

DEC. 2018 · TIDSSKRIFTET PÅ DANSK OM UDENRIGSPOLITIK OG INTERNATIONALE FORHOLD

UDENRIGS

Tema: Udfordringer for dansk sikkerhed

Minitema om Rusland, Frankrig, Brexit

Anmeldelser: Europæisk menneskeret, russisk mafia



FOTO: NATO



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

Fra redaktionen	1
Klumme: Huawei i global magtkamp, Hugo Gaarden	2

TEMA

Er der stadig et A i NATO?, Tage Baumann	4
Et blik ind i den nye europæiske sikkerhedsarkitektur, Ulrik Trolle Smed	15
Det nye våbenkapløb i international politik, Carina Ann Meyn	23
Truslerne fra cyberspace, Mikkel Storm Jensen	30
Flygtningekrisen - et udenrigs- og sikkerhedspolitisk perspektiv, Morten og Anders Lisborg	38
Klimatruslen - set fra et dansk perspektiv, Jesper Theilgaard	49
Konfliktscenarier ved Nordpolen, Martin Breum	55

BAGGRUND

Ruslands tragedie: Et folk der længes efter forandring, og et styre der kæmper imod, Lilia Shevtsova	66
Ruslands økonomi under sanktioner, Natalia Orlova	76
Hvilket europæisk land har siden 1998 haft størst vækst? Flemming Rose og Søren Liborius	83
Hvad er der galt med Frankrig?, Jørn Boisen	93
Fremmede lande er en fejltagelse, Matt Qvortrup	107

LITTERATUR

Europæisk menneskeret i dansk og russisk perspektiv, Henrik Døcker	116
Ruslands mafia, Mette Skak	121
Bognoter, Christian Hedegaard	126

FORSIDEFOTO

Nato's stats- og regeringschefter, Bruxelles maj 2017.



Fra redaktionen

Vi lever i en omskiftelig verden, der løbende stiller os over for nye udfordringer – det gælder ikke mindst vort lands sikkerhed. Derfor har vi i dette nummer af *Udenrigs* valgt at stille skarpt på de udfordringer, som dansk sikkerhed i 2019 står overfor.

De første to artikler tager udgangspunkt i turbulensen i det alliancesystem, der har eksisteret siden afslutningen af Anden Verdenskrig. Tage Baumann gennemgår nogle af de verbale angreb, som Donald Trump siden sin tiltræden har rettet mod de øvrige NATO-partnere, og stiller som Angela Merkel spørgsmålet, om de dage, hvor europæerne kunne stole på USA, er forbi. Ulrik Trolle Smed ser nærmere på den nye europæiske sikkerhedsstruktur og de konsekvenser, den kan få for Danmark. I de følgende artikler analyserer Carina Ann Meyn det nye våbenkapløb; Mikkel Storm Jensen ser på truslerne fra cyperspace; Morten og Anders Lisborg redegør for flygtningekrisen fra et sikkerhedspolitisk perspektiv; Jesper Theilgaard diskuterer klimaændringer og de udfordringer, de medfører; og Martin Breum afslutter temaet med at analysere og vurdere de risici for konflikter, som modsatrettede krav på retten til havbunden omkring Nordpolen indebærer.

De tre første artikler i baggrundssektionen er i virkeligheden et minitema om en anden af de store udfordringer for dansk sikkerhed: Rusland. Lilia Shevtsova redegør for nogle af myterne om Rusland og forklarer, hvordan de og Ruslands personbårne lederskab blokerer for udvikling; *Udenrigs* har interviewet forskningschef ved den russiske Alfa-Bank om betydningen af Vestens sanktioner for russisk økonomi; og Flemming Rose og Søren Liborius diskuterer den russiske økonomis aktuelle tilstand. Jørn Boisen analyserer i en stor artikel baggrunden for de politiske begivenheder, der udspiller sig i Frankrig – fra den manglende opbakning til præsident Emmanuel Macrons politik til ‘de gule veste’, og Matt Qvortrup afslutter med en artikel om baggrunden for Brexit og optakten til den igangværende krise.

Litteratursektionen fortsætter Rusland-temaet med to anmeldelser om henholdsvis europæisk menneskeret i dansk og russisk perspektiv og den russiske mafia.

God læselyst!

Klumme: Huawei i global magtkamp

Af Hugo Gaarden

USA's forsøg på at udelukke det kinesiske selskab Huawei fra Vestens teleselskaber er udtryk for en ny kold krig, hvor USA vil hindre Kina i dominere på det højteknologiske område.

På kun 30 år er Huawei blevet verdens næststørste producent af mobiltelefoner. Men det er Huaweis dominans inden for etablering af telesystemer, der har ført til de aktuelle kriminelle anklager i USA mod Huawei. USA gentager mangeårige beskyldninger om spionage og kommer med nye anklager. Det egentlige formål fra amerikansk side er imidlertid at udelukke Huawei fra 5G-telenettet, der bliver kernen i fremtidens digitaliserede samfund. USA vil hindre Kina i at storme foran og bliver førende inden for den højteknologiske produktion og dermed inden for forsvaret.

Handelskrigen mellem USA og Kina skal ses i samme lys: Den handler kun perifert om at forbedre USA's handelsbalance.

Den egentlige hensigt er at hindre den kinesiske fremgang. Det er økonomisk krig, som da USA og Sovjetunionen havde en kold krig, blot alvorligere. Det er en kamp mellem to civile, økonomiske og militære systemer.

USA har det seneste års tid advaret sine vestlige allierede mod at lade Huawei etablere det nye 5G telenet, hvor Huawei er langt foran vestlige konkurrenter. Kina begyndte allerede i 2013 at tage de første skridt til den kommende teleudvikling, så data kan overføres ekstremt hurtigt og i store mængder på smartphones, og så internettet kan udnyttes fuldt ud til kunstig intelligens, computere, selvkørende biler osv. Men USA frygter, at Huaweis teknologi kan bruges til spionage, og at Kina i tilfælde af en konflikt kan lamme Vestens kommunikationssystem. Flere europæiske lande og selskaber begynder at bøje sig for det amerikanske pres og siger nej til Huawei – eller reducerer Huaweis andel i de nye 5G-systemer.

Hugo Gaarden er freelance journalist og klummeskribent for Udenrigs.

Kampen mod Huawei kulminerede med Canadas arrestation af Meng Wanzhou, der er finanschef og datter af stifteren, Ren Zhengfei. Det skete på USA's foranledning, bl.a. begrundet i brud på sanktionerne mod Iran. Men Kina svarede barsk igen med arrestation af to canadiere, herunder en diplomat, mens en canadisk narkosmugler har fået dødsstraf. Netop nu har USA optrappet anklagerne og kræver Meng Wanzhou udleveret, og det skete mens Kinas chefforhandler, Liu He, kom til Washington for at forebygge en optrapning af handelskrigen.

Det betragter kineserne som en provokation, og det viser, at sagen ikke handler om et enkelt selskab, men om en global magtkamp. 'Høgene' i både USA og Kina ønsker en konfrontation og er ikke bange for en handelskrig.

Kan USA bremse Huawei? Ja, i USA og delvist i Europa. Men selv store selskaber som IBM er bekymret, for IBM har brug for Huaweis produkter i sin globale konkurrence. Huawei er den førende leverandør uden for Vesten, hvor det største antal kunder er. USA forsøger at hindre Huawei i at købe chips og chipsproducenter, men på det seneste har selskabet selv udviklet chips, og kinesiske virksomheder har købt en avanceret svensk chipproducent.

Europæerne føler sig i en klemme. Europa-Kommissionen og tysk erhvervsliv er bange for, at Europa bliver hægtet af i kapløbet om fremtidens kommunikationssystem. Investeringsbehovet for fiberkabler til 5G i hele Europa er på 500 mia. euro. Det

er en økonomisk udfordring, for de europæiske teleselskabers indtjening og børsværdi er faldet kraftigt. Mens Europa har 105 netværk med 337 operatører, har Kina tre netværk og USA fire netværk.

EU med Margrethe Vestager i spidsen som konkurrencekommissær fører en decideret småstatspolitik ved at gå imod massive sammenlægninger og storfusioner, og det gælder også på andre vitale områder, hvor EU er i en direkte konkurrence med Kina.

Kina har advaret de europæiske lande mod at udelukke Huawei, da det kan få 'alvorlige konsekvenser' inden for samarbejdet om økonomi og videnskab. Ikke mindst tysk industri frygter en anti-Huawei-kurs, fordi det kan svække selskabernes muligheder i Kina. Hvis tysk bilindustri bliver hægtet af, bliver det en katastrofe for Tyskland og Europa. Europa kommer med andre ord til at vælge side.

Der er ingen tvivl om, at EU må sikre sig bedre regler for sikkerheden i internettet og sikre gensidighed i handelspolitikken med fair adgang til hinandens markeder. Men får EU dét på plads, kan et digitaliseret tilbagestående Europa også få mulighed for at plukke de bedste elementer af den amerikanske og kinesiske udvikling. Det kræver dog, at EU giver plads til etablering af globale giganter. Det mest afgørende er, om Europa vælger konfrontation eller et samspil, der giver plads til et skifte i den globale magtbalance.

○○○

Er der stadig et A i NATO?

Af Tage Baumann

Det nye år var knapt to døgn gammel, da den amerikanske præsident Donald Trump samlede sit kabinet til krisemøde i Det Hvide Hus. Det handlede om striden mellem præsidenten og kongressen om en ny finanslov, men det efterfølgende pressemøde brugte Trump til endnu en gang at nedgøre den indsats, USA's europæiske allierede har ydet i kampene i Afghanistan, Irak, Syrien og andre steder. "Hvad er det for en hjælp? 100 mand her og 100 mand der, det er jo ingenting", sagde han hånligt. "De udnytter os, det er urimeligt og det vil blive stoppet" sagde han også.

Sandt nok har den samlede militære indsats i Afghanistan siden 2001 haft en meget stor amerikanske overvægt, hvad der også hænger sammen med, at det var USA, der blev angrebet af al-Qaeda den 11. september 2001 i New York og Washington, at det derfor fra starten var amerikanernes krig, og at det også var sådan, USA så det: Amerikanerne afslog tilbuddet fra de andre

NATO-lande om at deltage solidarisk i Afghanistanoperation Enduring Freedom, da alliancen for første gang nogensinde aktiverede paragraf fem 'musketereden' i Washingtontraktaten som svar på terrorangrebene på World Trade Center og Pentagon. Hjertelig tak for tilbuddet, sagde USA til NATO, vi ringer, hvis vi får brug for jer. Amerikanerne satsede på en koalition med nøje udvalgte våbenbrødre, først og sidst briterne.

At de øvrige NATO-lande hen ad vejen kom til at yde en langt større indsats end '100 mand her og 100 mand der' fremgår af tabstallene. En opgørelse fra midten af 2018 viser, at mens USA havde 2.313 dræbte i Afghanistan 'og omegn', som der står i den amerikanske måde at opgøre tabstallet på, så er det samlede antal dræbte på koalitions-siden i Afghanistan i perioden oktober 2001 til 5. august 2018 3.458.

1145 faldne er med andre ord fra USA's allierede, 43 af dem danske. Og da en meget betydelig del af de amerikanske tab stammer fra den

Tage Baumann er sikkerhedspolitisk medarbejder på DR P1-programmet Orientering.



FOTO. : Det Hvide Hus, Washington DC

Donald Trump flankeret af Europa-Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, og formand for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, den 25. maj 2017 i EU's hovedkvarter i Bruxelles



En opgørelse fra midten af 2018 viser, at mens USA havde 2.313 dræbte i Afghanistan 'og omegn', som der står i den amerikanske måde at opgøre tabstallet på, så er det samlede antal dræbte på koalitionsiden i Afghanistan i perioden oktober 2001 til 5. august 2018 3.458.

terroreksperter og efterretningskilder – også danske – mest. Som en terrorekspert

højintensive krigsfase, altså Enduring Freedomoperationen, hvor de allierede som nævnt i begyndelsen ikke var velkomne (bortset fra de nøje udvalgte), så vil europæerne nok mene, at de i hele den efterfølgende ISAF-periode fra 2006 til 2015 har trukket et betydeligt læs i Afghanistan, i hvert fald nok til at den amerikanske præsidents hånlige foragt ikke opfattes som rimelig.

USA ud af Syrien

I politik taler handlinger højere end ord. Så mens europæerne måske er stødt over nedgøringen af deres bidrag i Afghanistan, Irak, Syrien, er der ingen tvivl om, at de er både vrede og bestyrkede over præsident Trumps beslutning om at trække de amerikanske styrker ud af Syrien, som blev sat i værk lige før årsskiftet, og Trumps planer om at trække halvdelen af den amerikanske 14.000 mand store Afghanistanstyrke ud af stabiliserings- og opbygningsarbejdet der.

Det sidste blev bekræftet af vicepræsident Mike Pence lige efter årsskiftet. Den tilbagetrækning kommer på et tidspunkt, hvor talibanstyrkerne igen har opbygget en betydelig kampkraft, og nok så vigtigt på et tidspunkt, hvor al-Qaeda er i færd med at genopfinde sig selv. Terrortruslen fra Islamisk Stat er ikke drevet over, men på længere sigt er det den genopbyggede trussel fra al-Qaeda, der bekymrer vestlige

udtrykker det: hvis IS er vejret, så er al-Qaeda klimaet.

Set med europæiske øjne giver det meget lidt mening at forlade Syrien og Afghanistan og måske Irak netop nu. Og set fra Europa er det en besynderlig signalforvirring fra Washington på den ene side at forlange, at europæerne gør mere for at 'betale USA tilbage' for den sikkerhed, amerikanerne yder, og så på den anden side trække sig ud af internationale operationer efter først at have trukket europæerne med ind i dem.

For NATO er især Afghanistansignalet alvorligt, for netop Afghanistan i alliancen ses som det svendestykke, der skal vise, at NATO er i stand til at gennemføre en langvarig og omfattende indsats langt fra NATO's eget område uden at det går ud over alliancesolidaritets og sammenhold.

Det er et stykke af den nye postkoldkrig-NATO's selvforståelse, den amerikanske præsident her kradser i, og det gør ondt blandt allierede.

Bølgegang

Alliancen er i forvejen ude i politisk bølgegang, fordi den ikke på nogen måde var forberedt på en præsident Trump, hvis dagsorden især – og måske udelukkende – er indenrigspolitisk. En Trump, der under valgkampen kaldte alliancen en ting, der havde overlevet sig selv (obsolete), som synes at vægte handelspolitiske interes-



Det er et stykke af den nye postkold-krig-NATO's selvforståelse, den amerikanske præsident her kradser i, og det gør ondt blandt allierede.

blandt meget andet blev kaldt uærlig og svag. Trumps økonomiske chefrådgiver

ser højere end sikkerhedspolitiske, og som ikke holder sig tilbage med overfald på selv meget pålidelige allierede som Tyskland.

Det var i udkanten af NATO-topmødet i midten af 2018, han kaldte Tyskland 'Ruslands gidsel', fordi tyskerne køber gas i Rusland, og erklærede, at det vil han ikke finde sig i. "Hvorfor skal vi betale milliarder for at beskytte Tyskland og Frankrig mod Rusland, når de to lande samtidig smider milliarder efter netop Rusland", spurgte han ophidset for snurrende kameraer og åbne mikrofoner og torpederede på den måde generalsekretær Jens Stoltenbergs forsøg på at glatte ud og mægle og skabe god stemning for et topmøde, alle så som afgørende for det fremtidige forhold mellem USA og det europæiske NATO. Det blev det mest bizarre NATO-topmøde nogensinde.

Få uger tidligere chokerede den amerikanske præsident det internationale diplomati ved at bryde alle internationale spilleregler på det 44. topmøde i gruppen af de vigtigste industrilande, G7 topmødet i La Malbaie i Canada ved først at lade sin regering sige ja til et slutdokument og så – efter at det var blevet offentliggjort som topmøderesultatet af værten, den canadiske premierminister Justin Trudeau – trække USA's underskrift tilbage på vanlig Trump maner, dvs. per twitter fra sit fly på vej mod Singapore fra topmødet. Ledsaget af en strøm af ukvemsord mod netop Trudeau, der

fulgte op med bemærkningen at 'der er en særlig plads i Helvede til Justin Trudeau'. Peter Navarro beklagede senere ordvalg, men ikke indhold i udtalelsen.

Lige så chokerende som Trumps fremgangsmåde omkring G7 topmødet var hans forsøg op til og under topmødet på at få de øvrige seks til at acceptere den russiske annektering af Krimhalvøen og invitere Rusland ind i G7 varmen igen. Det synspunkt var han alene om, og det sammen med den omstændighed, at Trump havde trukket, eller sagt at han ville trække, USA ud af en række internationale aftaler – Paris-klima-aftalen og aftalen om Irans atomprogram var de mest omtalte – fik den franske præsident til at kalde G7 topmødet for et G6+1-topmøde: De seks mod det ene, helt isolerede USA.

NATO-topmødet

Og dermed var så stemningen lagt til NATO-topmødet. Diplomaterne fra alle alliancelandene, inklusive de amerikanske, var fast besluttet på at undgå en gentagelse af G7 balladen og sikre en topmødeerklæring, som alle kunne stå bag og stå ved.

Men starten var alt andet end lovende, for det var under et morgenmadsmøde med generalsekretær Jens Stoltenberg før topmødestarten, at præsident Trump kastede sig over de allierede. Frankrig og Tyskland stod for skud, men Tyskland helt specielt i en lang argumentation, der toppede i bemærkningen om, at Tyskland var

Den første topmødedag viste da også, at Trump ikke var faldet blandt ja-sigere og nikkedukker i det NATO, han i valgkampen havde erklæret for forældet, en organisation der har overlevet sig selv.

Ruslands gidsel (a captive of Russia) på grund af den tyske gasimport fra Rusland og den planlagte gasledning Nord-Stream 2 gennem Østersøen.

Det fik kansler Angela Merkel til at svare, at hun, der var vokset op i DDR under russisk dominans, var glad for, at et frit og genforenet Tyskland nu kunne træffe egne suveræne beslutninger også om sin energipolitik. For Angela Merkel var det en usædvanlig bramfri tilrettevisning af den amerikanske præsident. Og den første topmødedag viste da også, at Trump ikke var faldet blandt ja-sigere og nikkedukker i det NATO, han i valgkampen havde erklæret for forældet, en organisation der har overlevet sig selv.

Han fik kamp til stregen i diskussionen om de europæiske forsvarsudgifter, som han forlangte hævet til to procent af landenes bruttonationalprodukt her og nu, på stedet. Og, som han sagde, 'det er ikke nok, der bør være fire pct. De øvrige NATO-lande fastholdt beslutningerne fra topmøderne i Wales og Warszawa og bekræftede, at de arbejder hen mod målet på to pct. i 2024.

Trump fik den indrømmelse, at landene lovede hinanden at fremskynde processen mest muligt. Og topmødet vedtog allerede på førstedagen en række nye initiativer, som især har at gøre med stabiliseringen af sikkerheden i

Østersøområdet. Det var lidt ømtåleligt, netop fordi Trump på G7 mødet havde talt for at acceptere den russiske annektering af Krim, og fordi den amerikanske præsident uden konsultationer med sine allierede og tilsyneladende uden synderlige forberedelser havde sagt ja til at møde den russiske præsident Vladimir Putin i Helsinki umiddelbart efter topmødet i Alliancen. På NATO-topmødet ville Trump ikke lægge sig fast på, hvad han ville og ikke ville indgå af aftaler med Rusland i Helsinki.

Det lykkedes diplomatiet bag topmødet at få tømret en sluterklæring sammen, som blev accepteret af alle parter allerede om aftenen på den første topmødedag. Arbejdsmiddagen forløb ifølge det, der sivede ud fra den, i nogenlunde harmoni. Især, sagde rygterne, fordi det lykkedes de andre at overtale Donald Trump til at fortælle om det helt uventede topmøde, han havde fået i stand med Nordkoreas leder Kim Jong-un om det nordkoreanske atomvåbenprogram, et topmøde der blev gennemført mellem G7 mødet og NATO-mødet.

Så NATO-mødets andendag startede med nyheden om, at en sluterklæring var på plads, og at alle stod bag den. I pressepavillonen ved det nye NATO-hovedkvarter i Bruxelles gik spøgefulde væddemål i gang belært af G7 mødet: hvor hurtigt ville Trump trække den underskrift tilbage? Lige så hurtigt som G7 erklæringen, eller måske et par timer senere?

I første omgang åndede alt fred og fordragelighed. Præsidenterne fra Georgien og Ukraine var inviteret til da-

gens første møde for at alliancen kunne vise solidaritet med de to lande, der var udsat for et helt særligt stort pres fra russisk side. Men det møde blev brat afbrudt, fordi den amerikanske præsident pludselig åbnede hele diskussionen om de europæiske forsvarsudgifter igen og satte spørgsmålstegn ved den sluterklæring, der var enighed om bare få timer tidligere.

De to gæstende præsidenter blev bedt om at forlade lokalet, og derefter blev der talt med store bogstaver i NATO-kredsen bag lukkede døre. Blandt os journalister steg spændingen og en fornemmelse af at opleve noget fuldkommen utroligt i NATO-sammenhæng. Og den fornemmelse blev ikke mindre, da det hele så endte med et Trump-presse møde, hvor præsidenten erklærede topmødet for en stor succes og sig selv som NATO's største fan. Ikke et komma var blevet ændret i sluterklæringen fra aftenen før.

De øvrige NATO-lande havde holdt stand, i hvert fald på papiret. Hvilke løfter eller tilsagn Trump fik under hånden undervejs i processen den morgen ved kun de, der deltog i mødet. Han tog uimodsagt æren for de løft i de europæiske forsvarsudgifter, der var sket fra Wales-topmødet og frem til dato, altså i perioder hvor han endnu ikke var præsident.

Mellemdistancevåben

Trump tog videre til Putin-mødet i Helsinki og chokerede på det møde muligvis sine egne landsmænd endnu mere end omverdenen ved tilsyneladende at købe stort set hele den russi-

ske dagsorden og på den måde starte en ny diskussion om, hvor stor indflydelse den russiske præsident har på Trumps politik, og af hvilken art den indflydelse er.

Spørgsmålet er kompliceret, fordi

» **På den ene side synes præsidenten i Washington parat til at købe mange af Putins argumenter og forklaringer, på den anden side har han trukket USA ud af væsentlige aftaler med Rusland.**

signalerne fra Trump er modstridende: på den ene side synes præsidenten i Washington parat til at købe mange af Putins argumenter og forklaringer, på den anden side har han trukket USA ud af væsentlige aftaler med Rusland. Som ABM-traktaten om ballistiske missiler. Og true med at trække USA ud af traktaten om begrænsning af mellemdistanceatomvåben, INF-traktaten (USA meddelte i begyndelsen af februar 2019, at det ikke længere føler sig bundet af INF-traktaten (red.)). Det sidste ser europæerne i NATO kun meget nødtigste, for de nukleare mellemdistancevåben er først og fremmest våben udviklet til brug i Europa.

INF-problemet bliver et hovedproblem for NATO, hvis det ikke lykkes at få en ny forståelse i stand mellem USA og Rusland på mellemdistanceatomvåben-området. Alliancen må forberede sig på en diskussion om mellemdistanceatomvåben, lød nytårsbudskabet fra NATO's generalsekretær Jens Stoltenberg i interviews, han gav i forbindelse med årsskiftet, for eksempel til det tyske nyhedsbureau DPA.

Noget forenklet er konflikten den, at Rusland siger, at USA længe har forberedt et brud på INF-traktaten, der forbyder begge parter at have den slags våben i landbaserede udgaver, ved blandt andet at videreudvikle landbaserede udgaver af de affyringsanlæg til Tomahawk-krydsermissiler, som amerikanerne har på deres skibe. Amerikanerne fastholder, at det er nonsens, men det er ikke desto mindre de russiske påstande. USA har omvendt længe sagt, at Rusland muligvis bryder traktaten med de russiske Iskander-missiler, der fx er opstillet i Kaliningrad-området, og som amerikanerne siger kan medføre atomvåben. Russerne siger, at det er nonsens. Konflikten er senest optrappet, fordi Rusland har udviklet et nyt våben, SSC-8, som ifølge USA og NATO er et landbaseret, atombærende mellemdistance-missil – en klar overtrædelse af INF-traktaten.

Europæisk debat?

Præsident Trump besluttede ved årsskiftet at trække USA ud af INF-aftalen, hvad der vil betyde, at aftalen ikke længere eksisterer, for det er en aftale alene mellem Washington og Moskva. Trump dropper INF-aftalen, med mindre Rusland inden for en frist på 60 dage giver afkald på de nye våben, lød det ved årsskiftet.

Når Jens Stoltenberg for længst er i gang med at forberede alliancen på denne diskussion skyldes det, at et logisk militært svar på en russisk oprustning med landbaserede mellem-

Hverken tyskerne eller briterne har glemt den folkelige modstand mod udstationeringen af de 572 krydsermissiler og Pershing II raketter, der dengang var tale om. Den britiske Greenham Common base og de voldsomme protestaktioner blev symbolet på det opgør.

stance-missiler vil være en amerikansk oprustning med landbaserede mellemdistance-missiler med atomsprænghoveder. Og den eneste logiske placering af den slags missiler vil være i Europa. En ny mellemdistancedebat vil udfordre NATO på tre måder.

For det første fordi en fremtid uden en aftale alt andet lige vil betyde et nyt våbenkapløb på atomvåben på europæiske område, og det vil en væsentlig del af de europæiske NATO-lande være meget lidt tilfreds med. Ikke mindst fordi sådan et kapløb mellem Rusland og USA på europæisk område dramatisk vil forringe europæernes muligheder for at finde en eller anden sikkerhedspolitisk forståelse med Rusland i NATO's grænseområder mod øst og mod syd, og måske mod nord i det arktiske område.

For det andet fordi vesteuropæerne ikke har glemt, hvordan det første mellemdistancekapløb i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var ved at rive selv den mest fundamentale politiske konsensus i stykker: hverken tyskerne eller briterne har glemt den folkelige modstand mod udstationeringen af de 572 krydsermissiler og Pershing II raketter, der dengang var tale om. Den britiske Greenham Common base og de voldsomme protestaktioner blev symbolet på det opgør. Og den mistro mellem øst og vest, som

det opgør såede, var en del af forklaringen på det lavpunkt i den kolde krig, der blev nået i begyndelsen af firserne med Ronald Reagan i Det Hvide Hus, Margaret Thatcher i Downing Street 10 og en paranoisk, alderstegen ledelse i Kreml.

Der er forskere, som i dag hævder, at verden i 1983 var tættere på en ny verdenskrig end på noget andet tidspunkt under den kolde krig, og den europæiske del af NATO, der også var med i alliancen den gang, har ikke glemt, hvor svag og hjælpeløs Europa var i det opgør.

I NATO eller udenfor

Den tredje måde, en ny INF-debat udfordrer NATO på, er ved at udfordre sammenhængen i alliancen forstået på den måde, at en ny amerikansk oprustning med mellemdistanceatomvåben i Europa ikke nødvendigvis vil ske inden for NATO-rammen.

Det er ikke utænkeligt, at baltiske eller østeuropæiske NATO-lande er villige til at lade USA udstationere landbaserede mellemdistance atomvåben på deres område, mens det omvendt allerede nu er klart, at nogle af de betydelige vesteuropæiske NATO-lande vil sige fra.

Hvis NATO ikke kan nå en eller anden fælles forståelse i INF-spørgsmålet i tilfælde af, at aftalen bliver skrottet, så har USA muligheden for at lave aftaler med nogle europæiske NATO-lande uden for NATO-rammen. Modellen er i grove træk kendt fra det amerikanske raketskjoldprogram, der også arbejder med bilaterale aftaler med NATO-lande som Polen, men uden for NATO-rammen.

Det er ikke utænkeligt, at baltiske eller østeuropæiske NATO-lande er villige til at lade USA udstationere landbaserede mellemdistance atomvåben på deres område, mens det omvendt allerede nu er klart, at nogle af de betydelige vesteuropæiske NATO-lande vil sige fra. Det gjorde den tyske udenrigsminister Heiko Maas helt klart i et interview med det tyske nyhedsbureau DPA den 26. december: "Europa må under ingen omstændigheder blive skueplads for en oprustningsdebat. En udstationering af nye mellemdistanceraketter vil møde bred modstand i Tyskland."

En særlig udfordring for NATO bliver i givet fald at holde debatten strengt til en diskussion om nye mellemdistancevåben i Europa som modsvar og afskrækkelse over for en russisk oprustning. Det store problem med INF-diskussionen for 40 år siden var, at motiverne var mudrede på europæisk side. Et væsentligt element i debatten var ledende europæiske politikeres ønske om at bruge et ja til de nye våben som middel til at binde amerikanerne til en fortsat militær tilstedeværelse i Europa.

Frygten var, at præsident Jimmy Carter kunne finde på at trække amerikanske styrker ud af Vesteuropa i et omfang, der ville undergrave NATO's afskrækkelsesmulighed.

Resultatet var, at offentligheden blev præsenteret for én argumentation, mens argumentationen bag kulisserne delvis løb ad andre spor, hvad der bidrog til at gøre det folkelige opgør om raketterne så forbitret.

Patrioter mod globalister

Så konflikter både hen over Atlanten og europæerne imellem er forprogrammeret, hvis det kommer til et nyt INF-kapløb mellem USA og Rusland.

Trumpianerne taler gerne om patriotisme som modsætning til globalisme. De vil ikke trække sig ud af verdenssamfundet, men lave aftaler med andre lande en-til-en i en ramme der sikrer, at USA er den stærke part i forhandlingerne.

Europæerne kan ikke være i tvivl om, at bilaterale aftaler mellem USA og enkelte NATO-lande vil være mere i tråd med tankegangen hos Donald Trump og kredsen omkring ham end kollektive aftaler i NATO. Trump og hans politiske venner taler ikke om isolationisme, sådan som deres kritikere i og uden for USA gør.

Trumpianerne taler gerne om patriotisme som modsætning til globalisme. De vil ikke trække sig ud af verdenssamfundet, men lave aftaler med andre lande en-til-en i en ramme der sikrer, at USA er den stærke part i forhandlingerne. Det gælder i handelspolitiske forhandlinger, som det gælder i sikkerhedspolitiske, og europæerne både i EU og i NATO har allerede draget ganske vidtgående konklusioner, der yderligere kommer til at udfordre NATO i de kommende år.

Allerede få måneder efter at Donald Trump var blevet indsat som amerikansk præsident, sagde den tyske kansler – i et øltelt i Bayern – en sætning, der dengang blev tolket i mange retninger. Hun sagde: “De tider, hvor vi kunne stole helt på andre, er delvis forbi”. Og

lidt senere sagde hun: “Vi europæere må virkelig tage vores egen skæbne i vores egen hånd”. Det var i maj 2017, og hun har i interview efter interview siden da gentaget det budskab: at Europa skal kunne selv, og at Europa også skal ville selv.

Det er blevet stadig tydeligere, at der er en europæisk dagsorden, der ikke længe automatisk går ud fra en grundlæggende forståelse med USA. I EU-rammen viser det sig på det sikkerhedspolitiske område i gennembruddet for en europæisk forsvarsunion, om end PESCO-samarbejdet i første omgang fokuserer på rustningsindustriell forskning, udvikling og produktion. Perspektivet er et andet og større i både fransk og tysk optik. Halvandet år efter ølteltalen gjorde den tyske kansler det endnu tydeligere, hvad hun mente. I Europa-Parlamentet i Strasbourg sagde hun den 13. november 2018: “Vi bør arbejde på en vision om en dag også at skabe en ægte europæisk hær”. Og gentog at de tider, hvor Europa kunne stole på andre, ganske enkelt er forbi.

Europæisk konkurrence

For NATO rejser det spørgsmålet – alle tyske og franske bedyrelser om det modsatte til trods – om der hér viser sig omridset af en europæisk konkurrent til NATO. Under alle omstændigheder må NATO ret hurtigt forsøge at afgøre med sig selv, hvordan den her udfordring skal mestres i fremtiden.

Endnu er det ikke klart, i hvilken retning den europæiske udvikling kommer til at gå: et overstatsligt EU-militær, et

Sikkert er kun, at fænomenet Donald Trump, som europæerne for længst er på det rene med, repræsenterer en reel og betydelig del af det amerikanske folk, har fremskyndet de europæiske ambitioner, og at briternes beslutning om at forlade EU har fjernet den tungeste bremseklods for en forsvarspolitisk udvikling i EU.

mellemstatsligt 'europæernes forsvar' eller en konstruktion ingen endnu har udtænkt. Sikkert er kun, at fænomenet Donald Trump, som europæerne for længst er på det rene med, repræsenterer en reel og betydelig del af det amerikanske folk, har fremskyndet de europæiske ambitioner, og at briternes beslutning om at forlade EU har fjernet den tungeste bremseklods for en forsvarspolitisk udvikling i EU.

Frankrigs præsident Emmanuel Macron har kastet endnu et kort ind i det sikkerhedspolitiske spil med forslaget om at opbygge europæiske militære kapaciteter uden for EU og uden for NATO. En styrke, der skal gøre Europa i stand til at operere militært i sine nærområder mod syd, Afrika, og mod sydøst, Mellemøsten. Det er en konstruktion, der tillader briterne at være med i et europæisk militært samarbejde uden for NATO, også efter at briterne har forladt EU. Det store og uafklarede spørgsmål er, om det her er et resultat af, at de transatlantiske bånd er alvorligt svækkede, eller om de her initiativer netop er med til at svække de transatlantiske bånd?

Modsatte signaler

Der er modsatte signaler. Et større fælles NATO-engagement i Østersøområdet for eksempel og genetab-

lingen af en NATO-kommando for sikring og eventuelt forsvar af forsyningsvejen mellem USA og Europa over Nordatlanten. Det er truslen fra Rusland, som den opfattes efter Ruslands annektering af Krimhalvøen, og Ruslands stigende politiske, militære og økonomiske pres mod dele af NATO-området, først og fremmest de baltiske lande, der har fremmet de beslutninger, og som også har aktualiseret debatten i NATO om forsvarsudgifterne. Den debat blev startet, ikke af Donald Trump men af præsident Obama umiddelbart efter Krim-annekteringen i 2014, og den fortsætter den dag i dag.

Konflikten med Rusland har også været katalysator for andre større NATO-initiativer, for eksempel på områder som cybersikkerhed, spørgsmål om NATO-landenes modstandsdygtighed over for angreb på deres kritiske infrastruktur og diskussionen om forsvar mod påvirkningsoperationer i forbindelse med for eksempel valg og andre politiske processer i NATO-landene.

Alt det er vigtigt, meget vigtigt endda. Men det store spørgsmål, NATO skal finde svar på, er spørgsmålet om Angela Merkel har ret: er de tider forbi,

Men det store spørgsmål, NATO skal finde svar på, er spørgsmålet om Angela Merkel har ret: er de tider forbi, hvor europæerne kunne stole på andre, kunne stole på USA? Er der stadig et atlantisk A i NATO?

hvor europæerne kunne stole på andre, kunne stole på USA? Er der stadig et atlantisk A i NATO?

Oversætterne

Det er tidligere set, at amerikanerne og europæerne talte to forskellige sprog, og der har altid været villige oversættere, som sørgede for at bringe de transatlantiske partnere sammen, når de talte forbi hinanden. Ofte er den slags tolkning sket i udkanten af den årlige sikkerhedskonference i München. Det var for eksempel i München i 2017, at den amerikanske forsvarsminister James Mattis forklarede europæerne, at Donald Trump ikke havde afskrevet NATO som noget, der har overlevet sig selv. Og europæerne trøstede sig med, at de i det mindste havde forstående ører i den amerikanske kongres, helt specielt hos senator John McCain.

Men det var 2017 og 2018. Nu har vi 2019. Jim Mattis er ikke længere amerikansk forsvarsminister, og John McCain er død. Mange af de andre 'oversættere' i Washington er heller ikke

længere aktive. Ikke Joe Lieberman, ikke John Kerry, ikke Joe Biden, for bare at nævne tre. Og senator Lindsey Graham har et så ambivalent forhold til præsident Trump, at han muligvis ikke kan spille nogen oversætterrolle længere.

I Washington siger man lidt ondskabsfuldt, at med Jim Mattis har den sidste voksne forladt kredsen omkring præsidenten. Der er ikke længere nogen, der kan forklare Donald Trump, hvorfor NATO er vigtig, og der er ikke længere nogen, der kan forklare europæerne, hvorfor Donald Trumps pointer måske ikke alle er lige urigtige.

Tilbage er så at lytte til, hvad manden selv siger. Og med den twitterkultur, han helt er forsvundet ind i, kan han gøre det kort og klart. Efter budgetkrisemødet med kabinettet den 2. januar svarede Donald Trump på et spørgsmål fra en journalist: "Jeg er ligeglad med europæerne. Jeg er valgt af amerikanerne".

Det er også den virkelighed, NATO skal indstille sig på.

○ ○ ○

Et blik ind i den nye europæiske sikkerhedsarkitektur

Af Ulrik Trolle Smed

Ved udgangen af sidste år drøftede EU's forsvarsministre EU's globale strategi for europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik. De gennemgik implementeringen af det nye europæiske forsvarssamarbejde (PESCO) og den europæiske forsvarsfond, og ikke mindst spørgsmål om militær mobilitet, et nyt europæisk militært hovedkvarter og den civile-militære forbindelse til en europæisk fredsfacilitet.

I løbet af de sidste to år har EU arbejdet med at styrke det europæiske forsvar i fuld respekt for de enkelte medlemsstaters forfatningsmæssige ansvar og nationale forsvarsforpligtelser. Nye samarbejdsplatforme inden for EU-rammen sigter mod at gøre Europa militært stærkere og operationelt

» Som den nye Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi for 2019-2020 skriver, så er verden et bedre sted end nogensinde før, men det internationale regelbaserede samarbejde er under massivt pres og verden er i hastig forandring.

mere effektivt. Alt sammen i dansk interesse, men meget af det uden dansk deltagelse.

Vi lever i en særlig geopolitisk tid, og det er værd at forstå konteksten for de forandringer som den nye forsvarsramme berører. Som den nye Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi for 2019-2020 skriver, så er verden et bedre sted end nogensinde før, men det internationale regelbaserede samarbejde er under massivt pres og verden er i hastig forandring.

Ulrik Trolle Smed er politisk analytiker ved Det Europæiske Center for Politisk Strategi, Europa-Kommissionen. Synspunkterne i denne artikel er ikke nødvendigvis udtryk for Europa-Kommissionens holdninger. Det Europæiske Center for Politisk Strategi er Europa-Kommissionens egen interne tænketank. Artiklen bygger desuden videre på en kronik bragt i mediet Altinget d. 22. november 2018 ('EU-tænketank: Dansk forsvar skal ikke parkeres på sidelinjen').

I en verden, der bringer Europa under stigende pres, er der behov for et Europa, der kan passe på sig selv og på andre, når der er behov for det.

Sådan ser verden også ud fra Bruxelles. På den økonomiske side har EU oplevet vækst i 21 kvartaler i træk, og skabt næsten 12 millioner nye job siden 2014. Investeringer for næsten 400 mia. euro er blevet hjulpet på vej med den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI). Og med nye fælles handelsaftaler i hus med Japan, Singapore, Mexico og mange flere har EU nu sikret sig et vækstgrundlag med 70 lande, der tilsammen udgør 40 pct. af det globale BNP.

Budskabet er klart: Sammen kan vi mere. Og det er vigtigt at holde sig in mente, fordi økonomisk succes og innovation er ikke længere forbeholdt Vesten. Det globale økonomiske tyngdepunkt er for længst begyndt rejsen mod Asien. Den asiatiske andel af det globale BNP er steget støt og er i dag næsten 'on-par' med OECD-landene i kølvandet på en enorm transformation de sidste to årtier.

Magtpolitik er ved at gøre 'comeback' med hårde militære kapabiliteter som styrkeindikatoren. Med Storbritanniens potentielle udtræden af EU ville den europæiske andel af globale forsvarsinvesteringer falde fra en anden- til en tredjeplads, nu overhalet af Kina. Samtidig er vi trådt ind i en ny tidsalder hvor skjulte online påvirkningskampagner, cyberangreb og indblanding i demokratiske valgprocesser er ved at danne ny normal – også i EU.

Demokratiet er også i bredere forstand under pres med 12 års på hinanden følgende fald i internationale

indekser, herunder særligt pressfriheden – også i EU. Og med

en stigning på næsten 50 pct. i antallet af handelsprotektionistiske tiltag globalt over det seneste årti er der sat alvorligt spørgsmål ved den liberale verdensorden.

Verden er ved at vokse sig større, og Europas plads i den skrumper sammen med robustheden af vores demokratiske værdier og samfund. Den barske sandhed er, at Brexit kun kommer til at øge udfordringen.

Det er baggrunden for en ny analyse i mange europæiske hovedstader, herunder Bruxelles. Og som svar på det skiftende geopolitiske billede har europæiske ledere besluttet at styrke den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik med en forståelse af, at ingen medlemsstat kan håndtere det 21. århundredes komplekse sikkerhedspolitiske udfordringer alene.

Strategisk autonomi og friheden til at tage ansvar

I en verden, der bringer Europa under stigende pres, er der behov for et Europa, der kan passe på sig selv og på andre, når der er behov for det.

Det står efterhånden klart, at Europa ikke længere vil være tyngdepunktet i den amerikanske strategiske tænkning. Selvom den amerikanske administration har søgt at genetablere tilliden til amerikansk militær tilstedeværelse og sikkerhedsgaranti på det europæiske kontinent, så har tvivlen sat sig.

Samtidig har udviklingen vist de europæiske regeringer, at der skal en

række byggesten til for at sikre en troværdig europæisk evne til at passe på sig selv og andre – med eller uden amerikanerne. Det inkluderer bl.a. fælles kapabilitetsudvikling, flere ressourcer til sikkerhed og forsvar, en styrkelse af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, intensiveret samarbejde mellem medlemsstaternes væbnede styrker og fortsat udbygget samarbejde med partnere såsom NATO og institutionens medlemmer.

Det Europæiske Råd har tydeliggjort, at der er behov for et passende niveau af europæisk strategisk autonomi, når det kommer til udvikling, erstatning og drift af forsvarskapacitet

samt centrale strategiske teknologiske områder for at kunne bevare teknologisk kompetence samt en folkelig forståelse af forsvarsudgifterne i Europa. Men også for rent faktisk at kunne påtage sig og udføre den regionale sikkerhedsopgave, eksempelvis i Nordafrika eller Mellemøsten.

Ligeledes har EU-institutionerne været helt klare omkring Unionens mål. Samarbejdet mellem EU og NATO er skredet støt frem, og EU har søgt at løse strategiske bekymringer af fælles interesse for fx både amerikanere og europæere med projekter som militær mobilitet. I forlængelse af EU's globale strategi har både Rådet og Euro-



ILL: NordNordWest, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

Kort over medlemmerne af PESCO (Permanent Structured Cooperation); mørkeblå: PESCO-medlemmer, lyseblå: andre EU-medlemmer

pa-Kommissionen desuden gentaget, at initiativer som PESCO og Den Europæiske Forsvarsfond skal styrke EU's operationelle og industrielle autonomi.

For de deltagende medlemsstater er PESCO det vigtigste instrument til fremme af fælles sikkerhed og forsvar i et område, hvor der er brug for mere sammenhæng, kontinuitet, koordinering og samarbejde. Baseret på en modular tilgang vil 34 forsvarsprojekter blive udviklet i forskellige grupper af medlemsstater, der dækker områder fra operationel beredskab til udvikling af kapaciteter.

Den effektive udvikling af de forskellige moduler samt deres komplementaritet og ambition om at styrke Europas strategiske autonomi over tid vil være lakmusprøven for PESCO i de kommende år. For at øge produktionen af det europæiske forsvar og maksimere effektiviteten af forsvarsudgifterne i Europa vil det være nødvendigt med mere tilpasning og en mere fælles strategisk tilgang på tværs af medlemsstater og EU-institutioner.

Strategisk autonomi bør ses som friheden til at tage ansvar for egen sikkerhed samt for den globale dagsorden om at bevare den liberale verdensorden, der er under stigende pres. EU befinder sig i øjeblikket i centrum for et net af politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige afhængigheder. Nogle er velkomne, men andre mindre. Hvis Europa skal undgå at ende som en andenrangsaktør i det 21. århundrede – og i øvrigt undgå relativ geopolitisk forfald – så er medlemslandene nødt til at tænke grundigt over det strategiske miljø, de sandsynligvis vil arve i de kommende årtier med

den nuværende kurs, og sammenholde det med det strategiske miljø, de ønsker. Hvis EU's vigtigste strategiske mål er at opretholde den meget multilaterale orden, der har givet Unionen mulighed for at blomstre, så skal der lægges større vægt på afhængigheder, som EU har med Rusland, Kina og andre lande, som underminerer Europas handleevne, sikkerhed eller velfærd.

Der er derfor behov for en mere moden tilgang til spørgsmålet om transatlantisk og generel europæisk byrdefordeling, hvor EU kan tage et mere passende niveau af strategisk autonomi i sikkerhed og forsvar uden at blive anklaget for at udfordre den transatlantiske forbindelse eller underminere NATO.

Bedre og mere fælles forsvar

Europa kan ønske sig nok så meget at tage mere ansvar for egen sikkerhed og fremtid, men uden en mere udbygget og velsmurt forsvarsmaskine kommer man ikke langt.

I øjeblikket er 80 pct. af de europæiske forsvarsopkøb og mere end 90 pct. af forsvarsrelaterede forsknings- og teknologiprogrammer stadig i gang på nationalt plan. Det betyder at der bruges mere end seks gange så mange forsvarssystemer i Europa som i USA. I alt 36 forsvarsplatforme og systemer er i øjeblikket i produktion i Europa mod kun 11 i USA. Et sådan overlap fører til manglende stor-skalafordele og efterlader færre midler til udvikling af andre kapaciteter, som i sidste ende betyder færre militære kapaciteter for medlemsstaterne.

Samtidig ses hurtige fremskridt inden for kunstig intelligens (AI), kvantecomputere, bioteknologi, rum-

I mødet med fælles sikkerhedspolitiske udfordringer fra syd såvel som øst har både medlemsstater og allierede gentagne gange understreget, at et stærkere EU og et stærkere NATO er til gensidig nytte og sikkerhed.

teknologi samt autonome og elektromagnetiske våben. Det er tilsammen teknologier med potentiale til at skabe usikkerhed om EU's fremtidige sikkerhedsmiljø. Det er usandsynligt at Europa vil have råd til at investere i alle disse forskellige teknologier, hvis medlemsstaterne gør det alene. Men gør vi det sammen, så er potentialet stort.

I tæt samarbejde har medlemsstaterne og Europa-Kommissionen derfor sat gang i den europæiske forsvarsmotor. I juni 2017 foreslog man en europæisk forsvarsfond til finansiering af samarbejdsorienterede forskningsprojekter samt at udnytte de nationale investeringer med EU-penge til at overkomme den mest risikable fase af udviklingen af militærteknologi og produkter fra pilotprojekter til prototyper.

Tilgangen giver Europa et håndfast instrument til at stimulere mere forsvarssamarbejde på tværs af kontinentet – og en refleks til at tænke i de baner – samtidig med at man opfordrer til bedre udgifter og håndterer mangelfuldhed og prioriterede behov. Fonden skal nu udvikles til et fuldt udbygget, dedikeret flerårigt og forudsigeligt europæisk forsvarsprogram, der mobiliserer en pct. af det næste EU-budget.

Forløbet er designet til at producere konkrete resultater i perioden 2019-2020, allerede inden EU's næste budget for 2021-2027 der skal forhandles på plads i det kommende år. Europa-Kom-

missionen lancerede et pilotprojekt i april 2017 med et budget på 90 mio. euro frem til 2019 og modtog 24 indlæg fra konsortier via det Europæiske Forsvarsa-

gentur (EDA). I begyndelsen af sidste år modtog fem projekter støtte, herunder OCEAN 2020 der er et fælles teknologisk forskningsprojekt i maritim overvågning med 42 partnere fra 15 europæiske lande, som hermed blev det første eksempel på et tvær-europæisk militært forskningsprogram i EU-regi.

Næste skridt er det europæiske forsvarsindustrielle udviklingsprogram, der skal igangsættes i 2019 og vil have et budget på 500 mio. euro til samarbejdsprojekter løbende over to år. Programets succes vil afhænge af dets evne til at definere og tiltrække den rigtige slags projekter af høj kvalitet: der skal være overensstemmelse med EU's prioriteter; de skal lukke et hul i europæiske kapaciteter; og de skal helst have deltagelse fra et bredt spektrum af industriaktører – bl.a. små og mellemstore virksomheder til større og mere slagkraftige koncerner på tværs af EU's medlemsstater.

Stærkere EU – stærkere NATO

Udviklingen i EU foregår i stærkt samarbejde med NATO. I mødet med fælles sikkerhedspolitiske udfordringer fra syd såvel som øst har både medlemsstater og allierede gentagne gange understreget, at et stærkere EU og et stærkere NATO er til gensidig nytte og sikkerhed.

Siden den fælles EU-NATO deklARATION blev underskrevet ved NATO-topmødet i Warszawa i 2016, har samar-

bejdet mellem de to institutioner nået et hidtil uset niveau, og indtil videre er 74 både konkrete og brede tiltag under implementering i nøgleområder for at styrke Europas samlede sikkerhed.

Det blev endnu engang slået fast med den nyligt vedtagne EU-NATO-deklARATION fra juli 2018, hvor generalsekretær Jens Stoltenberg, formand Jean-Claude Juncker og formand Donald Tusk fremlagde en fælles vision: En europæisk forsvarspolitisk dimension vil ikke reducere, men tværtimod styrke Europas bidrag til den transatlantiske byrdedeling og øge den europæiske evne til at agere sammen med NATO eller selvstændigt i områder af fælles sikkerhedsmæssig interesse, både strategisk og operationelt.

Tre vigtige resultater af den nuværende strategiske komplementaritet mellem EU og NATO kan fremhæves på dette tidspunkt.

Først og fremmest gælder det militær mobilitet. EU har fremsat en handlingsplan for militær mobilitet, støttet af et budgetforslag på 6,5 mia. euro. Formålet er at validere kravene i midten af 2018 og påbegynde gennemførelsen i 2019 for at forenkle de militære styrkers mobilitet, når det er nødvendigt, samt stimulere økonomisk vækst i fredstid. Desuden vil 24 EU-medlemsstater udvikle nationale mobilitetsplaner og forkorte grænseovergangstider under et PESCO-projekt ledet af Nederlandene. Disse bestræbelser vil være nyttige i NATO's nye Readiness Initiative 'Four Thirties'.

Det andet store fremskridt er den fælles bekæmpelse af hybridtrusler. I 2017 gennemførte EU- og NATO-staber for første gang en fælles hybridøvelse for at opnå en fælles forståelse af egen

modstandsdygtighed og videreudvikling af synergien i krisehåndtering. Der er allerede planlagt nye øvelser i 2018, 2019 og 2020.

Komplementariteten mellem EU og NATO er også styrket med bl.a. EU's energisikkerhedsstrategi og energifællesskab samt ved EU's generelle indsats og seneste handlingsplan mod online propaganda og disinformation. På cybersikkerheden styrker NATO integriteten af militær infrastruktur, mens EU's nylige cybersikkerhedspakke øger europæisk cybersikkerhed og skaber nye mekanismer til krisehåndtering som fx det nye cybersecurity-blueprint. Ligeledes ses et nyt PESCO-projekt ledet af Litauen, der sigter mod at forbinde nationale agenturer som Cyber Rapid Response Teams til styrkelse af civil-militær modstandsdygtighed og gensidig bistand som reaktion på større cyberhændelser.

For det tredje ses en stigende fælles projicering af stabilitet gennem bekæmpelse af terrorisme og kapacitetsopbygning i tredjelande. Den fælles opfølgning på ISIS' nederlag i Irak fra EU og NATO med udsendelse af rådgivere viser bl.a. fordelene ved at agere sammen uden overlap. Mens NATO giver militær rådgivning til det irakiske forsvarsministerium, har EU's rådgivende CSDP-mission i Irak, med bidrag fra 13 medlemsstater, støttet indenrigsministeriet og den nationale sikkerhedsrådgiver for menneskerettigheder, reform af sikkerhedssektoren og bekæmpelse af terrorisme. EU-engagementet omfatter også politisk, humanitær og udviklingsindsats, der bygger på 650 mio. euro til Irak i perioden 2014-2017.

Med de nye tiltag vil diskussionen om de strategiske rammer for Europas fremtidige sikkerhedsarkitektur kun flytte længere ind i EU-apparatet - og længere væk fra dansk indflydelse.

Deling af trusselsvurderinger, koordinering af svar og skabelse af pragmatiske løsninger samt strategiske rammer vil yderligere styrke komplementariteten mellem EU og NATO. For fremtiden kunne samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og kapacitetsopbygning øge fordele for øget grænsesikkerhed. Samarbejde om kunstig intelligens, supercomputing, big data og cryptocurrency kunne samtidig skabe fælles projekter med at omdanne fælles data til fælles sikkerhed.

For de europæiske borgere producerer det voksende samarbejde mellem EU og NATO allerede konkrete fordele på tværs af bordet - fra 'tweets to tanks', dvs. fra at opbygge modstandsdygtighed mod disinformationsangreb til muligheden for at indsætte væbnede styrker, når det er nødvendigt på Europas sydlige eller østlige flanke.

Strategisk diskussion i EU

Danmark befinder sig i stigende grad i et paradoks. Historisk set er forsvarsforbeholdet rodfæstet i ønsket om, at forsvarspolitikken skal behandles i et mellemstatsligt forum snarere end drives af et centralt europæisk organ.

Den nuværende struktur i det europæiske forsvarssamarbejde tilgodeser denne tilgang. Medlemslandene kan sammen lede udviklingen af ny forsvarsteknologi i Forsvarsfonden og et dybere fælles samarbejde i PESCO med støtte fra de europæiske institutioner.

Men Danmark er ikke med. Og med de nye tiltag vil diskussionen om de

strategiske rammer for Europas fremtidige sikkerhedsarkitektur kun flytte længere ind i EU-apparatet - og længere væk fra dansk indflydelse.

Danmark har traditionelt kunnet tale med på de forbeholdslagte områder via det voksende EU-NATO-samarbejde, men efterhånden som vægtskålen for debatten læner sig mod hybridtrusler på europæisk grund og mere teknisk kapacitetsopbygning, med udgangspunkt i PESCO og andre forsvarsrelaterede fora, så bliver billedet mere mudret for den danske position.

De nye PESCO-projekter dækker nemlig ikke kun over operationelle initiativer som cyberforsvar og støtte af FN-missioner, men også strategiske-økonomiske tiltag til fremme af militær mobilitet samt udvikling af fremtidens forsvarsteknologi. Og ikke mindst spørgsmålet om strategisk autonomi og hvordan EU kan bidrage til NATO som en troværdig europæisk partner.

Der vil således være en høj grad af komplementaritet mellem EU og NATO i fremtidens europæiske sikkerhedsarkitektur, men Danmark kommer i stigende grad til at stå uden for døren, når beslutningerne træffes om den strategiske retning for Europa.

For at kunne følge med i udviklingen med det nuværende forsvarsforbehold, og samtidig få indflydelse, er der pludselig kun én logisk mulighed tilbage: at arbejde for at indlemme forsvarspolitikken i Kommissionen, hvor medlems-

landene per automatik konsulteres om nye politiske og økonomiske initiativer. Men det har der traditionelt set ikke været interesse for.

Vægten af de nye programmer i den Europæiske Forsvarsfond kommer til at ligge på områder af særlig dansk interesse og med stort potentiale for danske virksomheder – højteknologi, radar, droner, robotter og med tiden kunstig intelligens (AI).

Men selvom danske virksomheder har adgang til midlerne og samarbejdet i fonden, så vil Danmark ikke kunne være med til at sætte retningen for initiativerne i PESCO, som fonden er tænkt bundet op på. Det er synd, fordi dansk sikkerhedspolitisk kompetence og lederskab er en efterspurgt ressource, som de seneste årtier har vist. Observatørstatus i det europæiske forsvarsagentur (EDA) ville være et godt skridt frem, men kan ikke give indflydelse. Samtidig må tiden vise, om andre medlemsstater accepterer idéen, om at man kan blive 'observatør', når man også kunne blive medlem.

Danmark med i samtalen?

PESCO og Forsvarsfonden er nu blevet til virkelighed, og er ikke længere blot abstrakte idéer. Hoveddelen af arbejdet ligger stadig foran – når penge og politik skal laves til nye kapaciteter, et fælles forsvarsmarked og et dybere samarbejde – men virkeligheden er ved at løbe fra det danske forbehold.

Samtidig løber samtalen om en fælles strategisk kultur og en fremtidig europæisk forsvarsunion videre mellem Paris, Berlin og Bruxelles. Her er idéen stadig mere abstrakt, men visionen om et stærkere Europa, der kan stå på egne ben – i fuld komplementaritet med NATO og den transatlantiske artikel 5 – er klar.

Hvis Danmark vil være med til at forme den nye europæiske virkelighed og sikkerhedsarkitektur, og de idéer, der løber forud for dem, så nytter det ikke noget alene at være observatør. Den nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi berører dette paradoks, men tiden – og det kommende Folketingsvalg – må vise, hvordan man har tænkt sig at håndtere det uden en afstemning om det danske forsvarsforbehold.

○ ○ ○

Det nye våbenkapløb i international politik

Af Carina Ann Meyn

2018 var et skelsættende begivenhedsrigt år i den internationale atomvåbenpolitik. I foråret udkom Trump-administrationens samlede atomvåbenstrategi, *The Nuclear Posture Review*, der fik skruet ned for optimismen og i stedet defineret Rusland og Kina som centrale strategiske udfordrere, man har til hensigt at væbne sig forudseende og teknologisk overlegent imod. Mere spektakulært fik Putin – stik mod de brede befolkningers normalopfattelse af våbenkapløb som et overstået kapitel i international politik – løftet sløret for en række nye og sofistikerede atomvåben, der alle har til formål at kunne omgå den nyeste missilskjoldsteknologi.

Traktatmæssigt blev det samtidig året, hvor USA trak sig ud af Iran-aftalen på trods af både sine ministres og efterretningstjenesters vurdering af sagen – og endelig året, hvor Trump-administrationen valgte at udstikke et

60 dages ultimatum til Rusland om at vende tilbage til INF-traktaten, inden USA tager konsekvensen og forlader aftalen.

Alle disse nybrud påvirker dansk sikkerhedspolitik og det europæiske nærområdes geopolitiske grundvilkår, idet vi nu står over for et større våbenkapløb og en mulig remilitarisering af det europæiske kontinent. I årene forude vil det således være en central udfordring enten at bremse eller tilbagerulle de sikkerhedspolitiske logikker, der igennem årene har opløst tilliden og forståelsen mellem stormagterne.

I en praktisk, politisk og ideologisk henseende kan Europa med fordel i denne sammenhæng påtage sig en medierende og historieoptegnende rolle, der kan pege i en tredje retning fra USA's oprustningsivrige kurs og Ruslands lige så reaktive og revanchistiske sikkerhedspolitiske linje. En central udfordring bliver dog, at med opløsningen af INF-traktatens stabilitetsfremmende forbud mod landbaserede kort- og mel-

Carina Ann Meyn er adjunkt ved Institut for Strategi på Forsvarsakademiet med fokus på klassisk strategi og praksis-orienterede analyser af det atomvåbenpolitiske område i international politik.

Efter årtier med eksistentiel usikkerhed og klare ideologiske skillelinjer i international politik blev USA efter Sovjetunionens sammenbrud udnævnt til den ubestridte vinder af den kolde krig og den eneste tilbageværende supermagt i den internationale orden.

lemdistancemissiler, kan vi forvente at se en dybere splittelse komme til udtryk internt både i NATO og EU, hvad angår den opfattede trussel fra Rusland og de mest hensigtsmæssige modsvar hertil.

Hvordan nåede det så vidt?

Det hele virkede så fredeligt og godt – indtil det lige pludselig ikke gjorde det længere.

Efter den kolde krigs ophør og optimismen, der fulgte, løftede bekymringerne sig i den brede kollektive bevidsthed for truende scenarier med stormagtskonflikt og hastige våbenkapløb. Den progressive og håbefulde præsident Obama udlagde for en entusiastisk menneskemængde i Prag i 2009 sin vision om at arbejde for en atomvåbenfri verden – og blev siden belønnet for sine principper og sikkerhedspolitiske udsyn af Nobels Fredskomiteé.

Kun ti år senere befinder vi os nu ved en tydelig skillevej i den internationale sikkerhedspolitik, der er kommet bag på de fleste og bekymrer statsledere ikke bare i Danmark, men over hele verden. Det vigtige analytiske spørgsmål at få klarlagt er derfor: hvordan nåede det så vidt? Hvilke fejl og misforståelser, som ikke i øjeblikket forekom graverende, blev der begået undervejs? Og hvorfor holdt vores forståelse af stormagtspolitikken stille – som frøen i en langsomt opvarmende gryde – til langt ud over rimelighedens grænser?

Efter årtier med eksistentiel usikkerhed og klare ideologiske skillelinjer i international politik blev USA efter Sovjetunionens

sammenbrud udnævnt til den ubestridte vinder af den kolde krig og den eneste tilbageværende supermagt i den internationale orden. Dette affødte i mange år en ukuelig optimisme og fremtidsstro, men havde samtidig også en væsentlig skyggeside i USA's nye selvopfattelse og politiske prioriteringer.

Som et naturligt led i en vinderdiskurs må man nemlig også have tabere, som – per retorisk trylleslag – ikke anses med den samme respekt, empatiske indlevelse eller akutte krigsfrygt som tidligere. I årene efter den kolde krigs ophør blev en række russiske protester om landets centrale sikkerhedsinteresser således fejet af bordet, idet de fremstod enten unødigt beklagende, alarmistiske eller slet og ret irrelevante grundet landets fald fra magtens tinder og den brede globale trusselsforståelse i øvrigt.

Her finder vi altså den første ingrediens i opskriften på det forværrede politiske forhold mellem USA og Rusland i dag: Den implicite negligering af reciprocitetsdynamikkerne i international politik.

Terrorangrebene 9/11

Ingen anden begivenhed i nyere politisk historie har betydet så meget for amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik som angrebene den 11. september 2001. På et øjeblik ændredes USA's selvopfattelse fra at være 'den vindende supermagt' til – med tvillin-

getårnenes kollaps og Pentagon-bygningen i kaos og flammer – ‘den sårede supermagt’. Den umiddelbare reaktion førte som bekendt til årtiers militært engagement i Mellemøsten, men langt mindre omdiskuteret førte USA’s nye sårbarhedsfølelse og dybe choktilstand også til landets udtræden af ABM-traktaten i 2002 og en hel række nye våbenteknologiske opprioriteringer i årene, der fulgte.

The Anti-Ballistic Missile Treaty – også kaldt ABM-traktaten (1972) – blev oprindeligt indgået på baggrund af en fælles forståelse af de usikkerhedsskabende effekter, som opstillingen af strategiske forsvarssystemer ville medføre mellem stormagterne. Helt enkelt indså man i USA såvel som Sovjetunionen, at strategiske forsvarssystemer ville ændre markant på cost-benefit-analyserne i afskrækkelsespolitikken – og derfor potentielt føre til langt større incitament for afvæbnende præventive angreb, end man havde lyst til skulle være gældende som grundvilkår i det politisk anstrengte forhold mellem stormagterne.

Centralt i den fælles forståelse, som ABM-traktaten repræsenterede, lå således en anerkendelse mellem stormagterne af, at stabilitet afhang af stormagternes reelle forsvarsløshed mod uprovokerede overraskelsesangreb. Det kan lyde kontrainuitivt, men baggrunden er, at i en kontekst uden begrænsninger på strategiske forsvarssystemer

Man kan sammenligne situationen med en duel, der finder sted mellem to pistolbærende konfliktparter. Alt andet lige vil den person, der under skjorten har fået installeret en helt ny teknologi, nemlig beskyttelsesvesten, have en væsentlig strategisk fordel over den person, som går ind i duellen uden en sådan opfindelse.

kunne et land, som havde opnået relativ fordel på sine defensive systemer, være drevet af en præventiv sikkerhedslogik mod et afvæbnende angreb på sin nærmeste konkurrent.

Man kan sammenligne situationen med en duel, der finder sted mellem to pistolbærende konfliktparter. Alt andet lige vil den person, der under skjorten har fået installeret en helt ny teknologi, nemlig beskyttelsesvesten, have en væsentlig strategisk fordel over den person, som går ind i duellen uden en sådan opfindelse. Missilskjold virker grundlæggende på samme måde. Selvom det er en defensiv teknologi, udgør det en strategisk ‘gamechanger’ på hele det sociale felt af internationale konkurrenter – og gør alle mere nervøse for, hvad der kan ske, når en stærk modstander føler sig tilnærmelsesvist usårlig.

Allerede inden Præsident Obamas optimistiske og samarbejdsorienterede nedrustningspolitik havde amerikanske magthavere med ABM-udtrædelsen i 2002 altså lagt grundkimen til en hastigt voksende mistillid mellem

Samlet set var årtierne efter den kolde krigs afslutning ikke en fredens og forståelsens æra i international sikkerhedspolitik - selv hvis vi fraregner ekspeditionskrigene i Irak og Afghanistan - men derimod en ny usikkerhedsskabende tidsalder.



FOTO: US Navy

Taktisk 'Tomahawk' Block IV krydsermissil på testflyvning, oktober 2002

de gamle atombevæbnede stormagter i international politik. Over tid blev dette kun forværret – først og fremmest af USA's Mellemøstpolitik om 'regime change' via vestlig militærintervention og dernæst af Obama-administrationens fortsættelse af Bush-regeringens missilskjoldspolitik, der førte til nye militærinstallationer i Polen og Rumænien.

Samlet set var årtierne efter den kolde krigs afslutning ikke en fredens og forståelsens æra i international sikkerhedspolitik – selv hvis vi fraregner ekspeditionskrigene i Irak og Afghanistan – men derimod en ny usikkerhedsskabende tidsalder, hvor veletablerede normer og

regler ukritisk blev forladt til fordel for nye teknologiske landvindinger og individuelle sikkerhedshensyn.

Den anden hovedingrediens i det forværrede stormagtsforhold kan derfor siges at være: et normskred i den internationale strategiforståelse, der endnu ikke har ført til nyforhandlede grundopfattelser og færdselsregler, der løser op for nogle af de mest graverende usikkerheder i det nye sikkerhedsdilemma, vi ser udvikle sig i international politik.

Komplekse våbenkapløb

Traditionelt set har sikkerhedspolitiske analytikere været vant til at tænke strategi og sikkerhedsdilemmaer i

Det, som vi ser udvikle sig i international politik i disse år, er nemlig et nyt våbenkapløb, der mere er kvalitativt end det er kvantitativt. Et nyt våbenkapløb, som foregår på tværs flere forskellige våbenteknologier og fysisk/virtuelle domæner samtidigt.

enkle binære termer. Det vil sige: som en udfordring, der eksisterer mellem to supermagter og primært omhandler én masseødelæggende våbentype, nemlig atomvåbenet. Denne analytiske praksis udfordres i disse år af tilblivelsen af et langt mere komplekst våbenkapløb – ikke bare mellem USA og Rusland – men mellem de gamle stormagter og de opstigende mellemmagter på én og samme tid.

Dette gør det langt mere svært for strategiske analytikere og sikkerhedspolitiske forskere at advare i tide om nye sikkerhedsudfordringer i den samlede sikkerhedspolitiske balance, idet ligningen for sikkerhed og stabilitet er blevet langt mere kompleks end tidligere. Det, som vi ser udvikle sig i international politik i disse år, er nemlig et nyt våbenkapløb, der mere er kvalitativt end det er kvantitativt. Et nyt våbenkapløb, som foregår på tværs af flere forskellige våbenteknologier og fysisk/virtuelle domæner samtidigt.

Som chefen for The US Strategic Command, General Hyten, forklarer sin egen opgaveportefølje, består USA's strategiske forsvar ikke længere kun af atomvåben:

“When I say, ‘we will provide a strategic deterrent [and] if deterrence fails, we’ll provide a decisive response’ [...] everybody [thinks of] nuclear capabilities, but it actually applies to every element of this command: nuclear, space,

cyber, missile defense, global strike, electronic warfare, intelligence, targeting, and [so on]”.

Sagt på en anden måde er den grundlæggende strategiske ligning i international politik ekspanderet til en række nye teknologiske områder, når stater forholder sig usikkert til hinanden og skal beslutte sig for en passende våben- og informations-teknologisk kurs. Dermed er det altså ikke uvæsentligt eller trivielt, når de konkurrerende parter i international politik udtrykker bekymring over udviklingen i eksempelvis konventionelle præcisionsvåben, missilskjoldsteknologi, offensive cyberkapabiliteter og anti-satellitvåben – for, som General Hyten selv forklarer det – hænger disse kapaciteter sammen i det relative styrkeforhold, som udvikler sig mellem staterne i international politik.

Med kompleksitet som det nye grundvilkår i international sikkerhedspolitik og magtudlignende ambitioner på spil fra både Rusland og Kina i den nye sikkerhedspolitiske kontekst er der rigtig mange nye våbentyper, fremføringsmidler og systemkompromitterende teknologier under udvikling i international politik i disse år.

For det første investerer USA, Rusland og Kina alle med væsentlige beløb i deres gamle atomare infrastruktur. For det andet er alle de største spillere i international politik i færd med at udvikle hypersoniske våbensystemer for at genvinde en uberegnelig angrebsfordel over strategiske modstandere. Endeligt arbejder både store og små nationer sig ubemærket ind i konkurrerende nationers

Hvordan kommer alle disse udviklingstendenser til at påvirke Danmarks sikkerhed og den fælles europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik? Kort sagt vil den på ny gøre det europæiske kontinent til den reelle fortrop i en eventuel atomkrig mellem stormagterne - præcis som under de mørkeste dage af den kolde krig.

kritiske infrastruktur, særligt sensitive systemer og teknologiafhængige situationbilleder – i tilfælde af fremtidige kriser og konflikt, hvor åbninger som disse vil kunne påvirke kampeffektiviteten på afgørende vis.

Til generel skræk og advarsel har USA for eksempel kunnet angribe Nordkoreas missilprogrammer via cybervåben, hvilket naturligvis får andre atomvåbenmagter til at bekymre sig over den langsigtede integritet og effektivitet af deres egen strategiske slagstyrke.

Gamle våbentraktaters kollaps

Som en naturlig blindtarmskrise, der finder sted midt i en række nye våbenteknologiske kapløb, er INF-traktaten de senere år kommet under pres fra både russiske og amerikanske våben-dispositioner. Senest har et samlet NATO fordømt Rusland for at opstille et nyt landbaseret krydsermissil, og USA truet med traktatexit i respons på den praktiske udvikling. Allerede inden disse udmeldinger påpegede russerne imidlertid det urimelige i, at USA opstillede missilskjoldsteknologi i Polen og Rumænien, idet Aegis Ashoreplatformene, som anvendes til dette formål, kan bruges både til affyring af antiballistiske missiler, men også til INF-overtrædende Tomahawk missiler.

De divergerende sikkerhedspolitiske vurderinger af sagen til trods har USA

den 17. januar endeligt besluttet, at de ovenpå de mangeårige russiske brud på traktaten vil påbegynde en formel udtrædelsesproces den 2. februar 2019. Dermed vil en central sikkerhedsfremmende grundpille fra afslutningen af den kolde krig være fejlet endeligt af vejen til fordel for ubegrænsede udviklingsprojekter og våbendeployeringer i fremtiden.

Blandt sikkerhedspolitiske analytikere forventer man, at INF-traktatens kollaps også vil betyde et endeligt ophør af den strategiske våbenkontrol mellem USA og Rusland, når New START-af-talen formelt udløber i februar 2021. Funktionelt set vil en lang æra med ordnet våbenkontrol derfor blive afløst af en ny periode med tiltagende våbenteknologisk konkurrence og usikkerhed.

Fremtidsperspektivet

Hvordan kommer alle disse udviklingstendenser til at påvirke Danmarks sikkerhed og den fælles europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik? Kort sagt vil den på ny gøre det europæiske kontinent til den reelle fortrop i en eventuel atomkrig mellem stormagterne – præcis som under de mørkeste dage af den kolde krig. Derfor så vi den franske præsident Emmanuel Macron tordne mod Trumps pludselige udmelding tilbage i oktober 2018. Den fælles NATO-fordømmelse af Ruslands traktatovertrædelser kan i

denne sammenhæng kun ses som en modstridende PR-redning fra de europæiske allierede til den uregerlige storebror i NATO-samarbejdet, der gang på gang underminerer sine nærmeste allieredes tillid og respekt.

De nye sikkerhedspolitiske afvejn timer, der vil finde sted oven på disse udviklingsforløb, ser vi allerede nu pible frem i international politik. I den europæiske kontekst har Macron fremlagt en ambitiøs vision for et styrket fælles-europæisk sikkerhedssamarbejde, idet vurderingen går på, at Europa ikke længere kan stole på andre til at garantere sin sikkerhed og stabilitet. Angela Merkel og mange andre har støttet op om disse betragtninger – og nye realpolitiske sikkerhedsberegninger finder derfor allerede sted ikke bare i Europa, men også i Asien, hvor USA's allianceforplig-

telser og militære engagement er blevet forsøgt annulleret og trukket tilbage af præsident Trump op til flere gange – dog foreløbig uden held, takket være den tidligere forsvarsminister James Mattis og en række andre centrale medarbejdere i Det Hvide Hus.

Samlet set står vi over for en helt ny æra i international politik, hvor vi både skal lære at tænke og handle på en anden måde end tidligere. Som europæere bliver vi i denne sammenhæng nødt til at mobilisere vores historiske bevidsthed, fælles kerneværdier og progressive visioner – for på nogen måde, med argumentet og eksemplets magt, at kunne trække i den modsatte retning af oprustningslogikken, den modsatte retning af normbruddet, den modsatte retning af konflikt.

○ ○ ○

Truslerne fra cyberspace

Af Mikkel Storm Jensen

Danmark er et af de mest gennemdigitaliserede lande i verden. Staten, virksomhederne og borgerne udnytter i stort omfang internettets muligheder for at effektivisere og optimere. Bagsiden af de mange gevinster er nye, alvorlige sårbarheder over for angreb eller ulykker. Stater har de farligste cybervåben, men betydelige incitamenten til ikke at bruge dem. Kriminelle har færre ressourcer til at udvikle cybervåben, men ingen hæmninger i forhold til at bruge dem. Terrorister og aktivister har hidtil ikke vist sig i stand til at gennemføre alvorlige cyberangreb. Uheld og menneskelige fejl vil altid være en mulighed.

Cyberspace gennemsyrrer i dag alle aspekter af det danske samfund. IT gør de fleste aspekter af vores liv nemmere, hurtigere og billigere end nogensinde før. Så længe det virker. Hvad sker der i Danmark, hvis elnettet bliver angrebet og går ned som i Ukraine i 2015? Hvis hospitalernes data

bliver krypteret som i Storbritannien i 2017? Hvis Maersks databaser bliver ødelagt, og firmaet pludselig ikke ved, hvad der er i alle deres containere verden over, hvor de er henne, og hvor de skal hen som i sommeren 2017?

Formålet med denne artikel er at give et kort overblik over truslerne mod det danske samfund, der udspringer fra cyberspace, ved at gennemgå de forskellige aktører. Endvidere giver artiklen et lille indblik i, hvorfor det er en meget vanskelig opgave for staten at håndtere truslerne, og den gør kort status over, hvorfor regeringens tiltag i form af de lancerede cyber- og informationssikkerhedsstrategier fra 2014, 2018 og 2019 er skridt i den rigtige retning. Skridt, der kan være politisk ubehagelige og kræver politisk mod at gennemføre.

Der er grundlæggende to kilder til trusler fra cyberspace: Angreb og uheld. Statslige organisationer, kriminelle og ideologisk motiverede angribere søger at opnå fordele ved at stjæle, true, ødelægge, forvrænge eller

Mikkel Storm Jensen er forsker ved Institut for Strategi ved Forsvarsakademiet.

kidnappe data eller fysiske enheder, der er tilknyttet internettet (eller andre netværk). Fejl, uforudsete konsekvenser, uheld og ulykker kan ramme data eller de fysiske dele af netværket.

For at tage det sidste først: I et digitaliseret samfund kan uheld eller fejl få meget alvorlige konsekvenser. I 2017 kom en medarbejder ved en underleverandør til British Airways til at slukke for strømmen til en server. British Airways havde forberedt sig på at overleve strømafbrydelser ved at placere back up-systemer, der kunne tage over, hvis elnettet gik ned – men ingen havde forudset den situation, at en uvidende person ville trække et vigtigt stik ud af en forlængerledning – og derpå i forskrækkelse satte det tilbage igen, inden servernes interne procedurer til at håndtere en strømafbrydelse og genstart var bragt til ende. Resultatet af den klodse medarbejders uheld blev, at 75.000 passager blev forsinket i over et døgn, og at British Airways tabte fire pct. af sin aktieværdi samme dag, idet firmaet imødeså erstatningskrav på op mod 100 millioner pund.

Derfor kan digitaliserede samfund ikke nøjes med at forhindre, nedkæmpe og afskrække fjendtlige angreb i cyberspace; der må altid være et beredskab til at håndtere konsekvenserne af uheld og ulykker. Det er imidlertid mere de bevidste angreb, der fylder i den offentlige debat.

Begrebet cyberangreb bruges i debatten i både en smal og en bred forstand. I den smalle forståelse er et cyberangreb en hændelse, hvor en aktør

gennem cyberspace sender et program med skadeligt indhold til et mål. Ved at køre det skadelige program på computere på målets netværk kan angriberen stjæle, forvrænge eller ødelægge data, eller måske endda sætte fysiske enheder, der er tilknyttet målets netværk, til at beskadige sig selv. Herved kan der ske yderligere skade i den fysiske verden.

I den bredere forståelse bruges udtrykket cyberangreb også om hændelser, hvor en fjendtlig handling har fundet sted via internettet uden at anvende et skadeligt program. For eksempel når en 'nigeriansk prins' via en email lokker kontooplysninger



USA og Israel angreb sandsynligvis iranske anlæg til udvinding af beriget uran i en periode fra 2005 til 2010 med STUX-NET, der fik de iranske centrifuger til at skifte hastighed, indtil de brød sammen.

ud af en godtroende person, eller når det russiske Internet Research Bureau gennem kommunikation med falsk afsender på sociale medier forsøger at påvirke politiske stemninger i vestlige lande.

Forsvarets Efterretningstjenestes Center for Cybersikkerhed udgiver hvert år en trusselsvurdering, der grundigt og letforståeligt redegør for hvordan forskellige aktører truer os fra cyberspace, og hvor alvorlig truslen fra dem er.

Stater

Statslige aktører er på en måde de farligste, og på en anden måde dem, som

Meget groft sagt er den generelle internationale konsensus, at statslig spionage mod militære mål er i orden. Sådan har man altid gjort, og man kan argumentere for, at indsigt i modstanderens hensigter og kapaciteter kan forhindre misforståelser og i sidste ende krig.

andre stater har nemmest ved at håndtere. De er de farligste aktører på den måde, at de har de største ressourcer til rådighed til at gennemføre den spionage og forskning, der er nødvendig for at få den tilstrækkelige viden om andre staters digitale sårbarheder og udvikle programmer, der er målrettet til at kunne ramme dem. Stater er de nemmeste at håndtere for andre stater på den måde, at de som udgangspunkt er rationelle aktører, der kan bruge cyberangreb eller truslen om cyberangreb i konkurrencen med andre stater på samme måde, som man bruger mere traditionelle midler som spionage, propaganda eller – i sidste ende – væbnet magt. Derfor kan de også i et vist omfang afskrækkes eller overtales til ikke at gennemføre angreb.

Stater har brugt cyberangreb til at gennemføre sabotage for at påvirke andre staters handlinger. USA og Israel angreb sandsynligvis iranske anlæg til udvinding af beriget uran i en periode fra 2005 til 2010 med STUXNET, der fik de iranske centrifuger til at skifte hastighed indtil de brød sammen. Sandsynligvis svarede Iran igen i 2012 ved at angribe Saudi-Arabiens ledende oliefirma, Aramco, og ødelægge harddiskene på ca. 30.000 computere. Et russisk statsligt cyberangreb med programmet NotPetya, der skulle ødelægge ukrainske virksomheders data, spredte sig i 2017 til en lang række andre landes virksomheder, der gjorde

forretninger med Ukraine. Angrebet ramte Maersks verdensomspændende netværk af servere. Maersk vidste i dagvis ikke, hvad der var i tusindvis af containere fordelt på 76 havne og 800 skibe verden over, eller hvor de skulle hen. Kun held i uheld – en server i Ghana var ikke blevet ramt af angrebet, fordi der var strømafbrydelse – gjorde, at angrebet ‘kun’ kom til at koste Maersk ca. 2 mia. danske kroner.

Cyberangreb er angiveligt også blevet brugt til at støtte angreb med traditionelle våben (angiveligt betyder i denne sammenhæng, at der ikke findes bekræftede, uklassificerede oplysninger, men at rygterne længe har været diskuteret alvorligt blandt forskere). Fx kunne israelske bombefly i 2007 uhindret bombe en atomreaktor, som Nordkorea var ved at bygge i det nordlige Syrien. En af de mulige forklaringer er, at israelerne – angiveligt – kan have gennemført et cyberangreb på de syriske varslingsradarer, så de ikke viste de israelske fly dybt inde over Syrien.

En anden form for statslige angreb er spionage. Her kan man dele spionage op i spionage mod militære eller andre sikkerhedspolitisk relevante mål og spionage mod økonomiske mål. Meget groft sagt er den generelle internationale konsensus, at statslig spionage mod militære mål er i orden. Sådan har man altid gjort, og man kan argumentere for, at indsigt i modstan-

derens hensigter og kapaciteter kan forhindre misforståelser og i sidste ende krig. Et land som USA er derfor ikke specielt interesseret i, at den form for cyberspionage bliver forbudt. Men det er et kæmpe problem for USA, at Kina anvender sine statslige spionagekapaciteter til at stjæle forskning og anden know-how fra amerikanske virksomheder og giver dem videre til kinesiske virksomheder, der derved opnår store fordele i konkurrencen med USA. I første omgang er problemet økonomisk, men efterhånden som den kinesiske økonomi vokser, og de kinesiske virksomheder gennem en blanding af stjålet, indkøbt og selvudviklet know-how bliver i stand til at udvikle både civile og militære produkter på linje med USA, bliver problemet i høj grad sikkerhedspolitisk. Der er også stater, der spionerer mod danske virksomheder. Det er en meget betydelig trussel mod Danmark, der i høj grad lever af vores virksomheders know-how.

En sidste form for statslige cyberangreb er at udnytte de sociale medier til målrettet at sprede halve sandheder og hele løgne med skjult eller falsk afsender til mennesker, hvis internetvaner viser, at de er modtagelige for budskaberne. Især Rusland har kombineret falske internetprofiler og moderne markedsføring til at skabe splid mellem befolkningsgrupper og vestlige regeringer ved at puste til utilfredshed med emner som indvandring, minoritetsrettigheder, EU's indflydelse på medlemsstaterne osv. Disse 'angreb' kan kombineres med traditionelle cyberangreb, som da Rusland

først hackede det demokratiske partis emails i 2016 og derefter benyttede sociale medier til at undergrave Hillary Clintons valgkampagne.

Stater har altså ressourcerne til at udvikle de farligste våben i cyberspace – ligesom i den fysiske verden, hvor kriminelle og terrorister heller ikke har ressourcer til at udvikle og bygge jagerfly og atomvåben. Og det er sandsynligt, at nogle stater udvikler cybervåben, der kan ramme både fjendens våbensystemer og fjendens civile samfund i tilfælde af krig.

Men ligesom stater ikke uden videre anvender væbnet magt mod hinanden, er der også betydelige incitamenter til at udvise tilbageholdenhed i cyberspace. Cyberangreb kan foregå mere skjult og kan lettere benægtes end traditionelle metoder til spionage, sabotage eller andre former for undergravende virksomhed. Men det ændrer ikke ved, at kilden til angreb som regel kan spores, og at det er en politisk og ikke juridisk beslutning, når stater drager hinanden til ansvar. Således har USA længe haft som doktrin, at angreb fra cyberspace kan modsvares med angreb i de traditionelle domæner og i yderste konsekvens med atomvåben. Så mens stater generer hinanden i cyberspace under tærsklen for væbnet konflikt, er det usandsynligt, at en stat ud af det blå vil gennemføre et 'cyber-Pearl Harbour' mod en anden stat. Det giver kun mening, hvis man følger op med et konventionelt Pearl Harbour og dermed indleder en 'almindelig' krig. Da der – heldigvis – ikke har været krig mellem moderne, velud-

viklede stater i digitaliseringsens tidsalder, kan man stadig kun gisne om, hvor omfattende ødelæggelser det vil kunne medføre at supplere konventionelle våben med cybervåben.

Potentialet er stort, men som med atomvåben er der som sagt mange incitamenter til at udvise tilbageholdenhed.

Kriminelle og terrorister

Kriminelle aktører angriber mål i cyberspace for at tjene penge. Kriminelle aktiviteter varierer fra de helt primitive forsøg på bedrageri (mailen fra den nigerianske prins) over relativt simple angreb, der fx forhindrer målet i at kommunikere med omverdenen, til mere avancerede angreb, der kan stjæle, kidnappe eller ødelægge målets data. Kriminelle vil angribe så billigt som muligt og bruger derfor ofte 'standard' cyberangreb mod et stort antal mål i håb om, at nogen af målene har et dårligt cyberforsvar eller dårligt uddannede medarbejdere, der lader et angreb komme igennem.

Nogen få kriminelle netværk kan gennemføre meget avancerede angreb, der har krævet omfattende forberedelser i form af spionage mod målet samt udvikling og aflevering af programmer med skadeligt indhold. Sådanne angreb kan tage virksomheders, hospitalers eller hele byers data eller administration som gidsel for løsepenge. Det skete for den amerikanske storby Atlanta i marts 2018. Det tog Atlanta, der har 4,8 mio. indbyggere, flere måneder at komme nogenlunde på fode igen.

Af samme årsag har de kriminelle heller ingen interesse i at udvikle cybervåben, der overholder krigens love ved at være målrettet mod militære mål og begrænsede i deres virkning: Jo mere den kriminelle kan true et samfund, jo større løsesum kan denne kræve.

En særlig kategori af kriminelle aktører er Nordkorea, der bruger sine statslige hackere til at berige sig. Blandt andet har Nordkorea begået digitale bankrøverier i flere lande. WannaCry, der i 2017 bl.a. lammede et stort antal britiske hospitaler for at afpresse dem, var sandsynligvis et nordkoreansk angreb. Heldigvis har normale kriminelle aktører færre ressourcer til rådighed end stater, og deres mulighed for at investere i spionage mod potentielle mål og udvikle avancerede cybervåben er derfor begrænsede.

Antallet af kriminelle angreb er stort, og det vokser. Angrebene koster virksomheder og offentlige myndigheder mange penge. Der foreligger ikke overslag for den danske økonomi, men officielle rapporter fra USA anslår, at cyberangreb, hvoraf langt den overvejende del var kriminelt motiverede, kostede den amerikanske økonomi mellem 57 og 109 mia. dollar i 2016. Samtidig er risikoen fra kriminelles angreb på sin vis større for borgerne end risikoen fra stater angreb, fordi kriminelle (og Nordkorea) i modsætning til stater, ikke risikerer noget internationalt prestigetab ved fx at tage civile mål som hospitaler og anden kritisk infrastruktur som gidsler.

Danmark har siden 2001 haft statslige strategier for, hvordan stat, virksomheder og borgere kunne udnytte fordelene, men den første cyber- og informationssikkerhedsstrategi kom først i 2014.

Af samme årsag har de kriminelle heller ingen interesse i at udvikle cybervåben, der overholder krigens love ved at være målrettet mod militære mål og begrænsede i deres virkning: Jo mere den kriminelle kan true et samfund, jo større løsesum kan denne kræve.

På trods af en del bekymring i debatten om cybertrusler har terrorister og andre ideologisk motiverede aktører hidtil ikke været i stand til at gennemføre alvorlige cyberangreb, end-sige gennemføre et 'cyber-9/11'. Selv terrorgrupper som ISIL, der i 2014-15 havde betydelige økonomiske ressourcer til rådighed, har ikke været i stand til at skaffe sig de nødvendige kompetencer. På trods af, at selve cybertruslen fra terrorgrupper er lav, er det dog et stort problem at de i udstrakt grad bruger sociale medier i cyberspace til at sprede propaganda og kommunikere internt.

Danmarks cyberresiliens

Oven på denne gennemgang af truslerne fra cyberspace, vil det nok være på sin plads kort at gøre rede for Danmarks evne til at imødegå og overkomme dem – Danmarks cyberresiliens.

Bevidstheden om, at opbygningen af vores IT-baserede samfund har medført en række sårbarheder, er kommet til efter bevidstheden om

alle fordelene. Danmark har siden 2001 haft statslige strategier for, hvordan stat, virksomheder og borgere kunne udnytte fordelene, men den første cyber- og informationssikkerhedsstrategi kom først i 2014.

Danmark har ikke været særligt bagud på denne front i forhold til andre gennemdigitaliserede lande. I 2008 udkom den første årlige trusselsvurdering fra de amerikanske efterretningstjenester, der for alvor nævnte cybertrusler. I 2010 havde Forsvarets Efterretningstjeneste cybertrusler med i den årlige risikovurdering for første gang. I 2012 kom cyber på forsiden af risikovurderingen, og i 2017 blev trusler fra cyberspace nævnt før alle andre trusler mod Danmark. Danmark har heller ikke været specielt langsom til at reagere på erkendelsen: I nordisk sammenhæng er regeringens tiltag på cyberområdet mindre konkrete og ambitiøse end Finlands, men mere end Sveriges og Norges.

Regeringens cyberresiliensstrategi tager udgangspunkt i sektoransvarsprincippet. I løbet af det 20. århundrede udviklede Danmark resiliensstrategier under overskrifter som 'Beredskab' eller 'Totalforsvar', hvor staten gennem komplicerede, indøvede kommandoveje kunne kontrollere kritiske dele af samfundsøkonomierne i tilfælde af krise eller krig. Da den kolde krig sluttede i 1989, faldt den politiske opmærksomhed omkring disse beredskabsstrukturer stærkt.

Samtidig havde globalisering og privatisering af kritisk infrastruktur en

positiv effekt på omkostninger og effektivitet, men udviklingen mindskede statens greb om den kritiske infrastruktur og gjorde det vanskeligere for staten at levere sikkerhed og håndtere kriser. Styringsmæssigt var problemet, at regeringen kunne udlicitere samfundskritiske opgaver, men ikke ansvaret for, at de blev udført. Samfundets stigende kompleksitet gjorde, at overvejelserne kom til at handle om det emergerende begreb 'resiliens'.

Hvor 1900-tallets beredskabstankegang så samfundet som en kompliceret maskine, der kunne styres og repareres udefra, er resiliens tankegangen en dynamisk, selvregulerende tilgang inspireret af økologien. Den ser samfundet som en kompleks organisme, der kan reparere sig selv.

Sektoransvarsprincippet

Når staten ikke længere kan detailstyre via kommandoveje i tilfælde af krise, betyder det, at en stor del af opgaverne med at sikre resiliens – også på cyberområdet – må lægges ud i samfundets forskellige sektorer, fordi kun de har den nødvendige og opdaterede detailviden om deres egen situation. Princippet betyder, at den myndighed, virksomhed eller institution, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for kriseplanlægning og opretholdelse af funktionerne under en krise. Statens nye rolle bliver at skabe rammerne for, at alle involverede aktører i det omfattende privatoffentlige samarbejde har forpligtigelse og incitamenter til at reagere optimalt på kriser.

Fordelen ved sektoransvarsprincippet er altså, at opgaven med beredskab

og resiliens skal løses ude i sektorerne, hvor informationsniveauet om lokale forhold er højest. Hvad er ulemperne så?

Ved at decentralisere opgaverne med samfundets resiliens gennem sektoransvarsprincippet, bliver det let uklart hvad, der er kritisk infrastruktur, hvor højt et optimalt beredskab bør være, hvordan omkostninger til resiliens skal fordeles samt hvem, der er ansvarlig for, at opgaverne bliver løst. På det politiskstrategiske niveau kan det friste politikere på valg til at løbe en u hensigtsmæssigt stor risiko ved at nedprioritere ressourcer til fx cyberresiliens.

Det er lettere at demonstrere for borgerne, at man træffer beslutninger, som kommer dem til gode ved at afsætte ressourcer til infrastruktur, velfærd og skattelettelser, end ved at afsætte ressourcer til resiliens. De samfundsmæssige gevinster vil først vise sig, hvis der opstår en krise med udspring i cyberspace - en krise, der måske netop aldrig bliver rigtig alvorlig, hvis det ramte område har investeret og forberedt sig tilstrækkeligt. Og hvis det går galt, kan sektoransvaret misbruges til at placere ansvaret ude i sektorerne, langt væk fra de politikere, der ikke afsatte tilstrækkelige ressourcer eller tog ansvaret for at overføre dem fra sektorens kerneopgaver.

Ude i sektorerne er udfordringen, at cyberresiliens ikke er sektorernes eller de individuelle aktørers kerneproduktion. Alt andet lige, vil ekstra omkostninger til formålet skulle tages fra kerneproduktionen eller fra virksomhedens overskud. Dermed vil det

have en tendens til at få mindre opmærksomhed og ressourcer, end hvad der fra et samfundsmæssigt perspektiv er optimalt – især, hvis det ikke er en parameter, de ansvarlige chefer bliver målt på.

I 2014 blev en række myndigheder befalet til at implementere en standard, ISO27001, som led i opbygningen af cyberresiliens. Da Digitaliseringsstyrelsen evaluerede implementeringen i 2017 fandt de, at selv om myndighederne generelt havde ledelsesmæssigt fokus på området, havde 43 pct. alligevel ikke gjort det i tilfredsstillende omfang, angiveligt fordi området ikke blev prioriteret højt nok til, at der blev afsat ressourcer.

Det gælder også den private sektor: I A.P. Møller-Maersk blev cybersikkerhed og cyberresiliens angiveligt også nedprioriteret, fordi det ikke indgik direkte i evalueringen af chefer før NotPetya-angrebet i 2017. I den forbindelse udgør finanssektoren en undtagelse, fordi bankernes forretningsmodel kræver en så høj grad af cybersikkerhed, at markeds kræfterne har kunnet drive udviklingen hurtigere og længere, end myndighederne har krævet.

Ny strategi

Danmark fik i foråret 2018 en ny strategi, der direkte omtaler problemerne

med koordination og implementering og opstiller konkrete modtræk. Sektorerne fulgte op med deres individuelle delstrategier i januar 2019. Et par af elementerne i strategierne er, at det tværsektorielle overblik skal forbedres ved at oprette et cybersituationscenter og en oversigt over kritisk IT-infrastruktur. Tværsektoriel koordination søges forbedret ved at oprette en national styregruppe for cyber- og informationssikkerhed samt sektorerne heder for udpegede samfundskritiske sektorer, og ved at foretage jævnlige tilstandsmålinger på området. Kontakten til borgere og virksomheder skal være lettere i det privat-offentlige samarbejde, bl.a. forenkles adgangen til at anmelde cyberangreb.

Tiltagene vil alt andet lige forbedre den tværgående kommunikation og det privat-offentlige samarbejde. Historisk har det dog altid været en udfordring at sikre prioriteringen af beredskab i sektorerne, og det vil det sandsynligvis også forblive på cyberområdet. I lyset af at kun Forsvaret er blevet tildelt ekstra midler til opgaven, er det sandsynligt, at de enkelte sektorer fortsat vil have svært ved at prioritere cyberresiliens i forhold til deres kerneopgaver.

○ ○ ○

Flygtningekrisen – et udenrigs- og sikkerhedspolitisk perspektiv

Af Morten og Anders Lisborg

Vi befinder os i en brydningstid. Det internationale samarbejde og flere veletablerede internationale institutioner er under et voldsomt pres. Det skyldes ikke mindst de politiske efterdønninger af flygtninge- og migrantkrisen i 2015, som på ganske få år fuldstændig har ændret det politiske landskab i Europa.

Krisen skabte en dyb bekymring hos millioner af europæiske borgere for, om de etablerede internationale institutioner, især EU, er i stand til sikre grænserne og forhindre nye flygtningestrømme. Migration og indvandring er fortsat den største bekymring blandt EU's borgere. Det forandrer

politik og skaber grobund for nationalisme og højredrejninger.

Migrations- og flygtningeudfordringer er ikke længere primært et humanitært spørgsmål, men i stigende grad et helt centralt udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kan destabilisere, fragmentere og dermed undergrave samarbejde og udvikling i Europa. Spørgsmålet er, om EU er rustet til at håndtere fremtidens migrationsudfordringer? Hvad har vi lært af flygtningekrisen, og hvordan påvirker det dansk og europæisk udenrigspolitik?

Er migrationskrisen overstået?

Antallet af asylansøgere i Europa og Danmark er faldet markant og svarer

Migrations- og flygtningeudfordringer er ikke længere primært et humanitært spørgsmål, men i stigende grad et helt centralt udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kan destabilisere, fragmentere og dermed undergrave samarbejde og udvikling i Europa.

Morten Lisborg og Anders Lisborg er migrationsekspertter med særligt fokus på illegal migration og menneskesmugling.

nu til niveauet før flygtningekrisen. I 2018 søgte ca. 630.000 om asyl i EU, hvilket er 13 pct. færre end i 2017 og en halvering siden krisen var på sit højeste. Migrationsudfordringerne er dog ikke løst, men blot reduceret i forhold til en ekstrem situation. De adgangsbegrænsende initiativer - Tyrkietaftalen og forskellige aftaler med en række nordafrikanske lande - har tjent deres formål og vist sig effektive. Men langsigtede og bæredygtige løsninger på migrations- og flygtningeproblematikken har EU-landene endnu ikke kunnet blive enige om.

Derimod har migrationsruterne ændret sig i takt med indsatserne for at begrænse migrationen på bestemte ruter. I dag er asylmigration og menneskesmugling flyttet til den vestlige Middelhavsroute (Marokko, Spanien), som nu er den største, hvor det tidligere var Libyen, Italien og endnu før det Tyrkiet, Grækenland, som var indgangen til Europa.

Det aktuelt lave indrejsetal i EU og Danmark er heller ikke et udtryk for, at migrationspresset på Europa generelt er aftagende. Tendenser om det overordnede migrationspres skal ses over en længere periode som fx de sidste tre årtier, hvor Europa har modtaget millioner af asylansøgere fra hele verden. Kurven over asylansøgninger siden 1990'erne går i bølger med toppe i 1992, 2002 og 2015 og vidner om, at perioder med lave asylansøgstal bliver afløst af perioder med høje asylansøgstal. Det kombineret med andre former for migration og familiesammenføringer har på få årtier forandret befolkningssammensætningen på en

måde og i en hast, der ikke tidligere er set i europæisk historie.

Løfter man blikket fra de aktuelle indrejsetal står det klart, at den seneste krise formentlig kun var et forvarsel på de fremtidige udfordringer. Kraftig befolkningstilvækst, klimaforandringer, konflikter og politisk ustabilitet, fattigdom og global ulighed vil anspre flere mennesker i Afrika, Mellemøsten og Asien til at komme til Europa, og asylsystemet er fortsat en vigtig adgangsnøgle. De adgangsbegrænsende tiltag og de nationale stramninger gør det sværere at komme ind i Europa, men de fjerner ikke tilskyndelsen til at gøre forsøget.

Migrations- og flygtningekrisen afslørede fundamentale fejl i selve konstruktionen af det europæiske asylsystem. Det er afgørende at lære af de seneste års systemfejl og analysere konsekvenserne af krisen - ikke mindst i et sikkerhedspolitisk perspektiv. Det er et udtryk for rettidig omhu, ansvarlig risikostyring og en væsentlig del af ambitionen om at udvikle nye, bæredygtige og mere visionære migrations- og flygtningepolitikker.

Sikkerhedspolitisk udfordring

Flygtninge- og asylmigration er i Europa hidtil blevet betragtet primært som en humanitær udfordring. I dag er der en mere nuanceret forståelse for, at migrationsspørgsmålet også har en væsentlig betydning for staters stabilitet og den politiske og økonomiske samfundsudvikling. I EU og Danmark er migrationsspørgsmålet blevet et centralt emne inden for sikkerheds- og udenrigspolitikken, og migration

Regeringen ser EU-samarbejdet som essentielt for Danmarks overordnede interesser, herunder sikring af Europas eksterne grænser, samarbejde om et nyt asylsystem samt at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration.

har siden 2015-16 indgået i flere landes efterretningstjenesters risiko- og sikkerhedsvurderinger.

Udenrigsministeriets seneste 'Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-2020' indeholder også et særskilt afsnit om flygtninge- og migrationsudfordringerne. Afsnittet beskriver, hvordan Danmark nationalt og internationalt vil nå regeringens overordnede mål, som er: "At hjælpe flere flygtninge i nærområderne og minimere ankomsten af irregulære migranter til Europa mest muligt".

Regeringen ser EU-samarbejdet som essentielt for Danmarks overordnede interesser, herunder sikring af Europas eksterne grænser, samarbejde om et nyt asylsystem samt at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration.

Det rejser spørgsmålet om, hvordan og hvorfor migrationsstrømmene potentielt kan udgøre en national sikkerhedstrussel?

Traditionelt er migration og sikkerhed knyttet an til staters suverænitæt og grænsekontrol. Evnen til at kontrollere, hvem der må krydse statens grænser, er en central dimension af statens suverænitæt. Stater har en interesse i at kontrollere deres territoriale grænser af forskellige årsager såsom at bevare kontrollen over befolkningen, begrænse adgangen til arbejdsmarke-

der og offentlige goder og opretholde intern ro og sikkerhed. Manglende kontrol med de territoriale grænser kan potentielt medføre alvorlige sikkerhedsudfordringer, ikke kun for statsinstitutionerne men også for borgerne. Store migrationsstrømme kan for eksempel udfordre staters kapacitet til at yde offentlige tjenester og føre til konflikter over ressourcer eller reducere samfundets sociale samhørighed og sammenhængskraft.

Den legitime kontrol og adgang til statens område er en grundlæggende forudsætning for opretholdelsen af en stabil stat og dermed også de menneskerettigheder, som generationer har opbygget. Statens sikkerhed er tæt sammenflettet med individets rettigheder og menneskerettighederne. De grundlæggende individuelle frihedsrettigheder udspringer af suveræne nationalstaters internationale samarbejde. At ignorere eller ikke anerkende de åbenlyse direkte og indirekte sikkerhedsmæssige konsekvenser af massiv ukontrolleret indvandring kan paradoksalt føre til forringelse af de selvsamme rettigheder for både lokale

At ignorere eller ikke anerkende de åbenlyse direkte og indirekte sikkerhedsmæssige konsekvenser af massiv ukontrolleret indvandring kan paradoksalt føre til forringelse af de selvsamme rettigheder for både lokale befolkninger i de modtagende lande og for indvandrere og flygtninge.



FOTO : Chebyshev1983 via Wikimedia Commons

Flygtningelejren Awbarre i Etiopien syv km fra grænsen til Somalia

befolkninger i de modtagende lande og for indvandrere og flygtninge.

Men er migration en virkelig sikkerhedstrussel, eller som nogen påstår, konstrueret til at legitimere yderligere migrationsstramninger og militarisering af grænsekontrollen?

I FE's rapport 'Trendanalyse af Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030' fra 2016 fremgår det, "at det er muligt, at økonomiske og kulturelle forskelle og udfordringer kan blive en kilde til spændinger, herunder radikaliserings og populisme". Herudover nævnes integrationsudfordringer, når store grupper af flygtninge

og migranter ankommer inden for begrænsede tidsrum, samt risikoen for parallelsamfund og marginaliserede befolkningsgrupper. Denne trusselsvurdering peger altså på, at immigration kan ændre samfundet således, at der opstår spændinger af forskellig karakter, som kan påvirke samfundet politisk og socialt.

Ofte er migration i et sikkerhedsperspektiv blevet forbundet med øget kriminalitet, bande-grupperinger, menneskesmugling, terror og risikoen for, at radikale islamister får adgang til Europa forklædt som asylansøgere og flygtninge. Nogle af de trusler er reelle, men

Resultaterne af valgene i Italien og Sverige i 2018 afspejler en generel udvikling i store dele af Europa - de politiske yderfløje har fremgang, og især immigrationskritiske og populistiske partier og bevægelser vinder frem.

den primære sikkerhedstrussel er snarere en kompleks kombination af de sociale, økonomiske og politiske konsekvenser af længere tids ukontrolleret indvandring og her særligt massiv indvandring som under flygtningekrisen.

Flygtningekrisen udstillede væsentlige svagheder ved de europæiske og nationale institutioner. I store dele af de europæiske befolkninger opstod der en grundlæggende og ubehagelig følelse af, at ansvarlige politikere og institutioner, især EU, ikke formåede at håndtere situationen.

Dette kunne med tydelighed ses på en stor EU-undersøgelse, som blev lavet i 2016. På det tidspunkt så 48 pct. af de adspurgte europæiske borgere indvandring som den største udfordring, EU stod overfor. Fire år tidligere i 2012, udtrykte kun otte pct. bekymringer om migration. Man kunne forvente at denne bekymring så er stærkt aftagende i takt med, at menneskesmugling over Middelhavet er blevet mindsket og asylansøgerantallet er faldet markant. Men nej, ifølge den seneste måling fra EU's Eurobarometer 2018 er migration fortsat den største bekymring blandt borgerne i EU. Andelen er faldet til 40 pct. men ligger højere end bekymringer over både terrorisme, økonomi, arbejdsløshed og klimaforandringer. I en lignende undersøgelse foretaget af YouGov i 2018 peger flertallet i otte ud af 10 EU-lande på migration som den

største udfordring for EU.

Det kan diskuteres om befolkningernes bekymringer er velbegrundede, men

de bør tages alvorligt, for bekymringer – særligt når de bliver til frygt – flytter politik.

EU's ledelse er i stigende grad klar over alvoren. Præsident Jean-Claude Juncker har peget på, at det er afgørende for EU's eksistens, at Unionen er i stand til at håndtere de udfordringer, som befolkningen udtrykker bekymring over. Men præsidenten har haft langt vanskeligere ved at samle medlemslandene om fælles løsninger.

Mistilliden og migrationsbekymringerne har tilsyneladende bidt sig fast og udgjort et politisk vendepunkt. I store dele af Europa er opbakningen til populistiske anti-immigrationspartier vokset markant. Migration er blevet en destabiliserende og fragmenterende faktor både internt i Europas nationalstater og for hele EU. Migration er ikke længere alene en humanitær udfordring, men i stigende grad en sikkerhedspolitisk udfordring – en ny asymmetrisk og ukonventionel sikkerhedstrussel, som forrykker stabiliteten på kontinentet og slår store revner i EU-samarbejdet. Det udstiller alvorlige svagheder ved Det Europæiske Fællesskab, som Rusland og Tyrkiet potentielt kan udnytte.

Nationalisme og højredrejninger

Migration og flygtningestrømme er altså ikke, som mange antager, primært en sikkerhedstrussel på grund

af truslen fra terrorister forklædt som flygtninge eller flere kriminelle indvandrere. Den primære udfordring er de fortsatte nationalistiske højredrejninger, som fejler igennem Europa, i høj grad som et resultat af bekymringer over udviklingen på migrationsområdet og usikkerheden over for, om de nuværende politikere og EU-institutionerne kan håndtere situationen.

Ser man på de væsentligste valg i Europa i 2018, tegner der sig efterhånden et ret entydigt billede. En meget stor del af de europæiske befolkninger er skeptiske eller bekymrede over for



Der står meget på spil for Europa. Flygtningekrisen forandrede på få år fuldstændig det politiske landskab.

indvandring. Især de traditionelt store europæiske midter- og venstrefløjspartier har været langsomme til at finde politisk holdbare løsninger.

Resultaterne af valgene i Italien og Sverige i 2018 afspejler en generel udvikling i store dele af Europa – de politiske yderfløje har fremgang, og især immigrationskritiske og populistiske partier og bevægelser vinder frem. Det skyldes ikke alene mediernes negative historier, altså perceptionen, om indvandring, men også borgernes reelle bekymringer og frustrationer over hastige forandringer og en følelse af afmagt.

At tage denne udvikling alvorligt og komme med reelle løsninger er i sidste ende ikke alene et forsvar for vores demokratiske styreform og bærende samfundsværdier. Det er også en måde at sikre menneskerettighederne og internationale standarder og fremtidens

beskyttelse af migranter og flygtninge, men på en ny og mere effektiv måde.

Der står meget på spil for Europa. Flygtningekrisen forandrede på få år fuldstændig det politiske landskab. Det er derfor afgørende nødvendigt, at EU og de enkelte medlemslande arbejder på at reformere asylsystemet og på den måde genskabe tilliden hos befolkningerne.

Migration og udenrigspolitik

Migration er en væsentlig prioritet i Danmarks udenrigspolitiske strategi 'Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi for 2019-2020'. Regeringens ambitioner om

at minimere ankomsten af irregulære migranter og hjælpe mere i nærområderne harmonerer godt med EU's nuværende politikker på området. I juni 2018 foreslog Kommissionen at øge det langsigtede budget på migrations- og grænseforvaltning fra 13 mia. euro i den tidligere periode til 34,9 mia. euro (260 mia. kroner) for 2021-2027. Pengene skal først og fremmest bruges til at sikre og forstærke EU's ydre grænser.

Siden migrationskrisen har EU's tiltag haft til hensigt at begrænse den irregulære migration til Europa. Det drejer sig primært om partnerskaber og aftaler med stater uden for Europa, inklusive stater, som ikke lever op til vores demokratiske og menneskeretlige standarder. Her kan blandt andet nævnes økonomisk støtte til G5 Sahel-styrken, som forsøger at få kontrol med sikkerheden og lukke smugler-

ruter i den fattige og lovløse Sahelregion, og EU's flådeoperation Sophia, der bekæmper smuglerruter på den centrale Middelhavsroute, og som siden september 2016 har trænet den libyske kystvag.

Herudover er der projekter og aftaler med Egypten, Sudan, Tunesien, Niger, Etiopien, Nigeria, Libyen m.fl., som alle indirekte eller direkte handler om at begrænse migrationen til Europa eller at indgå hjemsendelsesaftaler. Det gælder fx EU-Cairo Migrations Dialogen, som blev indledt i december 2017 med henblik på at udvide det strategiske samarbejde omkring migrationsudfordringer med Egypten, eller EU-missionerne EUCAP Sahel og European Union Border Assistant Mission, Libyen (EUBAM), hvor begge missioners mål er at styrke de lokale myndigheders kapacitet til at bekæmpe irregulær migration fra Afrika til Europa.

I november 2015 blev EU's Emergency Trust Fund for Afrika oprettet for at finansiere projekter relateret til ustabilitet og irregulær migration i tre regioner i Afrika. To år efter lanceringen var 120 programmer til næsten to mia. euro godkendt, en tydelig indikator på dels EU-prioriteringen og den hastige udvikling på området.

Også dansk udenrigspolitik bliver stadig mere involveret i problemstillinger, som relaterer sig til asyl, flygtninge og migrationsstrømme. Det har dels betydet, at traditionel langsigtet udviklingsbistand er blevet nedprioriteret i forhold til migrationsudfordringer, men også at nationale problemstillinger på asylområdet som fx hjemsendelser af afviste asylansøgere og illegale mi-

granter er blevet en central prioritering for det udenrigspolitiske arbejde.

Hvis man ser på Danmarks støtte til Etiopien, som er et såkaldt prioritetsland, så skal den danske bistand blandt andet forbedre Etiopiens kapacitet (og vilje) til at absorbere og huse de ca. 900.000 flygtninge i landet. Nærområdestrategien hænger dog unægtelig sammen med andre delmål. Dels at sikre flygtninge i nærområderne generelt bedre forhold, men derigennem også at reducere eller begrænse sekundære flygtningebevægelser. Endelig giver Danmark øget bistand til flygtninge og internt fordrevne i globale konfliktområder. Det gælder fx nødhjælpen til Syrien.

Effektivt udsendelsessystem

Sidst men ikke mindst er der kommet mere fokus på at anvende udenrigspolitikken som et aktivt instrument til at løse aktuelle og presserende nationale interesser på migrationsområdet. Her er især udsendelser af udlændinge uden opholdsgrundlag vigtigt.

Udsendelsesområdet er blevet en central prioritet for Udenrigsministeriet. Her er målet kort og godt at få opbygget et mere effektivt udsendelsessystem for afviste asylansøgere og illegale migranter. Det kniber fortsat at få det implementeret i forhold til en række centrale lande, herunder især Iran, Afghanistan og Somalia. Et eksempel på at det faktisk er lykkedes at få en effektiv hjemsendelsesaftale implementeret er Danmarks aftale med Nigeria, som den danske Udviklingsminister Ulla Tørnæs har omtalt som en 'noget for noget aftale'.

Afghanistan, som også er et prioritetsland, har gennem en årrække været den største modtager af dansk bistand med gennemsnitligt ca. 425 mio. kroner om året. Samtidig har Afghanistan været særdeles vanskeligt at udsende til. I visse perioder har afghanske myndigheder direkte modarbejdet at tage imod tvangsudsendte afviste asylansøgere fra Danmark og en række andre EU-lande.

Det synes oplagt og rimeligt at anvende alle de udenrigspolitiske redskaber, som man har til rådighed i forhandlingerne om nogle af de højst prioriterede nationale politiske områder, herunder forhandlinger om effektive hjemsendelsesaftaler.

At EU og Danmark i disse år bruger flere ressourcer og udenrigspolitiske redskaber på migrationsområdet indikerer to centrale forhold. Det ene er, at migrations- og flygtningeudfordringerne kræver langsigtede partnerskaber med stater uden for Europa, også med stater og aktører, som vi ikke nødvendigvis deler demokratiske værdier med. Det andet forhold er, at de internationale adgangsbegrænsende instrumenter, som både Danmark og EU implementerer i tredjelande, er nødvendige ud fra et real- og sikkerhedspolitisk perspektiv.

Spørgsmålet er, om det er nok? Eller om der er behov for en mere omfattende nytænkning af asylsystemet.

Hvor står Danmark?

Mens EU-lederne er enige om at begrænse migration ved at forstærke de ydre grænser samt at bekæmpe menneskesmuglere og de bagvedliggende årsager til migration, så volder reformen af det fælles europæiske asyl- og flygtningesamarbejde – det såkaldte Common European Asylum System (CEAS) – store problemer. Det er problematisk. Ikke kun fordi processen

har skabt stor splittelse imellem EU-landene, men også fordi det nuværende asylsystem udgør en væsentlig del af kernen til selve migrationsproblemet.

EU's reform af asylsystemet har peget i retning af fordeling af flygtninge og asylansøgere imellem EU-landene.

Tanken bag den idé skyldes grundlæggende, at det nuværende Dublin-system lægger et uforholdsmæssigt pres på især de sydeuropæiske lande, fordi den nuværende Dublinforordning betyder, at det land, hvor en asylansøger ankommer til EU's territorium, også er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Ordningen pålægger således i teorien en væsentlig byrde på de sydeuropæiske lande, hvor de fleste asylansøgere ankommer.

I realiteten har de sydeuropæiske lande i en årrække undladt at registrere asylansøgere, men i stedet ladet dem uhindret rejse videre til de nordligere europæiske lande, som oftest var deres egentlige destination. Under flygt-

Det nuværende Dublinsystem lægger et uforholdsmæssigt pres på især de sydeuropæiske lande, fordi den nuværende Dublinforordning betyder, at det land, hvor en asylansøger ankommer til EU's territorium, også er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

En af de helt store udfordringer ved det nuværende asylsystem er, at det indirekte tilskynder flygtninge, der allerede har opnået beskyttelse i et nærområde eller har mulighed herfor, til alligevel at rejse videre til Europa og søge om beskyttelse, primært af socioøkonomiske årsager.

ningekrisen blev problemet dog akut, da flere europæiske lande herunder Danmark, Sverige og Tyskland i januar 2016 indførte den nationale grænsekontrol, og Schengen samarbejdet de-facto brød sammen.

Det viste sig dog tidligt i forløbet, at en række lande, især Visegrad-landene, var indædte modstandere af idéen. Selvom Kommissionen igennem de sidste par år har afholdt en række møder og forsøgt at imødekomme de forskellige medlemslande med diverse opblødninger, strandede CEAS-reformprocessen endnu engang på EU-topmødet i december 2018.

Selvom Danmark står uden for EU's samarbejde om et fælles europæisk asylsystem, har regeringen været aktiv i bestræbelserne på at udforme interessante tanker om reformer af asylsystemet. Det handler om det dansk-østrigske visionsnotat 'Vision for a Better Protection System in a Globalized World – Mending a Broken System', som den danske og østrigske regering præsenterede i oktober 2018.

Ligesom det socialdemokratiske udlændingespil, som blev præsenteret i februar 2018, peger det dansk-østrigske visionsnotat på, at det nuværende asylsystem er dysfunktionelt og uegnet til at håndtere migrationsudfordringerne. Der er centrale ligheder mellem regeringens visionsnotat og det socialdemokratiske udlændingespil. Begge

idéer adresserer de helt fundamentale strukturelle udfordringer, som er ind-

lejret i det nuværende asylsystem. Det handler blandt andet om at reducere de sekundære flygtningebevægelser samt antallet af økonomiske migranter, som ikke har et egentligt beskyttelsesbehov, men som af åbenlyse årsager be- og udnytter asylsystemet til at få ophold i Europa.

En af de helt store udfordringer ved det nuværende asylsystem er, at det indirekte tilskynder flygtninge, der allerede har opnået beskyttelse i et nær-område eller har mulighed herfor, til alligevel at rejse videre til Europa og søge om beskyttelse, primært af socioøkonomiske årsager.

Flygtninge fra fx Somalia eller Eritrea har i dag en reel mulighed for at opnå beskyttelse i Etiopien, Kenya eller andre lande i Afrika, som ligger betydelig tættere på deres hjemlande. Men fordi de generelle leveforhold og fremtidsperspektiver er bedre i eksempelvis Danmark, er de fortsat stærkt motiverede til at rejse videre. Det kan man ikke klandre den enkelte flygtning for. I stedet må man politisk adressere de dynamikker og strukturer, som asylsystemet skaber.

Sekundære flygtningebevægelser fra Afrika, Sydasiens og Mellemøsten var næppe det, man havde forestillet sig, da man i sin tid udformede flygtningekonventionen. Eller som det formuleres i det dansk-østrigske visionsnotat, "Globaliseringen gør det muligt for fle-

re irregulære indvandrere og flygtninge, der allerede har fundet beskyttelse i et andet land, at komme ind i Europa gennem vores asylsystemer. Det har aldrig været hensigten i 1951-flygtningekonventionen at fremme transkontinental, økonomisk induceret sekundær migration”.

I en globaliseret verden må flygtninge- og migrationsudfordringerne også løses globalt. De nuværende og fremtidens globale flygtninge- og migrationsudfordringer løses ikke igennem det europæiske asylsystem, men derimod ved at fokusere på at forbedre forholdene for flygtninge i områder tæt på deres hjemlande og samtidig sikre, at den internationale beskyttelse i nærområderne lever op til de internationale forpligtigelser. Dermed kan vi hjælpe mest og flest.

Et sikkert Europa?

Der er efterhånden bred enighed omkring, at det nuværende asylsystem ikke fungerer, og at det samtidig udgør en væsentlig del af årsagen til de problemer, Europa står med i dag. Det er endnu ikke lykkedes EU at finde en fælles løsning, som kan bakkes op af alle medlemslande, tværtimod har det splittet samarbejdet yderligere.

Det er derfor helt centralt, at EU og Danmark i det kommede år fortsætter processen og arbejder på nye tanker og konkrete idéer til en egentlig reformering af systemet, som kan finde opbakning hos flere medlemslande. Der er

flere bud på løsninger på banen. Nogle peger på hurtig og effektiv asylbehandling i Europa koblet sammen med mere effektive hjemsendelser af afviste asylansøgere. Andre peger på, at der er brug for at udvide beskyttelsen i tredje-lande og opbygge bedre asylsystemer, særligt i nærområder og transitlande.

Andre igen peger på et stop for spontanansøgninger uden for nærområdet kombineret med flere flygtninge igennem FN's kvotesystem og en massiv opgradering af støtte til flygtninge lokalt. I det dansk-østrigske visonspapir peges der på mere effektiv grænsekontrol, flere ressourcer til bedre beskyttelse i nærområder og mere jobskabelse og

forebyggelse. De fleste vil det samme. Nemlig undgå de kaotiske forhold vi så i 2015, samtidig med at man sikrer bedst mulig beskyttelse til flygtninge og hjælp til de mest udsatte. Reelt set er en kombination af de forskellige ideer mulig og formentlig det mest realistiske.

Det er imidlertid centralt at erkende, at der findes øvre grænser for, hvor mange flygtninge og migranter Europa har politisk vilje og kapacitet til at modtage. Det vil sandsynligvis kræve et nyt system, som i højere grad giver stater råderum til at regulere og kontrollere antallet. Hvis EU reelt har kontrol over antallet, som kommer ind, vil det formodentlig også være lettere at få succes med både kvote- og fordelingsordninger.

Det er muligt at lave et mere retfærdigt system, der sikrer hjælp og beskyt-

Det er imidlertid centralt at erkende, at der findes øvre grænser for, hvor mange flygtninge og migranter Europa har politisk vilje og kapacitet til at modtage.

telse til flere, ikke mindst de mest sårbare i verden, og som ikke udfordrer sikkerhed og stabilitet i Europa. Men det kræver en behændig balance mellem sikkerhedspolitiske prioriteter og internationale humanitære principper. En af forudsætningerne er, at Europa fremover effektivt genvinder og oprettholder kontrollen med immigrationen, således at bekymringerne i befolkningerne reduceres, og tilliden og trygheden genoprettes.

Konsekvenserne ved en ny migrationskrise – kombineret med en økonomisk krise – kan blive uoverskuelige og i værste fald føre kontinentet tilbage i historien til konfrontatorisk nationalisme og populisme. Det må ikke ske, men må imødegås af et mere retfærdigt og humanitært asylsystem, som befolkningen har tillid til, og som har potentialet til at samle Europa fremfor at splitte.



Klimatruslen – set fra et dansk perspektiv

Af Jesper Theilgaard

“Det danske vejr er Gajol-vejr”! Sådan lød et slogan fra en slikfabrikant, og den helt ufarlige undertone i sloganet er et meget godt billede på vores historiske opfattelse af, at vejret i Danmark generelt er ufarligt. Vejret kan være irriterende, og man får ikke altid det, man ønsker eller har behov for, men grundlæggende ser vi ingen fare i vejrliget.

Til gengæld er vi særdeles interesserede i, hvordan vejret arter sig i udlandet, hvor der er større kræfter på spil. Udsendelser og nyheder om vejret har altid haft store seertal, og når katastroferne indtræder, følger vi med fra sofaen i god afstand til begivenhederne.

Spørgsmålet er så, om det ufarlige og nærmest jomfruelige er ved at forsvinde mellem hænderne på os, i takt med at temperaturen stiger. For i disse år er det blevet mere synligt, at vejret ikke er, hvad det var engang. Vores hukommelse er ganske vist ikke den bedste ledesnor til at huske forandringerne, for hukommelsen er selektiv. Vi husker, det

vi gerne vil huske. ‘Vintrene var altid hvide og kolde, og somrene havde altid varme og solrige perioder’. Men var det nu også sådan? Nej, vi romantiserer ofte i vores hukommelse, så derfor må vi ty til faste data og optegnelser.

Her fremgår det, at temperaturen i Danmark er steget omkring 1,5 grader siden 1874, hvor vi begyndte at måle vejrets elementer, og i samme periode har vi fået lagt ca. 100 mm til i den årlige nedbør.

Men mere interessant er det, at de største stigninger i både temperatur og nedbør er sket efter 1970’erne, hvor også den globale temperatur er steget en del – ikke som en jævn stigning, for det veksler meget fra år til år, men tendensen er tydelig, når vi ser det over en længere årrække.

Med den konstatering, at vejret og dermed klimaet er under forandring, kan vi så se på de trusler, forandringerne indebærer. Der er direkte trusler i et forandret vejrlig, og der er de mere indirekte trusler fra de påvirkninger, det nye vejr vil give os.

Jesper Theilgaard er meteorolog og tidligere vejr vært ved DR. Han driver nu firmaet klimafordling.

Mulighed eller trussel?

Der er også positive elementer i en stigende temperatur. Hvis vi lige først dvæler lidt ved dem, så vil de højere temperaturer generelt give en længere vækstsæson, og da der er vand nok, burde det give sig udslag i større landbrugsudbytter. Måske kan nogle marker endda dyrkes to gange om året. De milde vintre kræver mindre opvarmning, og samtidig kan der være en forventning om, at glatføreuheld bliver sjældnere. Her er der dog den risiko, at hvis temperaturen svinger omkring frysepunktet, vænner vi os ikke til det

Året 2018 blev et år, hvor der især på den nordlige halvkugle blev sat fokus på klimaet på grund af flere vejrhændelser, der havde stor mediebevågenhed.

glatte føre, hvilket trækker i den anden retning. Endelig må det forventes, at antallet af kuldedødsfald mindskes.

Det er dog nok de mere negative konsekvenser, som er i fokus og i særdeleshed også her, vi skal sætte ind, hvor det er muligt. Endvidere er det ikke isoleret til Danmark, men i langt højere grad vil forandringerne spille ind i et globalt billede, hvor landene indbyrdes bliver påvirket af forandringerne.

Året 2018 blev et år, hvor der især på den nordlige halvkugle blev sat fokus på klimaet på grund af flere vejrhændelser, der havde stor mediebevågenhed.

Man skal dog altid huske, at det videnskabeligt er svært at tage enkelt-hændelser og bevise, at de opstod på grund af klimaændringerne. Det er derimod mere fornuftigt at se på, om

hændelser bliver mere sandsynlige, og om de eventuelt vil blive forstærket af opvarmningen.

Et godt eksempel herpå er sommeren i Europa i 2018. Den lange varme og tørre sommer fik klimaet på alles læber, og spørgsmålene stod i kø, for var det klimaet, der nu direkte viste sit sande ansigt. Men vi har jo set tørke før, og somrene har da ind i mellem været varme og solrige – og så var 2017 jo helt modsat med meget regnfuldt og køligt vejr.

Men når man skal se på klimaets indflydelse på en hændelse – og sommeren i Europa kan ses som en hændelse – så ser forskerne på, om risikoen for, om den samme hændelse kan forekomme, er øget i et varmere klima. Her viste

det sig så, at specifikke hedebølger i det centrale Europa vil forekomme dobbelt så ofte i vores varmere klima sammenlignet med et normalt klima. Hedebølger er teknisk set en periode på mindst tre dage i træk, hvor den højeste temperatur når 28 grader eller mere. Hedebølgen kan så være meget lokal eller dække et større område. Så muligheden for, at en hedebølge i Europa forekommer, er altså blevet forøget på grund af opvarmningen.

Her ser vi dermed en effekt af temperaturstigningen. Det er måske ikke overraskende, at en højere temperatur medfører større risiko for en hedebølge, men selv om det virker indlysende, skal der helst være et videnskabeligt grundlag at basere vurderingen på.

Det vil så være helt rimeligt at stille spørgsmålet, om der er en sammen-

De menneskelige tragedier, der udspillede sig i både Athen og i Californien, var store, og det er væsentligt at forsøge at minimere de risici, brandene udgør for mennesker.

hæng mellem de to år 2017 og 2018, der unægtelig havde hver deres vejrtype. Fællesnævneren er i al fald, at vi havde den samme vejrtype gennem usædvanlig lang tid. Normalt skifter vejret hos os og i Nordeuropa generelt meget ofte. Vi kan have det køligt og regnfuldt i nogle dage, hvorefter vejret skifter til en varmere type, som vi så kan have i nogle dage. Disse skift har været afgørende for, at det danske landbrug har udviklet sig, som det har.

Men at have den samme vejrtype i flere måneder er usædvanligt – og så to år i træk med hver deres type. Vi ved endnu ikke, om det er en tendens,

der fortsætter, eller om det blot var tilfældigheder. Skulle vi i årene, der kommer, se tilsvarende forhold med den samme vejrtype i lang tid, så

vil det blive svært for landbruget at vide, hvad man skal satse på af afgrøder. En kølig og våd vejrtype som i 2017 vil understøtte visse afgrøder, men 2018 vil kræve mere tørkeresistente afgrøder – og beslutningen om afgrøderne skal tages enten om efteråret eller i det tidlige forår.

Naturbrandene

En af de mange konsekvenser ved den tørre sommer var naturbrandene. De var massive og forekom mange steder i Europa. Det er logisk, at tørre år vil give større risiko for naturbrande, men selv om der ikke kan påvises en

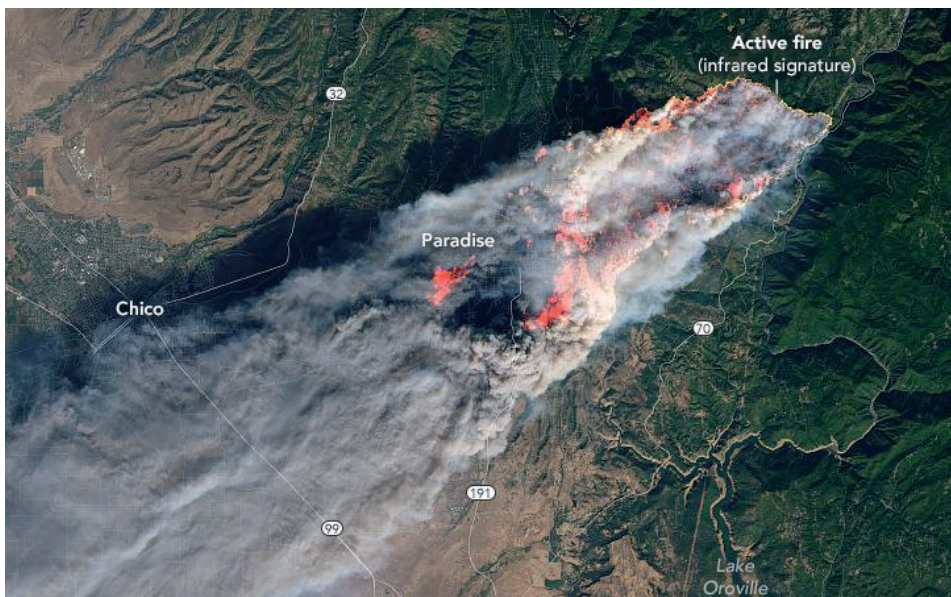


FOTO: NASA Earth Observatory

Satellitfoto af skovbrandene i Californien i november 2018

Problemet med afsmeltningen i Arktis, i Grønland, på gletsjere og på Antarktis er både, at isens klimaregulerende faktor forsvinder, og at smeltet vandet siver ud i havene, hvor havspejlet stiger.

ensartet trend for antallet af naturbrande og det brændte areal, så er der alligevel grund til at se på den risiko, brandene udgør.

De menneskelige tragedier, der udspillede sig i både Athen og i Californien, var store, og det er væsentligt at forsøge at minimere de risici, brandene udgør for mennesker. Det sker ved både bedre beredskab og varslinger men kunne nok i højere grad gøres ved at undlade bebyggelser i skovområder. I al fald skal der være flugtveje, og skovene skal behandles, så risikoen for, at en brand får næring og spreder sig, mindskes.

Herhjemme er naturbrande i større omfang på nuværende tidspunkt ikke så stort et problem. Vi havde en del markbrande og Lille Vildmose i Nordjylland brændte i nogle dage, men vores beredskab kunne håndtere brandene. Vi skal dog være opmærksomme på, om risikoen øges, i takt med at temperaturen stiger.

Øget nedbør

I den anden ende af nedbørsskalaen er udviklingen, at vi gradvist får mere nedbør, hvilket er godt for grundvandet, men skidt for en del infrastruktur. De højere temperaturer øger fordampningen, så atmosfæren indeholder mere vanddamp, der omsættes til vanddråber i skyer og senere nedbør. En væsentlig pointe her er, at når vanddampen kondenserer til skyer, bliver

der frigivet meget store energimængder til skyen. Det medfører, at skyerne bliver mere energirige, så de

vokser mere vertikalt og bliver derfor mere koncentrerede som bygeskyer. Vi kender det fra de varmere egne på kloden, hvor nedbøren netop er voldsom og intens og samtidig koncentreret på et mindre areal.

Det er grunden til, at vi har set flere kraftige skybrud herhjemme med over 100 mm regn på meget kort tid. Kommunerne har gennem de senere år udført klimatilpasning, så den voldsomme regn ikke medfører oversvømmelser i borgernes kældre men ledes andre steder hen. De mange infrastrukturelle indsatser er et eminent eksempel på den klimatilpasning, som er nødvendig for, at det varmere klima ikke skal skabe unødige ulykker.

Men som tidligere nævnt er det ikke kun i Danmark, vi ser netop disse forandringer. Globalt har vi været vidne til mange oversvømmelser, og det er i princippet samme fysik, der er baggrunden. Varmere hav vil give mere fordampning og dermed mere nedbør. Hele monsunsystemet i Sydøstasien ser ud til at være blevet mere ustabil. Befolkningerne har hidtil haft en forventning om regntid og tørtid, men det har ændret sig.

Senest her i januar i år, hvor det normalt er tørtid, har en tropisk storm helt usædvanligt ramt nogle thailandske øer. Regnen, som falder i regntiden, er samtidig blevet mere intens og falder mere lokalt. Disse forhold spiller naturligvis ind i områ-

dets økonomi på både landbrug- og turistindustrien.

Isen som smelter

Ser vi væk fra de direkte vejræssige konsekvenser af den højere temperatur, falder blikket i reglen på de kolde egne, hvor isen smelter. Heller ikke det er overaskende, men det fører til en forandring af den klimapåvirkning, som isen har. Den hvide overflade fra sneen reflekterer sollyset, så den energi ikke indgår i energiregnskabet, fordi det sendes tilbage i verdensrummet. Sollys er kortbølget elektromagnetisk stråling, der næsten uhindret passerer gennem atmosfæren, og en refleksion på en hvid overflade ændrer ikke på bølgelængden. Det er anderledes med jordoverfladens langbølgede udstråling. Den forhindres i et vist omfang af drivhusgasserne i atmosfærens, så en del energi tilbageholdes i jordatmosfæresystemet.

Men når sneen smelter, kommer den mørke overflade fra jorden eller vandet under sneen til syne. Den mørke overflade vil suge sollyset til sig og derfra få en opvarmning, der igen smelter mere is. Den form for såkaldt positive feedbackmekanismer er en farlig cocktail, da det i den sidste ende risikerer at øge afsmeltningen dramatisk. Problemet med afsmeltningen i Arktis, i Grønland, på gletsjere og på Antarktis er både, at isens klimaregulerende faktor forsvinder, og at smeltevandet siver ud i havene, hvor havspejlet stiger.

Det gør havet desuden også, når havtemperaturen stiger, idet et varmere hav simpelthen fylder mere. Samlet



Vi har mulighederne for at sætte effektivt ind imod klimaændringerne. Spørgsmålet er blot, om politikerne har det mod, der skal til.

set vil de to effekter få havet til at stige ved vore kyster. Hvor stor stigningen bliver, er der naturligvis stor usikkerhed omkring, men et konservativt bud er mellem 30 og 60 cm i dette århundrede. Det vil øge presset på vore diger, som ikke er høje nok til at modstå den stigning. Under orkanen 3. december 1999 stod vandet helt oppe ved digekronen, og kun fordi det samtidig var astronomisk lavvande, løb vandet ikke over diget. Men hvis det var sket seks timer før eller efter, ville vandstanden have været op mod en meter højere, og katastrofen have været en realitet. Det skete ikke denne gang, men risikoen vil øges i takt med, at havet stiger, og stormene risikerer at blive stærkere. For den risiko ligger også i forskernes udmeldinger. Der kommer ikke nødvendigvis flere storme, men de kraftige vil blive endnu stærkere – egentlig den samme forventning, som der også er til de tropiske orkaner.

Internationalt perspektiv

Set i et mere internationalt perspektiv vil Danmark også blive påvirket af klimaændringer andre steder i verden. Dels kan der blive tale om økonomiske tilbageslag, og dels kan klimaændringer sætte gang i flytningestrømme mod Europa, hvis levevilkårene i bl.a. Afrika forværres. For der er stadig områder, som er så udsatte, at selv små klimaændringer som tørke eller oversvømmel-

ser kan vælte livsgrundlaget for mange mio. mennesker. Hvis verdenssamfundet ikke formår at hjælpe tilstrækkeligt her, vil mange menneske blive nødt til at søge andre steder hen.

Overordnet set er der mange trusler fra det foranderlige klima. I hvor høj grad de i den nære fremtid vil blive til reelle trusler, er mest et spørgsmål, hvorvidt om politikerne – nationalt og internationalt – vil være i stand til at samarbejde omkring de løsninger, som lige nu eksisterer, og de nye løsninger og teknologier, der vil blive udviklet.

Vi har mulighederne for at sætte effektivt ind imod klimaændringerne. Spørgsmålet er blot, om politikerne har det mod, der skal til. For selv om vi alle har et ansvar i vores daglige virke, er det nødvendigt med internationale aftaler for at løse klimakrisen på længere sigt.

Vi har mulighederne for at sætte effektivt ind imod klimaændringerne. Politikerne mødes hvert år til det årlige COP-møde, hvor det seneste var i Katowice i Polen i december. Det var det 24. i rækken, og der skete også gode ting på det møde. Der var især tre emner på den store dagsorden – Parisaftalens regler, Parisaftalens ambitionsniveau og Parisaftalens finansiering. For Parisaftalen står helt centralt i det klimatiske løsningskompleks.

Reglerne, der handler om, hvordan rapportering af klimagasser skal foregå, blev forhandlet på plads. Det var rigtig godt, for det er nødvendigt at kende procedurerne, når aftalen træder i kraft i 2020.

Finansieringen faldt også stort set på plads. I al fald kom man et stort skridt

nærmere en enighed om hvilke penge, der skal regnes med, når behovet for klimafinansieringen på 100 mia. USD hvert år skal leveres fra 2020.

Men det springende punkt var Parisaftalens ambitionsniveau. Alle ved, at de reduktionsmål, der er indeholdt i Parisaftalen, ikke er nok. De vil give en temperaturstigning på mellem 3,0 og 3,5 grader. Så der skal mere til, og derfor var der stor forventning til rapporten fra FN's klimapanel – IPCC – om 1,5 graders målet. Rapporten, der kom i begyndelsen af oktober, var meget klar. Verden skal reducere udslippet af drivhusgasser med næsten 50 pct. i løbet af de næste 12 år. Men under COP24 skabte en alliance mellem USA, Rusland, Saudi-Arabien og Kuwait usikkerhed om, hvor meget rapporten skulle betyde. De fire lande ville ikke have, at IPCC's beregninger skulle indgå i COP24-beslutningen. Så det blev alene til, at landene kunne bruge rapporten, hvis de havde lyst. Det vil så i år vise sig, i hvor høj grad, det bliver tilfældet.

I vores eget land har vi en opfattelse af, at vi er meget klimabevidste og grønne. Det stammer især fra Svend Auken's tid, hvor han italesatte behovet for en forandring af vores udnyttelse af naturen. Det var årene, hvor de grønne teknologier vandt frem og ikke mindst, hvor vindmølleeventyret udviklede sig.

Det image af Danmark har holdt ved, selv om vi på det seneste ikke har været interesseret i at have den grønne førertrøje. Med lidt øget initiativ kan vi nok erobre den igen – hvis vi vil!

○○○

Konfliktscenarier ved Nordpolen

Af Martin Breum

De seneste års fortælling om Nordpolen og vores interessekonflikt med Rusland på klodens top er ganske uimodståelig. Den byder sig til som kalejdoskopisk udgangspunkt for spekulation og konstruktion af konfliktscenarier, og det kræver et rigt mål af ædruelighed at modstå fristelserne. En vifte af faktorer byder sig til, der alle er dynamiske og labile som soufflé.

Den russiske oprustning langs kanten af Det Arktiske Ocean er kontant, vedholdende og direkte forbundet med Vladimir Putins og hans regerings ambitioner om genvunden global storhed og militær overlegenhed i Nord. Det russiske krav om ejerskab til den arktiske havbund er på samme måde vedholdende og ambitiøst og i øvrigt baseret på Ruslands stolte tradition for arktiske erobringer, videnskabelig udforskning og suverænitetshævvelse.

Allerede i 1938 landede russiske piloter og forskere på selve Nordpolen, hvor de skrev luftfartshistorie og sam-

tidig blev de første, der med moderne navigationsudstyr kunne dokumentere et ophold på polpunktet. Det var historisk. Russerne var de første på Nordpolen – uanset hvad Peary, Scott, Amundsen, Nansen, Nobile, Andreé og andre før havde bedrevet af luftfarer og andre forsøg. De russiske pionerer blev folkehelte og forstærkede en dyb russisk samhørighed med det arktiske, der stadig er gældende.

I nyere tid har forestillingerne om olie- og gasforekomster fundet frodig grobund i de arktiske kyststater, og tankskibe fragter nu mængder af olie til verdensmarkederne fra Gazproms *Prirazlomnoye*-platform i Pechora-havet. Kina har for længst købt billet til dette bonanza.

Samtidig gælder, at grænserne på havbunden ved Nordpolen i den internationale del af Det Arktiske Ocean stadig ikke eksisterer; vi ved ganske enkelt ikke, hvem der har ret til hvad i denne del af det globale. Det giver yderligere grobund for farverige konfliktscenarier.

Martin Breum er journalist og en af Danmarks førende iagttager af udviklingen i Arktis og af rigsfællesskabet. Han er forfatter til bl.a. 'Når isen forsvinder - Danmark som stormagt i Arktis, Grønlands rigdomme og kampen om Nordpolen' og 'Hvis Grønland river sig løs - en rejse i kongerigets sprækker!'

Stort set alle sikkerhedspolitiske analytikere, hvad enten de er amerikanske, russiske, danske eller af anden etnisk herkomst, har i en årrække været enige om, at der ikke er nogen reel udsigt til egentlige sammenstød eller militær uro.

Det dansk-grønlandske krav til havbunden ved Nordpolen blev indleveret til FN's Kommission for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS) i december 2014. Det lyder på 985.000 kvadratkilometer — et område cirka 20 gange så stort som Jylland, Fyn og Øerne tilsammen. Potentielt er her tale om den største udvidelse af kongerigets rettilhedssfære i nyere historie. Det modsvarende russiske krav, der blev indleveret til Sokkelkommissionen cirka et år senere, er endnu større, og de to krav overlapper med cirka 650.000 kvadratkilometer. Canada ventes at indsende et krav i 2019, der vil overlappe begge de to andre.

Faste regler

Vi taler med andre ord om et kontant og synligt sammenstød mellem det danske kongerige og Ruslands interesser — og potentielt også Canadas. Her kan selv den blideste fristes til at male fanden på væggen, så lad os straks slå fast: Stort set alle sikkerhedspolitiske analytikere, hvad enten de er amerikanske, russiske, danske eller af anden etnisk herkomst, har i en årrække været enige om, at der ikke er nogen reel udsigt til egentlige sammenstød eller militær uro i forhængelse af den interessekonflikt, der

hersker mellem kongeriget Danmark, Rusland og Canada om retten til havbunden ved Nordpolen og videre ud i Det Arktiske Ocean.

FN's Havretskonvention, der blev vedtaget i 1982 og ratificeret af Danmark i 2004, indeholder et omfattende (og fænomenalt kompliceret) regelsæt netop for fredelig afklaring af retten til havbunden i internationalt farvand, og de regeringer, der har været involveret i striden om dette stykke havbund ved Nordpolen — inklusive den russiske — har siden sagens begyndelse omkring årtusindskiftet gang på gang erklæret, at de agter at følge Havretskonventionens regelsæt til den dag, forhandlinger afsluttes i fred og fordragelighed.

Den sikkerhedspolitiske pointe er, at Rusland ved blot at følge Havretskonventionens bestemmelser står til at vinde retten til så kolossale dele af den arktiske havbund, at Danmark og alle andre i dette unikke tilfælde ifølge de fleste analytikere har al mulig grund til at tro det, når Rusland bedyrer, at man vil følge reglerne.

I efteråret 2018 fik jeg igen bekræftet denne analyse, denne gang hos en af Norges stærkeste Ruslandseksperter, seniorforsker Lars Rowe fra Fridtjof Nansens Institutt i Oslo. Vi mødtes i en af de gamle, maleribeklædte stuer på instituttet, indrettet i polarforskeren Nansens gamle pragtvilla i udkanten af Oslo. Nansen blev i 1922 FN's første højkommisær for flygtninge og fik samme år Nobels Fredspris for sin indsats for udvekslingen af 400.000 krigsfanger mellem Rusland, Tyskland og Østrig-Ungarn og for sin rolle under hungersnøden i Sovjetunionen i 1921.

“Så længe udviklingen i Arktis foregår inden for havrettens rammer, vil Rusland se en fordel i samarbejdet, og der er ingen grund til at tro, at de øvrige kyststater skulle ønske at ændre på rammerne, for de nyder jo de samme fordele,” sagde Rowe.

Alle fem arktiske kyststater kan i kraft af Havretskonventionen kræve ret til ressourcerne på og under den arktiske havbund i det omfang, havbunden hænger sammen med deres respektive landområder — også uden for de eksisterende eksklusive økonomiske zoner, der rækker 200 sømil ud fra kysterne. Den ret har kun kyststaterne, og da Rusland har en mere end 20.000 km lang kystlinje mod Det Arktiske Ocean, kan Rusland altså alene ved at følge reglerne vinde retten til kolossale dele af den arktiske havbund. De to andre interessenter ved Nordpolen, Canada og kongeriget Danmark, kan forvente lidt mindre dele af havbunden, men dog langt mere end alle de nationer på kloden, der intet får — deraf Rowes konklusion: De involverede i denne sag har stærk interesse i en fredelig udvikling, og Rusland mest af alle.

Hvorfor så denne virak?

Og hvorfor så alligevel denne rumlen i gelederne og mængder af historier i medierne om ‘kapløb’ og ‘ny kold krig i Arktis’? Hvorfor fastholder Forsvarets Efterretningstjeneste stadig en væsentlig grad af usikkerhed og blå blink netop i analysen af de russiske forsikringer?

Først et blik på offentlighedens fascination. Nordpolen er omgærdet af

århundreders mytologi, indskud og forestillinger fra stort set alle kulturkredse og fra de talrige polarfareres mange fortællinger. Som antropologen Kirsten Hastrup så fint gør rede for i *Vinterens Hjerte - Knud Rasmussen og hans tid*, var polarforskningen “den sidste store udfordring i oplysningstidens bestræbelse på at kortlægge verden. Nye videnskaber voksede frem (...) I slutningen af det 19. århundrede var der stadig ukendte strækninger at kortlægge, mulige passager at åbne og nye mennesker at finde i det arktiske”. Polarforskerne havde i meget høj grad publikums opmærksomhed; Fridtjof Nansen gjorde i *Nord i Tåkeheimen* ligefrem jagten udi det arktiske til noget nær oplysningens kerne:

“Hvorfor tog vi tilbage? Der mod nord i mørke og kulde stod Helheim, dødens bolig, hvor døds gudinden herskede, der lå Nåstrand, ligstranden – der hvor intet levende væsen kunne ånde; der ind søgte det ene hold efter det andet – hvorfor? For at hente døde hjem? – ligesom Hermod, da han red efter Balder? Nej, kundskab for kommende slægter var det de hentede – og vil du se menneskeånden i dens ædleste kamp mod overtro og mørke, da læs de arktiske rejsers historie, læs om mænd, som i tider, da overvintring i polarnatten me-

Vi kan i vores bestræbelser på at forudsige udviklingen i Arktis forsøge at holde os til fakta, men vi bliver konstant ledt på afveje af vores indre billeder af et Arktis fra fortiden; mere eller mindre vederhæftige aflejringer, myter og røverhistorier.



ILL: Kortet viser Rusland seks fremskudte baser

Det russiske forsvar har i de seneste år genopbygget eller nyoprettet en række militære installationer, inklusive luftbaser, langs den russiske nordkyst. De gule cirkler viser jagerflys rækkevidde fra disse baser. Med optankning i luften øges rækkevidden betragteligt, og flyene vil nu på kort tid kunne nå f.eks. den amerikanske Thule-base i Grønland. Hertil kommer den russiske Nordflådes styrker og arsenaler, inklusive nye missilbærende ubåde på flådebaserne på Kolahalvøen. Den russiske genoprustning i Arktis skyldes bl.a. et behov for øget sikkerhed for olie- og gasinstallationer og den tiltagende fragtsejlad i Nordøstpassagen. Passagen ses som hvide striber på kortet.

Kilde: Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018, Forsvarets Efterretningstjeneste.

re sandsynligt gav død end liv, dog med flyvende faner drog ud til det ukendte.“

Vi kan i vores bestræbelser på at forudsige udviklingen i Arktis forsøge at holde os til fakta, men vi bliver konstant ledt på afveje af vores indre billeder af et Arktis fra fortiden; mere eller mindre vederhæftige aflejringer, myter og røverhistorier. Selv naturvidenskabsmanden Fridtjof Nansen lod sig betage og lede af polpunktets fascinationskraft. I 1890 indledte han den legendariske, treårige færd, hvor

han lod sit tremastede skib Fram fryse fast i pakisen og drive hen over Det Arktiske Ocean for at bevise isens drift. Forud hævdede han i Kristianias Geografiske Selskab, at Nordpolen var ham uvedkommende: *“det er ikke for at søge det matematiske punkt, som danner jordaksens nordlige endepunkt, at vi er draget ud; thi at nå dette punkt har i og for sig kun ringe værd; men det er for at anstille undersøgelser i den store ukendte del af jorden som omgiver polen, og de undersøgelser vil have om-*

trent lige stor videnskabelig betydning, enten færden går over selve polpunktet eller et stykke fra det,” sagde han.

Senere midt under FRAM-ekspeditionen plagedes Nansen og hans besætning af tung kedsomhed i isen, og nu vendte han det hele på hovedet. Da Nansen opdagede, at havstrømmene ikke som ventet ville føre dem hen over selve Nordpolen, ændrede han planer. I sit store tobindsværk om færden med Fram beskrev han, hvordan en uimodståelig drift mod polen rev i ham, plagede ham, nagede ham, groede i ham, til han endelig måtte give efter:

”For en lyst! Når jeg ser ud over isen nu, er det som om, det dirrer i musklerne aflængsel efter at få lov at sætte af sted over den for alvor – anstrengelser og savn, alt skal da blive en nydelse. Det kan synes naragtigt, at jeg vil ud på denne færd; her var måske vigtigere ting at udføre med noget roligt arbejde om bord. Men polen er nu engang et mål som længe har vinket til mennesket. Gør vi ikke forsøget nu, når vi er så langt mod nord, kan det hændte, at der går en rum tid igen.”

Fridtjof Nansen lod skib være skib og begav sig med kun en enkelt følgesvend og et kobbøl hunde af sted mod Nordpolen. Han vidste, at distancen var adskillige hundreder kilometer, og at turen ville være livsfarlig, men det stoppede ham ikke. Han måtte. Og han gjorde det.

Turen mislykkedes. Forfrossen og overmandet af isen måtte Fridtjof Nansen og kollegaen vende om, længe før de nåede Nordpolen, men for os andre, der nu skal afkode nye arktiske erobrings-togter, fik de for altid anskueliggjort,

hvor stærkt det imaginære kan være – selv når vi tror os mest løsrevet fra det.

Flaget på bunden

Jeg vil påstå, at vi er nødt til at have denne dimension med, når vi forsøger at forstå den offentlige samtale om Nordpolen, når vi følger diplomati, og når vi forsøger at bestemme, om de russiske forsikringer holder. Også politikere, militære strateger og diplomater er rundet af historiske erfaringer, og netop når det gælder det arktiske, vil de involveredes aktuelle, faktuelle viden til tider af historiske og logistiske årsager være begrænset. De tre forfattere, Steinberg, Tasch og Gerhardt påviste i *Contesting the Arctic – politics and imaginaries in the circumpolar North*, hvordan diplomater og politikere i de arktiske lande på overfladen alle synes at følge en fælles strategi om bæredygtig udvikling, men de dokumenterede også, at der under overflade findes mindst syv forskellige dominerende narrativer om, hvad Arktis er for en størrelse.

I efteråret 2018 kortlagde den svenske miljøhistoriker Sverker Sörlin og en række andre i *Competing Arctic Futures – historical and Contemporary Perspective*, hvordan alskens forudsigelser om fremtiden i Arktis ofte er baseret på forenkede perspektiver — i øjeblikket er det isens forsvinden og klimaets forandring, der dominerer, mens de arktiske folkeslags og andre aktørers almindelige, demokratiske handlinger og visioner fortrænges.

Der er med andre ord ganske meget at tage højde for, hvis vi skal forstå diskussionen om kontinentalsoklen.

Nordpolens mytiske kvaliteter og iboende fortællinger om heltedåd og patriotiske indsatser for konge og fædreland er en konstant karakter i fortællingen, mest notorisk illustreret ved den russiske flagplantning ved Nordpolen i august 2008.

Nordpolens mytiske kvaliteter og iboende fortællinger om heltedåd og patriotiske indsatser for konge og fædreland er en konstant karakter i fortællingen, mest notorisk illustreret ved den russiske flagplantning ved Nordpolen i august 2008.

Her dykkede to russiske miniubåde 4300 meter ned til bunden af Det Arktiske Ocean præcis ved Nordpolen på 90 grader nord. Et livsfarligt, spektakulært stunt anført af den 67-årige polarforsker Artur Nikolajevitch Tjilingarov. Han var på det tidspunkt næstformand for Dumaen og tæt på Ruslands præsident, Vladimir Putin.

Vel ankomne til bunden plantede de rejsende med en robotarm og for rullende kameraer en godt én meter høj russisk trikolor i platin. For Tjilingarov drejede det sig om at gøre Nordpolen russisk. Det arktiske islandskabs mytiske epicenter hører i Artur Tjilingarovs og mange andre russeres optik selvfølgelig med til Ruslands arktiske sfære.

Dykket udløste alarm i hele verden – også i København. Var ubådsaktionen styret fra Kreml af Vladimir Putin? Var aktionen bevis på, at Rusland spiller et rænkespil, hvor politikere og slebne diplomater taler om fred, mens Moskva overvejer mere kontant magtanvendelse ved Nordpolen? Vladimir Putin hylkede ekspeditionen allerede, mens

de rejsende var på vej hjem, mens Ruslands udenrigsminister Sergei Lavrov fastholdt, at dykket blot var en teknisk bedrift, præcis som da amerikanerne landede på månen. Lavrov forklarede, at det mudder, ubådene hentede op fra havbunden, indgik i den videnskabelige dokumentation for Ruslands krav på havbunden helt i overensstemmelse med Havretskonventionen.

Politolog Morten Larsen Nonboe, der gravede sig ned i sagen, konkluderede i 2010, at dykket ikke mindst var tænkt som middel til at illustrere den russiske stats styrke over for den russiske offentlighed. Men det viste også, skrev han, hvordan konkurrerende grupper internt i Moskva kæmper om den russiske Arktispolitik. Artur Tjilingarov repræsenterede de nationalistiske grupperinger i Moskva, mens Lavrov hører til den mere pragmatiske fløj, der tilsyneladende er klar til de kompromisser, der måtte følge på Havretskonventionens vej.

Analytikerne i Forsvarets Efterretningstjeneste indfanger en række af disse komponenter — også det imaginære — i deres trusselvurdering for 2019 (offentliggjort ultimo 2018). Jeg tager her næsten det hele med, så de finere nuancer ikke udviskes:

Analytikerne i Forsvarets Efterretningstjeneste indfanger en række af disse komponenter — også det imaginære — i deres trusselvurdering for 2019 (offentliggjort ultimo 2018). Jeg tager her næsten det hele med, så de finere nuancer ikke udviskes:

“Selvom sokkelspørgsmålet formelt drejer sig om retten til at udnytte ressourcerne i havbunden, er det meget sandsynligt, at det for Rusland først og fremmest handler om sikkerhed, identitet og prestige. Det er således sandsynligt, at Rusland ser sikkerhedspolitiske fordele ved at få ret til at udnytte

så stor en del af kontinentalsoklen som muligt, da dette kan understøtte russiske argumenter om at styrke den militære tilstedeværelse og kapacitet i området. Tilsvarende er det sandsynligt, at Rusland frygter, at NATO-lande vil kunne patruljere i farvandet tæt på Rusland, hvis et NATO-land får ret til at udnytte ressourcerne i kontinentalsoklen tæt på grænsen til Rusland. Sokkelspørgsmålet har stor betydning for Ruslands forsøg på at fremstille sig selv som den førende arktiske stormagt. Hvis grænserne skulle ende med at blive trukket tæt på Ruslands 200-sømilegrænse, vil Rusland derfor se det som et stort prestigetab. Rusland er utilfreds med omfanget af Danmarks krav, som går helt til Ruslands 200-sømilegrænse. Det er sandsynligt, at kravet har givet næring til de interne spændinger om Ruslands samarbejdskurs i Arktis. Til trods for utilfredsheden med det danske krav er det dog stadig Ruslands politik at forhandle sig frem til en grænse i overensstemmelse med den internationale havrets regler. Rusland, Danmark og Canada forventes at starte egentlige forhandlinger om en foreløbig grænse, efter at Canada har indleveret sit krav til sokkelkommissionen. Det er dog muligt, at Rusland vil forsøge at lægge politisk og diplomatisk pres på Canada og Danmark for at forlade FN's sokkelkommission som rammen for forhandlinger om grænserne, hvis Rusland mener, at FN-forhandlingerne går den forkerte vej for russiske interesser.”

Ingen fisk

FE bliver her dejlig politisk. Som det fremgår, drejer sagen sig alene om

retten til ressourcerne på eller under havbunden — olie, gas, mineraler, krabber osv. De involverede nationer vinder ikke retten til vandsøjlen i Det Arktiske Ocean, fiskene, hvalerne eller luftrummet over havoverfladen. De vil kun i begrænset (omend stadig uafklaret) omfang vinde retten til at regulere trafikken på havoverfladen. Danmark vil eksempelvis med god ret formentlig kunne forhindre andre nationer i at bore efter olie i den havbund, der tilfalder det danske kongerige, men der vil næppe være hjemmel til fx at holde krydstogtskibe eller fiskefartøjer væk.

Alligevel vurderer FE altså, at Rusland vil gå langt for at sikre sig retten til så store områder af havbunden, at Ruslands tanker om sig selv som ‘førende arktisk stormagt’ bliver tilfredsstillt. FE vurderer endog, at denne ambition kan føre til brud på Ruslands efterlevelse af Havretskommissionens regler. Analysen placerer os potentielt alene og frysende på Herrens mark eller rettere der, hvor den russiske uforudsigelighed, som vi kender den fra Ukraine, Krim, Syrien og Baltikum, pludselig bliver særdeles relevant også i Arktis.

Kommer det til at gå så galt? Er det sandsynligt, at FN's Sokkelkommission vil vurdere, at den nye grænse for Ruslands ret til havbunden i Det Arktiske Ocean bør trækkes så tæt på Ruslands eksisterende 200-sømilegrænse, at Rusland begynder at frygte, at NATO vil benytte lejligheden til markant at øge sin patruljering i Det Arktiske Ocean og dermed true Ruslands arktiske styrkeposition? Og vil NATO reelt være fri-stet til at (mis)bruge en sådan situation

til at placere krigsskibe tæt på Ruslands arktiske farvande?

Her kan man næsten selv efter behag digte videre.

Lidt enklere er det i den rent dansk-grønlandske forbindelse: Her er det i sidste ende primært Grønland, der kan få økonomisk gavn af processen. Alle værdier i Grønlands undergrund tilhører ifølge Selvstyreloven fra 2009 det grønlandske folk (efter udligning af bloktilskud-

det). Det betyder, at eventuelle fund under den del af havbunden i Det Arktiske Ocean, der måtte tilfalde det danske kongerige, primært vil forbedre den grønlandske økonomi. Geologerne har ikke endnu påvist nogen reel udsigt til hverken olie, gas eller mineraler i de dele af oceanet, vi taler om her, men skulle man alligevel ad åre finde et eller andet af værdi, vil gevinsten altså være grønlandsk mere end dansk.

Hvem gør hvad hvornår?

Proceduren er værd at forstå. Rusland og kongeriget Danmark har som nævnt allerede indsendt krav til FN's Sokkelkommission. (Kravene kaldes formelt submissioner. I juridisk forstand er der ikke tale om krav, men alene om videnskabelige data om den arktiske havbunds beskaffenhed.) Canada ventes at indsende sin submission i 2019. (Det dansk-grønlandske krav på havbunden nord for Grønland overlapper på et mindre område Norges krav nord for Svalbard, men Nor-

ge gør ikke krav på havbund tættere på Nordpolen).

De 21 geofysikere med videre i FN's Sokkelkommission forventes at vurdere de tre submissioner inden for fem til ti år. En stribe nationer står i kø til behandling hos kommissionen, så tingene går umådeligt langsomt. Ruslands krav vil blive behandlet først, fordi Ruslands oprindelige submission blev afleveret allerede i 2001. I København frygter

I København frygter man, at Rusland dernæst i en årrække vil vænne sig til at kalde Nordpolen russisk, før en afklaring af det dansk-grønlandske krav foreligger.

man, at Rusland dernæst i en årrække vil vænne sig til at kalde Nordpolen russisk, før en afklaring af det dansk-grønlandske krav foreligger. Det

kan angiveligt gøre det vanskeligt for de danske diplomater at vende billedet, selvom Sokkelkommissionen ad åre også skulle give Danmark ret.

Her kommer overlappene ind. Hvorfor kan flere krav på Nordpolen – eller andre dele af havbunden – være lige gode? Jo; hænger havbunden i Øresund måske ikke sammen med Sverige? Og med Danmark? Svaret er i begge tilfælde ja – og sådan ser det muligvis også ud på Nordpolen. Vi ved ikke, i hvilket omfang de tre krav ved Nordpolen reelt overlapper, før Sokkelkommissionen har talt.

Kommission vil evaluere de indsendte videnskabelige data. Dernæst meddeler kommissionen i hvilket omfang, de tre nationer har dokumenteret, at havbunden under Det Arktiske Ocean hænger sammen med kontinentalsoklen under deres respektive landområder. I kongerigets tilfælde handler

det om sammenhængen mellem oceanets bund i den ene ende og det grønlandske grundfjeld i den anden. Når den sag er afklaret, er det op til diplomaterne fra Asia-tisk Plads at bide skeer om selve grænsedragningen med modparterne fra Ottawa og Moskva.

Disse forhandlinger vil gå i gang lang tid før, Sokkelkommissionens vurdering foreligger, sådan som det også fremgår af FE's analyse – nemlig så snart Canadas krav er kendt. Danske, russiske og canadiske diplomater har i en årrække holdt samling en gang om året for at sikre, at sagen udvikler sig til fredeligt, og der er enighed om, hvordan forhandlingerne skal forløbe. Forståelsen afspejler tilsvarende forhandlinger om et stykke havbund nord for Færøerne, hvor Norge, Island og Danmark/Færøerne havde overlappende krav, og hvor man forhandlede en foreløbig grænse på plads, før den endelige vurdering fra Sokkelkommissionen forelå. I heldigste fald vil en sådan forhandling ikke bare trække en foreløbig grænse på havbunden, men også fastlægge præcis, hvordan denne grænse skal justeres, såfremt Sokkelkommissionens endelige vurdering viser, at et eller flere af landene har været for optimistiske, da de indsendte krav.

Når staterne i sidste ende ikke til enighed, kan sagen overlades til en international domstol, mest sandsynligt den internationale i Haag.

Canada brød aftale

Som FE skriver, er der allerede for-tørnelse i Moskva over det kolossale dansk-grønlandske krav, og histo-



Målet blev nu at skaffe data om et langt større stykke havbund - også fra områder uden for dem, forskerne havde besøgt på tre isbryderekspeditioner og andre dataindsamlinger.

rien rummer også en seriøs konflikt med Canada. De danske forskere, der forestod dataindsamlingen i Det Arktiske Ocean, foreslog i første omgang et relativt beskedent dansk-grønlandsk krav. De mente, at Danmark og Grønland var godt rustede til at dokumentere et krav på cirka 155.000 kvadratkilometer — rundt regnet fra grønlandsk farvand til Nordpolen.

I den politiske proces, hvor Nuuk og København skulle enes, var det dog langt fra tilstrækkeligt, og forskerne måtte tage fat igen. Målet blev nu at skaffe data om et langt større stykke havbund – også fra områder uden for dem, forskerne havde besøgt på tre isbryderekspeditioner og andre dataindsamlinger. En kompliceret søgning, der omfattede åbne kilder på internettet og data fra amerikanske ubåde, gik i gang.

I samme periode valgte regeringen i Canada at bryde en aftale med Danmark. Ottawa og København havde med formelle noter aftalt, hvordan de to nationers krav til FN skulle afgrænses langs en linje lige langt fra Grønland og Canada.

Canada brød denne aftale, da den canadiske premierminister Stephen Harper opdagede, at det canadiske krav ikke ville omfatte selve Nordpolen. I København førte det til gevaldig utilfredshed; statsminister Helle Thorning-Schmidt affyrede angiveligt en officiel klage til Harper – dog uden

for offentlighedens lys – og politikerne i Grønland og Danmark fik ny anledning til at overveje, hvordan kravet til FN skulle se ud.

Arbejdet var færdigt i december 2014. Tre flyttekasser med data blev afleveret til FN i New York. Danmark og Grønland mente nu at kunne dokumentere kongerigets ret til ressourcerne på og under 895.000 kvadratkilometer af havbunden i Det Arktiske Ocean – inklusive havbunden ved selve Nordpolen. Vi kender ikke det præcise, politiske ræsonnement bag dette krav, men alt tyder på, at den danske regering, repræsenteret ved udenrigsminister Martin Lidegaard, og det grønlandske landsstyre ved formanden Aleqa Hammond var enige om, at rigets position forud for forhandlingerne med Rusland og Canada ville forbedres jo større krav, man stillede fra start. Man varslede Rusland forud for offentliggørelsen, så officielle vredesudbrud blev afværget, men det er altså nu velkendt, at kravet ikke er populært i Moskva.

Verdensarv?

I folkerettens forstand spiller Nordpolen — altså det geografiske punkt på 90 grader nord midt i Det Arktiske Ocean — sjovt nok ingen som helst rolle. De russiske, danske og canadiske diplomater har intet særligt mærke på dagsordenen, hvor der står NORDPOLEN, selvom alle ved, at selve polpunktet spiller en væsentlig symbolsk rolle ikke mindst i Rusland.

Ingen i kongerigets officielle rækker synes heller at overveje, om selve



Det er velkendt, at forestillinger om Nordpolen fra tidernes morgen har spillet en væsentlig rolle for menneskets forståelse af verden, men det faktum indgår tilsyneladende ikke på nogen vis i de aktuelle overvejelser.

polpunktet måske burde tildeles værdi og beskyttelse som kulturel immateriel verdensarv. UNESCO har så vidt vides ikke på noget tidspunkt været inddraget i de danske overvejelser — og ej heller i de russiske eller canadiske. Det er velkendt, at forestillinger om Nordpolen fra tidernes morgen har spillet en væsentlig rolle for menneskets forståelse af verden, men det faktum indgår tilsyneladende ikke på nogen vis i de aktuelle overvejelser.

Når Nordpolen alligevel i de seneste år har sneget sig ind i retorikken bag kongerigets krav til FN, afspejler det i øvrigt mere et dansk ønske end et grønlandsk. Det var danske ministre – ikke mindst forhenværende udenrigsminister Per Stig Møller – der først talte om, at Nordpolen burde være dansk. Ingen i Grønland har udtrykt samme trang; tidligere landsstyreformand Kuupik Kleist argumenterede tværtom for international fredning af et udefineret stykke vand rundt om Nordpolen. Den ide fik kyndige embedsmænd i Lene Espersens tid som udenrigsminister skubbet effektivt af vejen – og Kuupik Kleist har ikke længere politisk embede.

Thule-eskimoerne kaldte i sin tid Nordpolen for Qalasersuaq, den store navle. Denne mystiske lokalitet lå hinsides menneskenes land, hvor kun åndemanerne kunne komme. Qalasersuaq var ikke et rart sted, snarere et

farligt dyb, de uforsigtige kunne falde i, og da Frederik IV's udsendte i 1730 ville til Nordpolen, forsøgte de uden held at overtale grønlændere til at vise vej. Knud Rasmussen beskrev senere, hvordan grønlændere dyrkede helteforestillinger om thuleeskimoerne i nord. Men det var forestillinger om mennesker af kød og blod – ikke om Nordpolen. I beretningen fra Den litterære Grønlandsekspedition i 1903, hvor bl.a. Mylius-Erichsen og Knud Rasmussen deltog, citeres fangeren Marsanguak fra Thule-distriktet for en betragtning om amerikaneren Robert Peary, der så gerne ville til Nordpolen:

”Han alene ville trænge længst mod Nord, bort fra Landene, det var nu hans Lyst, endda vi synes, den er mærkelig, for deroppe lever jo sletingen Dyr og bor ingen Mennesker og er bare Is, og intet Land at se. Men saadan har hvert Menneske sin Særhed.“

Vil indtagelsen af Nordpolen yderligere ‘deflorere Nordens utilgængelighedsmyte’, som forfatteren Jens Christian Grøndahl skrev i *Weekendavisen*? Kan man ustraffet koble Nordpolen til en enkelt nation, eller rykker man der-

med urimeligt ved kommende generationers oplevelse af det mytiske ved Nordpolen og det arktiske? Har den danske regering en holdning til det store isødes betydning for ‘menneskehånden i dens ædleste kamp mod overtro og mørke?’ som Fridtjof Nansen skrev om? Rejser klimaforandringerne og polarisens forsvinden nye spørgsmål, der kræver svar? Bør havet omkring Nordpolen fredes, som miljøorganisationerne hævder, og i givet fald i hvilket omfang? Af hvem og under hvis kontrol?

Hvis der foreligger dybere tanker fra politisk hold i Danmark eller Grønland om disse spørgsmål, er de fortsat ikke offentliggjort. Kongeriget har formuleret sit krav og udnyttet Havretskonventionens muligheder til det absolutte maksimum. Den præcise begrundelse kender vi ikke, men princippet synes at være, at man tager, hvad man kan, fordi man ikke ved, hvad man ellers går glip af.

En lang forhandlingsproces forestår — og altså også risikoen for forviklinger som beskrevet af FE.

○ ○ ○

Ruslands tragedie: Et folk der længes efter forandring, og et styre der kæmper imod

Af Lilia Shevtsova

Ruslands personbårne magtapparat (det russiske styre) har udvist en forbavsende evne til at overleve, også selvom det befinder sig på randen af opløsning. Det er lykkedes Kreml at forlænge sin overlevelse ved ikke bare at genoplive gamle myter, men ved også at skabe usikkerhed om gældende normer og den geopolitiske situation og udnytte Vestens forvirring.

Efter præsident Putins genindsættelse i marts 2018 synes det russiske styre at have mistet pusten. Der har dog ikke vist sig noget alternativ til styret overhovedet. Vil Rusland endelig kunne finde en vej ud af den blindgyde samfundet er fanget i, og i så fald hvornår? Svaret på dette spørgsmål vil have indflydelse ikke blot på den vej, Rusland vil tage, men også på den globale udvikling.

Rusland – et blændværk

Rusland er mester i at skabe vrangforestillinger om sig selv. Den mest spektakulære var sovjetologiens sammenbrud, da den helt op til det øjeblik, hvor landet begyndte at falde fra hinanden, fastholdt, at Sovjetunionen var urokkelig og klippefast. Efter Sovjetunionens kollaps har Ruslandseksperter i både Rusland og i Vesten i det store hele holdt fast i denne form for myteskabende adfærd.

Den populære fortælling om Rusland er den dag i dag problematisk. For det første er der en udbredt Putindyrkelse i både den akademiske og journalistiske diskurs. Jeg tænker her på mange iagttageres forsøg på at identificere Rusland med Putin, hvor igennem de påtager sig rollen som hans psykiater og forsøger at trænge ind i hovedet på ham og fortælle deres publikum om hans inderste tanker og

Dr. Lilia Shevtsova, er Associate Fellow ved Russia and Eurasia Program ved Chatham House.

mest hemmelige planer. Putindyrkelsen smigrer uden tvivl den russiske leders ego og giver ham mulighed for at betragte resten af verden med foragt. Men hjælper det os til at forstå Kremles politik, hvad der ligger til grund for det russiske styres modstandskraft eller de forskellige strømninger i det russiske samfund?

Ironisk nok har Putins psykoanalytikere igen og igen taget fejl i deres forudsigelser om Putins handlinger og deres udlægning af hans motiver. Det har dog ikke fået dem til at skifte plade. Putin er således 'den mest magtfulde leder i verden', 'Putin forstår verden', 'en fantastisk skikkelse'. Det er bare nogle få citater fra Vestens fortælling om Putin. En sådan beundring af den russiske leder er foruroligende. Hvordan kan det være, at 'den mest magtfulde leder' vil tillade, at hans land bliver underkastet sanktioner og sat ud på sidelinjen?

Hvorfor er Vesten så fascineret af Kremles magt? Afspejler det en egen frustration over det liberale demokrati, eller er det bevis for, at man stiller sig tilfreds med enkle svar på svære spørgsmål? Hvad grunden end er, så fordrejer det Vestens opfattelse af situationen i Rusland.

Her er nogle få eksempler mere på udbredte fejlantagelser om Rusland:

'Rusland ønsker en konfrontation med Vesten'. Kremles retorik er rettet mod den indenrigspolitiske scene for at skabe et billede af Rusland som et land omgivet af fjender: Der er ikke andre måder, hvorpå man kan sam-

le russerne om fædrelandets fane, end ved at kalde på den militære patriotisme. Når det gælder forholdet til udlandet, var Vladimir Putin dog indtil for nylig usædvanligt forsonende i sit forsøg på at undgå yderligere fjendtlighed mellem Rusland og Vesten.

Det betyder selvfølgelig ikke, at Kreml har trukket i land; det betyder, at Kreml har ønsket at genoptage en (for Moskva) positiv dialog med Vesten uden at tabe ansigt. Desuden indser Kreml udmærket, at en dialog med Vesten i højere grad vil tillade det russiske styre at overleve end en faktisk, og ikke fingeret, konfrontation.

Kreml bliver derudover nødt til at tage hensyn til ændringer i den offentlige stemning. Ruslands udenrigspolitik er ved at miste et af sine stærkeste instrumenter: den antivestlige mobilisering. I en opinionsundersøgelse i maj 2018 svarede 39 pct. af de adspurgte, at Putin skulle prioritere at forbedre levestandarden, mens kun fem pct. sagde, at han skulle styrke Ruslands position i verden og forsvare det mod dets fjender, og kun to pct. anså sikkerhedsspørgsmål for at være præsidentens vigtigste opgave.

Og endnu en påstand, der støttes af både russiske og vestlige kommentatorer: 'Ruslands status som stormagt er central for Ruslands identitet.' Det er helt rigtigt, at det ville være mærkeligt for russere at betragte deres land som

Nu hvor Ukraine har forladt den euroasiatiske skude, og Hviderusland, Kasakhstan og Usbekistan søger et tættere forhold til Vesten og forfølger en særlig dagsorden i forhold til Kina, har det euroasiatiske projekt mistet momentum.

en stat som alle andre. Landet er dog i dag splittet i dette spørgsmål: 42 pct. af russerne siger, at de gerne ville se Rusland som en stormagt, der er frygtet af andre lande; 56 pct. ønsker at se Rusland som en stormagt, der kan sikre befolkningens velfærd, og de mener ikke, at Rusland bør være et af de mest magtfulde lande i verden. Det udgør

Mens Kina ønsker at bygge bro til Europa, ønsker Putins Kreml at skubbe Rusland i den anden retning, hvilket gør hele spørgsmålet om tilknytning til et begrebsmæssigt rod.

en ny opfattelse blandt russere af begrebet stormagtsstatus og giver anledning til en ny opfattelse af Rusland.

Der er et par andre myter, der holder stand. Kommentatorer bliver ved med at diskutere Rusland som centrum for den Store Euroasiatiske Verden. Geopolitik og ikke mindst det euroasiatiske projekt har været en udvej for analytikere, der ikke har vidst, hvad de ellers skulle sige om udviklingstendenser i Rusland. Men nu hvor Ukraine har forladt den euroasiatiske skude, og Hviderusland, Kasakhstan og Usbekistan søger et tættere forhold til Vesten og forfølger en særlig dagsorden i forhold til Kina, har det euroasiatiske projekt mistet momentum.

En anden udbredt tanke blandt dem, der forsøger at udpege et nyt globalt projekt for Rusland, er idéen om en kinesisk-russisk alliance. 'Efter at være blevet afvist af Vesten har Rusland vendt sig mod Asien og fundet en ledende samarbejdspartner i Kina' – sådan lyder de nye toner fra russiske pro-Kreml analytikere, og

vestlige iagttagere er blevet forført af deres klang. Samtidig må alle forsøge på 'at knytte' Rusland til Kinas ambitiøse projekt 'Den nye Silkevej' (nu kaldet 'Et bælte, en vej') ses som endnu en gang fupmageri.

Der kan måske nok være tale om en 'tilknytning', men det bliver kun i den grad, det kan hjælpe Kina til at udvikle en infrastruktur, der kan forbinde det med Europa. Er Rusland indstillet på at fungere som en bro for Kina? Næppe!

Mens Kina ønsker at bygge bro til Europa, ønsker Putins Kreml at skubbe Rusland i den anden retning, hvilket gør hele spørgsmålet om tilknytning til et begrebsmæssigt rod. Desuden, hvorfor skulle Kina gøre sig nogen ulejlighed med at pleje en svinende stormagts forfængelighed?

Ekspertene har endnu ikke forstået den sammensatte farveskala i det russiske landskabsmaleri. Både de, der søger konfrontation, og mere opportunistiske stemmer beskriver kun brudstykker af den russiske virkelighed.

De misforståelser, der uvægerligt må opstå ud af disse fragmentariske betragtninger, er ikke alene med til at underminere Vestens politik over for Rusland. De er også med til at forvirre Kreml med hensyn til Vestens intentioner. Udviklingen i de sidste ti år viser, at Kremles handlinger på den internationale scene ikke kun har været motiveret af indenrigspolitiske spørgsmål, men også af Kremles opfattelse af, hvordan Vesten ser Rusland og præsident Putin.

Grundlæggende udfordringer

Som en mester i forstillelse er det russiske styre blevet fanget i en række samfundsudfordringer, det ikke har noget svar på.

Den første udfordring er mangelen på en samlende idé. Den russiske stat har historisk været legitimeret ikke af en 'interesse' men af en 'idé', som ses som en afspejling af et historisk imperativ. Den ide om et historisk imperativ har fungeret som en erstatning for nationen som begreb og som den samlende kraft i staten. I dag kan hverken integration med Europa eller det euroasiatiske projekt, forsvaret af fædrelandet eller stormagtsstatus bruges effektivt som det russiske imperativ. I 2014 førte militaristisk patriotisme og fjendebilleder i flere år til national samling omkring fædrelandets fane. I dag er det russiske samfund og den russiske elite ikke indstillet på dette offer.

Folket ønsker ikke at leve i en belejret fæstning, hvilket er meget problematisk for Kreml. I 2018 svarede 56 pct. af de adspurgte i en undersøgelse, at Rusland burde styrke dets relationer til Vesten (21 pct. talte for at øge Ruslands afstand til Vesten).

Den anden udfordring vil være at gøre op med den overlevelsesmekanisme, der kunne kaldes 'triaden'. Denne overlevelsesmodel har omfattet tilsyneladende uforenelige politikker: inddæmning af Vesten, den russiske elites personlige integration i Vesten og Kremles udnyttelse af Vestens ressourcer. To af triadens politikker – inddæmning af Vesten og udnyttelse af dens ressourcer – blev finpudset



I stedet for at indføre vestlige normer i Rusland udnyttede den russiske elite Vestens åbenhed til at forfølge egne kapitalinteresser samtidig med, at Rusland blev lukket for indflydelsen fra liberale værdier.

under både zar- og sovjetstyret. To moderniseringsbølger i Rusland under henholdsvis Peter den Store og Stalin blev opnået gennem vestlig teknologi og intellektuel påvirkning.

Den russiske elites personlige integration i Vesten (bankkonti og pengeoverførsler, køb af fast ejendom i vestlige lande m.m.) begyndte efter Sovjetunionens sammenbrud og viste, hvordan russerne kunne udnytte globaliseringen: I stedet for at indføre vestlige normer i Rusland udnyttede den russiske elite Vestens åbenhed til at forfølge egne kapitalinteresser samtidig med, at Rusland blev lukket for indflydelsen fra liberale værdier. Det ironiske ved dette er, at det ikke lykkedes de liberale demokratier at hjælpe Rusland til forandring men til at bevare en konstruktion, der er fremmed over for vestlige værdier.

Ruslands annektering af Krim og krigen med Ukraine i 2014, der førte til Vestens sanktioner som svar, blev Triadens endeligt. Præsident Putin havde næppe forventet dette, idet han tilsyneladende havde håbet, at Vesten ville bære over med Ukraine ligesom den havde båret over med krigen med Georgien.

Den tredje udfordring, som Rusland står overfor, er oprustningens blindgyde. Det russiske styre har i årevis grundlæggende bygget på et krigs-



FOTO: Præsidentens Presse- og Informationskontor

Vladimir Putin med udenrigsminister Sergei Lavrov (tv.) og forsvarsminister Sergei Shoigu (th).

paradigme. Rusland gik fra det ene krigsprojekt til det andet, og krig har sammen med en militaristisk konsolidering altid været et nøgleparameter for Ruslands eksistens.

Sovjetunionens sammenbrud satte ikke en stopper for dette militaristiske paradigme. Den russiske politiske klasse har ikke været i stand til at finde en anden idé at samle nationen om og er vendt tilbage til stormagtsdrømme og militarisme. Men på grund af de økonomiske forhold og begrænsninger har Kreml ikke råd til at deltage i et våbenkapløb. Den russiske ledelse er klar over, at Ruslands militærbudget på 46 mia. dollar ikke kan konkurrere med USA, der kan bruge 700 mia.

Rusland er derfor endt i en vanskelig situation: Det er ikke i stand til at fortsætte en reel militær konkurrence med dets ærkerival, men det kan på den anden side heller ikke komme ud af sin brug af krig som handlingsmodel. Dette fører reelt set til, at der fra Kremls side forsøges kompenseres for den begrænsede hårde magt ved enten at optrappe atomvåbenretorikken eller (og) søge efter hybride konfrontationsmekanismer (cyberangreb og misinformationskrig, indblanding i de vestlige samfunds interne anliggender).

Den fjerde og sidste udfordring, som Rusland står overfor, er præsident Putin selv. Rusland er nået til et punkt, hvor den siddende magt er be-

gyndt at underminere styret. Ikke alene kan Putins lederskab ikke sik-

re stabilitet i Rusland, det kan heller ikke garantere elitens interesser. Ved at have bragt Rusland i en situation, hvor det er i permanent konfrontation med Vesten, og have gjort recession til russisk dagligdag kan Putin ikke længere ændre dette, uden at det fremstår som et nederlag, hvilket hans omdømme ikke kan bære.

Men manglen på en gnidningsløs overgang til en ny leder og den eksisterende Kremlledelses stædige ønske om at forsvare sin magt har ført til et politisk morads: Putin kan ikke gå selv, og samtidig er der ikke noget politisk alternativ, der kan udfordre ham.

Kremls dagsorden

Kremls vigtigste mål er at gøre Rusland i stand til at overleve en lang recession og bevare kontrollen over befolkningen. Kreml har bevidst valgt en strategi for afmodernisering og dermed sat tidligere forsøg på at modernisere Rusland i bero. Dette skift var ventet: Enhver forandring kunne bringe samfundet til fald som dominobrikker.

Over for befolkningen har den regerende elite i stedet for mobilisering, der kræver at man har en samlende idé, valgt at eksperimentere med demobilisering, det vil sige en svækkelse af horisontale netværk, der samler folk om bestemte mål. Et atomiseret og desorienteret samfund præget af gensidig mistro og voldelighed er et sam-



Råddenskab, nedværdigelse og darwinistiske impulser er ved at blive en russisk livsstil.

fund, der er nemt at manipulere. Råddenskab, nedværdigelse og darwinisti-

ske impulser er ved at blive en russisk livsstil.

Den russiske økonomi er begyndt at stagnere. Manglen på en retsstat og et uafhængigt retssystem gør det umuligt at etablere et konstruktivt investeringsklima og reel økonomisk vækst. Selv de høje oliepriser (omkring 80 dollar per tønde) kan ikke genstarte den økonomiske motor. Økonomien vil dog på grund af et arkaisk økonomisk system og dets voksende isolation fra moderne økonomiske strømninger kunne overleve i lang tid uden at gå i opløsning.

Den økonomiske recession får levestandarden til at falde. 12 pct. af den russiske befolkning lever i ekstrem fattigdom. I 2019 vil der ifølge det russiske handelskammer være over 20 mio. mennesker, der lever under fattigdomsgrænsen. Faldet i levestandard sker samtidig med en yderligere voksende social ulighed. For eksempel: månedslønnen for medlemmer af bestyrelsen i olieselskabet Rosneft er 4,3 mio. dollar, gennemsnitslønnen i Rusland ligger på 425 dollar. 46 pct. af Ruslands formuer er ejet af omkring 10 pct. af befolkningen – det danner grobund for en social eksplosion.

Ruslands udenrigspolitik har altid tjent en indenrigspolitisk dagsorden ved at fjerne opmærksomheden fra interne ulykker og problemer og sikre eksterne ressourcer. Kreml har med succes forfulgt en eksemplarisk postmoderne politik, der omfatter ufor-

enelige størrelser, og som skal opbløde de iboende modsætninger mellem principper og normer, mellem krig og fred, mellem rigtigt og forkert, mellem virkelighed og efterligning, mellem allieret og fjende og mellem love og lovløshed. Staten kan som urostifter nemt starte en kamp for fred. Meget putinsk og postmoderne!

Kreml har under præsident Putin opnået nogle få taktiske sejre, der har ført Rusland tilbage på den globale arena som den ledende fredsforstyrrer, der har indflydelse på den globale sikkerhedsdagsorden, og i nogle vestlige lande som en faktor i indenrigspolitiske magtkampe (et af Kremles succesfulde tiltag har været at redde den syriske diktator Assad og tvinge Vesten til at acceptere ham som en nødvendighed – i det mindste indtil videre).

Kremles taktiske sejre vil dog blive til strategiske katastrofer. For eksempel har Kremles måde at hævde sig på den globale scene hjulpet til at samle Vesten til at indføre sanktioner; det har revitaliseret NATO; det har øget Vestens befolkningers mistro til Rusland og samlet den amerikanske elite i en antirussisk bevægelse. De russiske satellitstater er utrygge og prøver at undgå at komme alt for tæt på Moskvas favntag. Men mest katastrofalt er det, at Moskva på denne måde selv har været med til at svække sin overlevelsesmodel, der skulle sikre udnyttelse af vestlige ressourcer.

I dag står Kreml over for en svær opgave: Det forsøger at retablere status quo fra før Krimkrisen for at kunne vende tilbage til sit tidligere overlevelsesmønster, men det ønsker, at det skal

ske på dets egne betingelser. Det er blevet en enorm udfordring. Kremles gamle princip, hvor man optrappede spændte situationer for så at nedtrappe og tvinge det 'samlede Vesten' til at acceptere ens krav, virker ikke længere. Kompromiser med Vesten dur heller ikke: Enhver forhandling og aftale kræver, at Kreml giver noget igen, og her er man ikke parat til at give indrømmelser.

Fra 2016 til først i 2018 har Kreml tyet til en 'vent og se'-position i forventning om, at Vesten i sidste ende ville give sig lidt, og forsøgt ikke at provokere Vesten unødigt. Som Skripalsagen viste, er det for Kreml blevet svært at finde den rette balance mellem handlekraft og dialog. Udviklingen i efteråret 2018 viser, at det ikke er lykkes Moskva at nedbryde Vestens fælles sanktionspolitik. Ydermere er støtten til Putins udenrigspolitik svækket på hjemmefronten: i 2016 støttede 22 pct. af de adspurgte den, i 2018 kun 16 pct.

Kreml har dog stadig muligheder at spille på. Den tyske kansler Angela Merkels gradvise tilbagetrækning, den franske præsident Emmanuel Macron, der er ved at miste opbakning, Brexit, Trump, der svækker det transatlantiske fællesskab, 'trojanske heste' som Ungarn, der svækker EU's sammenhængskraft – det giver alt sammen Putin et vist spillerum. Hvilket betyder, at han spiller med musklerne ved at teste de nye hypersoniske missiler 'Avangard' i årets sidste dage.

Det hypersoniske missilsystem viser Kremles forsøg på at anvende militærafpresning til at tvinge Vesten til at acceptere Ruslands forståelse af de globale regler.

Interregnum: En tid uden for tiden

Den franske adelsmand Astolphe-Louis-Léonor, Marquis de Custine, skrev i sin beskrivelse af sin oplevelse af Rusland i 1839: *“Peter den Store har gjort sit folk til en hær af tavse soldater ... Det russiske kejserdømme er ensbetydende med kadaverdisciplin, med en stat under belejring, der skal opfattes som et samfunds normaltilstand.”*

I det 21. århundrede har Vladimir Putin forsøgt at omdanne Rusland til et land som det, de Custine beskrev i det 19. århundrede. Det stiller os ikke alene over for en politisk og historisk afvigelse

middelalderligt paradigme og indånde det 21. århundredes vinde.

Det russiske styre vil dog selv med svækket modstandskraft evne at holde videre. Der er adskillige ‘stabilitetsfaktorer’, der holder det oven vande.

For det første må man holde sig for øje, at selv blandt Putins kritikere frygter man et nyt ‘1991’, det vil sige at staten går i opløsning, hvis centralmagten bryder sammen. Der er også usikkerhed med hensyn til, hvorvidt Rusland som en samling af forskellige ‘befolkningsbrikker’ (se bare på Tjetjenien) kan holdes samlet under et demokratisk styre.

Kreml kan ikke håndtere den eksisterende korrupsion eller den regerende klasses særinteresser og gennemgående straffrihed. Den sociale uretfærdighed er blevet en stærk eksplosiv faktor.

se men viser også, hvordan Rusland er løbet tør for incitamenter og derfor må ty til fortiden for at overleve.

Styret er trådt ind i en ny cyklus i kampen for sit liv. Det har forkastet at efterligne vestlige institutioner og samarbejde med Vesten og står nu igen frem som Vestens antitese og som undertrykker af individualismen, der har været den centrale fremskridtsdrivkraft i det 21. århundrede. Det ligner et forsøg på at stoppe tiden. Krigene mod Georgien og Ukraine, konfrontationer mellem Rusland og Vesten (og det selvom det så skulle af-tage en smule) og Kremles tilbagevenden til en militærpatriotisk mobilisering er ikke andet end tegn på styrets manglende evne til at komme ud af et

For det andet er liberalisme som modernistisk ideologi blevet diskrediteret i Rusland både på grund af det liberale demokratis stagnation og Vestens deltagelse

i korrupte aftaler og overenskomster med det russiske og det internationale kleptokrati og på grund af den rolle, som russiske såkaldte liberale i Putins inderkreds har spillet i den autokratiske magtstruktur.

Således har liberale russiske kræfter i regeringen spillet en større rolle i at bevare den russiske personbårne magt end de såkaldte siloviki – repræsentanter for sikkerhedstjenesterne – der med deres ragen til sig og indbyrdes magtkampe kun har været med til at diskreditere og svække styret.

For det tredje synes transformasjon af de postkommunistiske regimer at være langt mere kompliceret (som tilfældet med Ukraine viser) end bare det at gå væk fra kommunismen – ho-

vedsageligt på grund af sammenblandingen af magt og ejendomsret, der efterfølgende er blevet legitimeret af et korrupt retsvæsen. I Ruslands tilfælde bør dertil lægges den svære transformation af en atom- og stormagt.

For det fjerde må man overveje, om russisk demokrati er en mulighed uden Vestens normative anvisninger (fx i Europarådet), som samtidig indebærer, at Rusland må gå med til at afgive suverænitet? Det vil for den russiske opposition være selvmord at gå med til dette.

Når det er sagt, skal også de faktorer, der svækker Ruslands stabilitet, nævnes. Kreml kan ikke håndtere den eksisterende korruption eller den regerende klasses særinteresser og gennemgående straffrihed. Den sociale uretfærdighed er blevet en stærk eksplosiv faktor. Elitens loyalitet over for Putin personligt og hans ledelsesmagt kan også komme til at vakle, hvis først denne magt ikke længere kan garantere dem deres tidligere sikkerhed og formue.

Derudover ser vi følgerne af 'loven om utilsigtede konsekvenser'. De kræfter, der har hjulpet til at stabilisere styret tidligere, er begyndt at svække det og skaber dermed en situation, hvor der er lagt låg på en boblende gryde. Ved at skabe et politisk Sahara og ikke give befolkningen mulighed for at komme til orde, skubber den folk ud i gaderne. Ved at afvise forandring oppefra giver Kreml kun plads til én form for forandring – gennem revolution.

Der er tegn på, at Ruslands vej ud af den postsovjetske reinkarnation af et personbåret styre vil blive svær og

smertefuld. I øjeblikket er Kreml låst fast og kan ikke længere komme ud af slædesporet – det kan ikke andet end fortsætte sin inddæmningspolitik over for Vesten, da det ikke har nogen anden fælles national ideologi, der ville kunne retfærdiggøre dets greb om magten.

Kreml kan ikke længere bevare sin magt uden et vist mål af tvang: liberalisering ville indebære, at styret mister magt og påtager sig et ansvar for fortidens synder. Samtidig forstår Kreml, at hverken eliten eller befolkningen har lyst til en ny kold krig eller andre konfrontationer. Ledelsen må også forstå, at undertrykkelse i en situation med voksende social utilfredshed kan give bagslag.

Fremtiden?

Det er ikke det eneste, Rusland har at slås med. En anden ting er, at på den ene side kan det personbårne styre ikke imødekomme moderne tiders udfordringer, på den anden kan det ikke reformeres ovenfra – der er ikke nogen reformatorer højt oppe i magtsystemet, kun 'stabilisatorer' og 'medløbere'. Desuden kan enhver reform, som det sås med Gorbatsjovs perestrojka, udløse ikke bare en opløsning af den 'vertikale' magt og ustabilitet, men også true statens sammenhængskraft.

Man kan spørge sig selv: hvordan så med Vladimir Putins popularitet? Den er begyndt at falde. I november 2017 sagde 59 pct. af de adspurgte, at de havde tillid til Putin. I september 2018 var det tal kun 39 pct. I november 2018 sagde 83 pct. af de adspurgte, at Putin 'var ansvarlig for alle Rus-

Socialt og politisk pres kan faktisk ende med at være den eneste måde at tvinge nøgleaktører i en forældet verdensorden til at holde op med at blokere for forsøg på at opbygge nye regler og genopbygge styret.

lands problemer' (kun 6 pct. sagde at Putin handlede 'rigtigt'). 27 pct. af de adspurgte havde tillid til regeringen, 23 pct. til Dumaen. Disse udmeldinger synes ikke at afspejle en massiv støtte til magthaverne. Selv de der siger, at de stadig bifalder præsidentens handlinger, gør det ofte ud af gammel vane og en frygt for, at lederens fald vil føre til statens kollaps.

Parallelt med dette siger 83 pct. af russerne, at de ønsker forandringer. Tilsyneladende vil Rusland ikke længere være i stand til at undgå social og politisk uro. Kaos truer endnu en gang Rusland. Som Fukuyama skrev: *"nogle gange er vold den eneste måde at fordrive dybt rodfæstede aktører, der blokerer for institutionel forandring."* Russiske iagttagere udelukker heller ikke muligheden for en borgerkrig eller revolution. Socialt og politisk pres kan faktisk ende med at være den eneste måde at tvinge nøgleaktører i en forældet verdensorden til at holde op med at blokere for forsøg på at opbygge nye regler og genopbygge styret således, at det kan åbne sig for nye interesser. Man kan med rette frygte denne vej også. Rusland har en katastrofal tradition for vold, der ender med et nyt enmandsvælde, som ofte viser sig mere ondskabsfuldt og

undertrykkende end det sidste. Det kan dog i sidste ende blive den eneste udvej.

Vil nogle af pragmatikerne fra den gamle elite og oppositionen kunne finde en løsning, før vrede og kaos for alvor bryder ud? Det er stadig uklart, om pragmatikerne reelt vil kunne blive del af en transformationsproces, eller om de vil arbejde for at holde Rusland i dets aktuelle dødvande til den bitre ende – de har været dybt involveret i styrets overlevelsesprojekt indtil videre. Og det er også uklart, hvad der skal til for at samle den opposition, der er imod styret. Men den nuværende tilstand er bedragerisk. Stormen nærmer sig, og den vil kunne fremskynde styrets undergang.

Det russiske statsstyres endelige skæbne vil få umådelig store konsekvenser for verdensordenen og alle dens forskellige dimensioner: europæisk sikkerhed, atomvåbensikkerhed, internationale institutioner og deres ageren, energisikkerhed, stabilitet i Ruslands nabolande, hvilke veje globale aktører som fx Kina vil vælge og endelig folkestemningen i liberale demokratier, og hvordan de anskuer deres fremtid og verdens i det hele taget.

Sandhedens time for Rusland kan vitterlig komme til at lukke et kapitel i verdenshistorien og åbne et nyt.

(Oversat af Lotte Jansen)

○ ○ ○

Ruslands økonomi under sanktioner

Af **Natalia Orlova** (interviewet af Udenrigs)

Siden Rusland i 2014 annekterede Krim og gav sin militære og politiske støtte til separatisterne i Østukraine, har Rusland været underlagt økonomiske sanktioner fra henholdsvis USA og EU. I august 2018 vedtog USA's kongres et nyt sæt sanktioner, og EU forlængede sine sanktioner mod Rusland i juli 2018. I 2015 advarede Den Internationale Valutafond om, at Rusland ville være i recession, da økonomien var skrumpet med 2,8 procent. Det var dog ikke kun sanktionerne, der påvirkede Ruslands økonomi men også det store fald i oliepriserne. På det seneste er den russiske økonomi i bedring med en lille vækst på 1,4 pct. af BNI i 2017, og den forventes at vokse endnu mere i 2018. I foråret 2018 lige før det russiske præsidentvalg og VM i fodbold, som blev afholdt i Rusland, opstod en ny politisk og diplomatisk krise mellem

Rusland og Vesten om spørgsmålet om et kemisk våbenangreb i Syrien og forgiftningen af den tidligere spion Skripal og hans datter i den engelske by Salisbury. Disse nye uenigheder har udløst nye sanktioner mod Rusland.

Udenrigs: Du mener, at der er hverken økonomisk krise eller økonomisk vækst i Rusland. Hvorfor?

Natalia Orlova: Ruslands økonomi er meget anderledes end mange af de udviklingsøkonomier, der netop nu lider af kapitalflugt på grund af investorernes bekymring for deres økonomiske modstandsdygtighed i en tid med udsigt til stigende renter.

For det første har Rusland siden år 2000 – og i særdeleshed siden 2008 – ført en meget disciplineret pengepolitik. I 2014 (da olieprisen faldt drastisk, og man indførte internationale økonomiske sanktioner mod Rusland) lod

Natalia Orlova er professor og forskningschef ved den russiske Alfa-Bank. Interviewets formål er at kaste lys over hovedproblemstillingerne i den russiske økonomi i præsident Putins fjerde præsidentperiode. I dag er de fleste af de større russiske banker i vid udstrækning regeringsstyret gennem direkte eller indirekte statsejerskab. Alfa-Bank er imidlertid den førende private bank i den russiske banksektor. Natalia Orlova er medlem af Det Rådgivende Råd for Pengepolitik under præsident Putin. I 2010 blev hun udnævnt til et professorat ved Higher School of Economics i Moskva.

man rublen flyde med det internationale valutamarked for at beskytte den russiske centralbanks valutaeserver og for at modvirke inflation. For det andet har man siden 2012 praktiseret mådehold i forhold til de offentlige budgetter. Rusland har en statsgæld på kun 13 pct. af BNP, hvilket efter internationale standarder er ekstraordinært lavt. Vi har i Rusland en virksomhedsgæld (intern og ekstern), på omkring 60 pct. af BNP, og en russisk privatgæld på kun 14 pct. af BNP. Den russiske økonomi er med andre ord ikke overbelånt.

Normalt ville disse faktorer tiltrække interesse og investeringsvilighed fra udenlandske investorer. Denne tendens synes imidlertid at udeblive. Vi ser derimod, at det russiske kapitalmarked lider – i lighed med det tyrkiske og det argentinske. Mit gæt er, at det skyldes, at de russiske politikere har forpasset muligheden for at præsentere en overbevisende vækstplan for Rusland. Investorer ser efter lande med en lys fremtidsudsigt, lande der siger, 'her er en plan for, hvordan vi kan videreudvikle vores eksportsektor, hvordan vi i højere grad kan blive selvforsynende, eller hvordan vi når et helt tredje mål.' Grundlæggende skal planen give et svar på, hvordan landet planlægger at levere vækst.

I Rusland er hovedfokus i den økonomiske diskussion budgetstyring og udgiftspolitik. Det er positivt, at der de seneste år har været fokus på at forbedre skatteinddrivelsen, men for virksomhederne har dette de facto resulteret i et markant voksende skat-

tetryk, som har stækket deres vækstmuligheder. Dertil skal man lægge, at sanktionerne naturligvis mindsker lysten i den russiske befolkning til at investere lokalt. Min pointe er dog, at selv før indførelsen af sanktionerne var investorerne varsomme med hensyn til det russiske finansielle marked – ikke fordi Ruslands politik har slået fejl på samme måde som i en række udviklingsøkonomier, men fordi vækstfortællingen var utilstrækkelig med en årlig vækst i BNP på under to pct. siden 2013.

Udenrigs: Staten spiller en stadig større rolle i Ruslands økonomi. I stigende grad er det statsejede eller statslige virksomheder, der skal øge vækst og investering i den private sektor. Hvor stor er statens andel af det private marked?

Natalia Orlova: Statens tilstedeværelse og betydning på markedet er ofte vanskelig at måle. Der er forskellige måder at anslå betydningen, eksempelvis kan man se på statens investeringsniveau målt i forhold til BNP. Det tal er omtrent 35 pct. af BNP for Rusland, hvilket er relativt lidt. Omvendt er det velkendt, at markedet er skævvredet – ikke af store statslige udskrivninger, men på grund af et strukturelt problem med statsejede virksomheder. Betydningen deraf er meget vanskelig at estimere, fordi resultatet vil afhænge af den anvendte regnemetode. Man kan eksempelvis sammenregne værdien af statens aktier i virksomheder på det finansielle marked. Det giver dog ikke nødvendigvis et retvisende billede af statens betydning for marke-

det. Personligt undersøger jeg ikke de generelle men mere snævre, sektor-specifikke indikatorer for at vurdere omfanget af statens indblanding i den private sektor i Rusland. For eksempel har investeringer i tre regioner, nemlig Moskva, Vladivostok og det sydlige Rusland (red. Krim), udgjort et sted mellem 80 og 90 pct. af væksten i investeringerne sidste år, og ud af disse er hovedparten gået til investeringer i statsfinansierede projekter. Det er en ganske høj andel. Man kan også se på banksektoren. Andelen af statslige banker udgjorde for bare ti år siden omkring 50 pct. af den finansielle sektor, men nu er andelen vokset til mellem 60 pct. og 70 pct. Det er på sin vis paradoksalt, at selvom visse sanktioner har været målrettet de statslige banker, er det netop dem, der har klareret sig på trods af det ugunstige erhvervs klima. Dette er blot to eksempler, men de illustrerer en generel pointe.

Udenrigs: Men er det ikke en tilbagevendende mod planøkonomi? Man har enorme investeringsprojekter betalt af staten, og staten ejer en betragtelig del af nøglevirksomhederne i centrale sektorer?

Natalia Orlova: Efter Sovjetunionens sammenbrud valgte de tidligere planøkonomier forskellige veje. Ruslands vej blev en abrupt økonomisk transition med hurtige og meget dramatiske ændringer af økonomien. Kina tog en anden vej med en blødere overgang. Når man ser tilbage på erfaringerne fra de seneste 25 år, mener en del russiske myndigheds personer og

politikere, at den kinesiske måde at håndtere den økonomiske transformation var mere hensigtsmæssig. Kina har oplevet et par årtier med meget høj økonomisk vækst. Hvad der især har adskilt Kina og Rusland i de forgangne årtier er, at Kina er blevet en økonomi, der udgøres af store virksomheder og store banker, mens det russiske erhvervsliv i højere grad er disintegreret og fragmenteret. Mange russiske politikere ser sig nu kaldet til at følge det kinesiske eksempel ved at favorisere fremkomsten af store, stats-ejede virksomheder. Det var altså ikke den oprindelige hensigt at genindføre sovjetisk økonomi ad bagdøren, selv om virksomhederne i realiteten ofte baserer sig helt eller delvist på statseje. Man har haft den opfattelse, at store, statsstøttede virksomheder har bedre adgang til og mulighed for at etablere sig på nye markeder. Men dette er baseret på en fejldiagnose, nemlig at årsagen til, at de russiske virksomheder ikke havde held til at etablere sig på de globale markeder og sikre vækst, skulle findes i, at de var private. Forklaringen er snarere, at Rusland, modsat Kina, ikke havde en langtidstrategi for sin økonomiske udvikling. Under alle omstændigheder er resultatet, at stats-ejede virksomheder og statsfinansierede projekter spiller en stadig vigtigere rolle i den russiske økonomi.

Udenrigs: Hvad med almindelige russere? Jeg ved, at mange oplevede trange kår op gennem 1990'erne, som var en svær periode i Rusland. Men så oplevede mange opgangstiderne i 00'erne, og siden er økonomien mere

eller mindre stagneret. Mærker folk stagnation – er de utilfredse? Forstår almindelige mennesker Ruslands økonomiske situation, og ved de, hvad man bør gøre ved det? Eller er der stadig en fornemmelse af, at tingene ikke er så slemme, som de kunne være?

Natalia Orlova: Jeg tror, at de fleste mener, at de har det udmærket. Internationale eksperter antager ofte, at det vil fremprovokere protester, når Ruslands vækst går i stå. Man må forstå, at de fleste russere sammenligner nutidens økonomiske situation, deres indkomst i dag og deres forbrugsmuligheder med, hvad de oplevede i 1990'erne. 90'erne var en grim oplevelse for mange russere, og det står stadig frisk i erindringen. Mange mennesker kan huske deres livssituation som markant værre for blot få år siden. Derfor siger majoriteten af russerne, 'det er blot en vækstpause, bare rolig.' Samtidig modvirkes den generelle oplevelse af stagnationen af, at almindelige mennesker føler krisen kradse i mindre omfang end virksomhederne. Dette skyldes vores demografiske udfordring. Den russiske befolkning skrumper, arbejdsstyrken mindskes, og arbejdsløsheden er på kun 4,7 pct. Så selv med en vækst på bare 1-2 pct. kæmper virksomhederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, hvilket medfører, at reallønnen stiger. Lønstigningerne indikerer, at de demografiske udfordringer især går ud over virksomhederne, i mindre grad befolkningen. Faktisk er det nu sådan i Rusland, at man ikke behøver at frygte at blive arbejdsløs, fordi vi er tæt på at have fuld beskæftigelse.

Måske er markedet en anelse sværere i nogle helt specifikke sektorer, men i almindelighed er det ikke et problem, som flertallet er berørt af, og derfor føler folk sig relativt sikre.

I tillæg til den gunstige lønudvikling er der kommet en del lånemuligheder, som ikke fandtes tidligere. Realkreditlån klarer sig bedre end andre bankprodukter, og for et par år siden tillod regeringen folk at investere den såkaldte 'maternity capital' (Læs evt. her: <http://www.pfrf.ru/en/matcap/>) i beboelsesbyggeri, hvilket har medført en stigning i efterspørgslen på huslån.

Udenrigs: Så man kan måske sige, at en del af økonomien går ind i statsejede virksomheder. På den anden side ser vi øget privatisering på individniveau?

Natalia Orlova: Hvis du spørger mig, var russisk økonomi også meget afhængig af staten i årene med omfattende markedsreformer. For eksempel arbejdede en stor del af befolkningen i det offentlige, enten for offentlige virksomheder eller i den offentlige sektor. I øjeblikket er omtrent 25 pct. af arbejdsstyrken, svarende til 19 mio. mennesker, beskæftigede i den offentlige sektor. Sammenlagt med dem, der er beskæftigede i offentligt ejede virksomheder, er det formentlig 30-35 pct. af arbejdsstyrken. Det er en meget høj grad af afhængighed af staten.

Det er værd at nævne, at denne afhængighed delvis skyldes, at Rusland ikke har været i stand til at finde nye måder at integrere sig i verdensøkonomien i løbet af det seneste årti. Den russiske økonomi er fortsat baseret på eksport af råstoffer, og den er relativt

lukket for udenlandske investeringer. Dette er dårligt nyt for udsigten til økonomisk vækst men beskytter samtidig Rusland mod en dyb finansiel krise i relation til de globale markeder. Sanktionerne i 2014 tvang russiske virksomheder og banker til at konsolidere sig, alt imens andre lande vedblev at låne på de globale markeder. Som et resultat heraf blev Rusland betydeligt bedre forberedt på 'the emerging market sell-off.'

For at gå tilbage til dit spørgsmål angående forbrugerne under sanktionerne: mens talrige virksomheder blev underlagt sanktioner, unddrog forbrugerne sig i store træk effekten af sanktionerne. Virksomheder, der solgte forbrugsvarer, var derfor i en relativt gunstig situation.

Udenrigs: Men hvis amerikanske sanktioner er rettet mod den finansielle sektor, vil det så ikke også ramme vital infrastruktur i den russiske økonomi? Jeg mener, når man har opbygget en infrastruktur med et finansielt marked og et finansielt system etc., for dernæst at se sanktionerne nedbryde dem igen og tvinge banker ud på fallittens rand. Er det ikke noget, der svækker tilliden til den russiske økonomi og finansielle sektor?

Natalia Orlova: Det har faktisk den modsatte effekt. Når russiske bankkunder læser om sanktioner i avisen, og de kender til de negative erfaringer, man har gjort sig blandt andet i Iran, indgyder det mindre tillid til den globale økonomi, og man har tendens til at værge sig mod globaliseringen. I et vist omfang fremkalder sanktionerne

en mere indadskuen og selvstændig økonomi, og den naturlige konsekvens bliver, at kunderne stoler mere på statsejede banker og virksomheder end på de private, der er afhængige af globale strømninger og kan rammes af eksempelvis sanktioner. Dette har også været medvirkende til den voksende andel af statsejede enheder de seneste år.

Udenrigs: Jeg har også hørt det argument fremført, at sanktionerne ikke burde ramme Rusland, men i stedet specifikt russere.

Natalia Orlova: Tanken er rigtig, men i Rusland er det meget svært at adskille disse to ting. I mange russeres øjne er sanktionerne rettet mod landet.

Udenrigs: Rusland har netop indført en ny pensionsreform, og regeringen har hævet skatterne. Ser du en ændring i den sociale kontrakt fra præsident Putins første regeringsperiode til nu?

Natalia Orlova: En af grundpillerne i den russiske økonomi har indtil for nyligt været, at staten tog sig af befolkningen. Det var især udtalt i årene 2008-2009 umiddelbart efter den globale krise – og den russiske krise, – hvor staten besluttede at fortsætte indekseringen af pensionsudbetalinger, hvilket i praksis betød stødt voksende pensioner, fx med ca. 30 pct. i årene 2009-2010. Denne beslutning afspejlede præsident Putins ønske om at dele de midler, man akkumulerede fra olieindtægter, med befolkningen. Nu har fokus forrykket sig en smule, og regeringens hovedprioritet er at

fastholde et balanceret budget, hvilket resulterer i faldende sociale goder og ydelser. En af årsagerne til dette skift er demografien, der presser arbejdsløsheden ned, lønningerne op og på mange måder har gjort livet nemmere for forbrugerne. Dertil skal man lægge store udsving i priserne på almindelige forbrugsgoder, som har givet staten incitament til at tage sine økonomiske forholdsregler. Det mest synlige bevis på dette skift i den økonomiske politik er, at privatforbruget i 2015 og 2016 faldt med 15 pct.

Udenrigs: Selvfølgelig er der ekstreme uligheder i Rusland, men der eksisterer også en begrundet forventning til staten om, at den tager vare på sine borgere. Mærker du et skred i denne mentalitet, eller vil den forblive en stærk værdi for russerne?

Natalia Orlova: Jeg mener, at staten stadig forsøger at fastholde billedet af, at den tager sig af befolkningen, dog på en lidt anden måde: hvor man før underholdt folk gennem overførselsindkomster, er det aktuelle sigte med den økonomiske politik at stimulere investering i infrastruktur og derigennem hjælpe befolkningen. Dette er grunden til, at en betydelig del af investeringerne i dag går til opførelse af boligbyggerier, hvilket sænker boligpriserne og leveomkostninger for almindelige russere. Indirekte er det også en måde at reducere ulighed og omfordele velstand fra middelklassen, der hidtil har høstet frugterne af stigende boligpriser, til dele af befolkningen, der er ringere stillet.

Udenrigs: En ting Putin nævnte i sin tale den 1. marts var, at han havde til hensigt at reformere økonomien. Er der udsigt til det?

Natalia Orlova: Præsidentens udmelding tager konkret form i en række regeringsudspil og dekreter, der tilsammen danner rammen om en reform af økonomien. I 2012 udsendte regeringen første gang, hvad man dengang døbte majdekreterne. I 2018 er de blevet opdateret og benævnes nu 'de nye majdekreter.' De nye dekreter er især fokuserede på uddannelse og sundhedsvæsen, som bliver to kerneområder de kommende år. Når man går længere ned i disse fokusområder, opdager man, at de handler om byggebranchen. Med andre ord ligger fokus på at opføre nye skoler og nye hospitaler. Det er gode tiltag, men opmærksomheden på kvaliteten af den sundhed eller undervisning, man leverer, udebliver.

Udenrigs: For indeværende er den russiske økonomi stærkt afhængig af olieindtægter og lider under den lave markedspris på olie og gas. Man har et statsbudget, der baserer sig på en oliepris i omegnen af 50 dollar pr. tønde. Vil det russiske statsbudget være afhængig af olieprisen?

Natalia Orlova: Faktisk er en oliepris på 50 dollar per tønde, som ganske rigtigt er, hvad der skal til for at balancere det russiske statsbudget, en meget lav pris. Denne prissætning afspejler derfor i høj grad en budgetdisciplin fra myndighedernes side. I årene mellem 2010 og 2014 var 'breakeven' olieprisen for det russiske budget tættere på

100-110 dollar. Andelen af det russiske statsbudget, der er udgjort af olieindtægter, er i dag faldet fra 50 pct. til 40 pct. Rusland forsøger at begrænse sin afhængighed af olieindtægter.

Rusland har mange 'start-up' virksomheder, men det er stadig en lille sektor. Hvis du holder dem op imod forbrugsvaresektoren, metalsektoren og byggesektoren – alle vigtige dele af den russiske økonomi – vil du finde, at 'start-ups' udgør mellem 1-2 pct. af BNP. Efter 2014 talte man meget om importsubsidier af landbrugsvarer, men selv denne sektor udgør kun fire procent af den samlede økonomi. Så selvom vi har et meget innovativt og dynamisk 'start-up' miljø, er det ikke stort eller hurtigt voksende nok til grundlæggende at ændre ved BNP-strukturen.

Udenrigs: I Danmark og i Vesten taler vi meget om, at man for at drive forretning i Rusland må have et 'kryjsja' (red.: et 'tag', som man betaler beskyttelsespenge for). Er det stadig sådan?

Natalia Orlova: Hvis man ønsker at drive en lille virksomhed i Rusland, er det meget lettere i dag. Problemet i Rusland er, at man har et relativt stort antal små virksomheder og et stort antal store virksomheder, men man har få af mellemstørrelse. Så snart virksomheden vokser bare en smule, begynder besværlighederne. Men forretningsgangene har ændret sig, og vi er ude over 90'erne. Jeg tror

især, at ideen om kryjsja opstod som konsekvens af, at procedurerne for virksomheder i høj grad var uigenkendskuelige. Det er grunden til, at kryjsja som koncept blev en måde for virksomhederne at sikre eller garantere deres forretning i Rusland. Det er i nogen grad sammenligneligt med de 'forsikringer', man betaler i visse udviklingslande. I Rusland er kryjsja din forsikring, dvs. en måde at sikre dig mod usikkerhederne. Det var i alt fald den måde, mange virksomheder forstod det. Det var ganske enkelt en måde at undgå de usikkerheder, der er forbundet med at drive virksomhed i Rusland, til forskel for eksempelvis forretning inden for EU, hvor procedurerne er klare. Det var naturligvis også en måde at sikre sin virksomhed mod for meget konkurrence.

Det er vigtigt at forstå, at vi i Rusland ikke har en rodfæstet tradition for at drive privat virksomhed. Selv i dag arbejder 25 pct. af russerne, svarende til 18 mio. mennesker, for staten. Dertil kommer antallet, der er beskæftiget i statslige virksomheder, hvilket formentlig når op omkring 30-35 pct. af arbejdsstyrken. Vi har desuden 40 mio. pensionister ud af en befolkning på 140 mio., så i omegnen af 30 pct. af den russiske befolkning er direkte afhængig af staten. Mange mennesker betragter derfor staten som hovedkilden til en fast indkomst.

○ ○ ○

Hvilket europæisk land har siden 1998 haft størst vækst?

Debat mellem **Flemming Rose** og **Søren Liborius**

Den 15. oktober skrev Flemming Rose et indlæg i *Berlingske* med henblik på at udfordre en udbredt opfattelse af, at Rusland står på randen af den økonomiske afgrund. Rose tager udgangspunkt i et interview i *the Economist* med præsident Obama, der kommenterede Ruslands økonomiske situation og demografi tilbage i 2014. Indlægget gav anledning til en del polemik ansporet af en enkelt tvivlsom kildehenvisning, som dog ikke underminerede den centrale pointe – denne polemik er ikke genstand for nærværende udveksling. Hensigten er at få en bedre forståelse af Ruslands aktuelle økonomiske situation.

Her følger først Flemming Roses indlæg i *Berlingske*, derpå en udveksling af kommentarer mellem Søren Liborius og Flemming Rose, skrevet til *Udenrigs*.

Flemming Rose

(Indlæg i *Berlingske* 15. oktober 2018)

Der var fire faktuelle fejl i fire sætninger om Rusland, da Barack Obama blev interviewet i 2014. Det er et godt eksempel på, hvordan vi i Vesten ser på Rusland og understreger, at kvantificerbar tænkning, data og statistik er nøglen til at frigøre sig fra fordomme, hvis man ønsker at forstå verden.

I efteråret 2014 blev USA's præsident Barack Obama i et interview spurgt, hvordan han så på truslen fra Rusland, og hvordan den skulle håndteres. Obama opfordrede til at bevare et vist perspektiv og ikke overdrive. Derpå forklarede han hvorfor: "Rusland producerer ikke noget. Immigranter har ikke travlt med at komme til Moskva for at søge muligheder. Russiske mænds forventede levealder er omkring 60 år, og befolkningen skrumper."

Flemming Rose er forfatter, journalist og nu seniorforsker ved den amerikanske tænketank Cato Institute. Han er tidligere kultur- og udlandsredaktør på Morgenavisen Jyllands-Posten; Søren Liborius er cand.mag. i øststatskundskab, fhv. presse- og informationschef, EU's delegation i Rusland.

1. På det tidspunkt var Rusland efter USA ifølge FN det land i verden, som havde den største indvandring (det passede altså ikke, at immigranter ikke havde travlt med at komme til Moskva).
2. Russiske mænds forventede levealder var 66 år, og selv om det er katastrofalt lavt for et land som Rusland, så var der tale om en stigning på 7-8 år inden for de seneste 20 år, og tendensen ser ud til at fortsætte. (Det var altså forkert, når Obama sagde, at den forventede levealder var 60 år).
3. Rusland er stadig verdens næststørste våbeneksportør inklusive hightech, og som noget nyt er Rusland blevet en supermagt inden for eksport af fødevarer (20 mia. dollars i 2017), Rusland er nr. 1 i verden inden for eksport af atomkraftværker og Ruslands svar på Google, Yandex, har produceret en søgemaskine, der er den fjerde eller femte største i verden (Det stemmer altså ikke, når Obama siger, at Rusland ikke producerer noget, om end proportionerne er nogle andre end for USA's vedkommende).
4. Endelig er den russiske befolkning steget hvert år siden 2008, om end den vil falde i år og de kommende år. (Det var med andre ord forkert, når Obama i 2014 sagde, at den russiske befolkning skrumper.) Udviklingen sættes i relief, hvis man sammenligner Rusland med de baltiske lande samt Øst- og Centraleuropa, hvor der i nogle tilfælde er tale om befolkningsfald på 15 pct. inden for de seneste 20-25 år.

I sit svar gentog Obama forestillinger, som er udbredt i Europa og Nordamerika. De flourer i medierne og i den offentlige debat, men de stemmer ikke med virkeligheden. Når en amerikansk præsident, som man må forvente er blevet briefet før et interview, kan begå fire faktuelle fejl i fire sætninger om Rusland, hvordan forholder det sig mon så med alle os andre?

De seneste årtiers kognitionsforskning har vist, at vi er drevet af en lang række bias, når vi ser på verden og forsøger at forstå den. Vi ser ikke verden, som den er, men som vi forventer, at den skal være. Vi lægger mere vægt på negative nyheder end på positive, og vi har en tilbøjelighed til at tro, at de ting, der først dukker op i vores bevidsthed, når vi skal analysere en begivenhed eller en tendens, forekommer hyppigere og derfor er sand.

Tag et fænomen som tornadoer i USA. De bliver væg-til-væg dækket af medierne, når de rammer. Også i Danmark i øvrigt. Derfor tror et flertal af amerikanere, at tornadoer er en hyppigere dødsårsag end astma, selv om tornadoer om året blot koster omkring 50 amerikanere livet, mens 80 gange så mange, altså 4.000 mennesker, dør af astma.

Påstanden om, at Rusland er en benzinstation forklædt som et land (John McCain), altså at Rusland alene lever af olie og gas, bekræfter vores paratbillede, og det vi normalt hører i medierne. De færreste ved, at den russiske økonomi de seneste fire år er blevet mindre afhængig af indtægter fra olie og gas. I 2014 krævede det russiske statsbudget en oliepris på 98 dollar

pr. tønde for ikke at gå i minus, mens prisen i 2018 er nede på 53 dollar, altså næsten en halvering i forhold til for fire år siden, og med en aktuel oliepris på 81 dollar ser det ud til, at man i år kommer ud med et overskud på 1,5-2 pct. af BNP på statsbudgettet på trods af sanktioner og alvorlige strukturelle problemer i økonomien (korruption, statens dominerende rolle, alt for lave vækstrater og meget andet).

Hvis man abonnerer på en bestemt ideologi og deler verden op i stammer, hvor nogle er venner, og andre er fjender, vil man være tilbøjelig til at lægge mærke til alt det hos ens egen stamme og hos fjenden, der bekræfter ens verdensbillede, mens alt det, der peger i andre retninger, vil blive filtreret fra. Det er i ekstrem grad tilfældet med Rusland. Hvad kan vi gøre for at frigøre os af de fordomme, der hæmmer vores evne til at se verden, som den er? Ifølge den amerikanske kognitionsforsker Steven Pinker bør vi anstrenge os for at tænke kvantitativt, dvs. empirisk, se på data og statistikker, og ikke tro for meget på gode historier og anekdoter.

Statistikker og data gør det imidlertid ikke alene. Kontekst er også vigtig. De samme fakta kan ofte udlægges på forskellig vis. På den ene side kan man med tal i hånden konstatere, at den globale fattigdom i løbet af de seneste 200 år er blevet reduceret fra 90 pct. til blot 10 pct. blandt verdens befolkning. En fantastisk udvikling, der er grund til at glæde sig over. Men man kan også på baggrund af den samme statistik sige, at flere end 700 mio. mennesker på kloden i dag lever i fattigdom. En

situation som giver grund til bekymring. Med udgangspunkt i data og statistikker vil jeg i de næste klummer faktatjekke de påstande af Obama, som jeg citerede ovenfor, og se på andre ting, der udfordrer det gængse billede af Rusland. Det handler ikke om at være for eller imod Putin, om Rusland er en trussel og i hvilket omfang. Nej, det handler om at basere vurderinger og analyser på data, ikke på myter og fordomme.

Eksempel: Vi foretrækker at se Rusland som tilbagestående, brutalt og ineffektivt, for sådan skal et antivistligt og autoritært regime se ud for at stemme med vores forståelse af verden. Der er da også noget om snakken, men det hører med til billedet, at Rusland siden 1998 ifølge the Spectator Index er den økonomi i Europa, der har haft den største vækst i sit bruttonationalprodukt beregnet i forhold til købekraft, nemlig 216 pct. På de næste pladser følger Polen (203 pct.), Irland (201 pct.), Tyrkiet (173 pct.) og Ungarn (141 pct.) Danmark rangerer ikke blandt de øverste 18.

Søren Liborius

“I Rusland er det godt, at det går bedre end i 90’erne. Det ville dog være bedre, hvis det gik godt.”

(replik i Berlingske 23. oktober 2018)
Flemming, jeg skrev en replik primært for at adressere Berlingskes rettelse: *“... Ifølge tilgængelige data fra World Bank og IMF har den russiske vækst i perioden siden 2016 været blandt de største i Europa, men ikke størst ”* og for at påpege, at jeg ikke tilhører dem,

der forventer, endsig ønsker, et Rusland i økonomisk kollaps.

Jeg ville ikke skamride vinklen med The Spectator Index (som jo viste sig at være et russisk fake-news-site), men kunne ikke sidde overhørig påstanden om, at Rusland skulle have været der, hvor væksten havde været 'blandt de største i Europa siden 2016', idet jeg husker, at netop i 2016 var der negativ vækst i Rusland (olieprisfald), mens resten af Europa buldrede derudaf, og væksten i 2017 var klart under Europa/EU-niveau.

Det påviste jeg med bl.a. IMF- og Verdensbank-tal. (Jeg kan huske, vi under en samtale i Moskva sommeren 2016; du var vist på vej til eller fra Valdai, netop drøftede de russiske økonomers dystre varsel om, at stabilitets- og velfærdsfondene ville blive tømt til inden for 12-18 måneder, hvis ikke olieprisen steg. Og kun takket være enorm opbremsning i import og kraftige sociale nedskæringer holdt man skindet på næsen mht. handelsbalance og budgetunderskud.)

I replikken ville jeg også gerne problematisere det mærkværdige forhold, at væksten aftog systematisk i Rusland fra 2011, og faldet accelereredes fra 2012 til 2015. Det på trods af rekordhøje priser på Ruslands vigtigste produkt, olie, med priser på 110-115 dollar i alle årene! Mens Kina og den øvrige verden buldrede derudaf og efterspurgte russiske råvarer, svækkedes den generelle vækst i Rusland for endelig at blive negativ i 2016. Hvordan i alverden kan det forekomme?

Det er i mine øjne den tydeligste illustration af noget rivende galt i

funktionsmåden af økonomien; transmissionsmekanismen til investeringer virker simpelthen ikke. De offentlige anlægsarbejder er rekorddyre på grund af returkommission, korrupsion, ufri konkurrence osv. Eller penge forsvinder blot ud af landet ad lyssky/kriminelle kanaler til personlig berigelse. Det koster i absolutte tal ca. dobbelt så meget at bygge en standardkilometer vej i Rusland som i Danmark.

Jeg anser desværre, at Rusland i dag i stigende grad er blevet et kleptokrati med mafios, snæver fordeling af godbidderne, herunder hvem der skal nyde godt af den protektionisme, som reelt er indholdet i de russiske 'modsanktioner'. Mange russiske landbrugsrestriktioner og importforbud imod EU-lande var i kraft inden Krim- og Østukraine-sanktionsvæsenet begyndte. Systemer med kvote- og priskorridorer i forhold til fx de såkaldte partnere i EAEU, Eurasian Economic Union; i øvrigt den første økonomiske integrationsmekanisme, hvor samhandelsvolumen faldt siden indgåelsen af aftalerne. Ret tankevækkende.

Vi kan godt blive enige om, at Rusland kan sælge atomkraftværker (skyl-des især det relativt simple design og ROSATOM, der som statsvirksomhed og leverandør af Ruslands egen A-kraftværker ikke tillades at gå konkurs som andre kommercielle aktører og kan byde på mere usikre kontrakter). Men frasat våben, som det eneste forædlede industriprodukt, udgør råvarer mindst 80 pct. af russisk eksport. Dermed bliver det interessante jo, om der kan skabes rum for iværksætter

og små-og mellemstore virksomheder. Det forudsætter en helt anden juridisk kultur og erhvervslovgivning. Det er desværre entydigt gået tilbage og resultatet: en stadig større rolle for store statslige virksomheder, som malkes af 'vennerne'.

Er Rusland en supermagt inden for eksport af fødevarer? Nej. Det vil formentlig overraske, men faktisk eksporterer Danmark for mere end Rusland. Danmarks fødevarereksport har højere værdi end Ruslands. Men hverken Danmark eller Rusland er i international top-20. Rusland eksporterer især uforarbejdet hvede og rangerer med sin 20 mia. dollareksport lige efter Danmark, der med vor eksport på ca. 22 mia. (2017-værdi) er rangordnet som verdens 22. største eksportør. Rusland er således nr. 23 jf: <https://www.worldatlas.com/articles/the-american-food-giant-the-largest-exporter-of-food-in-the-world.html> og <https://globalnyt.dk/content/dansk-foedevarereksport-slog-rekord-i-2017>.

Det bringer mig tilbage til mit hovedærinde, nemlig hvorfor Rusland ikke er blandt verdens top-10 eller top-5? Rusland er det eneste område på den nordlige halvkugle, hvor landbrugsproduktion kan skaleres op i stor skala ved at opdyrke nye store arealer eller intensivere eksisterende produktion. Landet har en århundredlang forskningstradition, men det er svært at finde en rigtig landmand med følelse for dyrene og jorden. Man finder derimod masser af 'samlebåndsarbejdere' på landet. Landbruget udvikler sig kun langsomt, mens de østeuropæiske lande har taget stormskridt. Jo,

danske grisebønder har vellykkede investeringer, men på 18 år burde Putin jo have bragt Rusland i top-5.

Nu vi er ved størrelse og handelsforhold. Som jeg skrev i mit indlæg: Tag et gæt: var EU's økonomi i 2017 dobbelt så stor som Ruslands? Fem gange så stor? Eller mere end 11 gange så stor? Ja, mere end 11 gange. I tal er EU's økonomi 18,77 tusinde mia. dollar værd mod Ruslands 1,58 tusind mia. ifølge IMF.

Størrelse er vigtig, fordi Rusland har det bedste marked og den bedste nabo, det kan tænke sig. I EU har man en udviklet, velstående og fredelig økonomi, der efterspørger russiske produkter, og som tilmed er den største investor i Rusland. Derfor er det foruroligende, især for Rusland selv, at Kreml synes at vælge den evindelige konfrontation frem for samarbejde.

Med Ruslands naturressourcer burde landet faktisk have et velstandsniveau på linje med Norge. Rusland og EU er naturlige økonomiske partnere; vi konkurrerer ikke om det samme, vi er hinandens bedste handelspartnere. Hvorimod EU og Kina vil være konkurrenter i næsten alle forhold. Vi konkurrerer om de samme naturressourcer.

Jeg er dog enig med dig, Flemming, i, at Vestens økonomiske system ikke er det eneste saliggørende for alle lande på kloden. Det er også en spændende diskussion.

Flemming Rose

Tak for din grundige forklaring. Jeg har selvfølgelig ikke talt om perioden siden 2016, hvor det står skidt til (det

skrev jeg også i min klumme), selv om vi ikke har oplevet noget sammenbrud for den russiske økonomi som *Economist* og *Time Magazine* forudså tilbage i 2014/15.

Rusland er makroøkonomisk velkonsolideret. Martin Gilman, tidligere IMF-direktør i Rusland, mener, at den russiske regering har ført verdens bedste makroøkonomiske politik i en ekstremt vanskelig situation. Valutareserverne er på niveau med før krisen (460 mia. dollar), overskuddet på statsbudgettet nærmer sig 2-2,5 pct. af BNP (et gigantisk beløb), og statsgælden er omkring 15 pct. af BNP – alt sammen tal der indebærer, at Rusland kan finansiere sin import i 17 måneder, uanset hvad der sker, om så der bliver lukket og slukket for det varme vand alle steder. Handelsbalancen ser i år ud til at blive den bedste i mange år, i nærheden af 120 mia. dollar. Det er den stik modsatte situation af 1991 og 1998.

Igen, det betyder ikke at det går strålende, men det er data, der er nødvendige for at forstå det samlede billede, og hvorfor landet ikke befinder sig på randen af sammenbrud eller oprør. Det er også vigtigt, at Rusland i de forgangne fire år har gjort, hvad man kunne for at blive mindre afhængig af internationale konjunkturer. Det betyder lavere vækst og mindre dynamik, men mindre risiko for de helt store chok. Med Rusland går det aldrig så godt som optimisterne håber, og aldrig så skidt som pessimisterne forudsiger.

Jeg talte om perioden siden 1998. Det rigtigste ville have været at tage 1999, da det var det år, Putin kom til

magten; nogle har kritiseret mig for at tage 1998 som lavpunktet for russisk økonomi, og det er en fair kommentar, men i forhold til hele Putins periode er 1999 altså relevant. I øvrigt interessant at ingen brokker sig, når man tager lavpunktet for det russiske forsvarsbudget som udgangspunkt for en kommentar om, hvor voldsomt det er vokset, mens det i forhold til BNP ser helt anderledes ud, hvis man tager 1992 – altså det nye Ruslands første år, da alt mellem Moskva og Vesten var fryd og gammen, sådan da.

Angående olieprisen, rent seeking, korrupsion, hvidvask og alt andet godt fra havet så er det russisk økonomis akilleshæl, men også her er der sket enkelte forandringer, som jeg nævnte i min klumme. I 2013 balancerede det russiske budget med en oliepris på 114 dollar pr. tønde, i dag er det 53 dollar, for få år siden tegnede olie og gas sig for over 60 pct. af indtægterne i statsbudgettet, i begyndelsen af året var det 40 pct. (nu er det steget igen, fordi olieprisen er så høj).

Det skyldes ikke kun, at man har beskåret budgettet med 50 pct., det hænger også sammen med, at man har fundet andre vækstpunkter i økonomien, fødevarer og kemikalier fx.

Siden indførelsen af sanktioner er kapitalflugten mindsket (godt for Putin, om end den i sidste kvartal af 2018 er steget igen), og rige russere har flyttet flere penge tilbage til Rusland, hvad Putin har forsøgt på i mange år, men aldrig er lykkedes med. Dermed ikke være sagt at sanktioner ikke er berettigede, de har bare også haft nogle utilsigtede effekter, som er

modsat hensigten med dem. Sat på spidsen kan man sige, at de foreløbig har styrket Putin, men svækket Rusland. Det samme gælder den eksplosive vækst i fødevareeksport, og at russisk økonomi i det hele taget er blevet mindre følsom over for, hvad der sker uden for landet.

Hvidvask og korrupsion gælder hele det tidligere Sovjetunionen (minus Baltikum og måske Georgien), ikke kun Rusland. En frisk meningsmåling fra Ukraine viser, at ukrainerne mener, at deres egen regering er et større problem end den russiske krigsførelse, og så forudsætter det villige samarbejdsrelationer i Vesten. Bank of New York i 1999 eller aktuelt Danske Bank er ikke russisk hvidvaskning. Det er vestlige bankers hvidvaskning af russiske og andre tidligere sovjetrepublikkers penge. Det betyder, at løsningen ikke skal findes i Rusland, men hos os selv.

Alle de problemer, du anfører, Søren, er relevante og to the point, men jeg tror, at Rusland kan 'muddle through' i lang, lang tid, og jeg synes, at vi skal gå tilbage og tjekke vores egne forudsigelser for 5-10-15 år siden og så se, hvordan virkeligheden ser ud. Konklusionen på den øvelse vil være, at politikere, medier og andre meningsdannere har stået i kø for at forudsige Ruslands snarlige sammenbrud, men uanset hvor skidt det er gået, så er det ikke sket.

Hvorfor er det ikke sket? Hvad er det, vi ikke har været opmærksomme på? Ja, det går ikke prangende, men det går altså heller ikke så skidt, som mange seriøse vestlige iagttage-

re forudså, og hvis man sammenligner dagens Rusland med det land, jeg ankom til i 1990 som korrespondent, så er det altså på mange måder et helt andet land.

Søren Liborius

Lad mig også kvittere for dit grundige svar. Jeg ser, at vi egentlig er ganske enige om, at Rusland hverken stod eller står på randen af kollaps og kan 'muddle through'.

Jeg vil gerne knytte et par kommentarer til den diskussion, vi førte, da vi mødtes i Moskva i 2014. Såfremt fondene var blevet tømt dengang, var gældsbelastningen relativt lille, og muligheden for at gå videre med låneoptag bestemt tilstede. Noget som man jo også havde tyet til året forinden. Samtidig var (og er) statslige virksomheder, der bærer hovedparten af de internationale gældsforpligtelser i Rusland, i stand til at finansiere det med virksomhedsobligationer.

Meeeee, med de seneste målrettede sanktionstiltag bliver det interessant, om virksomhederne i fremtiden kan rejse kapital. Oleg Deripaska er det seneste tydelige eksempel på, at der kan vise sig ganske store problemer. Jeg hører fra min kilder i den russiske Centralbank, at deres kinesiske kolleger er mere tøvende end før med at låne. Og det som ikke har vist sig endnu – og har potentiale til at belaste både cash flow og kreditbeholdning hos staten – er, om virksomhederne en bloc henvender sig til staten som 'lender of last resort.'

Jeg har tidligere i andre sammenhænge udtalt, at en af konsekvenserne

af sanktioner formentlig er, at den russiske stat vil ende med endnu større ejerandel af virksomheder, der enten er på vej i stagnation eller blot behøver meget kapital for at udvikle sig.

Vi er også enige om, at Putin har opnået øget opbakning ved at kunne fremstille sanktioner som udlandets kamp mod alle russere. Jeg mener, at den fortælling begynder at svækkes, og at der skal stedse 'hårdere narkotika' til i form af skinger propaganda for at fastholde befolkningen i den fortælling. Bieffekt: det skræmmer investorer bort.

Nuvel, så længe det statslige budget er blevet så beskåret, hvilket vi jo begge påpeger, og oliepriserne er høje – ja, så kan man 'muddle through'.

Dermed er vi jo faktisk også enige om, at råstoffer og især energipriser er og forbliver 'key lever' i russisk økonomi. Et vue over de seneste år viser tydeligt dette.

Ja, handelsbalancen viser kraftigt overskud, men det hører også med, at det skyldes kraftig importopbremsning, som viser sig i underinvestering, som igen viser sig i en faldende produktivitet, der i forvejen lå blandt de laveste i Europa. Alt sættes, om ikke på vågeblus, så voldsomt ned i gear i forhold til, hvad der egentlig skulle forventes. Rusland burde faktisk være et slags 'kæmpe-Polen' blot også med olie/gas.

Bestemt, samfundet er jo et helt andet end i 90'erne – det er vi helt enige om. Jo, hvedeeksporten er det, som driver russisk landbrugseksport. Det skal nok fortsætte, når klodens munde skal mættes. Men det kan altså ikke

være et sundhedstegn i økonomien, at svineproducenter og landbrugsoligarer næsten selv kan bestemme prisen på deres varer, fordi de har lobbyet hårde importforbud, eller at bil- og lastvognsproducenter tvinges til at samle, adskille og importere og gensamle produkter til det russiske marked med det resultat at stk-prisen går 20 pct. op. Eller at statslige jernbaner 'over-night' tillades prisstigninger på 20-30 pct., mens man vil promovere sig som Asien-Europa link.

Et andet interessant kapitel er befolkningens forventninger: regionalt, i de store byer, og i forskellige aldersgrupper. Den diskussion viser mange forskelligrettede tendenser, som det kunne være godt at drøfte. 'Brain drain' eller hvad? Mange højtuddannede forlader Rusland, men pålidelig statistik er vanskelig at få fat i, så det bliver mere baseret på lønniveauer for specialister og på anekdotiske beskrivelser. Men i kortform er mit synspunkt: man skal ikke forvente 'revolution rundt om hjørnet'. Reformpresset er dæmpet fra en befolkning, som i stigende grad er 'disenfranchised' eller skræmt fra kritisk deltagelse.

Jeg mener, at den markant strammere generelle kontrol siden 2012-demonstrationerne har negativ indflydelse på russisk økonomi. Det kommer bl.a. til udtryk ved de allestedsnærværende myndigheder, som under dække af skatteinspektion, brandkontrol, sundhedstjek osv. ligger på lur for at hapse attraktive virksomheder. Man bør også diskutere apati og frygt. Jeg anser, at det er markant mere til stede end før 2012. 'Muddle through' dæk-

ker nok også over, at befolkningen, frasat en 'city-boble' inden for de fire-fem største millionbyer, er fastholdt i sociale standarder, der nærmest ligner armod, langt under, hvad man kunne forvente sig.

Du bragte IT-sektoren på banen; Pavel Durov (VKontakte) valgte jo at forlade (flygte fra) Rusland, og så store er de andre aktører vel ikke. Foruden at have en hjemmemarkeds- og russisk sprogfordel, så kan jeg ikke umiddelbart se hvilke russiske IT-produkter/koncerner, der har iøjnefaldende succes internationalt, læs uden for det russiske sprogområde.

Med hensyn til industri tror jeg snarere, at et tydeligt eksempel på dagens russiske industriudvikling er fx Sukhoi's civilfly; deres flagskibssatsning på regionale Sukhoi Superjet 100 passagerfly. Men de højtspecialiserede fly er sammensat af dele, der for betydelige komponenters vedkommende ikke er russiske, men enten europæiske eller amerikanske. (<http://www.aeronevstv.com/en/industry/commercial-aviation/3748-building-a-sukhoi-superjet-100-who-does-what.html>)

Desuden er mange projekter udformet som joint ventures for at sikre teknologiadgang, og selvom den russiske metalindustri spiller en vigtig rolle, er projekterne helt afhængige af statslige subsidier og 'købrussisk'-klausuler (Aeroflot er pålagt at købe dem), og dets kommercielle fremtid er ikke sikker.

Er alt dette godt eller dårligt? Det viser i alle fald nytten af international arbejdsdeling og modsiger Kremles øvrige betoning med selvforsyning.

Samtidig er det dog tankevækkende, at den ellers gigantiske sovjetiske fly- og rumindustri's aftagere burde være en mere fremtrædende leverandør af komponenter. Men de små og mellemstore specialiserede virksomheder er blevet opslugt af 'de fede katte' – ganske som det er sket i det russiske statslige United Shipbuilding.

Nu skal dette ikke være et defensorat for, at 'alt er ringe i Rusland', og jeg synes egentlig ikke, at billedet i Danmark har været, at 'Ruslands står på fallittens rand'. Danske medier valgte klogt atter at sende flere korrespondenter til Rusland, så det ikke kun var Simon Kruse. De har da bidraget til et nuanceret billede. Om det så er rumeventyr med Peter Mogensen, optakt til foldbold-VM, reportager fra rundt i landet; a la 'mød en købmand i Kursk', DR P1's jævnlige, længere reportager osv.

Lad mig for god orden skyld også slå fast, at jeg ikke tilhører dem, der forventer Ruslands snarlige økonomiske kollaps. Jeg ønsker det ej heller. Det ville være sørgeligt for mange fredelige russere, og det kunne skabe farlige situationer. Jeg har også arbejdet i mange år for at udvikle vores samhandel og investeringer mellem Danmark, EU og Rusland ud fra antagelsen, at et udviklet, stabilt Rusland i fred med sig selv og sine naboer er en bedre nabo i Europa end et fattigt, forarmet, desperat Rusland med bl.a. kernevåben til fals for forskellige grupper.

Lad mig også fastslå, at de internationale sanktioner, indført i 2014 efter erobringen af Krim og krigen i Østukraine, ikke havde til formål at

knække Rusland økonomisk. Sanktionernes sigte var mere smalt.

Rusland afgør selv sin fremtid. Vi har ikke noget ønske om at 'belære' som i 1990'erne. Rusland er i dag et samfund i søgen efter sin fremtid. Putin har erkendt, at den nuværende økonomiske model baseret på råstoffer har nået enden. Hvordan skal den reformeres? Samtidig afstår man dog fra at tage afgørende skridt til at stimulere nye sektorer og det er trist.

Flemming Rose

Jeg tror ikke, vi er uenige, jeg har i hvert fald ingen indvendinger imod din analyse.

Jeg tror, det handler om, hvad man vælger at fokusere på, og om glasset er halvt fuldt eller halvt tomt, helt fuldt eller helt tomt. Hvad skal vi sammenligne med? Sovjetunionen, Rusland i 1990'erne eller 00'erne? Vesteuropa og USA? Polen og Norge eller Tyrkiet og Ukraine? Levadas tilfredsbarometer viser faktisk, at 45-55 pct. af russerne mener, at landet er på rette vej. Da Putin kom til, var det 10-12 pct. Det er bedre end i de fleste vestlige lande og kan ikke forklares alene med propaganda og strammere kontrol.

For øjeblikket er propagandaen ikke på niveau med 2014-2015. Det lykkedes for nylig det Kreml-kritiske magasin *New Times* at indsamle 27 mio. rubler fra 13.000 forskellige bidragydere for at betale en helt urimelig bøde. Det er et tegn på, at der findes et civilsamfund. Jeg oplevede noget til-

svarende, da jeg for nylig talte til 1.500 liberale i Moskva om ytringsfrihed. De virkede ikke skræmte eller parate til at bøje sig for Kremles vilje.

Jeg vil sammenfatte det på denne måde: Det går ikke godt for russisk økonomi, væksten er lavere end det globale gennemsnit, og der er store strukturelle udfordringer, men det går ikke så skidt, som de fleste forudså efter indførelsen af sanktioner og faldende oliepriser i 2014. Det var min pointe.

Den helt store udfordring på lidt længere sigt – hvis sanktionerne fortsætter eller skærpes – bliver håndteringen af manglende teknologioverførsel fra Vesten med alt, hvad det indebærer af lav produktivitet og manglende diversificering af økonomien.

En enkelt ting til den digitale teknologi. Yandex har stor succes, det er verdens fjerde eller femte største søgemaskine, og de har et marked i Ukraine og Tyrkiet. Det samme gælder datasikkerhedsgiganten Kaspersky Lab., selv om de har fået problemer nu grundet deres påståede forbindelse til efterretningstjenesten. Og ja, her bør også nævnes VKontakte og Telegram, selvom de er sat i søen af en russer, der er gået i eksil.

I det hele taget er de russiske myndigheder inspireret af kinesernes satsning på digital teknologi som et instrument til mere effektiv regeringsførelse og bedre kontrol med borgere og politiske processer.

○ ○ ○

Hvad er der galt med Frankrig?

Af **Jørn Boisen**

Frankrig er Europas syge mand, sagde Polens udenrigsminister Jacek Czaputowicz kort før julen 2018. Frankrig trækker Europa ned, sagde han og pegede på terrorangrebet i Strasbourg den 11. december, de gule vestes demonstrationer, franskmændenes kroniske raseri og præsident Emmanuel Macrons svage opbakning. Macron burde rydde op i eget hus og ikke belære Polen om, hvordan en retsstat fungerer, mente den polske udenrigsminister.

Det er uden tvivl enklere for den polske regering at holde styr på et land, hvor loyale partistøtter er blevet placeret på alle samfundets nøgleposter, og hvor regeringen er ved at have fuld kontrol over domstole og medier, men iagttagelsen er ikke forkert; der er noget galt i Frankrig. Set fra Nordeuropa er det både fascinerende og foruroligende at betragte Frankrig. Det er åbenlyst for enhver, at der er noget, der ikke fungerer, som det

skal. Det interessante spørgsmål er imidlertid, hvilken diagnose der skal stilles. Hvis Frankrig er Europas syge mand, hvad fejler han så? Er det kroppen, den er gal med? Eller er det snarere hovedet?

Rigets tilstand

Man får ikke noget entydigt svar, når man ser på de økonomiske nøgletal, for Frankrig er ikke i værre forfatning end mange andre EU-lande.

Forholdet mellem den offentlige og den private sektor er tæt på det forhold, som man finder i Danmark. Produktiviteten per arbejdstime er ifølge Eurostat på niveau med den danske, dvs. lidt højere end i Tyskland og langt højere end EU-gennemsnittet. Arbejdsstyrken er generelt velkvalificeret med 37 pct., der har en længere

] Hvis Frankrig er Europas syge mand, hvad fejler han så? Er det kroppen, den er gal med? Eller er det snarere hovedet?

Jørn Boisen er institutleder, Institut for Engelsk, Germansk og Romansk, Københavns Universitet.

Det eneste entydigt negative, der adskiller Frankrig fra de europæiske partnere, er arbejdsløshedstallene. I 30 år har arbejdsløsheden ikke været nede under 7,5 pct. i Frankrig, og i de sidste 10 år har den ligget stabilt omkring de 10 pct.

videregående uddannelse mod 28 pct. i Tyskland. Prisen per arbejdstime i industrien er lidt højere end i Tyskland: 36,7 euro mod 34,7 euro (2016-tal). Der er færre fattige (defineret som mennesker, der lever for under 60 pct. af medianindkomsten) end i Tyskland: 14,3 pct. i Frankrig mod 16,7 pct. i Tyskland. Anlægger man et grønt perspektiv, udleder en franskmand ifølge Verdensbankens tal stort set kun halvt så meget CO₂ (5,05 ton) som en tysker 9,22. Frankrig går op i sin strategiske uafhængighed, og derfor har man ikke villet opgive atomkraften, der jo ikke er afhængig af, hvad der sker i Mellemøsten og Rusland, og som er CO₂-neutral.

Til gengæld er væksten i Frankrig ikke på niveau med de europæiske partners: 1,2 pct. af BNP i 2016, 2,2 pct. i 2017 og 1,7 pct. i 2018. I den samme periode har Tyskland ligget stabilt på 2,2 pct. hvert år, og Danmark på henholdsvis 2,0, 2,2 og 1,9 pct. Der er altså lidt svagere vækst i Frankrig, uden at tallene dog er dramatisk dårlige; 1,5 pct. vækst tillader at opretholde status quo. 1,7 pct. gør det muligt at skabe nye arbejdspladser.

Det eneste entydigt negative, der adskiller Frankrig fra de europæiske partnere, er arbejdsløshedstallene. I 30 år har arbejdsløsheden ikke været nede under 7,5 pct. i Frankrig, og i de sidste 10 år har den ligget stabilt omkring de 10 pct. I dag er den på 9,3

pct. For unge er arbejdsløsheden mellem 20 og 25 pct. For ufaglærte unge er den oppe på 50 pct. Det er et problem, og det er kronisk.

Disse tal giver et meget godt billede af et af det franske samfunds store udfordringer. Det franske arbejdsmarked er som et asymmetrisk timeglas: De øverste 3/4 af arbejdsmarkedet er veluddannede, produktive og vellønnede. Den nederste fjerdedel består af mennesker med kort eller uden uddannelse, de kommer fra ikke-boglige hjem, de bor på steder, hvor økonomien er gået i stå, og hvor der er dårlig infrastruktur, og de er ikke sjældent indvandrere eller børn af indvandrere. Den sociale arv er tung, og den sociale mobilitet er begrænset. Frankrig har altså et socialt problem, der hænger sammen med et geografisk problem, der hænger sammen med et etnisk problem. Det er på mange måder en eksplosiv cocktail.

Frihed, lighed, mismod

Hvis man kan se bort fra den strukturelle arbejdsløshed, er Frankrig et af de mest velstående og velfungerende lande i Europa. Landet er på alle punkter i langt bedre forfatning end de reelt kriseramte middelhavslande, Grækenland, Italien, Spanien, Portugal, som man lidt hurtigt slår det i hartkorn med.

Det er altså ikke kroppen, den er gal med, hvis vi skal blive i den polske

De seneste 30 år har fransk politik udviklet sig til et sovjetisk supermarked, et foretagende der er karakteriseret ved, at det ikke har det, som man efterspørger, og at man ikke vil have det, som det har på hylderne.

udenrigsministers sygdomsmetafor; det er hovedet.

Man ved, at Danmark i mange år har ligget i toppen af FN's lykkeindeks. Selvom danskerne i 2018 blev overhalet af både finner og nordmænd, er vi stadig blandt de lykkeligste i verden. Franskmændene er blandt de mindst lykkelige.

Siden 2009 har CEVIPOF, der er en forskningsenhed på Sciences Po i Paris, målt franskmændenes sindstilstand og deres tillid til samfundsinstitutionerne. Den sidste rapport udkom januar 2019, og det er træthed, mistillid og mismod, der dominerer billedet.

Selvom der er udslag på de forkerte steder, er situationen mere kompleks. Hvad angår deres egen situation, er franskmændene nemlig ikke specielt negative. Fire ud af fem mener, at de har det godt. Næsten hver anden (43 pct.) kan lægge lidt penge til side, når måneden er omme. Når franskmændene kun skal forholde sig til deres eget konkrete liv, har de en grad af tilfredshed, der afspejler de makroøkonomiske realiteter.

Når det derimod kommer til kollektivet, fællesskabet, nationen, er der ingen grænser for pessimismen. Der er ingen tro på fællesskabets fremtid. Kun 16 pct. af de adspurgte franskmænd synes, at det går godt i landet. I Tyskland er det tilsvarende tal 38 pct. I Storbritannien, der sociologisk er det

land, der ligner Frankrig mest, er det 32 pct., altså dobbelt så mange, der tror på fællesskabet!

Individuelt har de fleste franskmænd det altså godt, men kollektivt har de det skidt. Denne manglende tro på kollektivet og på fremtiden er bagtæppet for de politiske begivenheder, der udspiller sig i Frankrig.

Det sovjetiske supermarked

Der er to grunde til, at den unge og politisk uprøvede Emmanuel Macron vandt det franske præsidentvalg i 2017. For det første er han et uomtvisteligt politisk talent, for det andet var han ny. Macron vandt dybest set, fordi det gamle partisystem brød sammen.

De seneste 30 år har fransk politik udviklet sig til et sovjetisk supermarked, et foretagende der er karakteriseret ved, at det ikke har det, som man efterspørger, og at man ikke vil have det, som det har på hylderne. Utilfredsheden er gennemgribende og gælder både institutionerne, det politiske system og de siddende magthavere.

Mange franskmænd har simpelthen opgivet politik. De deltager stadig mindre i formelt politisk arbejde, og de går mindre op i det. En undersøgelse fra februar 2017 – lige inden præsidentvalget, det eneste valg, der virkelig tæller i Frankrig – gav et bekymrende resultat. Kun 18 pct. af vælgerne havde en positiv holdning til politik, eller var bare interesserede i politik.

Det har konsekvenser for valgdeltagelsen. Præsidentvalget i 2017 var høj-

dramatisk, og man nåede en stemmeprocent på 77 i første runde. Da man nåede hen til parlamentsvalgets anden runde godt en måned senere, var stemmeprocenten 43,4. I aldersgruppen mellem 18 og 24 var stemmeprocenten helt nede på 26. I aldersgruppen 25 til 34 var den 30 pct. Det er ekstremt bekymrende, for det undergraver valghandlingens legitimitet, når så mange lader være med at stemme.

Der er stadig generel opbakning til demokratiet som styreform (89 pct.), men 63 pct. mener, at demokratiet i dets nuværende form er dysfunktionelt: det er dårligt til at tage beslutninger (68 pct.); det kan ikke opretholde lov og orden (44 pct.); og det ville være bedre at erstatte det repræsentative demokrati med et mere direkte demokrati (59 pct.) – et af populismens bærende temaer.

Utilfredsheden ytrer sig især i en nådesløs vurdering af de valgte politikere. De franske vælgere har ikke tillid til, at de folkevalgte arbejder i almenvellets interesse men mistænker dem for at pleje særinteresser.

Situationen er ikke ny. I 2005 nåede præsident Jacques Chiracs popularitet et lavpunkt. Kun hver fjerde vælger havde tillid til ham. Det var det dårligste resultat, der var blevet målt, siden man var begyndt at måle i 1979. Ti år senere kunne Chirac godte sig over, at hans efterfølger, Nicolas Sarkozy, gjorde det endnu dårligere; Kun hver femte vælger havde i 2011 tillid til den siddende præsident. Fem år senere var de så Sarkozys tur til at glæde sig over, at efterfølgeren, François Hollande, var blevet så upopulær, at han

på forhånd opgav at genopstille til præsidentvalget. Den socialistiske reservekandidat, Benoît Hamon, fik blot seks pct. af stemmerne. Ved det efterfølgende parlamentsvalg mistede det regerende socialistparti ikke blot det absolutte flertal, men hele 90 pct. af mandaterne, og det gamle regeringsbærende socialistparti eksisterer efterhånden kun som en eftertanke.

Utilfredsheden kommer normalt oppositionen til gode. Fransk politik er et uperfekt topartisystem. Valgsystemet, flertalsvalg ad to omgange, gør, at det altid ender som et opgør mellem to blokke, men det er uperfekt, fordi der er en halv snes partier, der kanaliseres ind i denne tvekamp. Da franskmændene hurtigt bliver trætte af den til enhver tid siddende regering, skifter magten mellem højre og venstre med en vinduesviskers regelmæssighed. En regering overlever aldrig et valg.

Før valget i 2017 var der lagt op til, at det var de borgerliges tur. Præsident Hollande og hans regering var så upopulær, at det i princippet var et valg, der ikke kunne tabes. Men kun tre måneder før præsidentvalgets første runde blev det afsløret, at den borgerlige spidskandidat, François Fillon, havde ladet staten aflønne sin hustru rundhåndet, uden at hun af den grund havde udført nogen jobfunktion. Det blev den begivenhed, der 'disruptede' fransk politik.

Hvem er bange for Marine le Pen?

Det havde længe ligget i luften, hvad alternativet var. Det ekstreme højre, Front National, har i 2010'erne under

ledelse af Marine le Pen konsolideret sig som den mest stabile politiske formation i Frankrig. Siden 2011 ligger tilslutningen fast på omkring 25 pct. Det blev tidligere betragtet som lidt af en naturlov, at der var et glasloft på omkring 20 pct. over tilslutningen til ekstreme partier, men Marine le Pen har arbejdet hårdt på at normalisere partiet.

Hun har gjort op med den slet skjulte antisemitisme, som faderen og partistifteren Jean-Marie le Pen luftede fra tid til anden. Hun har også lagt afstand til racisme. Det betyder ikke, at hun var venligere stemt over for indvandrere, men nu udtrykker hun sin fjendtlighed med udgangspunkt i en venstrefløjsideologi, nemlig kul-

Fra 2015 til valget i 2017 var det ikke blot Front national, der satte dagsordenen; Front national var dagsordenen. Uanset hvad det blev gjort eller ikke gjort, var spørgsmålet: Hvordan kommer det her til at gavne Front national?

turalismen. Kulturalismen er forestillingen om, at individer determineres af deres kultur, at en kultur er en lukket, organisk helhed, der ikke kan blande sig med andre. Individet kan ikke forlade sin kultur, men kun realisere sig inden for den. Kulturalisme hævder også, at kulturer har krav på særlige rettigheder og beskyttelse. I Marine le Pens optik er det fransk kultur, der har behov for beskyttelse. Med det kulturalistiske lingo kan Marine le Pen være klar i mælet over for indvandringen, uden at hun af den grund kan beskyldes for at være racist.

Marine le Pen har også overtaget en anden venstrefløjsdagsorden, nemlig forsvaret af samfundets udsatte, mennesker med korte eller dårlige uddannelser, der enten har mistet deres job eller er bange for at gøre det. De regeringsbærende partier, republikanerne og socialisterne, er for længst steget på globaliseringens tog. Marine le Pen har samlet de dagsordener, som de efterlod, op: den nationale og den sociale. Det har gjort hende til en tilsyneladende ustoppelig kraft i fransk politik. Fra 2015 til valget i 2017 var det ikke blot Front National, der satte dagsordenen; Front National var dagsordenen. Uanset hvad det blev gjort eller ikke gjort, var spørgsmålet: Hvordan kommer det her til at gavne Front National?

I franske medier bliver Front Nationals mutation under Marine le Pen kaldt 'dédiabolisation' – afdiabolisering. Det gælder om, at gøre partiet stuerent. Væl-

gertilslutningen til Front National er et af de mest studerede emner i fransk politik. Man kan først konstatere nogle forventede sammenfald: Stemmeprocenten på Front National er ligefrem proportional med arbejdsløshedsprocenten. Den franske demograf og historiker Hervé le Bras udtrykte det endnu mere sigende: Stemmeprocenten på Front National er ligefrem proportional med afstanden til nærmeste jernbanestation. Sammenhængen er klar. Marine le Pen står stærkt i de områder, som globaliseringen er kørt udenom, hvor staten trækker sig

tilbage, og hvor infrastrukturen er under afvikling.

Det er stadig et spørgsmål i hvor høj grad stemmerne på Marine le Pen er ren protest, og i hvor høj grad de udtrykker egentlig tilslutning til hendes idéer. Jean-Marie le Pen fik ofte stemmer fra vælgere, der ikke nødvendigvis var enige i hans politiske dagsorden, men som var trætte af de andre partier og ville lægge pres på dem. Det har tilsyneladende også ændret sig. Den tredjedel af vælgerne, der stemte på hende ved præsidentvalgets anden runde i 2017, er tilsyneladende også enige i hendes idéer.

Front Nationals stærke stilling har vendt logikken i det franske valgssystem på hovedet. Det er et flertalsvalg i to runder. I første runde luges der ud i de mange kandidater, og i anden runde samles de mange tendenser i en tvekamp, der normalt står mellem højre og venstre. Valgkampsstrategien er hægtet op på den proces. I kampagnen inden første runde gælder det om at mobilisere kernevælgerne, og synspunkterne har ofte en del kant. I anden runde gælder det om at vinde andre vælgere over, og der er synspunkterne mere midtsøgende og konsensuelle. Denne mekanik forstyrres, når et ekstremt parti som Front National er det største. Front National vil nemlig vinde første runde, men partiet er stadig så ekstremt, at det i langt de fleste tilfælde vil tabe anden runde. 51 pct. af de franske vælgere er stadig bange for Marine le Pen. Det betyder, at første runde i realiteten kommer til at fungere som anden runde, idet den, der kommer videre sammen

med Front National, vil vinde valget. Præsidentvalget er et godt eksempel på mekanismen, i første runde fik Macron 24 pct. og le Pen 21 pct., knap en million stemmer adskilte dem. I anden runde fik Macron 66 pct. og le Pen 34 pct., hvilket svarer til en forskel på 10 millioner stemmer mellem de to kandidater.

Men hvordan skal man så føre valgkamp? Skal man satse på kernevælgerne, eller skal man satse bredt? Indsatsen er høj, for hvis man ikke lægger den rigtige strategi, er der risiko for, at det ikke bliver et, men to ekstreme partier, der går videre. Venstrepopulisten Jean-Luc Mélenchon fik således knap 20 pct. af stemmerne i første runde i 2017 med kun 1,6 mio. stemmer færre end Macron. Der var udtalt frygt i fransk erhvervsliv og i det franske embedsværk for, at anden runde ville byde på en duel mellem le Pen og Mélenchon, altså mellem to populistere, hvis program var at trække Frankrig ud af euroen og dermed sandsynligvis udløse en gældskrise, der ville få den græske til at ligne en solstrålehistorie.

Mistillidssamfundet

Det er vigtigt at holde fast i, at når man betragter Frankrig fra makroøkonomiens olympiske perspektiv, går det ikke specielt dårligt i landet. Mange af de tendenser, der skaber frygt og utryghed i andre lande, er ikke nær så truende i Frankrig: der er mindre ulighed og større omfordeling end i andre OECD-lande, de sociale sikringssystemer er mere udviklede, pensionerne er mere generøse, og sundhedssystemet er blandt de bedste i verden.



Det grundlæggende problem er, at mange i middelklassen føler, at den sociale kontrakt er blevet brudt. Ingen tror længere på fortællingen om, at man gennem bedre uddannelse vil kunne få et godt job, en bedre indkomst, større velfærd og større muligheder for ens børn.

Hvor kommer utilfredsheden fra? Er det bare en selvopfyldende profeti? Går det dårligt, bare fordi ingen tror på, at det kan gå godt og derfor fremhæver fortiden som et ideal og klammer sig til gamle privilegier?

Hvis man et øjeblik ser bort fra de psykologiske forklaringer, dækker de samlede tal over store interne forskelle i Frankrig mellem rige og fattige, gamle og unge, centrum og periferi. Livet er først og fremmest blevet besværligere, dyrere og mere prekært på landet. De mennesker, der ikke har ret mange penge og færre muligheder, flytter hen, hvor det er billigst at bo. Der har de så på den anden side brug for længere transport for at komme på arbejde.

Samtidig gennemfører Frankrig de samme strukturreformer som Danmark: færre hospitaler, færre læger, færre politistationer, færre kaserner, færre skoler osv. Da Frankrig er et meget større land, er der mange steder en oplevelse af, at staten helt er forsvundet.

Danmark er til sammenligning kendetegnet ved et meget stærkere civilsamfund og en højere grad af ansvarligt medborgerskab, foreninger og organisationer, der er med til at organisere samfundet og håndtere konkrete opgaver.

Dette civilsamfund er stort set forsvundet i Frankrig. Den katolske kirke, der i århundreder var omdrejningspunktet for især livet uden for

de store byer, har ingen betydning længere. Det store gamle kommunistparti, der for venstrefløjen spillede samme rolle som den katolske kirke for højrefløjen, er væk, og det er de andre partier også. Graden af faglig organisation er pinlig lav (kun godt ti pct. af arbejdstagerne er i fagforening), og franskmændene organiserer sig heller ikke i andre foreninger. Der er simpelthen ikke noget fællesskab til at tage over, når staten drossler ned.

Det grundlæggende problem er, at mange i middelklassen føler, at den sociale kontrakt er blevet brudt. Ingen tror længere på fortællingen om, at man gennem bedre uddannelse vil kunne få et godt job, en bedre indkomst, større velfærd og større muligheder for ens børn. Væksten er for beskeden til at give mærkbare forbedringer i købekraften.

Det er ikke længere kun job i industrien, der er truet. Også middelklassens job i servicesektoren er nu i farezonen, efterhånden som den digitale revolutions breder sig til flere og flere sektorer. Samtidig styrker det franske eliteskolesystem indtrykket af, at de bedste uddannelser og de bedste job er forbeholdt dem, der allerede har en plads i solen.

Franskmændene dyrker det individuelle både som ideologi og livsstil, men prisen er en stærk følelse af anonymitet og mistillid. Mistilliden

er dybt rodfæstet. De fleste har tillid til folk, der er tæt på dem. Det gælder også politikere; borgmestre nyder større grad af tillid end de deputerede, der nyder større grad af tillid end regeringen, der nyder en større grad af tillid end præsidenten. Jo længere væk, jo mindre tillid. Det er fatalt i et system, der er så vertikalt og centraliseret som det franske, et system hvor al beslutningskraft synes samlet hos præsidenten, den instans der er længst væk, og som man derfor stoler mindst på.

Det Frankrig, der gik til valg i 2017, var ikke kun præget af begyndende opløsningstendenser; det balancerede på randen til katastrofen.

Emmanuel Macrons storhed og fald

Det blev Emmanuel Macron, der blev valgt til Frankrigs præsident i maj 2017, og alle åndede lettet op, især på den anden side af Rhinen. Den populistiske bølge var tilsyneladende stoppet. Franskmandene havde besindet sig. Alt syntes klart til en ny begyndelse med en handlekraftigt præsident med et troværdigt reformprogram og en ambitiøs europapolitik ved roret.

Halvandet år efter har Macron med rekordfart mistet sin opbakning. Mekanismen er efterhånden velkendt, for den har gentaget sig ved de tre foregående præsidenter, men man kan alligevel undre sig over, hvad der gik galt denne gang. I modsætning til sine forgængere har Macron loyalt arbejdet på at gennemføre det program, som han blev valgt på. Dér, hvor han har fejlet (det transatlantiske forhold, EU-samarbejdet), har det ikke været hans

skyld. Alligevel står han i begyndelsen af 2019 over for den største politiske krise i Frankrig siden maj 68.

Da Macron kom til, stod der ikke sten på sten tilbage af det gamle politiske system. Det betyder imidlertid ikke, at det ikke stadig findes. Hvis man ser på Macrons opbakning, udgør hans kernevælgere omkring 25 pct. af vælgerbefolkningen. Det er den del af befolkningen, der helt overvejende er enig med hans program. Det er vigtigt at notere, at Macron ikke har mistet sin opbakning hos den del af vælgerne. Hans kernevælgere tror stadig på hans projekt.

Macron fik imidlertid også opbakning både fra folk, der tidligere havde stemt socialistisk, og fra folk, der tidligere havde stemt borgerligt. Denne opbakning er af en anden karakter. Disse vælgere stemte på Macron af mangel på bedre, i første omgang fordi deres egen kandidat havde vist sig håbløs, i anden omgang fordi de ville undgå Marine le Pen. Disse vælgere bakker op om dele af Macrons program, men deres støtte er præget af skepsis, og de er ikke loyale hverken over for personen eller projektet.

Der er i udlandet udbredt enighed om, at det var et fornuftigt program, som Macron gik til valg på. Han havde stillet den rigtige diagnose. Han talte om strukturer, der før havde haft en funktion, men som nu var kontraproduktive, fordi de forhindrede mennesker i at udfolde sig. Han ville skabe bevægelse, give bedre adgang til uddannelse og job, sætte individerne fri, øge den sociale mobilitet og forbedre væksten.

Han pegede på, at de offentlige udgifter i Frankrig var højere end stort set alle andre steder, og at flere skatter og flere overførsler ikke længere kunne være svaret.

De første reformer blev gennemført nogenlunde smertefrit. Arbejdsmarkedsreformen fra efteråret 2017, der på forhånd blev set som en af de største hurdler, blev mødt med de forventede protester, men regeringen havde fået den moderate del af fagbevægelsen med om bord, og den blev gennemført planmæssigt. Det samme gjaldt reformerne af SNCF (de franske statsbaner), af optagelsen til de videregående uddannelser, af terrorlovgivningen, af asylsystemet og en række mindre reformer. Ved hvert tiltag var der protester og strejker i de berørte sektorer, men der kom ikke nogen samlet protest, og modstanden ebbede hurtigt ud.

Social slagside

Det er dog også klart, at der under den tilsyneladende ro er vokset en frustration frem, der på den ene side har klare årsager, men som på den anden side forekommer fuldstændig irrationel.

For det første er det tydeligt, at Macron i løbet af det første halvandet år ved magten har fremmedgjort den venstreorienterede del af befolkningen. Når han udlægger sin økonomiske politik, synes mange franskmænd, at han taler med lidt for kraftig tysk accent, for hans arbejdsmarkedsreformer følger samme opskrifter som Gerhard Schröders Agenda 2010: mindre jobsikkerhed, mindre pensioner, mindre understøt-

telse. Logikken er den, som vi kender fra styrketræningen: 'no pain, no gain'. Logikken er imidlertid mindre konsistent i politik end i motionscentret, for dem, der ofrer noget, er ikke nødvendigvis de samme som dem, der får gevinst.

De reformer, som Macron har gennemført, har en klar liberal overvægt. De sociale tiltag, der også er annonceret, kommer først om et stykke tid. Macron afskaffede som noget af det første ISF, en særlig skat, der var beregnet på mennesker, der tjener over en mio. euro om året. Samtidig har han ændret boligstøtten, omlagt skat på pensioner og fjernet løntilskudsjob. Macron har en udpræget rationel tilgang til politik, og ud fra et rationelt perspektiv har han ikke gjort noget forkert. Løntilskudsordningen fx fik ikke folk i arbejde, men fastholdt dem i prekære og lavtlønnede job, og det gav også god mening at omlægge ISF fra løn til ejendom.

Politisk og socialt var det klodset, fordi Macron kom til at fremstå som en, der jagtede de svage, mens han plejede de rige. Med ændringen af ISF har venstrefløjen fået et symbol, der kan hives frem ved enhver lejlighed, og der har været en systematisk kampagne for at tegne Macron som 'de riges præsident'.

Europakvaler

For det andet er Macron kørt fast udenrigspolitisk. Emmanuel Macron indledte sin præsidentkampagne i november 2016 på et tidspunkt, da EU's aktier stod lavere end nogensinde i Frankrig. Det blev betragtet som



FOTO: Philippe Alès via Wikimedia Commons

'De gule veste' i Le Havre den 12. januar 2019

Hans pointe var ikke, at EU var perfekt eller bare velfungerende; EU var franskmændenes bedste og eneste chance for at spille en rolle i verden.

politisk selvmord at sige noget pænt om EU, men Macron overraskede med et resolut EU-positivt program. Det var tydeligt, at den europæiske dimension var et kernepunkt for ham. På det punkt kom han til at spille hele sin valgkamp på udebane, og han tog alle debatterne ene mand mod de andre. Hans pointe var ikke, at EU var perfekt eller bare velfungerende; EU var franskmændenes bedste og eneste chance for at spille en rolle i verden, uanset om problemet var klimaforandringer, flygtninge, Trump, Rusland, Kina, Mellemøsten Google, Facebook eller Apple.

Valget af Macron i maj 2017 faldt sammen med et markant positivt

stemningsskift i Europa i holdningen til EU. Macrons valgsejr havde tilsyneladende stoppet den populistiske bølge. Efter gældskrisen, flygtningekrisen, Brexit og populismens fremmarch overalt, var her en historisk mulighed for at genoplive og forny det fransk-tyske forhold på et tidspunkt, hvor Europa havde allermest brug for det. Allerede i september 2017 stod Frankrig klar i startblokkene. Macrons store Europa-taler i september 2017 (Athen, Sorbonne, Europa-Parlamentet) var nøje afstemt med den tyske kansler Angela Merkel.

Macronisme hviler på den antagelse, at Frankrig har problemer, fordi

Den dynamiske unge franske præsident, der som i et eventyr vandt den hele republik og den halve omverdens beundring, er tæt på at blive en tragisk helt.

det er ude af takt med sine europæiske naboer. Frankrig er med sine store offentlige udgifter og sin høje grad af social beskyttelse en undtagelse. Den implicitte aftale var, at Macron skulle få Frankrig til at ligne de europæiske partnere. Til gengæld skulle Europa overtage nogle af de funktioner (sikkerhed, økonomisk regulering), som nationalstaten havde sværere og sværere ved at udfylde. Macron taler altid varmt om Europa, ikke et hvilket som helst Europa, men det beskyttende Europa. Hans reformer af det franske arbejdsmarked har som mål at gøre Frankrig til en troværdig partner for Tyskland, så den fransk-tysk duo igen vil være i stand til at drive samarbejdet frem.

Der var i september 2017 en fornemmelse af, at det var nu eller aldrig. Nu skulle det tyske valg bare overstås. Bare halvandet år efter virker forhåbningerne fra 2017 uvirkelige som et folkesagn. I Paris prøver man at opretholde facaden. I Berlin bliver man bare fjerne i blikket, når talen falder på de store ting, der nu skal ske. Sandheden er, at den fransk-tyske duo aldrig kom i gang. Det tyske valg den 24. september 2017 ændrede med ét slag prioriteterne for den tyske regering. Det uklare valgresultat er den mest åbenlyse forklaring på tysk apati i 2017-8.

Det har taget det meste af et år at få etableret en nogenlunde fornuftig rege-

ringskoalition. I mellemtiden har Tyskland meldt sig ud af europæisk politik. Den højt besungne tyske stabilitet er blevet til principiel passivitet. Set fra Berlin er sikkerhedspolitik en tilskuersport. Ethvert forsøg på at reformere eurozonen er udskudt på ubestemt tid.

Den dynamiske unge franske præsident, der som i et eventyr vandt den hele republik og den halve omverdens beundring, er tæt på at blive en tragisk helt: Han har lært af fortidens fejltagelser, han ved, hvad der skal gøres, han har viljen til at gøre det, men ingenting kan lade sig gøre, for han er fuldstændig alene, og der er ingen hjælp af hente nogen steder. Mindst af alt hos den tætteste partner, Tyskland.

En dialog mellem døve

For det tredje har Macron et kommunikationsproblem.

Macron bliver beskyldt for ikke at lytte til folket. Det er ikke rigtigt, men man kan bebrejde ham, at han lytter på samme måde, som forældre lytter til deres børn: som én, der ved, hvad der er bedst for dem. Meget tyder på, at han rent faktisk ved bedst, men det opleves alligevel som et overgreb.

Omvendt er det hævet over enhver tvivl, at en stor del af befolkningen nægter at lytte til ham. Macron er veltalende, men han taler elitens sprog, han bruger ord som 'start-up', optimering, konkurrenceevne. Det sprog, som Macron mestrer til fuldkommenhed, er afskyet hos de franskmænd, der frygter for fremtiden, for de ser det som selve årsagen til deres ulykke. Macron er optimist. Han tror på, at

reformer virker og vil gøre en forskel, men han er leder af en nation af pessimister, der ikke tror på fremtiden, og som opfatter optimister som enten bedragere eller idioter.

Dertil kommer, at Macron med sit slebne væsen, sin nærmest uforskammede intelligens og sin valgsucces virker som en rød klud på sine modstandere. Han inkarnerer alt det, som mange franskmænd afskyr. Der er opstået et irrationelt had til præsidenten, der nu fungerer som lynafleder for 30 års sammensparede frustrationer. Det kommer fra begge sider af det politiske spektrum, og det næres dagligt af debatten på sociale medier og en stadig strøm af fake news.

Et enkelt eksempel for at illustrere stemningen: Den 22. januar 2019 underskriver Tyskland og Frankrig Aachen-traktaten, en samarbejdsaftale om miljø, uddannelse, kultur og handel for grænseregionen Alsace-Lorraine.

En uge forinden, den 15. januar, lancerer et medlem af Europa-Parlamentet, Bernard Monot (tidligere Front National, nu det suverænistiske Debout la France), på Twitter og Youtube nyheden om, at aftalen har til formål at knægte det franske folk, 'som Macron afskyr', at demontere den franske arbejdsret, at nedlægge de sociale sikringssystemer og forsvaret.

Europaparlamentsmedlemmet konkluderer, at 'Macron som en anden Judas vil udlevere Alsace-Lorraine til en fremmed magt'. Det lyder tilpas skørt til, at ophavsmanden burde kvalificere til en akut mentalundersøgelse. Ikke desto mindre bliver 'nyheden' delt på

Debout la Frances officielle Twitter-konto, og derfra spredte den sig til de forskellige Facebook-fora og Twitter-konti, der har forbindelse til de gule veste, hvor den bliver delt, liket og kommenteret titusindvis af gange og giver anledning til den uundgåelige underskriftsindsamling på change.org.

Fænomenet er fascinerende. Disse bizarre historier spredte sig som en virus båret af russiske bots, af folk, der ikke ved bedre, og af folk, der burde vide bedre, men som er ivrige for dele noget, som bekræfter deres forudfattede meninger.

Halvtreds nuancer af gult

Macron overtog en dybt fragmenteret og polariseret nation. Hans valgsejr var et lag maling over sprækkerne og revnerne. Disse er nu begyndt at vise sig igen, og de er dybere end nogensinde før.

I efteråret 2018 vedtog den franske regering en omlægning af brændstofafgifterne: man ville som led i den grønne omstilling bringe dieselaftgifterne på niveau med benzinaftgifterne. Det fik en dame i Bretagne, Jacline Mouraud, til at skrive et indigneret Facebook-opslag, hvor hun opfordrede andre utilfredse til at iføre sig den gule sikkerhedsvest, som alle bilister i Frankrig skal have i deres bil, og blokere de rundkørsler, som det franske vejnet er så rigt udstyret med.

Effekten var fænomenal. Bevægelsen spredte sig udelukkende via Facebook-grupper, men ved den første demonstration den 17. november var der næsten 300.000 på gaderne. Det var bemærkelsesværdig nok en del af befolkningen, der normalt ikke demon-

strerer: folk på landet, folk der nærmede sig pensionsalderen, og folk fra middelklassen.

De gule veste har en sag. Frankrig har i årtier favoriseret salget af dieselmotorer, der indtil for nylig blev betragtet som mere miljøvenlige end benzindrevne, da de udleder mindre CO₂. Indtil for et par år siden var to ud af tre solgte biler i Frankrig en diesel. Nu bliver det meldt ud, at det var en fejl, at dieselmotorer udleder skadelige partikler, og at de skal pålægges ekstra miljøudgifter og på længere sigt udfases.

Sagen viser i en nøddeskal Macrons selvskabte problemer. Fra et rationelt synspunkt er forslaget uangribeligt. Diesel forurener, og det er en god idé at udfase det. Når man i et liberalt demokrati vil regulere folks adfærd, er redskabet afgifter, uanset om det drejer sig om tobak eller diesel. Tiltaget var oven i købet annonceret i Macrons program. Der var ikke noget at komme efter.

Politisk og socialt, derimod, er tiltaget håbløst, og det burde nogen have fortalt præsidenten. Brændstofafgifter vender den tunge ende nedad. Transportudgifter fylder forholdsvis mere i et beskedent budget, og de rammer jævne folk, der er tvunget til at bo langt fra deres arbejde, og som er afhængige af deres bil.

Meget af den opbakning, som de gule veste har i den franske befolkning, kan forklares med den naturlige sympati, som man omfatter udsatte mennesker med. Sympatien for de gule veste var i begyndelsen helt oppe på 70 pct. Efter flere måneders

De gule veste er en autentisk græsrodsbevægelse, og det er både dens styrke og den svaghed. Dens styrke fordi den har legitimitet, dens svaghed fordi den ikke kan organisere sig og formulere et projekt.

ofte ekstremt voldelige demonstrationer med 10 døde og over 3000 sårede deler bevægelsen den franske befolkning, men der er stadig overraskende stor opbakning: en tredjedel støtter de gule veste, en tredjedel har forståelse for de gule veste, en tredjedel er mod de gule veste.

De gule veste er en autentisk græsrodsbevægelse, og det er både dens styrke og den svaghed. Dens styrke fordi den har legitimitet, dens svaghed fordi den ikke kan organisere sig og formulere et projekt.

Selvom de gule veste satte sig på hele sendefloden ved årsskiftet 2018-19, var der ingen officielle talsmænd. Da premierminister Édouard Philippe inviterede til en rundbordsamtale, var der ingen, der dukkede op, og da 60 gule veste holdt et møde i Marseille den 5. januar for at stifte en reel organisation, var der dobbelt så mange gule veste udenfor, der protesterede mod initiativet og kaldte forsamlingen forrædere og kollaboratører.

Samtidig er det en bevægelse, der konstant muterer. Da regeringen aflyste den planlagte afgiftsforhøjelse, blev den oprindelige protest mod dieselaftgiften til en generel kamp for bedre realløn. Igen gav regeringen efter. Den 10. december annoncerede præsident Macron i en tv-tale, at han havde forståelse for de gule vestes krav, han aflyste en planlagt skat på

pensioner, og han annoncerede et tilskud, der ville forøge indkomsten for folk på mindsteløn med 8,5 pct. Det tog kun en smule luft ud af protesterne, og de gule veste skiftede nu fokus til politiske krav: regeringen skulle gå af, forfatningen skulle ændres, og det skulle indføres direkte demokrati ved hjælp af folkeafstemninger efter borgerinitiativ.

I den henseende er det en ægte populistisk bevægelse. Den har alle de populistiske temaer, folket mod eliten, dyrkelsen af folkeafstemningen, mistroen til demokratiets melleminstanser, først og fremmest presse, partier og fagforeninger, frygten for globaliseringen, hadet til pluralismen og til EU, der repræsenterer alt det, som man gør oprør imod.

Den politiske opposition både til højre og venstre har prøvet at surfe på den gule bølge uden helt at vide, hvad der er under surfbrættet. Bevægelsen rummer alt fra pensionister, der frygter for deres pension, over hypervoldelige autonome fra den yderste venstrefløj til antisemitiske og lige så voldsparate højreekstremister. De gule veste er som sådan et tomt tegn, hvor alle kan se, hvad de gerne selv vil se.

Det yderste venstre, der altid glemmer, at de ikke lever i en diktaturstat, ser de gule veste som endnu en revolution mod undertrykkelse og

udbytning i den gode gamle franske tradition. Det er imidlertid hævet over enhver tvivl, at de gule veste har stærk slagside til højre. Der er et konstant og foruroligende fremmedfjendsk, antisemitisk og homofobt tema i bevægelsen. Da de gule veste prøvede at bestemme, hvilke temaer de gerne ville have til folkeafstemning, blev det forslag, der suverænt fik mest støtte, en folkeafstemning om afskaffelse af homoseksuelle ægteskaber.

Hvor efterlader det Macron og Frankrig? Uanset hvordan det går, så er både Macron og Frankrig blevet stærkt svækket. Det er ikke tilfældigt, at de russiske fake news-producenter har gjort, hvad de kunne for at puste til ilden.

Macron har prøvet at genstarte dialogen med den franske befolkning, TV-taler, et brev til alle franskmænd, en stort anlagt national debat om, hvor Frankrig skal hen. Lykkes det ikke, kan man frygte, at Macrons præsidentperiode i praksis er ovre. Hver eneste gang der bliver foreslået noget, der virker truende – regeringen skal i gang med en stor og tiltrængt reform af pensionssystemet fx – vil folk kunne tage en gul vest på og barrikadere Frankrigs vej ind i det 21. århundrede.

○ ○ ○

Fremmede lande er en fejltagelse

Af **Matt Qvortrup**

Brexit sagaen ruller videre og kan ende i selvforskyldt økonomisk katastrofe – men historien om briternes mistro over for Europa har en lang historie. Den nuværende krise er resultatet af denne historie og af en splittet britisk folkesjæl, hvor den ene halvdel er skeptisk over for alt udenlandsk, og den anden nærer mistro over for de gamle institutioner.

“*Ils sont fous ces anglais*” – ‘De er skøre de englændere’ – smågrinte min franske kollega Laurence med et velvalgt citat af den galliske tegneseriefigur Asterix. Hendes konstatering rummede en del ærlig forvirring, en skefuld forargelse og den knivspids af skadefryd, som borgere i nabolandet hensiddes Kanalen sjældent helt kan skjule over for briterne.

Jeg havde, for Gud ved hvilken gang, gennemgået de tragikomiske trakasserier, som Brexit udsatte os for. Min franske kollega var på besøg med

et hold studerende. Hun var – ligesom hendes yngre medrejsende fra Lille – forvirret og fandt det ‘*incroyable*’, at de britiske politikere tilsyneladende var villige til at lade landet sejle mod den økonomiske afgrund, som nationalbankdirektør Mark Carney havde advaret imod kun nogle få dage tidligere.

Historien er velkendt. Premierminister Theresa May havde fået en aftale med EU. Den betød, i meget korte træk, at briterne ville fortsætte medlemskabet indtil 2021, at London overtog kontrollen med fiskeri og indvandring, men at man i en overgangsperiode ville acceptere de regler (forordninger og direktiver), som EU udstedte. Men, mere kontroversielt, hvis man ikke efterfølgende fik en handelsaftale, ville Nordirland forblive en del af EU’s indre marked.

Og så var fanden løs, om ikke i Laksegade så i den britiske pendant, i Liverpool Street.

Matt Qvortrup er professor i statskundskab ved Coventry University og var programvært på BBC udsendelse ‘How to Kill a Democracy’. Hans bog ‘The Referendum and Other Essays on Constitutional Politics’ er netop udkommet. Ovenstående artikel er færdiggjort ultimo december 2018 og analyserer baggrunden og optakten til den aktuelle krise.

Mytteristemning

Mays støtteparti The Democratic Unionist Party (et parti der har blandet pietistisk og konservativ kristendom med behård britisk nationalisme) erklærede, at de ikke ville stemme for aftalen. Og Brexitminister Dominic Raab forlod regeringen i protest mod den aftale, han – paradoksalt nok – selv havde forhandlet.

Det stod hurtigt klart, at et meget stort flertal af de konservative parlamentsmedlemmer ville stemme imod aftalen, fordi den ikke gik langt nok. Samtidigt erklærede oppositionspartierne – og frem for alt Labour – at de heller ikke kunne støtte den.

Labour var splittet, men ikke så meget som de konservative. Førstnævnte parti havde indgået en borgfred, der betød, at man først ville kræve nyvalg, og hvis der ikke var flertal herfor, kræve en folkeafstemning. Den sidste mulighed var der stigende støtte for. Over 700.000 – primært midaldrende funktionærer – demonstrerede for en ny afstemning. Dette krav blev støttet af flere fremtrædende konservative, blandt andre den tidligere justitsminister Dominic Grieve – en af de få konservative tilhængere af EU.

Theresa May afviste at forhandle med sine backbenchers og fastholdt, at hun ville vinde en afstemning i House of Commons i december. Hun afviste også, at der kunne forhandles om en bedre aftale – og var lodret imod en anden folkeafstemning. En sådan afstemning ville, hævdede hun, ‘undergrave tilliden til demokratiet’.

Det var hendes position indtil 10. december 2018. Præcist atten timer og

fjorten minutter inden afstemningen i parlamentet skulle finde sted, foretog regeringen en kovending og udsatte afstemningen til januar – mindre end to måneder inden Storbritannien formelt skulle forlade den Europæiske Union.

Det blev mødt med vrede blandt de knap 100 medlemmer af den konservative parlamentsgruppe, der ikke ønsker en aftale, og som arbejder for en såkaldt Hard Brexit – dvs., at Storbritannien forlader EU uden en aftale og uden at betale de penge, som briterne har forpligtet sig til at betale som en del af det sidste budgetforlig.

Theresa May, som havde gjort meget – for ikke at sige alt – for at takkes EU-modstanderne, oplevede, at Jacob Rees-Mogg, Dominic Raab og Boris Johnson øjeblikkeligt trak tæppet væk under hende. En af de mere ekstreme, Nadine Dorris, sammenlignede endog Theresa May med Hitler; “Hun sidder i sin bunker og stirrer mod sin egen *Untergang*, og vi ved, hvordan den historie ender”, sagde hun med henvisning til Oliver Hirschbiegels prisbelønnede film om Der Führers sidste dage.

With friends like that, who needs enemies?

Mays modstandere samlede de nødvendige 48 underskrifter, som er nødvendige for at holde en tillidsafstemning. Men de havde gjort regning uden vært. Selvom irritationen med May var – og er – stor, valgte 200 ud af de 317 konservative parlamentsmedlemmer at stemme for May. Hun er dermed fredet i et år. Men det betød ikke, at hun dermed havde fået sin aftale igennem. Der er intet, der

tyder på, at de konservative rebeller vil stemme for hendes aftale. May fastholder i skrivende stund (18. december), at hun vil genforhandle aftalen med EU. Noget som alle EU's stats- og regeringschefer har afvist.

Nogle har talt om en national samlingsregering, men det er usandsynligt.

Labours leder Jeremy Corbyn er politisk til venstre for Enhedslisten, og det er utænkeligt, at den reformerede trotskist vil gå i regering med 'klassefjenden', når han kan vinde et parlamentsvalg og få indfriet sin ungdoms socialistiske dagdrivdrømme.

Stædig og stivnakket

At der er uoverstigelige problemer forbundet med den nuværende politiske situation i Storbritannien, skyldes i vid udstrækning konkrete politikere og individer. Og ingen mere end premierministeren.

Theresa May er en særegen og speciel politiker. Hun er lidt selvudslættende, men stædig og stivnakket. Modstandere – og dem har hun mange af – håner hende for ordret at gentage banale almindeligheder, når hun bliver stillet vanskelige spørgsmål.

Det har jeg personligt oplevet. For en snes år siden, da jeg havde udgivet en lille bog om demokratiets krise (*Supply-Side Politics*), holdt jeg en række oplæg med Theresa May. Jeg skulle tale om krisen, og hun – den etablerede politiker – skulle sige det modsatte.

Hun var høflig og venlig. Men hun lyttede ikke til argumenter. Data,

statistikker og uafviselige fakta blev besvaret med et mantra om, at 'i min valgkreds er der ikke mistro til politikerne. Mine vælgere siger til mig, at der ikke er krise'. Når jeg igen forsøgte at citere undersøgelser, fik jeg – bogstavelig talt – nøjagtigt det ordret samme svar: 'I min valgkreds...'. Det

irriterede tilhørerne, men det tog Mrs May med ophøjet ro.

Med en sammenligning fra litteraturhistorien er Theresa May en Wilkins Micawber-

figur; Charles Dickens' fiktive biper-son (i romanen *David Copperfield*) har et evigt refræn, som han konstant gentager, når han – igen og igen – undervurderer verdens udfordringer; 'Something will turn up'. Ikke at Micawber var en optimist, der så lyst på livet. Det var han ikke. Men fordi han stivnakket og ærekært nægtede at indrømme, at hans økonomiske beslutninger har bragt ham i ulykke.

Not English

Dette er ikke det eneste eksempel på hvordan litteraturen – og især Dickens – kan kaste lys over nutiden. Denne artikel handler om Brexit, men for at forstå denne historiske krise, kan det være nyttigt at gå 153 år tilbage i tiden. Nærmere bestemt til et afsnit fra en knaldroman fra datiden:

"Mr Podsnaps verden var ikke særlig stor, hverken geografisk endsige åndeligt. Og selvom hans indkomst udelukkende kom fra oversøisk handel, opfattede han fremmede lande, som en fejltagelse". Og faldt snakken på deres



Theresa May er en særegen og speciel politiker. Hun er lidt selvudslættende, men stædig og stivnakket.

Mr Podsnaps skepsis over for alt europæisk - og udenlandsk - er ikke bare et karakteristikon, man finder i romaner fra en svunden fortid, dengang hvor briterne herskede over et verdensimperium.

kulturer og adfærd, ville han, med en arrogant håndbevægelse og en hånlige grimasse, sige 'ikke engelsk'.”

Ligesom man i Danmark altid kan finde sindbilledet på den typiske dansker i tv-serien *Matador*, kan man i England – måske på et lidt højere litterært niveau – finde repræsentanter for den britiske folkesjæl i Charles Dickens’ romaner. Og ingen er mere præcist portrætteret end just omtalte John Podsnap fra romanen *Our Mutual Friend*. Bogen var ikke et litterært kunstværk på niveau med *The Pickwick Papers*, og ikke et så samfundskritisk indlæg som *Oliver Twist*, men alligevel, rammende, prægnant og med den trademark selvironi, der også kendetegner nutidens standup-komikere i England.

For Mr Podsnaps skepsis over for alt europæisk – og udenlandsk – er ikke bare et karakteristikon, man finder i romaner fra en svunden fortid, dengang hvor briterne herskede over et verdensimperium. Det er den samme indignation og ditto arrogance, man i de sidste mange år har fundet i læserbrevene i smånationalistiske tabloidaviser som *The Daily Express*, *The Daily Mail* – og i den mere seriøse, men ikke mindre nationalromantiske *The Daily Telegraph*.

I en menneskealder har aviser på højre flanke af det politiske spektrum serveret en daglig dosis af – ikke altid sandruelige – historier om EU og al dets væsen og om, hvordan tyskerne

(altid dem) planlægger at underlægge det britiske folk. (Det er ikke uden grund, at en af valgplakaterne i folkeafstemningen i 2016 havde budskabet: *'Halt ze German Advance'* og et lidt flatterende billede af Angela Merkel)

The Daily Express' grundlægger, den navnkundige Lord Beaverbrooke (William Maxwell Aitken), erklærede, at hans avis ville give læseren den 'daglige dosis af had'. Det solgte aviser i 1930'erne – og siden firserne har dele af den britiske befolkning, i bogstavelig forstand, elsket at hade EU. Det drog medierne nytte af, og gradvist blev afskyen mod Bruxelles en selvopfyldende profeti.

Provinsfænomen

Men modstanden mod EU var – som vist også i Danmark – et provinsfænomen. Det var mestendels fiskere, landmænd og dem, der bor langt fra metropolerne, som stemte på det højrepopulistiske United Kingdom Independence Party (UKIP), ligesom det er dem i Hvide Sande, Hjørring og Hadsten, der stemmer på Dansk Folkeparti.

Det var provinsboerne, der følte sig glemte, dem der ikke havde draget nytte af globaliseringen og internationaliseringen, dem der – måske ikke uden grund – projicerede al deres vrede på et EU, der var bureaukratisk, og som så i øvrigt var domineret af tyskere, franskmænd og skandinaver.

Podsnap var – og er – en romanfigur, men hans karakteristikon passede

næsten som fod i hose på den skepsis, man oplever i den småborgerlige del af arbejderklassen; fra de lavtlønnede, der er trætte af politisk korrekte europæere – og deres britiske medsamsvorne.

Men den victorianske romanfigur var ikke enestående. Shakespeare – no less – havde skrevet om det samme i *Richard II*, 'dette velsignede sted, dette rige, dette England'. Og i 1970'erne var Alf Garnett i BBC's tv-serie *Till Death Us do Part* et andet eksempel på den småracistiske og ofte selvtilstrækkelige brite, der nærrede et næsegrus had til middelklassens og Londons evige fascination af Europa.

Der har altid været en ø-mentalitet i England (i mindre grad i Skotland). *The Times* overskrift 'Tåge i Kana-len: Kontinentet afskåret' er en myte. Avisen trykte aldrig denne historie, men mange citerer ikke-historien med næsten euforisk selvtilstrækkelighed. Denne digression udi i nationallitteraturen forklarer imidlertid ikke, hvorfor oprøret mod alt det 'udenlandske' rettede sig mod EU.

September 1988

Historien har aldrig én årsag. Der er altid en række faktorer, der bidrager til verdens gang. Men, disse udspringer ofte af begivenheder, der for eftertiden står som pejlemærker for fremtiden. Med risiko for at oversimplificere, begyndte Brexit helt præcist i dagene mellem den 14. og den 20. september 1988.

Indtil den uge havde de konservative været pragmatiske tilhængere af EF (som det hed dengang).

Margaret Thatcher havde været en ivrig fortaler for Det Indre Market, og 'de fire friheder'. De konservative modstandere var excentrikere som Enoch Powell, der havde forladt partiet i midten af 1970'erne, efter han var på det tabende hold i folkeafstemningen om forbliven i EF i 1975.

Labour, derimod, havde været skeptiske over for De Europæiske Fællesskaber. Partiet havde stemt imod medlemskab i 1971, selvom en stor del af parlamentsmedlemmerne havde brudt med partilinjen og stemt med Edward Heaths konservative regering.

Det ændrede sig gradvist i 1980'erne. Neil Kinnock, der blev leder af partiet efter det katastrofale valgnerderlag i 1983, ønskede at ændre dette. Han og TUC (den britiske pendant til LO) inviterede Kommissionens formand, den franske socialist og tidligere finansminister Jacques Delors, til at holde en tale på årskongressen. Den karismatiske franskmand tog de britiske fagforeningsledere med storm. Han skitserede en plan for et 'socialt Europa', et Europa hvor lønmodtagerens rettigheder var en central del.

Margaret Thatcher – den daværende konservative premierminister – blev rasende. En uge senere, den 20. september, holdt hun sin berømte Brügge-tale, hvori hun sagde: "vi har ikke rullet statens grænser tilbage for at se dem genindført af en europæisk superstat".

Lad mig slå én ting fast, Storbritannien drømmer ikke om at blive isoleret på den yderste rand af Fællesskabet. Vor fremtid er i Europa, som en del af EF.

}
Mange drømmer om en utopisk fremtid, om et hvidt England, hvor der drikkes real ale, spilles cricket, og hvor der ikke tales polsk, dansk eller andre irriterende fremmedsprog.

Det er ofte overset, at Delors ikke nævnte ordet 'føderation', og at Margaret Thatcher også sagde: "Lad mig slå én ting fast, Storbritannien drømmer ikke om at blive isoleret på den yderste rand af Fællesskabet. Vor fremtid er i Europa, som en del af EF".

Men trods denne ikke uvæsentlige præcisering blev Thatchers tale startskuddet til den konservative modstand mod EU. Det var med udgangspunkt i hendes bredside mod Unionen, at højreorienterede konservative etablerede The Bruges Group.

Tredive år senere var tonen blevet meget mere skarp og uforsonlig. *The Financial Times* kunne således cite-

re en konservativ politiker for at sige: "Jeg tror ikke, vi bliver fattigere udenfor [EU], men hvis du fortalte mig, at min familie vil spise græs, så vil jeg stadigvæk have stemt for at forlade EU" (*Financial Times*, 'The Thirty Years' War over Europe', 15. december, 2018).

Det er ikke et synspunkt, man normalt forbinder med den britiske nationalkarakter, endsiges med konservatismen. Det Konservative Parti bygger ideologisk på filosofien og politikeren Edmund Burke's berømte ord: "Det er med den største forsigtighed, man nedbryder institutioner, der til en rimelig grad har tjent samfundet i flere generationer".



FOTO: Mark Ramsay via Wikimedia Commons

Demonstration mod Brexit, London den 4. december 2018

Et hvidt England

Oprøret mod EU gjorde de konservative – især dem i partiforeningerne uden for de store byer – til revolutionære. Mange drømmer om en utopisk fremtid, om et hvidt England, hvor der drikkes real ale, spilles cricket, og hvor der ikke tales polsk, dansk eller andre irriterende fremmedsprog.

Det forstod de aldrig rigtigt i London. I hovedstaden er over 30 pct. af udenlandsk herkomst (herunder denne skribent), der tales 200 forskellige sprog, og borgmesteren er muslim og søn af en buschauffør fra Bangladesh.

Da David Cameron udskrev folkeafstemningen om medlemskab af EU, havde han ingen indfølt forståelse for de følelser, der rørte sig i folkedybet. Jovist, Cameron kunne spille med på en abstrakt modvilje mod Bruxelles-bureaukraterne, men han forstod aldrig rigtigt, hvorfor folk i Sunderland, Grimsby og Wrexham havde en sådan aversion imod EU.

Alt dette betyder selvsagt ikke, at alle briter er varianter af Mr Podsnap. Men at en stor del af dem, der stemte for Brexit, delte romanfigurens opfattelser, er evident. Og at Jacob Rees-Mogg, formanden for hardlinerne i det konservative parti, bevidst – og lettere affekteret – går klædt som en victoriansk gentleman, understreger blot sammenligningen.

EU-tilhængerne

Men det er ikke kun til højre i britisk politik, at man kan finde eksempler fra litteraturhistorien, der præcist rammer ned i nutidens politiske personager. På sæt og vis er EU-til-

hængerne ligeså karikerede som modstanderne.

George Orwell, forfatteren til *1984* og *Kammerat Napoleon*, skrev i slutningen af 1940'erne en satire over den herskende klasse, de intellektuelle og venstrefløjen. For disse, skrev Orwell i *The Lion and the Unicorn*, “er der altid noget skamfuldt forbundet ved at være englænder, og for dem er der næsten en pligt til altid at fnise hånligt over alle britiske institutioner fra hestevæddeløb til budding”.

Grunden til, at Brexit i den grad har splittet den britiske befolkning er, at Orwells beskrivelse af de ‘de intellektuelle’ har et gran af sandhed i sig, 70 år efter den blev nedfældet; en usagt opfattelse af at det britiske politiske system og dets institutioner er langt underlegne i forhold til Skandinavien, Holland og Tyskland. At denne underlegenhed ofte bliver fremsagt af nogle af verdens mest talentfulde kunstnere, sportsfolk og videnskabsfolk – folk som skuespillerne Idris Elba og Daniel Craig, fodboldspillerne David Beckham og Gary Lineker og den afdøde fysiker Stephen William Hawking – er tankevækkende.

Det er fordi denne opfattelse er så dybt rodfæstet blandt dem, der læser *The Guardian* (en avis der svarer til *Politiken*), at anti-Brexit blev samlingspunkt for de liberale, dem på venstrefløjen og dem, der er skeptiske over for det, de opfatter som stivnede og anakronistiske institutioner som Overhuset, monarkiet og minderne om den glørværdige fortid.

Dem, der drikker cappuccino, læser belgiske tegneserier, ser Borgen på Net-

Men ligesom højrefløjens euroskeptics projicerede al deres had på Bruxelles, har intellektuelle og de liberale med modsat fortegn kastet al deres kærlighed på en organisation, der primært beskæftiger sig med tekniske handelsspørgsmål og monopollovgivning.

delse med, endsige nærer nogen sympati for hinanden. To nationer, som er uvidende om hinandens tanker, fø-

flixfly og lytter til Avicii og anden svensk musik, har ikke traditionelt været optaget af – endsige tilhængere af – EU.

Men ligesom højrefløjens euroskeptics projicerede al deres had på Bruxelles, har intellektuelle og de liberale med modsat fortegn kastet al deres kærlighed på en organisation, der primært beskæftiger sig med tekniske handelsspørgsmål og monopollovgivning og harmonisering af alt fra tamponer til tyresæd.

Et andet karakteristisk træk var ifølge Orwell, at de intellektuelle sjældent var involverede i praktisk politik. De konservative havde (næsten) monopol på magten, og deres modstandere på venstrefløjens bidrog – og bidrager – kun til en håndfuld liberale tidsskrifter som *The New Statesman* og *Prospect Magazine*.

At Labour ikke er kommet med et konkret alternativ til Mays plan, tyder på, at Orwell havde ret, da han i ovennævnte skrift begræd de intellektuelles “konstant negative og kvævulantske attitude og deres totale mangel på konkrete løsningsforslag”.

Aldrig United

Storbritannien har aldrig været et egentligt United Kingdom. Allerede i 1830 beskrev den senere premierminister Benjamin Disraeli i romanen *Sybil England* som et land, hvor der er “*To nationer, som ikke har nogen forbin-*

delser og vaner”. Det er stadig korrekt, og det er næppe muligt at slå bro over denne kløft.

Det mest sandsynlige – i skrivende stund – er, at der bliver udskrevet en ny folkeafstemning. Theresa May vil være imod. Kort før jul vedtog Underhuset et beslutningsforslag fremsat af Dominic Grieve, der sikrede, at parlamentet får det sidste ord. Det betyder, med en til vished grænsende sandsynlighed, at parlamentsmedlemmerne vil stoppe en ‘hård brexit’ (noget, der vil følge med automatik, hvis Parlamentet ikke griber ind eller stemmer for Mays plan). Denne folkeafstemning – hvis den kommer – vil blive hård.

Mange vil med en vis ret sige, at briterne allerede har stemt, og at en anden afstemning er udemokratisk. Andre vil, måske med ligeså god ret, sige, at man nu har konkrete fakta på bordet, og at man, i modsætning til i 2016, ved, hvad det vil koste at stå uden for EU. Dengang var afstemningen abstrakt. Nu er det tal på bordet.

Undersøgelser viser, at mange brugte afstemningen som en anledning til at udtrykke protest mod regeringen og kun i mindre grad som et oprør mod EU. Hvem, der vil vinde en eventuel afstemning, er et åbent spørgsmål.

Det vil blive tæt løb. Meningsmålingerne giver ‘Remain’ et flertal på tre til fem procent. Men der var ifølge meningsmålingerne et ligeså sikkert for-

Storbritannien var landet, der - måske sammen med Holland - opfandt det repræsentative demokrati, ideen om lighed for loven og den frie presse. Disse tanker og institutioner lever videre i andre europæiske lande, men har trange kår i deres fædreland.

spring for Cameron og hans fløj dagen før afstemningen for snart tre år siden.

Det konservative parti, skrev filosofen John Stuart Mill, har altid været 'det mest ubegavede parti'; et parti der oftest var bagstræberisk, opportunistisk og principløst. Den liberale Mill var ikke noget sandhedsvidne og the stupidest party var – det glemte han at sige – altid gode til at holde fast ved magten. Men meget har ændret sig.

Det hæderkronede parti, der har siddet ved magten i mere end 70 ud af de sidste 100 år, var engang en pragmatisk politisk organisation, der havde et afslappet forhold til ideologi og en deraf følgende evne at vinde valg.

Det var et parti, der altid, og med usvigelig sikkerhed, kunne tage vare på landets økonomiske interesser. Det var middelstandens, industriens og de selvstændige erhvervsdrivendes parti. Det er ikke længere entydigt tilfældet. Det er sigende, at Boris Johnson – der drømmer om at lede partiet – nyligt sagde 'fuck business' – da han i en tale replicerede til erhvervsledere, der havde advaret mod et Hard Brexit.

Engang var det anderledes. Napoleon Bonaparte sagde, at 'England er en nation af småhandlende'. For mange englændere – og især konservative vælgere – blev den franske kejsers nedladende bemærkning om nabolandet til et adelsmærke. For dem var det positivt at '*L'Angleterre est une nation de boutiquiers*'.

Boris Johnsons udtalelse siger meget om, hvor langt yderfløjen af det konservative parti har flyttet sig væk fra de gamle idealer. Den britiske ulykke består i, at de Konservative satte partiets succes over den nationale interesse. Det er en fortærsket floskel, at David Cameron kun udskrev folkeafstemningen for at mindske risikoen for at tabe stemmer til UKIP. Og det er ligefuldt en triviell banalitet at sige, at Theresa Mays eneste fokus i forhandlingerne har været at holde sammen på et dybt splittet parti – til trods for hendes besværgelser om 'den nationale interesse'.

Storbritannien var landet, der – måske sammen med Holland – opfandt det repræsentative demokrati, ideen om lighed for loven og den frie presse. Disse tanker og institutioner lever videre i andre europæiske lande men har trange kår i deres fædreland.

Storbritannien ruller mod afgrundsranden. De ansvarlige for katastrofen er politikerne (af begge farver), der satte snæver partipolitisk interesse over det fælles vel. Det ville ikke have overrasket George Orwell. De britiske politikere, skrev han i *The Lion and the Unicorn*, "*begår ikke forræderi, er ikke bevidst fejle, men de er kendetegnede ved ubegribelig dumhed, ubevidst sabotage, og en usvigelig evne til altid at gøre det forkerte*".

○○○

Anmeldelse: Europæisk menneskeret i dansk og russisk perspektiv

Af Henrik Døcker

Mens danske røster melder om ‘forældede’ konventioner, vander russerne sig over alt det nye, internationalismen påbyder dem – som en udfordring mod gode, gamle russiske værdier. To bøger går tæt på disse emner.

Jacques Hartmann: **Danmark og den europæiske menneskerettighedskonvention.** *Ex Tuto* 2017, 208 sider.
Lauri Mälksoo & Wolfgang Benedek (eds.): **Russia and the European Court of Human Rights – The Strasbourg effect.** *Cambridge University Press* 2018, 418 sider.

Lad os se det i øjnene: uden folkeretten ville verden være kaos, selv om mange – stater såvel som enkeltpersoner – blæser på disse regler. Forvaltningen af reglerne er så noget, både

staterne internt og staterne indbyrdes strides om. Netop på menneskerettens område går bølgerne stadig højt ude som hjemme. De går nok højere i og omkring Rusland end i Danmark, men vi har fremdeles noget at lære af hinandens erfaringer.

Den danske jurist Jacques Hartmann, lektor i folkeret ved Dundee universitet, anskueliggør i velskreven form Danmarks brug af den europæiske menneskerettighedskonvention af 1950 og dens tilhørende domstol i Strasbourg. Der er mange myter forbundet med denne domstol, herunder om dens indgriben i rent danske anliggender. Hartmann har sat sig for at gøre op med diverse fejlopfattelser.

Den estiske juraprofessor Lauri Mälksoo og hans østrigske fagfælle, professor Wolfgang Benedek, har redigeret en fremstilling af Ruslands

Journalist Henrik Døcker har skrevet om international politik og ret i dansk dags- og tidskriftspresse i 60 år. Han har bl.a. udgivet bogen *Menneskeret i Europa - Beskyttelsessystemet i Strasbourg* (2003).

livtag med de europæiske menneskerettigheder, som de, før Jerntæppet gik op omkring 1990, ikke havde nogen som helst idé om – eller ikke ville vide af, skal man måske hellere sige. Det er en sørg-munter beretning om høje forventninger og store skuffelser, som tiden efter 2015 har udløst. Rusland har afvist at følge Strasbourg-domstolens afgørelse i en meget stor sag (se nedenfor), og det er ikke tidligere sket i dennes historie.

Prægnant er Hartmanns påpegning af, at den danske kritik af konventionen som 'forældet' er i direkte modstrid med kritikken af domstolens såkaldt dynamiske fortolkning. Denne form for fortolkning, der ligger til grund for de afsagte Strasbourg-domme, er udtryk for, at dommerne retter sig efter den almene opfattelse, ikke mindst på moralens områder, som hersker i dag – ikke den, der var til stede, da konventionen kom til verden for over 60 år siden.

Det nærmeste man kom en beskyttelse af menneskerettighederne inden FN's verdenserklæring og den europæiske konvention fra hhv. 1948 og 1950, er de frihedsrettigheder, der fremdeles findes i den danske grundlov. Men Europa-konventionen introducerede flere rettigheder end grundloven. Eksempelvis dens art. 2, hvorefter 'ethvert menneskes ret til livet er beskyttet ved lov'. Man kan spørge om det betyder noget, når dødsstraf er afskaffet her til lands?

Politisk pres

En dom fra 2004 viser det: Tyrkiet fandtes at have krænket art. 2, fordi

myndighederne i en tyrkisk by ikke havde truffet foranstaltninger til at sikre beboerne mod en gaseksplosion, hvorved 39 mennesker mistede livet. Danmark har endnu ikke haft en sag om art. 2 for Strasbourg-domstolen (Herefter blot: Domstolen). Vi har heller ikke haft sager om art. 3, der forbyder brug af tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Imidlertid har Rusland haft et væld af sager, nærmere betegnet 260 domme, vedrørende alvorlige krænkelse af disse to bestemmelser – nemlig i forbindelse med de væbnede konflikter i Tjetjenien, dvs. de to tjetjenske krige 1994-96 og 1999.

I de mange forfærdende sager om tortur, 'forsvindinger', henrettelser uden dom, drab på civile ved bombeangreb og straffrihed for de ansvarlige er der i hvert fald blevet betalt godtgørelser af den russiske stat. Landsbynavne som Katyr-Yurt og Kogi (Dagestan) og Beslan vil stå i erindringen om hensynsløse bombardementer og myndighedssvigt ved håndteringen af voldelige træfninger, som gik ud over sagesløse civile.

Det uhyggeligt store antal forsvindinger (over 260 domme herom) foranledigede Domstolen til at fokusere på behovet for skabelsen af et organ, som på én eller anden måde kan løse dette tyngende problem. Det blev kædet sammen med behovet for at udføre retsmedicinske og videnskabelige undersøgelser på relevante steder for at finde, hvor forsvundne kunne være begravet, og i den forbindelse indsamle og opbevare bevismateriale samt identificere personer gennem à jourførte genetiske databanker.

På et andet punkt: Beskyttelsen af ejendomsretten synes Rusland at have forbedret sig efter nogle domme, hvor borgere ved Strasbourgs hjælp fik udbetalt udbytte fra statsobligationer. Her som i andre postkommunistiske stater, som skulle afvikle statslig ejendom, tog det så også lang tid at få gennemført love, der implementerer afgørelser fra Strasbourg til praktisk gavn for krænkede borgere.

Hvad der i *Russia and the European Convention on Human Rights* kaldes 'den russiske forvaltningspraksis' tilsiger, – som i mange andre autoritære regimer – at dommere er regeringen følgagtig, dvs. får straffet personer, som sætter sig op mod staten, smidiggør 'omfordeling' af offentlige goder til magtens mænd og deres lakajer og i det hele taget holder disciplin i 'det klientilistiske netværk'. Eller som en dommer ved Ruslands almægtige forfatningsdomstol har formuleret det: Min domstol her ville ophøre med at eksistere, hvis dommerne ikke tog hensyn til 'nutidens politiske realiteter'.

Den tidligere retspræsident for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Luzius Wildhaber, fik mildest talt dette ind på livet, da den russiske ambassadør ved Europarådet mødte op på hans kontor og forlangte, at domstolen udvirkede udlevering af 13 tjetjenere, der var flygtet til Georgien, til Rusland inden 24 timer - hvis ikke, ville domstolen blive gjort ansvarlig for nogle tjetjenske ekstremisters angreb på et teater i Moskva, hvor 850 mennesker blev taget som gidsler (og hvor 169 mennesker omkom. Red.).

Markant har en russisk dom i Kalashnikov-sagen fra 2002 ligefrem

præget europæisk menneskeret. I denne fastslog Strasbourg-domstolen, at det var en krænkelse af art. 3, at fangen Valerij Jermilovitj Kalsahnikov sad i en celle på 20,8 m² sammen med 14 andre, dvs. mindre end to m² pr. person. Den Europæiske Torturforebyggelseskomité (under Europarådet) havde peget på syv m² som passende. Andre lignende sager påfulgte, og i 2006 vedtog Europarådets Ministerkomité de nugældende europæiske fængselsregler, som har fået stor betydning for indretning af fængsler over hele Europa.

Et par andre russiske sager, illustreret ved Markin- og Zolotukin-dommene for menneskeretsdomstolen, hhv. 2009 og 2012, har drejet sig om ligestilling mellem kønnene og forbuddet mod to gange at blive dømt for samme forseelse (ne bis in idem), hvorefter retstilstanden i Rusland er blevet forbedret.

Forfatningsdomstol spænder ben

En tragedie fra fortiden forelagdes for-gæves i Strasbourg: Katyn-sagen, hvor pårørende til nogle af de i alt 22.000 polske officerer og andre, der på Stalins ordre blev henrettet i den dengang polske landsby Katyn i 1940, forlangte indsigt i dokumenter om massakren, så meget mere som sovjetiske myndigheder i 1990 havde erkendt ansvaret for udåden. Denne udspillede imidlertid ti år før den europæiske konvention blev vedtaget, hvorfor Rusland afviste videre kulegravning af dens omstændigheder, og domstolen så sig ikke kompetent til at foretage sig mere. Den konstaterede imidlertid, at de russiske myndigheder ikke havde

‘stillet alle nødvendige midler til rådighed’ ved sagens behandling, sådan som art. 38 i konventionen foreskriver.

Bogen om Ruslands forhold til menneskerettighederne – som har form af en antologi med rigtig mange gentagelser – har et naturligt fokus på Yukos-sagen. I denne pålagde Domstolen i 2017 Rusland at betale 1,9 mia. euro i erstatning til det russiske olieselskabs aktionærer, hvilket imidlertid blev afvist af den russiske forfatningsdomstol, som fandt afgørelsen i strid med Ruslands forfatning.

Indtil da havde diverse russiske domstole og eksperter vist respekt for konventionen og Domstolen. Aktionærerne har imidlertid fremdeles en anden erstatningssag mod Rusland vesevende ved en voldgiftsdomstol i Haag. Olieselskabet Yukos blev tvangsopløst, gik konkurs, formelt på grund af gigantisk skattegæld, reelt fordi direktøren Mikhail Khodorkovsky (der siden idømtes ti års fængsel) satte sig op mod Vladimir Putin.

Stemmeret for strafafsonere er ikke noget alle Europarådslande kan kape – Rusland har således gjort Storbritannien følge i sin afvisning heraf. Igen er det den russiske forfatningsdomstol, som modsætter sig en afgørelse fra Strasbourg-domstolen, nemlig i sagen Anchugov & Gladkov. Den nuværende præsident for Domstolen, Guido Raimondi, opretholder imidlertid et pres på Rusland om ved lovændring at komme på linje med det store flertal af Europarådslande.

Rusland har derudover udfordret hele sit medlemskab af Europarådet ved at tilbageholde i alt 44 mio. euro

(eller 15 pct. af budgettet) som medlemsbidrag til rådet. Det samme som en anden inkarneret menneskeretskrænker Tyrkiet i øvrigt har gjort. Rådet fortsætter dog – tilsyneladende upåvirket – sit arbejde. Der opretholdes en dialog med Rusland, hvor adskillige fremtrædende jurister i løbet af Ruslands 20-årige medlemsperiode af rådet dog har udtrykt megen respekt for dets virksomhed. Den magtfulde forfatningsdomstols tilkendegivelser om kun at respektere Strasbourg-domme, der ikke krænker den russiske forfatning, har imidlertid formørket troen på, at fremtidige domme vil blive efterlevet.

Tilbage til bogen om Danmarks forhold til menneskeretskonventionen er det værd at fremhæve Hartmanns påpegning af, at formålet med menneskerettighederne er at begrænse regeringers og parlamenters handlefrihed og kompetencer for at beskytte borgernes friheder. Domstolens overvågning af lovgivningen (og domspraksis, kan man tilføje. Red.) er derfor ikke en illegitim indskrænkning af demokratiet, men en nødvendig garanti mod tyranni. Han går så vidt som til at sige: I den forbindelse skal domstolene – nationale som internationale – ikke være tro mod Folketinget eller flertallet som sådan. Den rette forståelse af magtens tredeling er, at ingen af de tre magter umiddelbart står over nogen af de andre. De har imidlertid forskellige beføjelser.

Forsvindinger og udvisninger

Danmark har ikke hidtil haft nogen vanskeligheder med at følge de forholdsvis få sager, hvor Domstolen har

konstateret dansk brud på konventionen. Hvordan man eventuelt kan påvirke Domstolens retspraksis, har været nævnt i debatten, ligesom det har været kritiseret, at det nærmest er umuligt at ændre ordlyden af enkelte menneskeretsregler i indskrænkende retning – tillægsprotokollerne til konventionen er alle udtryk for en udvidelse af menneskerettighederne i positiv retning.

Hartmann gør opmærksom på, at Danmark – som de øvrige 46 Europarådslande – kan øve indflydelse på Domstolen ved at 'intervenerer' i andre landes sager, nemlig ved at regeringen fremsætter synspunkter på disse. Den danske dommer Jøn Fridrik Kjølbro har direkte opfordret til, at Danmark benytter sig af denne ret.

Det er sjældent, at Domstolen har hindret udvisning af kriminelle udlændinge fra enkelte Europarådslande. Den heftige danske debat om Levakovic-sagen har fordrejet et sagligt overblik over emnet: Siden 2010 er over 10.000 mennesker i Europarådets medlemskreds blevet udvist ved dom; Danmark udviser hver år hundreder af personer. Reelt anvender Domstolen det subsidiaritetsprincip, som også blev påpeget i den erklæring, der påfulgte den europæiske embedsmandskonference i København i april 2018, og som tilsiger anerkendelse af nationale skøn i vidt omfang. Hartmann, hvis fremstilling generelt har karakter af en yderst overskuelig grundbog, gør en del ud af dette emne.

Menneskeretsbeskyttelsen i Strasbourg vedrører i alt omkring 30 nærmere definerede rettigheder, hvis ræk-

kevidde udvides gennem domme. Et mindre antal har vedrørt politisk set 'varme kartofler'; de fleste er helt nede på jorden. De få danske sager har bl.a. vedrørt 'retfærdig rettergang': i Hauschildt-sagen retten til ikke af samme dommer både at få forlænget en række fængslingsfrister og den endelige dom; urimelig lang sagsbehandling som fx da en Kurt Nielsen måtte vente otte år på erstatning for en bilulykke, eller James Valentin, som måtte vente 17 år på at få en konkurssag færdigbehandlet.

Men Danmark har også anvendt konventionen uden forebringelse i Strasbourg, som fx da Niels Holck efter en landsretsdom ikke kunne udvises til Indien på grund af dansk frygt for, at han ville blive underkastet tortur i indiske fængsler. Uden i øvrigt at tage stilling til den alvorlige anklage mod ham for våbennedkastninger over Vestbengalen.

Det er svært at undgå den konklusion, at Strasbourgs beskyttelsessystem er bedre end sit rygte. Hvis man virkelig vil have indsigt i, hvad der udrettes, kan det anbefales at stikke næsen ned i den årsrapport, som Europarådets Ministerkomité (de 47 udenrigsministre) udgiver om 'overvågningen af gennemførelsen af domme og afgørelser fra Menneskeretsdomstolen' – seneste udgave havde den lange titel: Supervision of the Execution of Judgments and decisions of the European Court of Human Rights 2017 - 11th Annual Report of the Committee of Ministers. Mange oplysninger kan dog også findes på nettet.



Anmeldelse: Ruslands mafia

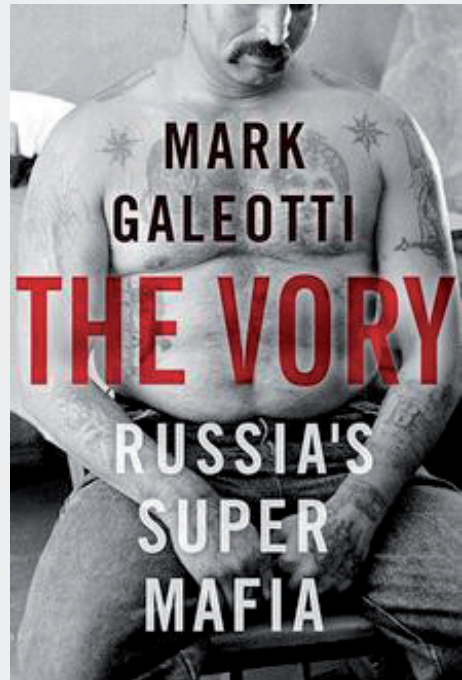
Af **Mette Skak**

Forfatteren Mark Galeotti er en af de førende sagkyndige på såvel de russiske efterretningstjenester som russisk organiseret kriminalitet. Det foruroligende ved hans to forskningsfelter er det symbiotiske forhold, der hersker mellem Putins russiske stat dvs. netop dens efterretningstjenester og nutidens kriminelle post-sovjetiske underverden.

Mark Galeotti: **The Vory. Russia's Super Mafia.** *New Haven & London: Yale University Press 2018, 326 sider.*

Bogen her om 'vory' (= tyvene) kan bestemt anbefales som en på samme tid underholdende og deprimerende sociologisk analyse af den sovjetiske og post-sovjetiske organiserede kriminalitets historie.

Som Galeotti bemærker, afspejler underverdenens op- og nedture fra Lenin og Stalin frem til Bresjnev, Gorbatjov og Sovjetunionens sammenbrud den samlede sovjetiske



samfundsdynamik. Det næsten fuldbyrdede statskollaps under Jeltsin i 1990'erne kom tilsvarende til udtryk i vilde bandekrige og utallige blodige likvideringer.

Mette Skak 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.

Putintiden er som nævnt kendetegnet ved en særegen symbiose mellem over- og underverden inklusive konjunktursving med dønninger ud i gangstermiljøerne – dels den økonomiske krise i 2008, dels sanktionskrisen, hvad angår Ruslands forhold til Vesten fra 2014 og frem. Derfor er Hviderusland i disse år et knudepunkt for ikke bare heroin-, men også ostesmugling ind i Rusland. I 2015 blev en bande knaldet for i løbet af seks måneder at have optjent 34 mio. dollar på den fidus. Den russiske gangster Pjotr ‘Banan’ er en af dem, der gik over til at være ‘ostegrosserer’.

Den største bande i byen

Putin-tiden kendetegnes ifølge Galeotti ved, at Kreml tolererer organiseret kriminalitet, når blot sidstnævnte loyalt udfører eventuelle ordrer fra førstnævnte og i det hele taget forstår, at ‘staten er den største bande i byen’. Konkret peger Galeotti på Kremles brug af ikke bare små grønne mænd fra GRU til at besætte Krim, men også en berygtet gangster som Sergej Aksjonov, der blev premierminister på halvøen og ellers kendtes som Goblin fra Salem-banden.

Angående motiv kunne Krim-halvøens kasinoer og turisme med lidt held gøre Sevastopol til en rival til den ukrainske sortehavsby Odessa – gangsternes paradys på de kanter. I Donbas blev krigsførelsen fra russisk side gjort ekstra beskidt gennem brug af fodsoldater og officerer fra den russiske underverden, og i nutiden er storbyen Luhansk uden for selv Kremles pædagogiske rækkevidde ifølge denne anmelders kilder.

Det store problem set fra et vest-europæisk synspunkt ved den virkelighed, som Galeotti beskriver, er, at den organiserede kriminalitet, der har støttepunkter i Rusland, dels er handlinger for Kreml i dens kampagne for at undergrave demokratierne og sammenholdet i EU fx via dens kompetencer på feltet cyberkrigsførelse og hacking, dels er handlinger for den øvrige europæiske kriminelle underverden fx i kraft af dens kompetencer på feltet hvidvaskning.

Med andre ord påpeger Galeotti nogle afgørende og rent ud kriminelle mekanismer bag demokratiets krise til fordel for den populistiske yderfløj. Han anbefaler en beslutsom, koordineret indsats i EU-regi som et tvingende nødvendigt forsvar mod denne hybride russiske krigsførelse. Å propos Danske Bank-skandalen advarer han indtrængende mod at lukke øjnene for hvidvaskning.

Følgelig er det bogens sidste halvdel, der påkalder sig størst interesse som altafgørende indblik i, hvordan Rusland rent faktisk fungerer nu og fremover. Desværre er det her, at Galeotti i nogen grad forfalder til sløse diagnoser og selvmodsigelser.

Et sted ophøjer han den russiske cyberkriminalitet til en autonom sfære, andetsteds gøres den til en temmelig integreret del af den kriminelle helhed, der i sidste instans har Kreml som principal. Russiske gangstere agerer gerne håndlangere for den japanske yakuza og de kinesiske triader, der ligesom russerne gerne vil gøre ‘forretninger’ i Ussuri-bugstens casino nær Vladivostok.

Dog er de russiske fjernøstlige gangstere lidt i defensiven ifølge Galeotti, og man aner, at Kinas økonomiske dominans vil få yderligere følger – hvilke diskuteres desværre ikke af ham. Den gode nyhed angående Putins tid ved magten er, at rå vold begået af benbrækker-eksperter og mordere fortrænges af sindrig økonomisk kriminalitet. Fjendtlige overtalinger sker nu ved habitklædte gråzone-advokaters og ikke skydevåbens mellemkomst.

Sandfærdig indføring

Sammenlignet med de banebrydende *follow the money*-kortlægninger i nyligt afdøde Karen Dawishas *Putin's Kleptocracy* fra 2014 synes denne anmelder, at Galeotti bringer for lidt stof om Kremles egne sinistre nøgleaktører såsom Rosneft-bossen Igor Setjin, formanden for Ruslands nationale Sikkerhedsråd Nikolaj Patrusjev, chefen for Putins nye nationalgarde Rosgvardija Viktor Zolotov, Putin-rådgiveren Sergej Glazjev samt Putin selv.

Bortset fra det fortjener *The Vory* at blive læst som en alternativ, men desværre sandfærdig indføring i Rusland og dets sovjetiske fortid. Galeotti fører læseren grundigt ind i tyvenes normer og sprogbrug og bringer en nyttig ordliste over gangsterslang bagest, hvortil kommer hans omfattende bibliografi.

Det ubehagelige er bogens uundgåelige stof om vold, herunder det som Galeotti kalder tyvenes rædselsfulde misogyni og forhistoriske kvindesyn. Indsigten har han fra Varlam Sjalamov, der beskrev GULag indefra i kunstnerisk form. Galeotti følger op

med beretningen om en kvinde blandt gangsterne, der spyttede en af dem i ansigtet som svar på en fornærmelse. Hendes gangsterkæreste tog hende ikke i forsvar, fordi han netop anså hende for et laverestående væsen og lod derfor de tilstedeværende gruppevoldtage hende.

For at vende tilbage til det omvendt kronologiske spor fortjener Galeotti ros for aflive myter om det oprørske Tjetjenien og dets magthavere. Galeotti påpeger, at Tjetjenien under den nuværende brutale og såre autonome statholder Ramzan Kadyrov har opnået mere selvstændighed end nogensinde vel at mærke på Moskvas regning. Den tjetjenske mafia uden for Tjetjenien mener han imidlertid ikke er håndlangere for Kadyrov.

Galeotti giver udbryderrepublikkens første leder Dzjokar Dudajev det glatte lag. Med ham som godfather blev Tjetjenien gangsterens sande Paradis. I løbet af et enkelt år – 1992 – fik Tjetjeniens Nationalbank svindel et rubelbeløb svarende til 700 mio. dollar ud af Ruslands Centralbank. Den nok allermest farlige nulevende godfather ifølge Galeotti er imidlertid georgieren Taniel Oniani (Taro blandt venner), fordi han blæser på spillers regler og har ustyrlige imperiale ambitioner (s. 227).

FBI's bud på, hvem det er vigtigst at få bag lås og slå, er underverdenens egen bankier Semjon Mogiljevitj, der lever højt på den russiske forfatnings paragraf 61. Den forbyder udlevering af russiske statsborgere til strafforfølgelse. For en sikkerheds skyld har Mogiljevitj derudover sørget for at have

statsborgerskab i både Israel, Ukraine og Grækenland. I øvrigt svindler ikke-jødiske gangstere sig ofte til israelsk statsborgerskab.

De vilde 90'ere

De vilde 1990'ere under den fordrukkne, men velmenende præsident Boris Jeltsin var årtiet, hvor den organiserede kriminalitet havde kronede røverkapitalistiske dage. Jeltsin selv udnævnte beskæmmet Rusland til kriminalitetens supermagt.

Det er denne anmelders overbevisning, at miseren i mindre grad skyldtes chokterapien, men snarere den mere og mere korrupte såkaldte socialisme i Sovjettiden, der gjorde indgreb nødvendige. I hvert fald har historikeren Stephen Kotkin gjort op med misforståelsen af periodens politiske økonomi i bogen *Averting Armageddon* fra 2000. Hvorom alting er, var det i 1990'erne, at hovedbyerne Moskva og Skt. Petersborg fik hver deres svøbe af gangstervælde – henholdsvis banderne Solntsevo og Tambovskaja, der naturligvis rivaliserede indbyrdes, ligesom deres to hjembyer gør det. Galeotti fremhæver derudover et mønster, der peger frem mod nutiden: visse bandelederes forfremmelse til betroede mæglere i bandeopgørene – *avtoritety* – og samtidig halvvejs lovlige kapitalistiske entreprenører eller foreningsstiftere, fx georgieren Otari Kvantrishvili (Otarik).

Galeotti anser Jeltsins forgænger Gorbatsjov for endnu mere fatalt naiv med sin perestrojka. Sagen er vel, at KGB og partitoppen konspirerede bag hans ryg om fjernelse af partiets enor-

me økonomiske aktiver, hvorved de banede vejen for putinismens symbiose mellem efterretningstjenester og organiseret kriminalitet?

De glade 70'ere

De glade, men inderligt korrupte 1970'ere indrammes med følgende tilståelse fra datidens generalsekretær for partiet, selveste Leonid Bresjnev: *“Ingen lever udelukkende af deres løn. Jeg husker fra min ungdom, at vi tjente penge ved at bemægtige os indholdet fra jernbanens godsvoгне. Hvordan gjorde vi så det? Jo, hver gang, der var tre pakkasser eller postsække, der skulle læsses af, tog vi den fjerde til os selv. Sådan lever alle i landet.”* (oversat fra s. 92).

Planøkonomiens systematiske svigt af den menige sovjetforbruger indbød til alskens nødløsninger og tyverier. Alle måtte ty til smøring (*blat*), og virksomhederne havde en særlig mellemmand (*tolkatj*) til at sikre forsyninger af råvarer. I Georgien dækkede den lokale partisekretær over republikkens førende gangster, hvad der endte med, at den senere kendte Sjevvardnadze med KGB-chefen Andropovs opbakning måtte gribe ind i 1972. Den usbekiske bomuldssvindler i de tidlige 1980'ere gik helt til tops i systemet, hvor straffen ramte Brezjnjevs svigersøn – igen på Andropovs foranledning.

Men den egentlige smeltedigel for Sovjettidens mafiøse tyvekultur – *vo-ry v zakone* – var Stalins terror med GULag-lejrene som afsoningssted for mindst 28,7 mio. sovjetborgere ifølge historikeren Anne Applebaum. Her

smeltede politiske fanger sammen med simple kriminelle og internerede forældreløse teenagere.

Nøden i lejrene animerede til at skaffe forsyninger fra det omgivende landområdes sorte marked, som det skete i en sag fra 1947 i Novosibirsk med en betroet fange som omdrejningspunkt; han blev dømt og skudt. En kollaboratør omtaltes af tyvene som en tæve og blev af og til selv myrdet. Med sovjetmagtens billigelse kom det sidst i 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne til et formidabelt opgør mellem kollaboratører og kriminelle, som Galeotti beskriver under overskriften *'The bitches war'*. Opgøret endte med at true stabiliteten i hele GULag som straffesystem, konkluderer han.

Men først efter Stalins død i 1953 og ironisk nok med Stalins bøddel Beria som fremsynet mellemmand blev GULag-systemet droslet ned. Ifølge Berias opgørelse var kun 221.435 af GU-

Lag-fangerne farlige fjender af staten ud af sammenlagt 2.526.402 internerede – eller kun godt 11 pct.

Før Stalin var der kynikeren og fanatikeren Lenin, der i 1915 satte lighedstegn mellem de rige og de småkriminelle som fjender af socialismen. Herved friholdt han de store forbrydere. Galeotti citerer førnævnte Kvantrishvili: *"Det var Vladimir Iljitj Lenin, der var den egentlige organisator af mafiaen og ham, der stablede forbryderstaten på benene."* (oversat fra s. 38).

Alskens udskud og voldtægtsforbrydere søgte ind i Lenins hemmelige politi Tjeka samtidig med, at den modbydelige borgerkrig 1918-1922 forråede alle. Men før den tid havde sen-zarismens spæde industrialisering og armod i storbyerne skabt rammer for gangstervældet.

○○○

Bognoter

Af **Christian Hedegaard**

Agner Pedersen, Anders (red.): **Obama, håbets præsident**. *Gyldendal, 2019, 280 s.*

Anders Agner, ekspert i amerikansk politik og stifter af kongressen.com, har samlet en perlerække af personlige beretninger om Obamas indvirkning på sin omverden, lige fra det personlige møde til regulære verdenspolitiske paradigmeskift. Bogen behandler Obamas tid i Det Hvide Hus, hans resultater og begrænsninger set gennem danske øjne fra ligebehandlingsområdet (v. Trine Christensen), klimapolitikken (v. Connie Hedegaard) og sundhed (v. Søren Dal Rasmussen), blandet med personlige skildringer af en jovial, professionel og visionær statsmand. Alt i alt bærer værket præg af en ovenud sympatisk indstilling overfor hovedpersonen, men den savner en rød tråd, der binder historierne sammen.

Houellebecq, Michel, oversat af Niels Lyngsø: **Serotonin**. *Rosinante, 2019, 352 s. (Udkommer 12. april 2019.)*

”La France est un paradis peuplé de gens qui se croient en enfer,” sagde forfatteren Sylvain Tesson til radiokanalen France Inter tilbage i december 2018. Michel Houellebecq har ikke svært ved

at udpege samfundets mest modbydelige træk.

Han er som bekendt hverken politolog, politiker eller meningsdanner (i hvert fald ikke i gængs forstand), men provokatør med en gudsbenådet evne til at ramme tidens mest ophedede politiske diskussion. Måske bedst illustreret ved hans forrige roman *Soumission*, der udkom den 7. januar 2015, som de fleste vil huske som dagen, hvor Charlie Hebδος redaktion blev forsøgt myrdet af islamiserede terrorister.

Houellebecqs nyeste værk, der er navngivet efter det aktive stof i lykkepiller, er en lige dele melankolsk og dystopisk fremskrivning af et Frankrig, der personificeret i den halv-suicidale og depressive hovedperson har mistet sin virilitet og sit initiativ. Afgørende sekvenser i bogen skildrer landmænd, der i desperation blokerer veje og sætter ild til udtjente landbrugsmaskiner og angriber politiet med våben. Houellebecq træder vande over folkedybet og leverer en aktuel samfundskritik, der udstiller magtesløsheden i sine værste former.

Branner, Hans (red.): **Europas mange omveje**. *Forlaget Columbus, 2019, 207 s.*

Hans Branner har samlet en glimrende antologi over perspektiver på det europæiske samarbejde set hhv. fra Berlin, Paris, London, Warszawa og Rom. Hvordan forstås dette 'nationernes Europa' i de europæiske nationer, og hvordan ser man samarbejdets fremtid i lyset af nutidens kriser og fortidens katastrofer. Bogen beskriver, hvordan økonomiske, historiske og kulturelle forskelle har banet vejen for forskellige syn på EU-fællesskabet. En kærkommen vaccine mod en lejlighedsvis snæversynet EU-debat, forud for det kommende valg til parlamentet.

Walt, Stephen: **The Hell of Good Intentions**. *Farrar, Straus and Giroux, 2019, 400 s.*

'Helvede er de andre' sagde Sartre som bekendt, og det kunne næsten have været titlen på dette værk. Stephen Walt er ikke just optimist på den liberale verdens vegne, og han sætter kraftigt spørgsmålstegn ved, hvor meget USA bør engagere sig i 'de andre.' Han beskriver, hvordan valget af Donald Trump har givet anledning til en gennemgribende selvransagelse i amerikansk udenrigspolitik og aktualiseret en række spørgsmål om USA's rolle og ambition i verden og, ikke mindst, for verden. Walt selv lægger sig i slipstrømmen af kollegaen Mearsheimer (som besøgte Selskabet i foråret 2018), der med sin nyudgivelse *The Great Delusion*, peger i retning af en udenrigspolitisk doktrin, der er skånet for forblommede idealer om humanitære interventioner og udbredelse af demokrati. Idealisternes svanesang.

Men Walt angriber også et mere systemisk problem, han finder i det politiske lederskab, når det kommer til udenrigspolitik. Især er han ude med riven efter 'The diplomatic community' eller 'the Blob' som han kalder det, der trods gode intentioner (må man forstå) har været ryggraden i en udenrigspolitisk doktrin, der alt for længe har ledt landet på afveje i stedet for at forfølge nationens vitale interesser.

Støvring, Kasper: **Gensyn med fremtiden**. *Forlaget Munch og Lorenzen, 2018, 229 s.*

Måske var verdenshistorien slet ikke slut alligevel. Kasper Støvring hilser fremtiden velkommen og bruger lejligheden til at revitalisere fortidens politiske filosofi. Med udgangspunkt i den af Huntington inspirerede idé om civilisationerne og deres iboende modsætningsforhold udfordrer Støvring det liberale paradigme og ideen om universelle rettigheder og samhandel som de styrende principper i verden. Hvor andre modstandere af det liberale, multikulturelle samfund (som eksempelvis Yoram Hazony i *The Virtue of Nationalism*) angriber det for at være et imperialistisk anslag mod 'national'-staten, synes Støvring især at mene, at disse idealer er udtryk for en naiv analyse af verden af i går.

Støvring behandler begreber som nationalisme og kulturrelativisme med lige dele skepsis og tilbyder et svar på, hvordan vi skal håndtere 'fremmede' kulturer, potentielle konflikter i vores nærområde og vestens identitetskrise.



Om Selskabet

DEN 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 møde, 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 eller gå ind på 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*

Connie Hedegaard

Kasper Høeg-Jensen

Michael Jarlner*

Suzanne B. Danneskiold Lassen*

Lukas A. Lausen*

Anna Libak

Mogens Lykketoft

Siegfried Matlok

Klaus Carsten Pedersen

Torben Mäger Pedersen*

Jesper Møller Sørensen

Niils 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

Louise Riis Andersen
Lene Frøslev
Martin Marcussen
Marcus Rubin
Mette Skak
Uffe Østergård

Design og tryk

Design: Kiberg & Gormsen
Tryk: Novagraf A/S

Udenrigs udkommer tre gange årligt.
Redaktionen afsluttet 15.03.2019
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



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY