi stormagten hellere ønskede en østeuropæisk kandidat til den diplomatiske toppost.

Alt imens man i de internationale medier malede USA og Rusland som modstående stormagter i en fasttømret proxy-krig i Syrien, formåede de i sikkerhedsrådet i New York hurtigt at blive enige om en ny generalsekretær. Guterres blev valgt ind med sikkerhedsrådet i ryggen, hvilket fint illustrerer en kærkommen opvisning af konsensus fra FN's side. Valget af en ny generalsekretær er derfor en

sjældnen mulighed for FN til både at udvide enighed på trods af mangfoldighed og understrege styrken af det internationale diplomati.

### Det svageste led

Dog er alt ikke fryd og gammen mellem de tidligere konkurrerende stormagter. Krisen i Syrien er en af tidens største udfordringer for FN-systemet, og den manglende konsensus sås i FN's sikkerhedsråd, hvor Rusland i ledtog med Kina op til seks gange nedlagde veto mod alle resolutioner, der skulle standse blodsudgydelserne i Syrien. Resolutionerne var af varierende ambitionsniveau og inkluderede alt fra 'no-fly zoner' til reelle interventioner.

Selvom denne konflikt af gode grunde har præget dagsordenen og det internationale billede af FN's funktionalitet de seneste fem år, er det vigtigt at huske, at FN har utallige andre missioner, opgaver og forpligtelser ud over, hvad der afgøres af sikkerhedsrådet. Det er nemt at glemme, at sikkerhedsrådet blot udgør ét aspekt af FN's arbejde, fordi kriserne, der blusser op, af gode grunde kan være altoverskyggende. Dermed ikke sagt, at FN ikke har en væsentlig udfordring i form af manglende konsensus blandt stormagterne, fordi det blev tydeligt illustreret i Aleppo. Argumentet her er blot, at der ikke burde blive stillet spørgsmålstegn ved FN's grundlag, legitimitet og funktionalitet på grund af manglende konsensus i Syrien-krisen.

Man skal ikke glemme, at FN kun er så stærkt som enigheden af dets medlemmer. Dilemmaet for FN anno 2017 består derfor (igen) i at finde den knivskarpe balance mellem at beskytte befolkningsgrupper mod overgreb fra egen regering uden at trampe på landenes suverænitet. Hvis

ikke USA havde ageret, som de gjorde i både Irak i 2003 og Libyen i 2011, så havde Rusland formentlig ikke holdt så hårdnakket på at bestytte Bashar al-Assads regimestabilitet. Modsat er Syrien stadig Ruslands eneste reelle allierede i Mellemøsten, hvorfor det er svært at klandre Vesten for ikke at træde ind og fremprovokere en direkte militærkonfrontation mellem Rusland og USA. Som sagt: FN er kun så stærk som det svageste led i sikkerhedsrådet.

**Efter Anden Verdenskrigs afslutning har verden befundet sig i en såkaldt 'Pax Americana', hvor den amerikanske økonomiske og militære styrke har ført en relativ fred med sig.**

Mange eksperter har i kølvandet på Aleppo-krisen også påpeget muligheden for enten at udvide eller indskrænke varetøret i sikkerhedsrådet. Grunden til, at man kun gav varetøret (og derfor større magt) til de heldige fem, var for at få dem til at tage ansvar. Men idéen om ansvar fortolkes forskelligt af medlemmerne af sikkerhedsrådet. For Rusland og Kina betyder ansvar, at suveræniteten og landegrænserne forsvares mod de såkaldte 'indgreb', som Vesten har været bannerfører for. For Storbritannien, Frankrig og USA har ansvaret betydet, at man skulle forsvare menneskerettighederne i de pågældende lande. En stor udfordring for FN er derfor at forene de divergerende fortolkninger af stormagtsansvaret.

### En stormagt på tilbagetog?

Men hvem er stormagterne egentlig? Efter Anden Verdenskrigs afslutning har verden befundet sig i en såkaldt 'Pax Americana',

hvor den amerikanske økonomiske og militære styrke har ført en relativ fred med sig. Men det er ved at ændre sig. Selvom de internationale institutioner, herunder FN, NATO og Bretton Woods-institutionerne (Verdensbanken, og den Internationale Valutafond), er drevet fremad på amerikansk initiativ, er der tiltagende bekymring for USA's rolle, når kalenderbladet har rundet 20. januar 2017.

Set med FN-briller er Donald Trumps mest bekymrende udmelding hans åbenlyse foragt over for de internationale institutioner. Parisaftalen om bekæmpelse af klimaforandringer, der betegnes som en af FN's største succeser i mange år, har Trump allerede planer om at afmontere. Aftalen med Iran om afskaffelse af atomvåben, der anses for en multilateral diplomatisk sejr, skal ifølge Trump og hans stab afmonteres.

Derudover vil Trump rykke den amerikanske ambassade i Israel fra Tel Aviv til Jerusalem og derved signalere, at den strategiske by er israelsk territorium. Hvad man end måtte mene om indholdet af disse tiltag, så signaleres her en klar afstandtagen fra deltagelsen i og tilliden til de internationale institutioner, som Obama-administrationen var stor fortalere for.

Så hvor efterlades FN, hvis man ser et USA under Trump, hvor anti-institutionalisering er dagens ord?

Man kan kun gisne, om Trump rent faktisk vil gennemføre disse tiltag. Men hvis vi ser amerikansk tilbagetrækning, kan det diskuteres hvorvidt FN kan køre ufortrødent videre uden USA's tydelige lederskab.

På den ene side er USA blot en enkelt spiller i FN-systemet. Men hvis USA påtager sig en ny rolle i de internationale institutioner med en isolationistisk udenrigspolitik, kan FN's legitimitet svækkes ved

tabet af en vigtig fortaler. På den anden side har FN-systemet formået at cementere sig i det internationale samfund i en sådan grad, at selv ikke amerikansk skepsis kan røkke ved den grundlæggende mission og udførsel.

USA var selvfølgelig primus motor på oprettelsen af størstedelen af de internationale institutioner (herunder FN), men der er kommet nye, geopolitiske boller på suppen. Fremkomsten af BRICS-landene er et tydeligt resultat af den globaliseringstendens, der er vundet frem de sidste 10-15 år. Både Brasilien og Kina har bragt nye initiativer på bordet ved FN's generalforsamling om R2P-princippet, som er blevet afvist af de vestlige stater. Disse initiativer bør i stedet imødekommes, vurderes og endda integreres i FN's institutionelle ramme.

Hvis det ikke lykkedes, vil disse vækstøkonomier en dag danne alternative institutioner, hvor deres stemmer høres. For at FN kan vedligeholde slagkraften i en verdensorden med mindre amerikansk tilstedeværelse, kræves derfor to ting. For det første skal andre nationer træde til og kollektivt tage ansvar for de internationale organisationer – og lære af USA's hårdt tjente udenrigspolitiske erfaringer. For det andet skal denne ansvarspådragelse accepteres og bydes velkommen med åbne arme af både sikkerhedsrådet og generalforsamlingen.

### Start med regionalt ejerskab

En af de største udfordringer for FN i den nye verdensorden er den manglende konsensus om konfliktløsning. Det kan imødekommes ved at inddrage de regionale organisationer. Den Afrikanske Union, ASEAN, den Arabiske Liga og ECOWAS (den økonomiske sammenslutning af østafrikanske stater) er eksempler på organi-

sationer, der har spillet store roller i konfliktløsning i Mellemøsten og Afrika.

Disse organisationer kan tilføre FN's operationer afgørende legitimitet, netop fordi en invitation til intervention herfra giver FN et tydeligt mandat og øger multilateralismens diplomatiske styrke. Det kan illustrere over for medlemmerne af FN's sikkerhedsråd, at en intervention (humanitær eller ej) er ønsket og værdsat af de lokale regeringer og magthavere.

**Det er FN's globale rækkevidde og universelle medlemskab, der gør organisationen unik, og dette ændres ikke i ny og multipolær verdensorden.**

Hvor positivt det end måtte lyde, er regionalt ejerskab over konflikter ikke en tilstrækkelig betingelse for succes. Jeg argumenter for, at regionalt ejerskab ikke kan eksistere i et vakuum uden tilstedeværelsen af stormagterne, hvilket er en stor udfordring for organisationernes legitimitet og slagkraft.

Fx var interventionen i Libyen i 2011 både en idé født af den Arabiske Liga og et initiativ, som organisationen stod inde for. Det var centralt for Resolution 1973's gennemførelse (der muliggjorde interventionen), at formålet var humanitært og ikke indebar et regimeskifte. Men Muammar Gaddafi blev alligevel smidt af tronen, hvilket især Rusland var dybt utilfredse med.

Mange mener derfor også, at Ruslands mistillid til Vesten (især USA) blev fremskyndet af Libyen-konflikten på trods af den regionale organisations anerkendende nik. Libyens efterfølgende udvikling har langt fra været positiv, da landet stadig er plaget af terrorisme, økonomiske proble-

mer, politisk uro mm. Denne case illustrerer derfor, at stormagtsinteresser kan filtreres gennem regionale organisationer, hvorfor FN spiller en afgørende rolle i at kultivere og samarbejde med dem. Kun på den måde kan organisationerne lære at tage ansvar – fra finansieringen af troppeperne til den efterfølgende politiske plan. Det er derfor afgørende, at stormagterne begynder at sætte deres lid til disse organisationer, der har udvist et brændende ønske om konfliktløsning.

Et eksempel på konsensusskabelse mellem de 'nye' og 'gamle' stormagter og de regionale organisationer er i den afrikanske stat Mali. Da den første resolution om konfliktløsningen enstemmigt blev gennemført i sikkerhedsrådet i 2012, var alle BRICS-landene på nær Brasilien i panelet, og efterfølgende har samtlige af Malis naboer både bidraget med tropper og logistik. Både ECOWAS og den Afrikanske Union var med i beslutnings- og implementeringsprocessen fra starten, hvilket er en af læresætningerne fra konflikten. Det regionale ejerskab fordrer dog også regionalt ansvar, og fordi disse organisationer er relativt nye, er FN's vejledende rolle mindst lige så vigtig som altid.

### Rigtige reformer

Der er adskillige grunde til at tro på, at FN består prøven i en ny verdensorden – men det kræver reformer. Center for Militære studier i København udgav for nylig en rapport, der argumenterede, at hvis FN skal forblive relevant, skal organisationen gennemføre både diplomatiske og militære reformer.

Det fremhæves, at FN i højere grad bør fokusere på konfliktforebyggelse, individer og partnerskaber. Dog er ingen af disse reformforslag nye; tværtimod nævnes de alle i FN's Charter fra 1945. Det nye

initiativ består i at dyrke dem intensivt, og at medlemsstaterne skal have tillid til, at disse redskaber er de rigtige.

Det betyder ikke, at man ikke skal diskutere FN's rolle, eller at man ikke skal sætte spørgsmålstegn ved reformer af fx varetøret. Men at kritisere FN's fundament og overlevelsessevne blot fordi USA trækker sig tilbage, og det internationale samfund er mere splittet end før, er forhastet. Jeg argumenterer her for, at USA naturligtvis havde en vigtig rolle i at iværksætte og videreudvikle FN, men for at undgå at FN kolliderer med den nye verdensordens realiteter, skal andre medlemsstater også tildeles tillid og tage ansvar.

Det er FN's globale rækkevidde og universelle medlemskab, der gør organisationen unik, og dette ændres ikke i ny og multipolær verdensorden.

### Nye forhandlingspartnere

Men FN skal – ligesom alle andre internationale organer – tilpasse sig ændringerne i en geopolitisk kontekst. Det betyder også, at man i højere grad skal sætte sin lid til nye aktører, end man er vant til. Det eksemplificeres ved de FN-støttede forhandlinger i Astana, Kasakhstan i slutningen af januar 2017, hvor Rusland og Tyrkiet har stablet en fredsforhandling på benene mellem Assad-regeringen og oppositionen. USA er blevet udelukket fra forhandlingerne, og det er derfor Rusland og Tyrkiet, der styrer fredsmæglingen.

Her ses det tydeligt, at der allerede er centrale internationale konflikter, hvor USA ikke længere er kaptajn på den diplomatiske skude. Om Rusland har stået i front for processen for at bevise sit regionale og internationale ansvar eller om det er en bevidst modbalancering mod USA's diplomatiske dominans, vil tiden vise.

Uanset motivet har Rusland smidt sine kort på bordet og har nu diplomatisk kapital på spil.

Det er dog ikke kun BRICS-landene og de andre økonomisk stærke nationer, men også de regionale organisationer, som det internationale samfund skal se imod. De har væsentlige fordele i form af geografisk nærhed og indgående kendskab til regionens politiske og sociale sammensætning. Vi skal derfor høre efter, hvad de regionale organisationer vil og kan, så FN ikke tvinges til en reaktionær adfærd, som i værste fald kan føre til udfald som i Rwanda og Aleppo.

### Begrundet optimisme

Så opvejes FN's udfordringer af mulighederne? I denne artikel er svaret et rungende ja. En oplagt årsag til at være optimistisk på FN's vegne er udviklingsagendaen. FN's 2030-bæredygtighedsmål er langt mere omfattende end de 2015-mål, som de erstattede, og for første gang har målene universel validitet og gælder for både udviklingslande, vækstøkonomier og ilande.

De nye mål er desuden uovertrufne i den måde, hvorpå de kombinerer de økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner af bæredygtig udvikling. Ambitionsniveauet for disse mål er højt, og derfor kræves der også mere af medlemsstaterne. Men for første gang er ansvaret fordelt på alle nationer i en grad, der ikke hidtil er set i det internationale system. Det er et skridt i den rigtige retning og viser endnu en mulighed for, hvordan FN kan reformere sig og overleve i en ny og anderledes verdensorden.

I et år hvor FN's legitimitet i kølvandet på Syrien-krisen er blevet betvivlet, er det derfor vigtigt at anskue FN i et bredere perspektiv. Bæredygtighedsmålene,





Ingen kender verdensordenen om 5, 10 eller 15 år, men netop derfor skal vi have tillid til de institutioner, der binder os sammen, fremfor at fokusere på begivenheder der kan rive os fra hinanden.

det hurtige valg af generalsekretær, Mali-konfliktens konsensus, villigheden til reformation og inddragelse af nye forhandlingspartnere er alle eksempler på den diplomatiske styrke, som FN er fyrtårn for.

FN muliggør, at det internationale samfund kan overkomme udfordringer kollektivt. Netop fordi organisationen står ved en korsvej, er det afgørende, at vi (Danmark såvel som resten af det internationale system) sætter vores lid til FN. Hvis vi ikke tror på det kollektive ansvar og mulighederne for at løse internationale konflikter i fælleskab, smuldrer fællesskabet for alvor.

På talerstolen ved FN's generalforsamling i september 2016 formulerede præsiden-

dent Barack Obama også denne tilgang: "We can choose to press forward with a better model of cooperation and integration. Or we can retreat into a world sharply divided, and ultimately in conflict, along age-old lines of nation and tribe and race and religion. I want to suggest to you today that we must go forward, and not backward".

Ingen kender verdensordenen om 5, 10 eller 15 år, men netop derfor skal vi have tillid til de institutioner, der binder os sammen, fremfor at fokusere på begivenheder, der kan rive os fra hinanden.



# Anmeldelse:

## Nysgerrige på Afrika kan begynde her

Af Lene Frøslev

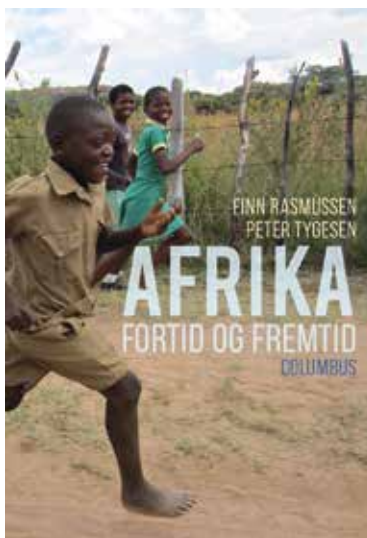
En relevant introduktion til Afrikas historie og fremtidige udfordringer, skrevet af to af kontinentets kendere til studerende på samfundsfag i gymnasiet.

Finn Rasmussen og Peter Tygesen: **Afrika fortid og fremtid**. Columbus 2016, 208 sider med tilhørende hjemmeside.

Afrika er et drama. Her stod menneskets vugge. Herfra blev millioner af mennesker indfanget og solgt som slaver, hvorefter Europas store lande delte kontinentet mellem sig for at udbytte dets rigdomme og lade befolkningerne leve et apartheidliv i fattigdom.

I en glimrende gymnasiebog giver to af de fremmeste Afrika-kendere deres bud på, hvorfor Afrika – en femtedel af klodens landmasse – er blevet verdens fattigste kontinent. Journalist Peter Tygesen og kultursociolog Finn Rasmussen giver en gedigen indføring i Afrikas historie, geografi og politiske udvikling. Tilmed i et letlæseligt sprog.

De første kapitler om de oprindelige befolkninger og urgamle riger bærer ganske vist i udpræget grad mere præg af lek-



tielæsning end analyse. Den politiske og økonomiske udvikling af kontinentet – og i bogen – tager fart, da folkeslagene langsomt fik kontakt med omverdenen via handel. Først med salt via et arabisk handelsnetværk og senere var det guld og slaver, der blev Afrikas indtog på verdensmarkedet.

Lene Frøslev er udenrigspolitisk freelance journalist, tidligere korrespondent for Berlingske i Storbritannien og Mellemøsten, medlem af redaktionskomiteen for Udenrigs.

Slavehandlens tragedie fylder med rette 15 af bogens 200 sider. Man regner med, at mellem 12 og 15 millioner afrikanere blev sejlet over Atlanterhavet frem til slutningen af 1800-tallet. Næsten halvdelen af dem kom fra det nuværende Congo og Angola; mennesker, der blev byttet for billige metaller, bomuldsstof og simple våben og krudt, som var sejlet fra Europa til slavekysterne i Vestafrika som det første ben i en indbringende trekants-handelsrute.

Fra Afrika blev slaverne stuvet sammen på de særligt indrettede menneskeskibe og sejlet til Caribien, hvor de blev solgt til sukker- og bomuldsplantager – og skibene sejlede retur til Europa med eksotiske varer som sukker og rom, kaffe og bomuld.

Et helt kapitel har fokus på Danmarks lidet flatterende rolle i slavehandlen. De danske slaveskibe og de små danske besiddelser på Guineakysten i Vestafrika sejlede omkring 100.000 slaver fra Afrika til Amerika. Her blev de solgt til højestbydende, og mange af dem trællede resten af deres liv på de danske sukkerplantager og sukkerraffinaderier i det Dansk Vestindien, der for 100 år siden blev solgt til USA.

Og netop slavearbejdet i sukkerproduktionen bidrog dengang til betragtelig velstandsforøgelse i København. I slutningen af 1700-tallet udgjorde eksporten fra Danmarks 24 sukkerraffinaderier halvdelen af hele landets eksportindtægter.

Danmark blev formelt det første land, der afskaffede slaveeksporten fra Afrika (efter at en kongelig 'Negerhandels-kommision' havde kulegravet slavehandlen). Og så alligevel ikke. Forbuddet blev forhalet i ti år, så plantageejerne kunne få 'lagrene' fyldt op; derefter fortsatte handlen med slaver som smuglervarer på danske skibe – og på selve Guldkysten fortsatte slaveriet på de danske besiddelser helt frem til 1850.

## The Scramble for Africa

Og så startede koloniseringskapløbet mellem primært England og Frankrig, men også Tyskland og Portugal deltog i det kapløb, der blev kaldt 'The Scramble for Africa'. Og selvfølgelig den belgiske Kong Leopold, der tog hele Centralafrika som sin personlige Congo-koloni. Hvordan de afrikanske høvdinge blev lokket til at afgive deres land fremgår af følgende afsnit i bogen:

"Han (Kong Leopold) sendte folk ud for at besøge afrikanske høvdinge, fyrster og konger langs Congos floder for at få underskrevne aftale, der gav ham suveræniteten over deres områder og folk. Høvdingene kunne ikke læse og måtte have aftalen oversat. Kongens papirer var fyldt med ord, der ikke gav mening. Hvad betød et ord som suveræniteten i et område, hvor man ikke havde ejendomsret til jord? (...) Med løfter om hurtige, kontante gevinster og med trusler om død og invasion satte høvdingene en sværtet tommelfinger på papiret."

I øvrigt benyttede Kong Leopold sig i vid udstrækning af danske søfolk i udbytningen og senere folkemordet på den congolesiske befolkning. Men det er en sidevinkel på kolonihistorien i Afrika.

## Afrika for afrikanerne

Efter de to verdenskrige begyndte kolonifviklingen fra slutningen af 1950'erne og op til 1980'erne. Kravet voksede om et Afrika for afrikanere, og med Ghana – det tidligere Guldkysten – i Vestafrika som et af de første havde 14 landet fået uafhængighed i 1960.

Og af de nye ledere fik europæerne læst og påskrevet. Som lederen af Ghanas uafhængighedskamp og senere præsident, Kwame Nkrumah, sagde det i 1950'erne:

"I århundreder har europæerne domineret det afrikanske kontinent. Den hvide

mands arrogance gav ham selv retten til at herske og til at blive adlydt af ikke-hvide. Hans mission, erklærede han, var at 'civilisere' Afrika. Under denne kappe stjal europæerne kontinentets rigdomme og påførte det afrikanske folk unævnelige lidelser. Alt dette er en trist historie. Men nu er vi klar til at begrave fortiden med dens ubehagelige minder og se ind i fremtiden. Alt, hvad vi beder de tidligere kolonimagter om, er deres velvilje og samarbejde til at afhjælpe fortidens fejltagelser og uretfærdigheder og til at give uafhængighed til kolonierne i Afrika".

Men optimismen var bygget på sand. De nye stater blev opbygget med samme struktur som i kolonitiden, hvilket udelukker det store flertal fra direkte deltagelse i demokrati. Det økonomiske grundlag var mere end skrøbeligt – Afrika forblev fattigt, bl.a. fordi bytteforholdet i forhold til uforarbejdede råvarer konstant forringedes. Det er ellers ikke fordi, at kontinentet mangler ressourcer: 40 pct. af verdens vandenergi, 12 pct. af verdens gasreserver, otte pct. af verdens olieudvinding, en stor del af klodens tilgængelige mineraler og et uudnyttet landbrugspotentiale.

Dertil kommer, at den kolde krig på verdensplan blev varm flere steder på kontinentet med blodige borgerkrige til følge. Congo er ét eksempel. Angola er et andet. Og politisk blev der med épartistaterne lukket op for en Pandoras æske af korrupsion og militærkup. I 1988 havde kun syv afrikanske stater et grundlovssikret flerpartisystem – et forhold, der først ændrede sig op gennem 1990'erne, bl.a. fordi der udefra blev stillet krav om god regeringsførelse i bytte for økonomisk bistand.

### **Fortsat fattigdom**

Men Afrika er stadig fattigt. Uanset nogle landes såkaldte løveøkonomier med

vækstrater på over syv pct., så vokser antallet af absolut fattige, mennesker, der lever for under to dollar om dagen. I 2012 var der flere end 330 millioner.

En af grundene er manglen på reelle arbejdspladser sammenholdt med befolkningstilvæksten. Millioner af afrikanere hutler sig derfor igennem i den uformelle økonomi som daglejere eller gadehandlere. Mennesker, der ikke betaler skat eller moms, som ikke har sygeforsikring eller pension, som ikke kan få banklån eller forsikring. Det anslås, at uden for landbruget arbejder otte ud af ti afrikanere i den uformelle sektor.

Det er ikke en attraktiv fremtid for unge, der med mobil og internet kan se, hvordan vi lever i Europa. Tal fra FN's arbejdsmarkedsorganisation ILO viser, at 37 pct. af kontinentets unge er parate til at flytte permanent til et andet land. Og den andel vil kun vokse.

For Afrika byder fremtiden på fire mega-udfordringer, skriver forfatterne.

- Befolkningsvækst og ungdomsarbejdsløshed
- Urbanisering
- Sygdomme
- Klimaforandringer

FN-prognoser viser, at befolkningen i Afrika vil være fordoblet i 2050 – og fire-doblet ved næste årtusindskifte. Det stiller krav til investering i job, uddannelse, sundhed og sanitet.

Det giver pres på storbyerne. Urbaniseringen ventes at stige voldsomt; i 2030 menes halvdelen af befolkningen at bo i byerne, og med mindre infrastrukturen ændres drastisk, vil endnu flere komme til at bo i midlertidige og sammenflikkede huse i enorme slumkvarterer.

Afrika har generelt nogle elendige sundhedssystemer. Malaria og hiv/AIDS står for 30 pct. af alle dødsfald på kontinentet, og

den udfordring vil vokse, hvis ikke sygdomsbekæmpelse opprioriteres, også internationalt. Den svenske forsker Sten Rylander har sat tal på: Afrika har lidt over 15 pct. af verdens befolkning, 25 pct. af verdens syge og kun tre pct. af det uddannede sundhedspersonale i verden.

Den største udfordring af dem alle er imidlertid klimaforandringerne. Ganske vist har Afrika bidraget mindst til den globale opvarmning, men det kan blive det kontinent, der rammes hårdest. Det vil ske med mere tørke, flere oversvømmelser og markante ændringer i perioder med regntid. Det forventes at ydelsen fra majsproduktionen – en af de vigtigste afgrøder – vil falde, og svigtende regnfald vil skabe problemer med drikkevand til mennesker og dyr.

Alt sammen er det forhold, der vil øge risikoen for, at lokale konflikter vil udvikle sig voldeligt i de kommende år. Ikke just en optimistisk konklusion i en bog om verdens næststørste kontinent.

### Menneskerne på hjemmesiden

Så hvad er det, der mangler? Mennesker! Dem, der udgør Afrikas mangfoldighed. Dem, der har navn og alder og familie og en dagligdag. De er desværre prioriteret ud af den trykte bog og gemt væk på den tilhørende hjemmeside.

Især tre fremragende kapitler med landeportrætter burde printbogen være blevet udvidet med. Ikke mindst fordi man i kapitlerne hér møder levende mennesker i dagens Afrika. Peter Tygesen har været i Ghana og Mozambique og Finn Rasmussen i Somalia.

I kapitlerne møder vi bybonden Mousa, kakaobonden Yaki og guldgraveren Jim i Ghana. I Mozambique bliver vi taget langt ud på landet og møder bondenkone Louisa, og i storbyen fortæller gadesælgerne Filou og Zitou om 12 timers arbejdsdage. Og i Somalia præsenteres vi for mobiltelefonsælgeren Khalid, skolelæreren Faduma og Zahra, der kun kan eksistere, fordi hendes bror i USA sender penge hjem hver måned.

Det er personhistorier som disse, der giver liv til en bog, der er fyldt med relevante fakta og statistikker. De kunne for eksempel med fordel være byttet ud med den ellers grundige indføring i det neopatrimoniale system, der holdt diktatorerne ved magten.

Men nu står landeportrætterne lidt for sig selv – gemt væk på den hjemmeside, der er oprettet til bogen – og venter på, at nogen skulle få lyst til at klikke sig ind på det anonyme faneblad 'Landeeksampler'. På den positive side så kan alle – uanset køb af bogen – få lov at læse 72 sider fremragende journalistik helt gratis på deres computer.

I øvrigt er hjemmesiden en guldgrube af ekstra oplysninger om dansk ulandsbi-stand og links til alt fra kort over migration til artikler om tidlig banandyrkning og film om børnearbejde i chokoladeindustrien.

Hjemmesiden kan findes via dette link: <http://forlagetcolumbus.dk/boeger/international-politik/afrika-fortid-og-fremtid/>

○ ○ ○

# Anmeldelse:

## Gedigen håndbog om arktisk politik – og en nyhed!

Af Martin Breum

Herligt veldrejet mursten af en antologi med bidrag fra både danske, britiske, amerikanske, polske, russiske, canadiske og finske forskere om en serie af de mest påtrængende problemer i det arktiske. Velegnet som opslagsværk i lang tid fremover.

Leif Christian Jensen and Geir Hønneland: *Handbook of the Politics of the Arctic*. Edward Elgar Publishing, 617 s.

Diskret placeret omme på side 388 fandt jeg en gedigen nyhed. I snart fem år har det været en udbredt antagelse, at Kinas optagelse som fast observatør i Arktisk Råd var et produkt af ganske brutale interne politiske magtkampe blandt rådets otte medlemslande – herunder Kongeriget Danmark.

Kampen var ifølge rygterne næret af canadisk og især russisk modstand mod den kinesiske indlemmelse baseret på udtalte, delvist frygtbaserede forestillinger, som først i sidste sekund blev opløst under hastige studehandler på et arktisk topmøde i Kiruna i maj 2013. Her, lyder historien, fik en celeber kreds af udenrigsministre, her-



under John Kerry, Sergei Lavrov og Karl Bildt, kun ved udstrakt diplomatisk snilde sparket Kina-sagen på plads.

Nu ved jeg, at historien er langt mere nuanceret.

Skal man tro de to unge britiske forskere Matthew Willis og Duncan Depledge, der som de første har kulegravet sagen og nu folder den ud over 20 velskrevne sider

Martin Breum er journalist og en af Danmarks førende iagttagere af udviklingen i Arktis og af rigsfællesskabet. Han er forfatter til bøgerne 'Når isen smelter' og 'Balladen om Grønland'.

i *Handbook of the Politics of the Arctic*, var det i virkeligheden ganske andre mekanismer, der førte til opfyldelse af det kinesiske ønske om observatørstatus.

Da de gik i gang, var de to forskere fra Royal United Services Institute optaget af, i hvilket omfang pressens og den offentlige debats mere alarmistiske udlægninger af Kinas interesser i Arktis spillede en rolle for den politiske beslutning, som de otte udenrigsministre tog i Kiruna; et interessant spørgsmål, ikke mindst for en journalist, der er optaget af udviklingen i vores egen del af det arktiske.

### Kinas rolle i Arktis og Grønland

Kinas betydning i Grønland er som bekendt til stadig mere intens diskussion, så forståelsen for begivenhederne i Arktisk Råd rækker længere end til den historiske beslutning i maj 2013.

Det er i skrivende stund ikke mere end nogle uger siden, at min kollega Christian Brøndum, der i en lang årrække var forsvarsmedarbejder på Berlingske, på netmediet defencewatch.dk ved hjælp af fem angiveligt velplacerede, om end anonyme kilder i forsvaret kunne fortælle, at selv statsminister Lars Løkke Rasmussen i foråret 2016 personligt skulle have interveneret for at forhindre det kinesiske mineselskab General Nice Group i at købe den nedlagte flådebase ved Grønnedal i Grønland – Grønlandskommandoens forhenværende hovedsæde, en barakby plus et lille havneanlæg opført af det amerikanske forsvar under Anden. Verdenskrig.

Statsministeriet har ikke afvist denne udlægning, Forsvarsministeriet har over for Naalakkersuisut, det grønlandske selvstyre, bekræftet General Nice Groups interesse i Grønnedal, og Forsvarets Efterretningstjeneste har i mere generelle vendinger i sin 'Risikovurdering for 2016'

luftet netop den type af bekymring over den kinesiske interesse i Grønland, der angiveligt fik Lars Løkke Rasmussen til at gribe ind.

Den danske regering og analytikerne i det danske forsvar er med andre ord ganske optaget af Kinas rolle i Arktis og i Grønland i særdeleshed, og mon ikke det er rimeligt at antage, at regeringens kontakter på den amerikanske ambassade og i Washington nærer samme interesse?

Det var derfor rigtig interessant at læse, at beslutningen i Kiruna, hvor Villy Søvnald som dansk udenrigsminister var med til at indlemme Kina i Arktisk Råds observatørkreds, efter alt at dømme blev truffet på baggrund af rigtigt meget andet end overvejelser om de eventuelle sikkerhedspolitiske konsekvenser af et øget kinesisk engagement i Arktis. Alarmerne ringede ikke i Kiruna i maj 2013. Faktisk fandt der på mødet i Kiruna ifølge de to britiske forskere overhovedet ingen separat diskussion om Kinas ansøgning om observatørstatus sted blandt udenrigsministrene.

Jeg skal ikke referere alle 20 sider af deres udredning, men selve det faktum, at der var tale om en kinesisk ansøgning, blev ifølge forskerne anset for uanerkendt u dramatisk og ukontroversielt i Rådets lukkede maskinrum hos udenrigsministrene og deres Senior Arctic Officials – de såkaldte SAO'er, der varetager de arktiske regeringers løbende kontakter og de mere rutineprægede møder i Arktisk Råd.

Kinas ansøgning blev ifølge de to forskere blot diskuteret i al almindelighed sammen med de andre aktuelle ansøgninger fra Japan, Sydkorea, Indien, Singapore, EU og Italien.

### Styrkelse af Arktisk Råd

De otte arktiske regeringers repræsentanter var under forhandlingerne langt mere

optaget af selve Arktisk Råds institutionelle fremtid, styrke og funktionsmåde end af frygten for Kinas ambitioner i Arktis, sådan som den ellers florerede i medierne, i Kina-skeptiske tænketanke, i det russiske kommentator-lag eller som nu i dag i de øverste lag af danske beslutningstagere.

I Kiruna diskuterede man optagelsen af nye observatører som en oplagt mulighed for at styrke Arktisk Råds legitimitet, geopolitiske status og geografiske spændvidde, og som en ny, teknisk kompliceret udfordring for selve arbejdet i Rådet og dets mange videnskabelige udvalg. Arktisk Råd var stadig i 2013 kun en vårhare blandt de internationale institutioner, oprettet i 1996, og frygten for at Kina og andre ville rotte sig sammen i en eller anden alternativ arktisk form, hvis ikke de blev repræsenteret i Arktisk Råd, var en del af drivkraften i forhandlingerne.

Faktisk var det Arktisk Råd selv, der allerede i 2004 rettede henvendelse til Kina for at skabe kinesisk interesse – ikke omvendt. De to britiske forskere fortæller, hvordan den daværende formand for SAO'erne, islændingen Gunnar Pals-son, på vegne af de otte arktiske regeringer samt de arktiske folkeslag repræsenteret i Rådet rejste til Beijing for at høre, om ikke Kina ville være interesseret i en observatørpost!

### Grønlands natur som memoryscape

De to norske redaktører af *Handbook of the Politics of the Arctic* hører til Norges mest fremtrædende Arktis-analytikere. Seniorforsker Leif Christian Jensen og direktør Geir Hønneland fra Fridtjof Nansen-instituttet i Oslo har med kyn- dig hånd inviteret bidrag fra både danske, amerikanske, polske, russiske, canadiske og finske kolleger om en serie af de mest påtrængende komplekser i det arktiske.

De geopolitiske forviklinger i Arktis analyseres, herunder staternes forsøg på at sikre sig retten til havbunden uden for 200-sømilegrænserne, USA's og Ruslands mulige samarbejde til søs i Arktis og klimaforandringernes indmarch i sikkerhedspolitikken, hvor Greenpeaces slagsmål med den russiske flåde over olieplatformen Prirazlomnaya i 2013 optræder som dramatisk case study.

Havretten, der er så afgørende i et stadig mere isfrit Arktis, behandles i en anden serie artikler; det samme gør de arktiske institutioner og samarbejder, som nu Kinas optagelse i Arktisk Råd, miljøreguleringen af de arktiske farvande og den internationale indsats for at bremse strømmen af forurenende stoffer fra syd.

Sidstnævnte hører til de væsentligste, men også mest sørgeligt oversete problemer i Arktis. Endelig er der otte kapitler om 'national approaches to the Arctic' – herunder Ruslands, Norges og Danmarks. (Redaktørerne Jensen og Hønneland skriver her selv; de har for nylig begge udgivet fremragende bøger om henholdsvis Norges og Ruslands arktiske tilgang på forlaget I.B. Tauris).

Afsnittet om den danske Arktis-politik vil for en del danske læsere ikke indeholde meget nyt. Danmark fremstilles bredt som en samarbejdsorienteret, gavmild tilhænger af den internationale retsorden med forståelse for nødvendigheden af et udstrakt grønlandsk selvstyre.

Annika Bergman Rosamond fra Lunds Universitet, som tidligere var tilknyttet DIIS, slår fast, at Danmarks arktiske politik gør det umuligt fortsat at forstå Danmark alene som en småstat, og på samme måde fremstilles Grønlands voksende engagement i det internationale samfund i en række præcise, men også lidt summariske betragtninger.



Den canadiske antropolog Mark Nuttall, kendt fra mange års forskning og undervisning i Grønland, skriver om 'Sub-surface Politics: Greenlandic discourses on extractive industries'. Artiklen er et par år bagefter den hastige politiske udvikling i Grønland, men stadig fremragende til forståelse af kollisionen mellem den grønlandske naturopfattelse og den moderne mine- og olieindustri tilgang til ejendomsret og landskabelige værdier.

Igen er Håndbogen topaktuel: Naalakkersuisut indledte så sent som i november 2016 arbejdet på en grønlandsk forfatning, hvor netop den enkeltes forhold til naturen ventes at blive genstand for nye forhandlinger. Folk i Grønland, skriver Nuttall, lever med naturen som "a memoirscape, that reflect, and in which are embedded, a complexity of human-environment relations, the maintenance of which is important to ensure well-being (...) This is life itself, all of creation, all that is flux and in a process of being created".

Han beskriver i en detailgrad, jeg ikke har set andetsteds, hele bredden af syns-

punkter i denne komplekse, grønlandske diskussion, hvor et engageret korps af grønlandske politikere forsøger at overbevise om råstofudnyttelsens nødvendighed, mens den mere folkelige oplevelse af forandringerne sjældent har samme volumen i offentligheden.

Jeg har ikke læst alle artikler i Håndbogens 617 sider, men det kommer jeg til. Forskydningerne i Arktis finder sted med stor hast, men heldigvis ikke hastigere, end at forskningen ofte når at producere indsigt, der ikke bare er dyb, men også aktuel som her. Håndbogen har en hård konkurrent i den ligeledes gedigne og langt mere aktuelle (og ikke mindst gratis!) *Arctic Yearbook* – se <http://arcticyearbook.com>; men Håndbogen kan udmærket anbefales netop som håndbog, velegnet som opslagsværk i en rum tid fremover. Prisen (210 britiske pund) gør den dog særligt interessant for velbeslåede institutioner, hvor mange kan glæde sig samtidig!

○ ○ ○

# Anmeldelse:

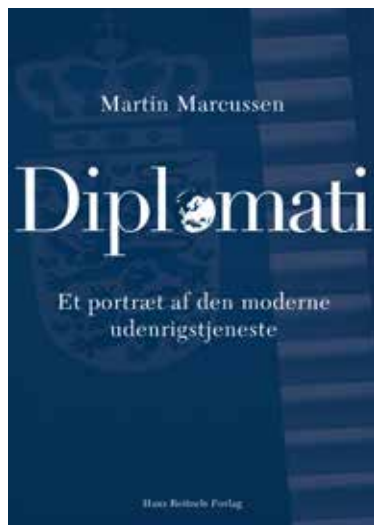
## Den moderne udenrigstjeneste

Af Per Carlsen

Professor i international forvaltning ved Københavns Universitet Martin Marcussen har skrevet en stor og grundig bog om den danske udenrigstjeneste og om dansk diplomati.

Martin Marcussen: **Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste.** Hans Reitzels Forlag, 2016, 500 s.

Marcussen gennemgår indledningsvis, hvad man forstår ved begrebet diplomati, og hvori rollen som diplomat består. Han sonder eksempelvis mellem forskellige typer af diplomater herunder den machiavelliske, den professionelle, den kosmopolitiske diplomat osv. Herefter bevæger Marcussen sig over i studiet af udenrigspolitik især med fokus på småstaters udenrigspolitik. Det bliver en vel tung og ikke mindst lang begyndelse (100 sider) for den, der gerne vil frem til det, der nævnes i undertitlen: den moderne udenrigstjeneste. Men fremstillingen er kompetent, den er ikke unødigt teoretisk, og dén, der har brug for en introduktion til emnet, kan meget vel begynde læsningen her.



I bogens tredje del om udenrigstjenesten gennemgår Martin Marcussen de mange ændringer i Udenrigsministeriet over de seneste år, og især de mange besparelser og nedskæringer de seneste femten år hvor eksportfremme og borgerservice er blevet opprioriteret. Marcussen kalder med rette denne omlægning for paradoksernes holdeplads.

Per Carlsen er pensioneret diplomat. Han var i perioden 2005 til 2015 Danmarks ambassadør i først Rusland og dernæst i Letland.

Marcussen beskriver fx de besparelser før det danske EU-formandskab i 2002, der førte til lukning af ti ambassader og konsulater og fyring eller fritstilling af 120 medarbejdere. Men det var kun begyndelsen. I 2010 blev der skåret yderligere 135 stillinger mest ved udtyndinger på ambassaderne og hjemme, og i 2012, igen lige før et EU-formandskab, blev yderligere tre ambassader lukket og 150 stillinger nedlagt.

Marcussen beskriver ligeledes indførelsen af kontraktledelse i forbindelse med det voldsomme eksterne pres for besparelser, effektiviseringer og modernisering. Herved indgår hver ambassadør ude en årlig kontrakt med ministeriet hjemme om de mål, der skal nås. Marcussen nævner også indførelsen af indtjeningskrav på handelssiden, hvor ambassaden tager betaling for rådgivning af danske virksomheder, men han kombinerer ikke de to ting.

Det er en skam, for lad mig her vise, hvor urimeligt det spænder sammen: På ambassaden i Moskva havde vi to lige store afdelinger, en handelsafdeling med syv lokalansatte og en konsularafdeling med syv lokalansatte. I mit første år på ambassaden overopfyldte handelsafdelingen indtjeningskravene, og de syv i handelsafdelingen fik udbetalt en bonus på tre måneders ekstræløn.

De syv ansatte i konsularafdelingen havde indtjent lige så meget på visumudstedelse, men her var ingen bonus. Alle pengene gik til København. Næste år blev indtjeningskravene til handelsafdelingen sat op med 34 pct., og på mit spørgsmål fik jeg at vide, at 'Rusland jo var et BRIC-land', som om det ikke havde været det året før. Da vi så året efter ikke opfyldte indtjeningskravene på handelssiden, blev hele ambassadens budget beskåret.

Sådan noget fremmer ikke personale-samarbejdet på en ambassade, Som en af mine lokalansatte sagde: "Det er jo som femårsplaner, det kendte vi godt i Sovjetunionen." Jeg tror, det er det, ambassadør Peter Taksøe-Jensen anbefaler i sin rapport *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*: i videst muligt omfang at adskille driften af udenrigstjenestens kommercielle aktiviteter fra indtjening af betalingsbelagte opgaver (s. 59).

### Det klassiske diplomati

Martinsen skriver i et udmærket afsnit om det klassiske diplomati, at dette er hårdt ramt af sparekravene i Udenrigsministeriet.

Han går så langt som at skrive, at klassisk diplomati i en dansk kontekst er på vej ud af hverdagens diplomati – og det er ikke meget overdrevent. Men hvad betyder det? Ja, det betyder, at den grundlæggende viden, der bl.a. også gør, at man kan rådgive firmaerne rigtigt i det økonomiske diplomati, bliver tyndere og tyndere, og det er jo fatalt. Det er derfor også interessant, at Marcussen ikke selv går videre.

Det gør Taksøe-Jensen imidlertid i ovennævnte rapport, hvor han i anbefalingerne foreslår at styrke "samarbejde og udveksling med tænketanke, forskning, erhvervsliv, civilsamfund" og "styrke analysegrundlaget for udenrigspolitikken gennem bedre brug af forsknings- og databaseret viden samt systematisk inddragelse af analysekapaciteten hos andre myndigheder, særligt efterretningstjenesterne" (s. 23). Her er der allerede sket noget.

Da jeg begyndte i Udenrigsministeriet for 40 år siden, ville de pæne diplomater ikke røre ved 'spionerne' bortset fra i absolutte krisesituationer. Siden begyndte man at modtage briefinger og papirer,

og nu arbejdes der sammen og udveksles oplysninger. Det samme burde jo ske med tænketanke og med Dansk Institut for Internationale Studier.

Desværre ødelagde Anders Fogh Rasmussen meget ved i den berømte nytårstale 2001 mod eksperter og smagsdommere at slå DUPI, COPRI, U-landsinstituttet og Holocaustcentret sammen i Dansk Institut for Internationale Studier. Jeg havde selv fornøjelsen af at være direktør for DIIS dengang, og der var intet galt med forskerne på nogen af institutterne, men alt for mange kræfter blev brugt på at bekæmpe hinanden. Og vi fik en 'tung' bestyrelse, der lagde vægt på forskning, ikke brugbare analyser.

Hen ad vejen er det blevet bedre, men politikerne var jo lige ved at ødelægge det igen med ideen om at sende DIIS til Århus. Så er det gået lettere med Forsvarsakademiet (FAK), hvor der laves mange brugbare analyser.

### Vækstdagsordenen

I et udmærket afsnit nævner Marcussen, at departementschef Ulrik Vestergaard Knudsen i sin tiltrædelsestale 1. august 2013 sagde, at han havde en ambition om at kunne dominere det offentlige rum, når det drejede sig om vækstdagsordenen. "At arbejde med økonomisk diplomati vil fremover være high politics i det her ministerium" (s. 295). Og det blev det.

Først fik Danmark en handels- og investeringsminister, Pia Olsen Dyhr, der sammen med udenrigsministeren løbende skulle udvikle planer for, hvordan eksporten til vækstmarkederne kunne fordobles i løbet af en ganske kort årrække.

Det blev samtidig opgaven at indtænke den kommercielle dimension i alle andre af ministeriets aktiviteter, herunder særligt udviklingspolitikken. Siden har vi haft

andre kombinationer, og nu har vi fået Anders Samuelsen.

Sluttelig gennemgår Marcussen diplomatiet i Kina, som er vældig interessant med vores største bilaterale ambassade og flere konsulater rundt omkring i Kina. Det kunne selvfølgelig have været interessant, hvis Marcussen også havde taget en af de mindste ambassader i et af de baltske lande eller Østeuropa, hvor én udsendt skal dække alle områder.

Marcussen gennemgår i stedet de nordiske udenrigstjenester, hvor det er bemærkelsesværdigt, at den danske udenrigstjeneste er den næstmindste.

### Kortsigtede løsninger

Mest interessant i den knap 500 sider lange bog er de afsluttende sider, hvor Marcussen forklarer, at dårlig innovation betyder, at man tvinges til at lave kortsigtede løsninger. Man satser på det synlige arbejde, der kan måles, vejes og evalueres, og man vælger at bruge tid på den eksterne legitimering.

Et eksempel er de ovenfor nævnte indtjeningskrav, der stilles til de ansatte på ambassaderne. Det er ikke store mål, der hentes hjem, cirka 100 mio. kroner, men i praksis har det haft den konsekvens, at man på ambassaderne i stadig stigende udstrækning er optaget af at trække kunder i butikken og levere en ydelse, for at kunne afslutte med fakturering.

Marcussen siger, at der således er sket en kommerialisering af diplomatiet, hvor en købmandskultur hersker. Det gør det muligt for udenrigstjenesten at levere en nyttig og synlig indsats for at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark. Men samtidig kan jeg bekræfte hans udtalelser om, at svenske, norske og tyske diplomatkolleger kigger måbende på danske diplomater og spørger, om det virkelig kan passe, at

dansk udenrigspolitik ikke har andet formål end eksportfremme?

Marcussen går videre og spørger, om organisationen nærmer sig et egentligt sammenbrud. Han nævner, at Udenrigsministeriet i årsrapporten fra 2015 selv konstaterer, at det på grund af besparelser ikke har været muligt at realisere alle de sikkerhedspolitiske målsætninger, der var opstillet. Det gælder i forhold til indsatserne for at bekæmpe voldelig ekstremisme samt bidrag til stabiliseringen i Ukraine. European Council of Foreign Relations skriver således, at Danmark kun var ledende på to områder i 2015, mens det var ledende på hele seks områder i 2012 (s. 441).

Til allersidst nævner Marcussen, hvor svært det bliver at overbevise unge fuldmægtige om at lade sig udstationere. I 2014 blev det tillæg, danske diplomater får som kompensation for at tage et job i udlandet, kraftigt reduceret, hvilket betyder et gennemsnitligt fald på tolv pct. i den månedlige indkomst.

Når det i praksis er vanskeligt at få økonomien til at hænge sammen for en ung udsendt med hjemmegående ægtefælle, der skal give afkald på sin karriere, giver det sig selv, at mange ikke melder sig frivilligt til en udepost. De beordres af sted – og derefter forlader de ministeriet.

### Topklasse, men hvor længe?

Marcussen har skrevet en god og tankevækkende bog, og han kommer godt rundt om sit emne. Han er – det skal dog siges – også meget loyal over for Udenrigsministeriet og dets medarbejdere, som når han fx refererer international forskning for, at det danske diplomati er i international topklasse (s. 148), eller når han helt uden tøven slår fast, at Udenrigsministeriet er i sin 'egen liga' (s. 113).

Spørgsmålet er, hvor længe dette varer ved. For nylig udtalte finansminister Kristian Jensen, der lige nåede at runde posten som udenrigsminister, at der nok kan skæres yderligere 20.000 ansatte i den offentlige sektor. Nu er Kristian Jensen en ung mand i fin form, så der går nok nogen tid, inden han skriver sine erindringer. Men det kunne være interessant, om politikere som Per Stig Møller og Villy Søvndal i deres erindringer vil svare på, hvordan vi kan føre såkaldt 'aktivistisk udenrigspolitik' med et beskåret apparat.

Det er fint, at der i disse år gives flere penge til efterretningstjenesterne og forsvaret, men det var jo smartere, hvis vi kunne løse nogle kriser med diplomatiske midler.

○ ○ ○

# Anmeldelse: Stalins arv

Af Mette Skak

Faglitteraturen om den kolde krig er overvældende, især ophøret af koldkrigen åbnede for sluserne af historiskrivning. Så man kan spørge, om der er brug for endnu et værk. Samuel Rachlins lange kronologiske essay har imidlertid afgjort berettigelse som en journalistisk indføring i snart sagt hver og et af den kolde krigs dramaer. Som et originalt islæt har han flettet sin egen families historie ind i fremstillingen.

Samuel Rachlin: *Bag den kolde krigs tåger. Stalins arv til et splittet Europa*. Kristeligt Dagblads Forlag, 2016. 496 s.

Som dansk-litauiske jøder tilbragte Samuel Rachlins forældre 16 år i forvisning til Sibirien, derfor levede han de første 10 år af sit liv på den helt fjernøstlige side af jerntæppet. Hans barndom var imidlertid lykkelig; han sugede til sig af Ruslands enorme kulturskatte, så bogen er intet hævn tog. Essayet bygger på anerkendte værker om perioden samt visse kilder og vidner om god research og godt overblik. Nok så vigtigt er bogen skrevet med nerve og klar stillingtagen, ergo venter der læseren en engagerende tidsrejse.

Selve titlen på bogen er et velvalgt gen-



brug af den preussiske krigsteoretiker Carl von Clausewitz' betragtning om krigstilstanden som 'tre fjerdedele' tåge og uvisshed. Det krigeriske ved den kolde krig var således ifølge Rachlin den måde, hvorpå parterne – i særdeleshed Kreml – manipulerede med befolkningerne for at skabe kaos og forvirring om, hvad der egentlig foregik.

Ærindet med bogen er følgelig at skære gennem den tåge af uvidenhed om for-

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 er forfatter til utallige artikler og flere bøger.

holdene i Sovjetunionen og Østeuropa under den kolde krig, som Rachlin som ung i 1960'erne oplevede prægede venstrefløjen og universiteterne. Samtidig skriver han for at gøre faktisk viden tilgængelig for den nuværende generation af unge, der højst har hørt om den kolde krig i skolens historietimer.

Bogens brødanalyse består af seks hovedkapitler samt en prolog og et efterskrift. Prologen indrammer helheden via et essay om Berlin anno 2016 og et om Gøteborg-Kibartai, 1939. Det sidste handler om den skæbnesvangre beslutning, Rachlins far Israel tog i bevidstheden om de tiltagende jødeforfølgelser i Europa: Familien skulle straks vende hjem til Litauen og hjælpe Rachlins bedstemor med at bestyre familiens forretning. Herved blev familien offer for Stalin, men i det mindste ikke for Hitler, idet familien jo overlevede.

Bogens efterskrift fører analysen frem til Putins genbrug af Stalin via rehabiliteringen af Molotov-Ribbentroppagten fra 1939 og Putins krav om 'respekt', dvs. frygt for den russiske stormagt. Dette essay rummer et forfriskende lille opgør med en bog af to russiske historikere – Zubok og Pleshakov – som gerne bruges ukritisk af dem, der hælder mod revisionismen inden for koldkrigsforskningen.

Rachlin bekender sig åbenlyst til den liberale totalitarisme-teoretiske tilgang til den kolde krig. Det er en tilgang, der lægger vægten på den afgrundsdybe kvalitative forskel mellem det lukkede sovjetiske politiske system og dets åbne liberale modpoler; en forskel, der slår igennem på det sikkerhedspolitiske plan, understreger Rachlin. Hans modpol er som antydnet revisionisme og for så vidt også den såkaldte post-revisionisme, der trækker på realisten Jervis' begreb om sikker-

hedsdilemmaet. Sikkerhedsdilemmaet fordeler skylden for den kolde krig lige, hvorimod Rachlins tilgang handler om det totalitære systems iboende paranoia og dets sideløbende rent instrumentale brug af krigens tåger til at sløre ekspansionen i Østeuropa.

Rachlins forklaring på den kolde krig er ganske enkelt Stalin og hans ekspansionstrang på vegne af Sovjetunionen. Uden Stalin ingen kold krig!

### Djævlepagten

Brødanalysen indledes med Djævlepagten mellem Molotov og Ribbentrop og bygger på Moorhouses bog af samme navn. Rachlin anfører, at de sovjetiske tropper tøvede med at besætte hele Litauen i 1939, formentlig fordi der i forhandlingerne om det hemmelige tillæg oprindeligt var lagt op til, at Litauen skulle tilfalde Tyskland. Selv om Djævlepagten blev tilsidesat af Hitlers angreb på Sovjetunionen, var den en forsmag på Stalins efterkrigsimperialisme.

Rachlin citerer den sovjetiske marskal Vorosjilov for ordene: "Skån ikke soldaterne, kvinderne skal nok føde nogle flere." Kynismen siger alt om den sovjetiske tilgang til krig, magtpolitik og koldkrigsdiplomati; noget som Churchill og Roosevelt først indså, da spillet om Polen var tabt. Den Røde Hær og Stalins sikkerhedsagenter samt lokale Moskvatro kommunister satte sig militært og politisk på Østeuropa i takt med, at man nedkæmpede nazisterne fra 1944 og frem.

Derfor handlede det om indflydelsesfærer, ikke lokalt selvstyre østpå, allerede under Teheran-konferencen i 1943. Rachlin gennemgår Jalta- og Potsdam-konferencerne i 1945 og udstiller Vestens naivitet i omgangen med Stalin. Han vidste fra spionagen mod Churchill og Roosevelt, at

kun førstnævnte havde et frit Polen som mærkesag, hvorimod USA's mærkesager var oprettelsen af FN og sovjetisk hjælp mod Japan.

Selv om Vesten set i bakspejlet svigtede Polen, skal man huske, at de geopolitiske odds i Østeuropa var imod Vesten og, at krigen mod Hitler først var ovre under Potsdam-konferencen. Kunne det være gået anderledes? Rachlin nævner, at Stalin på Teheran-konferencen erkendte den afgørende betydning af 'Lend & Lease'-hjælpen fra USA; den ærlighed kunne man muligvis have brugt til at afværge sovjetiseringen af Polen. Stalin endte med at få både i pose og i sæk: både et smadret Tyskland og en polsk lydstat. Med ud-sigt til et snarligt besejret Tyskland på Jalta-konferencen burde man måske have afvist Stalins vås om den risiko, som den polske 'korridor' udgjorde.

Pression mod Stalin på det grundlag vil le antagelig have fået ham til at iværksætte en finlandisering af Polen, endnu før den model blev brugt i Finland. Et frit Polen, der i 1949 ville have kunnet tilslutte sig NATO, tror denne anmelder ikke på, eftersom Stalin havde sin Lublin-regering parat på polsk jord. Prisen for et vestligt koordineret højt spil mod Stalin ville givetvis have betydet et endnu tidligere udbrud af den kolde krig til skade for oprettelsen af det FN, som USA gjorde ret i at have som mærkesag.

Selv om FN ikke dengang levede op til visionerne og stadig ikke gør det, forbliver oprettelsen af dette forum den største milepæl i international politik.

Hertil kommer to ting, som Rachlin forbigår. Dels, at Churchill i 1944 indgik den såkaldte procentaftale med Stalin, der i praksis gjorde Grækenland til en britisk indflydelsessfære og Bulgarien og Rumænien til en sovjetisk. Det aftalte spil var

mere åbent i Jugoslavien, der som bekendt senere havde held til at vriste sig fri af Stalins jerngreb. Endvidere fik USA bragt sin verdensøkonomiske dominans på skinner via Bretton Woods-konferencen i 1944. På den måde blev de liberale demokratier godt rustet til den langvarige kolde krig, som Kennan tidligt forudså og lagde USA's strategi for – inddæmningen af Sovjetunionen.

Egentlig var sovjetiseringen af det førhen demokratiske Tjekkoslovakiet med Prag-kuppet i 1948 et mere provokerende snigløb fra Stalins side. Og – som Rachlin skriver i sine afsluttende betragtninger om Stalins politiske selvmord på vegne af Sovjetunionen – Stalins kortsigtede brutalitet gjorde det umuligt at langtidssikre krigserobringerne.

### **Paralleller mellem Stalin og Putin**

Som nogle læsere vil vide, har Rachlin markeret sig som forfatter til flere Putin-kritiske bøger om vore dages Rusland. Derfor rummer koldkrigssesayet adskillige oplagte paralleliseringer mellem Stalins sløringsteknikker (fx termen folkedemokrati) og Putins tilsvarende metoder. Således slår Rachlin ned på den såkaldte hybridkrig som en nystalinistisk metode (s. 146). Her kunne han med fordel have omtalt Kennans sondring mellem 'official level' og 'unofficial level' i sovjetisk udenrigspolitik i gennemgangen af det lange telegram, der sært nok ikke er med på listen over udvalgte primærkilder.

Flere steder taler Rachlin om den russiske mentalitet, den konspirative tænkning og den særlige politiske kultur, som gang på gang spillede Vesten et puds. Med andre ord den sovjetiske socialdarwinistiske strategiske kultur, der via KGB blev overleveret til den senere post-sovjetiske magthaver Putin.



Rachlin bruger Anne Applebaum og den lettiske historiker Aldis Purs vedrørende de skræmmende store deportationer i Baltikum og massevoldtægterne mod Ungarns kvinder som hævn for landets krigsdeltagelse på tysk side. Den Røde Hær gik på plyndringstogter, og det berømte foto af Sovjetfanen over Berlin måtte retoucheres, så armbåndsuren på soldatens arm ikke sås. Da den montenegrinske kommunist Milovan Djilas brokkede sig til Stalin over voldtægterne i Jugoslavien, slog han det hen som blot soldaterløjer.

Angående Koreakrigen påpeger Rachlin korrekt, at der var sovjetiske piloter i aktion på Nordkoreas side – man balancerede på randen af tredje verdenskrig allerede i 1950-53! Men så døde Stalin; det skabte en lidt anden stemning. Ovre i Sibiri en legede den 6-årige Rachlin og de lokale drenge krig mod Fritz'erne, aldrig mod amerikanerne, selv om de svælgede i kulørte blade, der viste stålsatte nordkoreanske soldater.

### **Khrusjtjov**

Et af de allerbedste kapitler er det om Khrusjtjovs hemmelige tale på den 20. Partikongres, idet man desværre kan opleve, at end ikke russiskstuderende har begreb om den i dag.

Lige så spændende beretter Rachlin om opstandene i Poznan og Budapest. Ungarernes had gik ud over den ungarske pendant til det sovjetiske hemmelige politi, AVH; mange AVH-folk blev hængt i lygtepælene. Fra andre værker ved vi, at hæven mod AVH gav den daværende sovjetiske ambassadør Andropov et traume, der gjorde ham til høgen over høgene i Politbureauet i senere kriser. Som chef for KGB og konkret rollemodel for Putin lever Andropov videre gennem Putins over-

følsomhed over for farve- og Maidan-revolutioner.

I 1956 begyndte det at lysne for familien Rachlin efter statsminister H. C. Hansens besøg i Moskva oven på Khrusjtjovs opgør med Stalin. Men Danmarks kritik af overgrebet på Ungarn fik Kreml til midlertidigt at blokere for Rachlinernes reparation til Danmark.

Rachlins fængende analyse af Cubakrisen konkluderer, at det var drømmen om strategisk paritet med USA, der fik Khrusjtjov til at gamble og opstille angrebsvåben mod USA i dets egen baghave. Det mest skræmmende ved forløbet – ud over Castros krigeriske sindelag, der her fremgår en passant – er den sovjetiske vilje til at indsætte taktiske atomvåben mod en eventuel invasion på Cuba fra amerikansk side. Faktisk underbygger Rachlins analyse og det materiale, han bygger på, at der aldrig har hersket et atomart tabu i Sovjetunionen.

Bogens afsluttende del handler om stagnationen under morfinvraget Bresjnev og Rachlins egen herlige tid som Moskva-korrespondent, herunder hans metode. Den bestod i at fremvise den sovjetiske virkelighed på højt plan og på hverdagsplan og blot krydre med dansk underfundighed; dén gik hen over hovedet på KGB's vagthunde, derfor blev Rachlin aldrig smidt ud af landet. Anmelderen husker med glæde hans reportager som ægte øjenåbnere.

Hvad angår Gorbatjov, Sovjetunionens sammenbrud og det post-sovjetiske Rusland af i dag, citerer Rachlin Jeltsin-premierministeren Tjernomyrdins ærlige aforisme: "Det skulle være så godt, men det gik, som det altid plejer."

○ ○ ○

# Anmeldelse:

## Efter Det Arabiske Forår

Af Julie Mundeling Nielsen

I Efter Foråret gennemgår Rasmus Alenius Boserup en række af de faktorer, der gjorde, at Det Arabiske Forår udviklede sig fra en helt utrolig chance for at få mere retfærdige og demokratiske samfund i Mellemøsten til en situation, der virker endnu mere fastlåst og nedslående, end før oprørene begyndte. Boserup punkterer samtidig en række af de myter og forudindtagne meninger, der er opstået i forbindelse med Det Arabiske Forår, og han forsøger at give et bud på, hvor Mellemøsten er på vej hen nu, hvor Foråret er forbi.

Rasmus Alenius Boserup: **Efter Foråret – Forandringer i Arabisk Politik.**  
*Gyldendal, 2016. 191 s.*

Det Arabiske Forår siges som oftest at tage sin begyndelse i slutningen af 2010, da den tunesiske grøntsagssælger og akademiker Mohamed Bouazizi sætter ild på sig selv efter politiets beslaglæggelse af den vogn, som han sælger frugt og grønt fra. Umiddelbart efter begynder de første demonstrationer, der med deres krav om medbestemmelse og retten til et værdigt liv som dominobrikker vælter den ene



mellemøstlige diktator efter den anden.

Det skulle dog hurtigt vise sig, at det ikke var så enkelt. Det Arabiske Forår, der fra starten virkede så lovende, viste sig nærmere at være et arabisk helvede, hvor situationen mest af alt blev værre. Mellemøsten, der til at starte med havde vist sig fra sin mest uforudsigelige side og overrasket næsten alle kendere af området, endte med at tage ét skridt frem og to

**Julie Mundeling Nielsen er cand.mag. i Mellemøststudier og har skrevet speciale om borgerkrigen i Syrien.**

tilbage til endnu mere diktatoriske stater, ustabilitet og krig.

Men er det virkelig så simpelt? Spørger man forfatteren Rasmus Boserup, vil svaret helt sikkert være nej. Han har som seniorforsker ved DIIS og tidligere direktør for Dansk-Egyptisk dialoginstitutt i Kairo noget at have sin holdning i, og han beskriver selv formålet med bogen som et forsøg på at gøre op med nogle af de mest almindelige fordomme om Det Arabiske Forårs årsag, forløb og efterspil på en måde, der måske kan ændre folks billede af ikke bare Det Arabiske Forår, men af regionen i sin helhed.

### Et spirende forår

I bogen gennemgår Boserup Det Arabiske Forårs forskellige faser; fra revolutionens start, over kontrarevolutioner, militarisering, statskollaps, rivalisering og stormagtskamp for at ende ved en konklusion og vurdering af, hvordan Mellemøsten kan bevæge sig videre efter de enorme omvæltninger der er sket i forbindelse med oprørene. På baggrund af Boserups tidligere job og landets centrale placering i regionen både geografisk og politisk ligger fokus i bogen hovedsageligt på Egypten, men den kommer i løbet af de seks kapitler og konklusion ind på flere af de centrale lande og konflikter i Det Arabiske Forår og bruger dem som sammenligning og uddybning af de emner, som gennemgås.

En af de gennemgående pointer i bogen er, at der ikke er noget specifikt ved Mellemøsten eller dens befolkning, der gør, at de oprør, som opstod i forbindelse med Det Arabiske Forår, var dømt til at mislykkes, men at der var en række faktorer, der modarbejdede de ellers generelt positive forandringer.

Størstedelen af oprørene startede ud med at have medbestemmelse og antikor-

ruption som hovedmål, og de så et langt stykke hen ad vejen ud til at ville lykkes. Boserup argumenterer herefter for, at det bl.a. var en kontrarevolutionær proces, der vendte om på op udviklingen. I Egypten var det eksempelvis den nyvalgte præsident Morsis forsøg på at give sig selv mere magt, så han nemmere kunne ændre forfatningen og ændre lovene, der ledte til en samlet oppositions modstand mod Morsi og hans regering og kæmpedemonstrationer, hvor befolkningen krævede hans afgang.

Morsi blev herefter tvunget til at træde tilbage af militæret, der overtog præsidentembedet med hjælp fra støtter af den forrige præsident Mubarak og i en kontrarevolutionær indsats slog hårdt ned på Morsis parti Det Muslimske Brøderskab samt dets støtter og dermed satte en stopper for den ellers positive udvikling i landet.

Grunden til, at netop Egypten er så vigtig for Boserup og bogens pointe, er, at det er her man i første omgang ser en tilbagegang for den revolutionære udvikling, som man ellers har set på dette her tidspunkt. Boserup argumenterer for, at Egypten og den forholdsvis succesfulde kontrarevolution blev en inspirationskilde for en lang række lande i regionen. Man har set denne strategi i større og mindre grad i næsten alle lande i Det Arabiske Forår, men især i Syrien hvor Bashar al-Assad valgte at slå brutalt ned på demonstranterne i stedet for at give indrømmelser. Man så dermed også en eskalering af magtanvendelsen, der flere steder udviklede sig fra relativt fredelige demonstrationer til kampe og visse steder borgerkrig.

### Indblanding udefra

I sidste halvdel af bogen kommer Boserup ind på en af de faktorer, der i sidste ende

gjorde, at Det Arabiske Forår blev taget ud af hænderne af dem, som startede det hele, og lagt over til politikere og statsledere, der ikke havde haft nogen indflydelse på den oprindelige græsrodsbevægelse.

Efterhånden som oprørene i de arabiske lande rystede eller helt ændrede lederskabet, blev der også rodet op i den magtbalance, der havde eksisteret i Mellemøsten de sidste mange år. Relativt nye spillere i regionen som Tyrkiet og Qatar så sit snit til at støtte oprørene, der i starten så ud til at skulle ændre styreformen i et centralt land som Egypten. På samme måde så Saudi-Arabien en mulighed for at få sat en stopper for Irans stadig større magt i Mellemøsten ved at støtte oprøret mod al-Asad og hans regering, der er kendt som en af de mest loyale af Irans allierede.

I sidste ende blev Det Arabiske Forår overtaget af stormagtspolitik og terrorfrygt fra de mest magtfulde nationer i verden, herunder især Rusland og USA. Boserup fremhæver, hvordan denne indblanding af kræfter udefra førte til, at Det Arabiske Forår udviklede sig til en stedfortræderkrig, hvor fokus blev flyttet fra den oprindelige konflikt mellem autoritære regeringer og deres befolkninger og over mod regionale magtbalancer og stormagters indflydelse og sikkerhedspolitik i regionen.

Rasmus Boserup slutter med at pointere, at selvom Det Arabiske Forår udviklede sig fra demonstrationer med krav om medbestemmelse og forandring til en krig om sikkerhed og indflydelse, er der ikke noget, der tyder på, at de problemer, som i første omgang udløste oprørene, er blevet løst.

Samtidig kan man håbe, at Det Arabiske Forår har ført til en øget bevidsthed blandt de arabiske befolkninger, når det kommer til, hvor meget magt de faktisk kan udøve, hvis de vil.

Til sidst i bogen kommer Boserup med

forslag til, hvad der fra Danmarks og Europas side kan gøres for Mellemøsten. Han understreger vigtigheden af, at vi fra Vestens side forstår, at det der sker i Mellemøsten har betydning for os – om det så er via flygtningestrømme eller terrorangreb. Netop fordi det i en globaliseret verden er umuligt for Europa at blande sig udenom, hvad der sker i Mellemøsten, må løsningen i stedet være, at Danmark og Europa på både den korte og den lange bane involverer sig mere i løsninger, der på sigt kan skabe både stabilitet og sikkerhed i området.

### Fra forår til vinter

Rasmus Boserups afsluttende forslag til, hvordan vi kan håndtere situationen i Mellemøsten, er et godt eksempel på den gennemgående følelse man får, når man læser *Efter Foråret*.

På den ene side er Mellemøsten tydeligvis så underlagt dets egne korrupte politikere og udefrakommende magter, at det kan virke totalt uløseligt og umuligt at få sat gang i nogen former for positiv udvikling. På den anden side er det vigtigt at huske, at der rent faktisk blev sat gang i en positiv udvikling, og at der ikke er noget underliggende ved Mellemøsten, der gør, at regionen er dømt til altid at mislykkes.

Rasmus Boserup giver i *Efter Foråret* et godt og fyldestgørende overblik over, hvad det var der skete, da Det Arabiske Forår startede, og det er tydeligt, at han har haft til målsætning at gøre folk kloge og samtidig punktere en masse myter. Det lykkes ham godt.

Bogen er bygget godt og intuitivt op, og ved at give hver fase i Det Arabiske Forår sit eget kapitel er den blevet overskuelig, og der er en tydelig rød tråd igennem hele værket. Bogen er med sit ikke alt for akademiske sprog, sin overskuelige op-

bygning og sine mange eksempler god for mennesker, der ikke har meget mere end en basal viden om Mellemøsten. Samtidig kan læsere med en større viden om emnet også få en masse ud af bogen, da den kommer godt rundt om de temaer, den undersøger, og får sat en udvikling, der virker totalt kaotisk, i system, ligesom den giver nogle nye vinkler på svære problemstillinger.

I *Efter Foråret* får man et godt overblik over nogle af de vigtigste aspekter ved Det Arabiske Forår, formidlet på en spændende og indsigtsrig måde. Læsværdig er Boserups udlægning af, hvordan autoritære regimer kan udnytte det faktum, at et demokrati skal give plads til de store forskelle, der findes i mange arabiske befolkninger, til at splitte folkeligt støttede revolutioner

På den negative side får Boserup i nedkøgnen af Det Arabiske Forår forsimplet konflikten så meget, at det ikke kommer med, at der er rigtig mange andre faktorer, der spiller ind. Dette eksemplificeres ved hans håndteringsforslag, der umiddelbart kan virke enkelt, men i virkeligheden ville være enormt komplekst og ressourcekrævende at få til at virke.

Når det er sagt, ville en bog, der skulle nå rundt om alle aspekter af Det Arabiske Forår, blive utrolig lang og indviklet. Det gode ved *Efter Foråret* er jo netop at den på få sider kommer godt rundt om et svært emne, og den er spændende, letlæselig og anbefalelsesværdig læsning for alle, der interesserer sig for Mellemøsten og vil vide mere om, hvad der var der skete under Det Arabiske Forår.



# Anmeldelse:

## Med sine meningers mod

Af Henrik Døcker

Hyldestskriftet til folkeretseksperter, professor emeritus Frederik Harhoff samler mange brikker til en forståelse af nutidens nye begreber og internationale institutioner, samtidig med at det kredser om en person, som ikke sjældent har talt 'Roma midt imod'.

Hanne Marie Motzfeldt, Sten Schaumburg-Müller, Rikke Gottrup og Kim Østergaard (red.): **Mod og mening. Hyldestskrift til Frederik Harhoff.** DJØF Forlag 2016, 617 sider.

Op mod 40 personer, omtrent alle jurister, har medvirket i næsten lige så mange kapitler til dette vældige hyldestskrift til Frederik Harhoff, indtil for nylig folkeretsprofessor ved Syddansk Universitet. Titlen *Mod og mening* afspejler træfsikkert, hvad der på mange måder har karakteriseret just denne mand, der ikke har været bleg for tale autoriteterne imod, og som ikke kunne undgå mediernes søgelys, da han i 2013 luftede en stærk mistanke om, at dommerne i Det Internationale Straffetribunal for Eksjugoslavien havde været under pres fra tribunalets ame-



rikanske præsident til at mildne domme over eksjugoslaviske generaler. For denne usædvanlige indsats som en slags 'whistleblower' blev Harhoff så sat fra sin daværende bestilling som dommer ved selvsamme tribunal.

Dommere skal i almindelighed være deres mund uden for retssalen – man kan rolig sige, at deres ytringsfrihed de facto

Henrik Døcker er journalist og forfatter med international politik og ret, herunder menneskerettigheder, som speciale. Han har bl.a. udgivet *Den skrøbelige fred – retsstaten og det internationale samfund* (2012).

er begrænset; dog må Eksjugoslavien-tribunalet siges at være en alt andet end en 'almindelig' domstol. Det er opbygget med to såkaldte kamre, en førsteinstans og en appelinstans. Det var en række opsigtsvækkende frifindelser af højstående serbiske og kroatisk militærpersoner ved andeninstansen – efter at de var dømt fængselsstraffe på over 20 år ved førsteinstansen – der gav uro.

Spektakulær var ikke mindst frifindelsen af den kroatisk hærchef Ante Gotovina, oprindeligt dømt for krigsforbrydelser i det overvejende serbisk-beboede Krajina-område i Kroatien. Harhoffs argentinske dommerkollega, Pedro Rubens David, ved tribunalet i Haag har i et interessant kapitel påpeget det skift i kravene til bevis for skyld i krigsforbrydelser, som netop appeldommen i sagen mod den serbiske general Momcilo Perisic viser.

Appelkammerets frifindelse i Perisic-sagen tilsidesatte således fuldstændig den hidtidige praksis, hvorefter en person godt kan ifalde ansvar for krigsforbrydelser, uden at vedkommende skal have udstedt en specifik ordre herom, når blot han har tilsluttet sig eller støttet en målsætning i den retning, fx etnisk rensning af bestemte områder ved med vold at fordrive en befolkningsgruppe fra det område, hvor den bor. Som den argentinske dommer anfører: "Perisic-dommen hører til en juridisk fejltagelse blandt tribunalets afgørelser". Perisic bar ansvar for krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden begået af proserbiske styrker 1993-95 i Sarajevo og Srebrenica.

Et krav om en detaljeret ordre til vold mod og drab på civile som forudsætning for ansvarspådragelse hos højerestående officerer har dog ikke dannet 'juridisk skole' i folkeretten, fremgår det af dommer Davids kapitel: Således kunne Libe-

rias diktator Charles Taylor godt ved Den Internationale Særdomstol for nabolandet Sierra Leone (som i øvrigt var sat i Haag af sikkerhedsgrunde. Red.) blive dømt for sin støtte/medvirken til oprørere i Sierra Leones borgerkrig, herunder deres forfærdende krigsforbrydelser. Det er ingenlunde en forudsætning, at den kommandohavende eller politisk ansvarlige er blot i nærheden af de uhyrligheder, der begås. Taylor idømtes i øvrigt 50 års fængsel.

### Behov for ny dansk krigsforbryderlov

Det har lang tradition i Danmark (og Vesteuropa i det hele taget) at fremstille lærde akademiske værker for at hædre fremstående personligheder, som oftest professorer, når de når til skels år og alder. For det meste kalder man disse for festskrifter. Oprindeligt var genstanden for skriftet ikke nævnt direkte i bogen – bortset fra titelbladet. Ideen var, at fagspecialister hver især bidrog med et akademisk finpoleret emne, som måtte antages at interessere den, der skulle hædres. Det har ændret sig ganske meget i de senere år, i dette Harhoff-hyldestskrift så meget, at næsten hver forfatter har følt sig kaldet til et beskrive én eller anden form for personlig relation til Harhoff.

Trods disse ganske jordnære – og ind imellem underholdende – passager, er det dog ret så krævende at pløje sig igennem de lange lærde ender. Jurister skriver ud fra nogle 'relevanskriterier', som undertiden tilslører det større billede og ikke let tilfredsstillere læserens nysgerrighed efter basale facts så som 'Hvem vandt sagen?' eller 'Blev der givet erstatning og hvor meget?'. Nuvel, en skarp pointe er at finde i det kapitel, som tager til orde for, at Danmark får en ny, en ajourført, krigsforbryderlov. Det skyldes Preben Søgaard Hansen, tidligere chefrådsgiver i Dansk Røde

Kors og som sådan ansvarlig for organisationens arbejde med den humanitære folkeret, det moderne udtryk for krigens folkeret – et felt, der er skabt og udviklet af Den Internationale Røde Kors Komité, og som har været krumtap også for et nært samarbejde mellem Søgaard og Harhoff.

Danmark har – ligesom efter Anden Verdenskrig – ikke i dag en tilstrækkelig klar og specifik hjemmel til at straffe folk for krigsforbrydelser, anfører Søgaard. Og det er jo denne type forbrydelser – sammen med folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden – der udgør just den humanitære folkeret. Danmarks officielle politik er, at straffelovens bestemmelser i tilstrækkeligt omfang kan bruges til retsforfølgning af folk, som har gjort sig skyldig i de tre former for grove folkeretsbrud. Men, som Søgaard opregner, så er det ikke forklaret, hvilke bestemmelser i straffeloven, der effektivt kriminaliserer fx tvangsforvindinger (Danmark har ikke ratificeret den internationale konvention mod forsvindinger; red), tortur, en besættelsesmagts overførsel af dele af egen befolkning til et besat område og udnyttelse af civilbefolkningen til at sikre militære mål.

### Straffelovens torturbestemmelse

Når FN's generalforsamling i november 2015 med samtlige 193 medlemslandes tilslutning kunne vedtage en resolution mod tortur, som Danmark havde taget initiativ til, så bør 'håndteringen' af tortur såvel i den civile som den militære straffelov være bedre, finder forfatteren, som tilføjer, at en torturbøddel i realiteten ikke kan dømmes her. En straf kan skærpes, hvis der i forbindelse med en kriminel handling er begået tortur, siger paragraffen, hvormed tortur ikke i sig selv er kriminaliseret. Det kan tilføjes, at private danske kredse forgæves med henvisning

til menneskeretskrænkelser, herunder tortur, har forsøgt at få rejst sag mod diverse højtstående udlændinge – en tidligere israelsk ambassadør, en iransk udenrigsminister, en kinesisk vicesstatsadvokat m.fl. – under disses besøg i Danmark.

Statsadvokaturen for Særlige Internationale Straffesager gik dog så langt som til i løbet af tre dage at få afhørt personer på tre kontinenter på grund af en torturmistænkt tidligere ministers besøg, men måtte indstille efterforskningen, da der ikke kunne skaffes beviser, som kunne begrunde en anholdelse. Det har vist sig, således som vicesstatsadvokat Lars Plum beskriver, at en del anmeldelser hvilede på et mildest talt skrøbeligt grundlag; misgerningerne kunne ikke bekræftes.

De manglende 'links' mellem dansk og international ret er i øvrigt blevet færre, som bl.a. en højesteretsdom fra 2012 viser: Den fastslog nemlig, at den danske lov om straf for folkedrab også omfatter folkedrab begået uden for Danmark. Der tilbagestår dog stadig et behov for at få strafhjemlet en række af de forbrydelser, der er opregnet i Rom-statutten for Den Internationale Straffedomstol, der har virket siden 2002, og som behandler sager mod ansvarlige for brud på den (ovennævnte) humanitære folkeret. I denne forbindelse kan nævnes, at Danmark endnu ingen strafbestemmelser har for forbrydelser mod menneskeheden.

Begrebet 'landsforræder' får en tur i den juridiske vridemaskine af lektor Henning Bang Fuglsang Madsen Sørensen, som henviser til et par bestemmelser i straffeloven (§§ 101 og 102), der kun anvender begrebet 'krig', som – jf. omtale i *Udenrigs 3 · 2016* – ikke mere benyttes i folkeretten, der i stedet taler om 'væbnet konflikt', som altså også omfatter borgerkrige. Det kan tilføjes, at det har vundet almin-



delig hævde, at Den Internationale Røde Kors Komité afgør, hvornår væbnede op-tøjer har udviklet sig til en borgerkrig, en intern væbnet konflikt, således at krigens folkeret og dertil hørende Geneve-konventioner kan anvendes. Så sent som i december 2015 suppleredes straffeloven med en ny bestemmelse, som hjemlede straf på indtil ti års fængsel for den, som under en væbnet konflikt kæmper mod den danske stat. Så var der også taget højde for danske pro-IS-kæmpere

### Alle oprørere terrorister?

Strafferetsprofessor Jørn Vestergaard udtrykker betænkelighed ved de nyligt indførte ændringer i den danske paslov, der muliggør, at politiet kan nægte pasudstedelse til mistænkte eller potentielle 'fremmedkrigere' (aktuelt Syrien/Irak-krigere) – og det på en sådan måde, at kravene til bevis for mistanke er betydelig lempeligere end til denne lovs andre bestemmelser.

Hans reference til pasinddragelsen hos den dansk-kurdiske kvinde Joanna Palani, der flere gange er draget af sted for at kæmpe mod IS sammen med irakiske YPG-styrker, er efter min mening for kortfattet. Begrundelsen for pasinddragelsen var, at YPG i et vist omfang samarbejder med den tyrkisk-kurdiske formation PKK, som er opført på EU's liste over terrororganisationer. Vestergaard vender sig mod, at organisationer som EU og Europarådet i nogle resolutioner refererer til udenlandske terroristiske krigere på en så bred måde, at alle medlemmer af visse oprørsbevægelser stemples som terrorister.

Hertil kommer, at nogle regime benytter anti-terrorlovgivningen til at bekæmpe lokale oprørsbevægelser, idet konflikten angiveligt står mellem et legitimt

styre og lovløse forbrydere og terrorister, der så ikke kan forvente rettigheder efter den humanitære folkeret.

I denne store 'hob' findes både kurdere, tibetanere, kinesiske uighurer, tjetjenere, palæstinensere og enheder af den frie syriske hær. Kort sagt: Handlinger, som ikke i sig selv er ulovlige i forbindelse med en væbnet konflikt, skal ikke inddrages under en national terrorlovgivning. Helt grundlæggende bevæger Danmark sig på kanten af menneskerettighederne, når det generelt kræver forhåndstilladelse til en udlandsrejse, konkluderer Vestergaard. Ja, også andetsteds er retten til at begrænse egne borgeres udrejse stærkt begrænset, nemlig i FN's konvention om de borgerlige og politiske rettigheder.

Det store værk byder på et væld af emner så som behovet for bedre beskyttelse af whistleblowers; Irak-kommissionens kranke skæbne; mindretalsstyre i Danmark og de øvrige nordiske lande; persondataskyldelse; Guantanamo-fangerens retsløshed; den beskedne betydning af FN's kontrolkomiteer; et muligt behov for at udvide folkerettens område osv. osv. Det er svært at finde væsentlige kritikpunkter i en sådan samling lærde fremstillinger. Det skulle da lige være redaktørernes manglende vilje eller evne til at få de mange forfattere til at præsentere sig på ensartet måde. At ganske få bidrag er på engelsk vil næppe genere mange, men man spørger sig selv om årsagen? Få udlændinge vil vel kaste sig over en bog med så lidt på engelsk. Det må imidlertid hilses med glæde, at hver forfatter resumerer indholdet af sit bidrag på en nogenlunde overskuelig måde.

○ ○ ○

# 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. 200 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](mailto:udenrigs@udenrigs.dk)  
Læs mere på [www.udenrigs.dk](http://www.udenrigs.dk)

### PROTEKTOR

Hans Kongelige Højhed Kronprins Frederik

### ÆRESMEDLEM

Uffe Ellemann-Jensen · tidl. udenrigsminister

### RÅDET

Lykke Friis (bestyrelsens formand)\*

Merete Ahnfeldt-Møllerup

Christian Friis Bach

Jesper Berg\*

Victoria Bernstorff

Ingelise Bogason

Henrik Breitenbauch

Camilla Brückner

Uffe Ellemann-Jensen

Ulrik Federspiel\*

Troels Frøling

Connie Hedegaard

Michael Jarlner\*

Anne Knudsen

Suzanne B. Danneskiold Lassen\*

Lukas A. Lausen\*

Anna Libak\*

Mogens Lykketoft

Siegfried Matlok

Ida Nicolaisen

Klaus Carsten Pedersen

Torben Möger Pedersen\*

Nils Chr. Wang

\*Indgår også i Det Udenrigspolitiske Selskabs bestyrelse

# Om Udenrigs

---

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

---

## REDAKTION

Charlotte Flindt Pedersen (ansvarshavende)  
Brita Vibeke Andersen

## REDAKTIONSKOMITÉ

Lene Frøslev  
Hans Mouritzen  
Marcus Rubin  
Mette Skak  
Anna von Sperling  
Martin Selsøe Sørensen  
Uffe Østergård

## DESIGN OG TRYK

Design: Kiberg & Gormsen  
Trykt hos GSB Grafisk

Udenrigs udkommer tre gange årligt.  
Redaktionen afsluttet 26.05.2017

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