

UDENRIGS

Tema: Geoøkonomi - penge som våben

Erdogans Tyrkiet

Anmeldelser: Stalins krig mod Ukraine; Europas krise; sikkerhed i Østersøen; spionage; Brexit



ILL.: PD via Wikimedia Commons



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

Fra redaktionen	1
Klumme: Oslo - den forsinkede proces, Yossi Beilin	2

TEMA

Geoøkonomi: Nye læsere kan begynde her, Mette Skak	5
Fra Truman til Trump, fra koldkrig til handelskrig, Jens Ladefoged Mortensen	14
Økonomiske sanktioner som politisk værktøj, John J. Forrer	26
Mare Migrantum: EU's pengediplomati i migrant- og flygtningepolitikken, Peter Nedergaard	36
Kina som investeringsmagt, Jørgen Ørstrøm Møller	45
Rusland: En grå stormagts dilemmaer, Jens Worning Sørensen	54
Udviklingsbistanden og udenrigspolitikken, Lars Engberg-Pedersen	64

BAGGRUND

Erdogans Tyrkiet - et bud på diagnoser, Lasse Ellegaard	73
Trump og multilateralismens overlevelse, Mikael Barfod	87

LITTERATUR

Stalins krig mod Ukraine, Jan Jakob Floryan	96
Europas krise, Uffe Østergård	102
Sikkerheden i Østersøen, Per Carlsen	106
Spionagens univers, Mette Skak	110
Nådesløs krig om Brexit, Hugo Gaarden	115

FORSIDEFOTO

Éndollarseddel; motiv George Washington



Fra redaktionen

Siden Donald Trump tiltrådte som præsident, har han sat spørgsmålstegn ved den liberale handelsorden, som USA selv var med til at opbygge efter afslutningen af Anden Verdenskrig. Her i slutningen af 2018 er handelskrigen mellem USA og Kina en realitet, og med udtalelser som, at 'EU er næsten lige så slem som Kina', er spørgsmålet, om og hvornår Europa vil blive inddraget. På den baggrund har *Udenrigs* valgt at lade temaet i dette nummer handle om begrebet 'geøkonomi' og brugen af 'penge som våben'.

Mette Skak indleder med en grundig analyse af selve begrebet geøkonomi, og dernæst gennemgår Jens Ladefoged Mortensen efterkrigstidens liberale orden fra Truman til Trump, herunder mulighederne for et transatlantisk kompromis. Herefter følger en række artikler om de førende magters brug af penge som våben: John J. Forrer ser nærmere på økonomiske sanktioner, som er blevet et af den amerikanske regerings foretrukne politiske værktøjer; Peter Nedergaard beskæftiger sig med EU's brug af pengediplomati i sammenhæng med migrant- og flygtningepolitikken; Jørgen Ørstrøm Møller undersøger, om planerne bag Kinas investeringspolitik begrænser sig til økonomiske forhold, eller om de tillige har politiske formål; og Jens Worning Sørensen ser på Rusland og det frygtede såkaldte gasvåben, som han dog mener i dag er stærkt overvurderet. Den sidste artikel i temaet er Lars Engberg-Pedersens om Danmarks brug af udviklingsbistanden i udenrigspolitikken.

Baggrundssektionen domineres af Lasse Ellegaards artikel om Tyrkiet, fra Recep Tayyip Erdogan i november 2002 for første gang vandt parlamentsvalget, og til han i juni 2018 blev genvalgt som præsident. Mikael Barfod afslutter baggrundssektionen med en artikel, der apropos temaet rejser spørgsmålet, om og hvordan multilateralismen kan overleve Trump.

Til slut bringes som altid anmeldelser af bøger, som vi håber vil interessere vore læsere. De handler denne gang om sultkatastrofen i Ukraine under Stalin, den russiske revolution og Ruslands undergang, Europas krise set gennem en øst-europæers øjne, den sikkerhedspolitiske situation i Østersøen, en indføring i spionagens univers og endelig kampen om Brexit.

God læselyst!

Klumme: Oslo – den forsinkede proces

Af Yossi Beilin

I Ramallah mødte jeg for et par dage siden Mahmud Abbas (Abu Mazen). Han forsikrede mig om, at skønt den foreløbige femårsaftale ikke har ført til en holdbar tostats-løsning, havde han aldrig fortrudt Oslo-processen.

Han sagde også, at selvom begge parter i aftalen er blevet kritiseret og stadig bliver kritiseret for at være naive og tilmed landsforrædere, ændrede Oslo-processen det israelsk-palæstinensiske forhold fundamentalt, således at når der engang kommer en permanent aftale, vil den være en naturlig forlængelse heraf.

Vi betragtede begge disse hemmelige forhandlinger på afstand. Han fra Tunis og jeg fra Jerusalem. Begyndelsen var – som al begyndelse – meget beskednen. Som viceudenrigsminister under Shimon Peres i den nyvalgte Rabin-regering fulgte jeg de forhandlinger, der foregik i Washington mellem den israelske delegation (hvis medlemmer vores nyvalgte regering ikke havde ud-

skiftet), og en noget kunstig fælles jordanisk-palæstinensisk delegation.

Disse forhandlinger kørte fast, og jeg mente, at den bedste måde at løse de mange ubetydelige problemer på (såsom antallet af medlemmer i det provisoriske palæstinensiske parlament, eller om man skulle kalde det 'Legislative Council' eller 'National Legislative Council') ville være underhåndshandlinger mellem parterne. Jeg forestillede mig, at en meget lille gruppe israelere og palæstinensere skulle udarbejde et papir, der blot skulle gives til henholdsvis den israelske og den palæstinensiske delegation i Washington til underskrift, men uden overhovedet at afsløre de uofficielle hemmelige kanaler, der ville få det til at ske.

Jeg undersøgte to alternative mødesteder for de hemmelige forhandlinger og indså, at Norge var det optimale. Terje Rod Larsen, daværende leder af den norske fagbevægelses forskningsstiftelse FAFO, havde stillet deres faciliteter til rådighed allerede før valget i

Yossi Beilin er tidligere israelsk justitsminister. Han var initiativtager til Oslo-processen (1992), den uformelle Beilin-Abu Mazen aftale à 1995 og det uformelle Genève-initiativ i 2003.

Israel, og nu var jeg klar til at tage imod tilbuddet.

Men vi stod over for endnu en stor udfordring. Almindeligvis når viceudenrigsministeren får en lys idé, præsenteres denne for udenrigsministeren, og i fald idéen er af meget afgørende karakter, bringes den til godkendelse hos premierministeren (som kan sammenkalde sit kabinet, såfremt han finder det nødvendigt).

Men da Rabin udpegede Peres som udenrigsminister, havde han beordret sin evige politiske nemesis til at holde fingrene fra bilaterale samtaler. Peres selv var flov over denne ydmygende håndfæstning, og først uger inde i sit nye job fandt han, at det ville være utænkeligt at skjule dette forhold for mig.

Det stod således klart, at hvis jeg rejste spørgsmålet over for Peres, ville det tvinge ham til at søge tilladelse hos Rabin, og Rabin ville surt formane ham om deres arbejdsdeling. Jeg forstod, at den eneste mulighed var at forsøge sig med hemmelige kanaler uden om Udenrigsministeriet og i første omgang teste, om den palæstinensiske side var tilpas seriøs i deres bestræbelser, og først inddrage min chef, når/hvis der lå et aftalt første udkast.

Jeg indså også, at jeg ikke personligt kunne tage del i forhandlingerne, og jeg kontaktede derfor min gode ven dr. Yair Hirschfeld, der havde hjulpet mig med at skabe forbindelse til det palæstinensiske lederskab på Vestbredden. Han foreslog selv at invitere sin tidligere studerende dr. Ron Pundak med, og sammen tog de til Oslo. Den palæstinensiske side bestod

af PLO-folk, anført af Ahmed Qurie (Abu Ala).

Få uger senere, da det første fælles papir var en realitet, viste jeg det til Peres, der øjeblikkeligt gjorde Rabin opmærksom på det. Rabin, der havde ført valgkamp på lovning om en aftale med palæstinenserne inden for seks til ni måneder, men ikke havde formået at opnå dette, overraskede os ved at give grønt lys til at fortsætte vores samtaler med PLO-delegationen i Norge.

Fra det øjeblik blev det en 'officiel' hemmelig kanal, som Rabin besluttede – han havde sine egne grunde – at holde hemmelig for sine medarbejdere (inklusive sin forsvarsrådgiver), forsvarsministeriet og den israelske delegation i Washington.

Rabin gav også omend tøvende sit samtykke til uformelt at bringe spørgsmålet om gensidig anerkendelse mellem Israel og PLO op over for vores forhandlingspartner. Det sidste havde været utænkeligt bare få dage forinden. Da først en sådan anerkendelse var en realitet, blev de udmattende forhandlinger mellem israelske og jordansk/palæstinensiske delegationer overflødige til begge parter forbløffelse, og indholdet i 'the Document of Principles' blev underordnet i forhold til den historiske gensidige anerkendelse.

På et tidspunkt i forsommeren 1993 bad jeg Rabin om et møde under fire øjne. Vi havde en lang diskussion, hvor jeg foreslog premierministeren at ændre det mandat, der var givet til at løse de problemer, som ikke var blevet løst i Washington med henblik på at bane vej for en detaljeret femårig foreløbig løsning, til i stedet bruge de hemmelige

Oslo-forhandlinger til at nå frem til en permanent aftale.

Jeg sagde til ham, at fem år er lang tid, og i den tid kunne ekstremister på begge sider tænkes at forsøge at sabotere anstrengelserne for at nærme sig en permanent løsning, hvorimod en permanent løsning ville blive modtaget med entusiasme og mindske ønsket om at afspore processen, idet den ville blive betragtet som en *fait accompli*.

Rabin afslog af to årsager: For det første mente han, at hvis man forfulgte en permanent løsning og fejlede, så ville det være meget vanskeligt at vende tilbage til en foreløbig. Dernæst sagde han, at man skulle holde fast i mandatet fra Madrid-konferencen, der omtaler et femårigt palæstinensisk selvstyre, afløst af en permanent aftale. Han mente, at fulgte man den vej, som to tidligere Likud-premierministre havde anvist (Begin med hans fem års autonomi-idé og Shamir med hans accept af at deltage i Madrid-konferencen i 1991), så ville det være nemmere at overbevise den israelske offentlighed om at acceptere en eventuel Israel-Palæstina aftale.

‘Oslo’ bragte tosserne på begge sider frem i front. Det startede med massak-

ren i Hebron, hvor en jødisk doktor myrdede 29 muslimske rettroende i Makpelas Hule, og efterfulgtes nøjagtig fyrrde dage senere af de første dødelige selvmordsangreb i Afula og Hadera.

Vold ændrede stemningen på begge sider og muliggjorde valget af Benjamin Netanyahu (der som oppositionsleder havde lovet at opsigte Oslo-aftalen) til ny premierminister.

Den anden palæstinensiske intifada var et enormt tilbageslag for ethvert forsøg på fred. Den israelske højrefløj har aldrig opsagt aftalen, men har derimod brugt den som en permanent løsning: de tillader fortsat nye bosættelser; glæder sig over det faktum, at donorlandene fortsætter med at holde hånden under det palæstinensiske budget; nyder godt af det tætte sikkerhedssamarbejde med de palæstinensiske styrker. Palæstinenserne er splittet mellem det palæstinensiske styre på Vestbredden og Hamas-styret i Gaza.

Kun en anden regering i Israel kan skabe fred med PLO, og en sådan aftale skulle først gennemføres på Vestbredden og siden i Gaza, når Gaza slutter sig til de fredeliges klub.

○ ○ ○

Geoøkonomi: Nye læsere kan begynde her

Af **Mette Skak**

De fleste husker nok Francis Fukuyama for hans lidt for kække afskrivning af historiens videre udvikling tilbage i 1989 i essayet 'The End of History'. Det gjorde ham berømt på den trælse herostratiske måde – som havde han brændt det altafgørende straffespark i en VM-finale. Derfor ved kun de færreste, at det virkelig langtidsholdbare essay kom året efter – nemlig 'From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce' (trykt i *The National Interest*, Summer 1990) – skrevet af den gamle hugaf, den rumænsk-amerikanske strateg Edward N. Luttwak.

Det er Luttwak, der har æren for at have udtænkt geoøkonomi som begreb for, når stater fører krig med andre midler for nu at citere titlen på en anden klassiker om geoøkonomi (Robert D. Blackwills og Jennifer M. Har-

ris' bog *War by Other Means* fra 2016; her forkortet til *WbOM*).

I denne indføring i geoøkonomi præsenteres først Luttwaks teser, siden foldes viften ud med statskapitalisme og konkurrencestat som beslægtede begreber. Kritikken af Luttwak vil blive omtalt gennem den finske geoøkonom Antto Vihma fra The Finnish Institute of International Affairs i Helsinki. I skemaform præsenteres to bud på udbygninger af det geoøkonomiske begrebsapparat. Hele analysen krydres løbende med eksempler, der anskueliggør geoøkonomiens afgørende betydning som statslig praksis i det 21. århundrede. For en ordens skyld vil jeg afslutningsvis søge at bøje denne pointe i neon.

Man skal huske på, at såvel Fukuyama som Luttwak skrev, mens Sovjetunionen, KGB og Warszawapagten endnu fandtes, og den kolde krig kun så småt gik på hæld. Derfor fortjener

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.

begge d’herrer respekt for i pagt med Karl Popper at vove pelsen med deres ‘bold conjectures’ vel vidende, at det kunne ende i lammende ‘refutations’.

Kun Luttwak slap med skindet på næsen. Det skyldes antagelig, at han uden at sige det højt indleder med at give liberalismen ret i, at koldkrigens ophør indvarsler en generel nedgang i de militære magtmidlers dominans i verdenspolitikken og en tilsvarende optur for de økonomiske magtmidler. Eller som han skriver. “... methods of commerce are displacing military methods” (s. 17). Geografien – de territoriale grænser og det statslige magtstræb, som de beforder – vil derimod ikke forsvinde; derfor er det, at han smækker forstavelen geo- på sin teori om økonomiens forrang i fremtidens internationale politik.

Enten/eller

Staten er kommet for at blive. Ergo kan geoøkonomi uden videre oversættes til økonomisk statskunst som allerede gjort af politologen David Baldwin i bogen *Economic Statecraft* fra 1985. Ham anser forfatterparret bag *WbOM* for pioner.

Luttwak afviser, at nymerkantilisme skulle være en bedre betegnelse end geoøkonomi, for i merkantilismens storhedstid fra 1500-tallet og frem var krig mellem stormagterne altid en mulighed.

Så på den ene side holder Luttwak fast i, at Clausewitz har ret i at forstå krig som en måde at varetage interesser på; på den anden side gør Luttwak det til et paradigmeskift, at der efter Clausewitz og merkantilismen blev opfun-

det atomvåben. De skabte en terrorbalance, der umuliggjorde krig mellem stormagter: “... for some decades now the dominant elites of the greatest powers ceased to consider war as a practical solution” (s. 21).

Luttwak forstår nærmest begrebsparret geopolitik (militær statslig rivalisering) og geoøkonomi (økonomisk statslig rivalisering) binært – som enten/eller – da ‘the waning of the imperatives of geopolitics’ er, hvad der karakteriserer nutiden og fremtiden (sammesteds). Så klar er langtfra alle. De fleste ser en dialektik mellem geopolitik og geoøkonomi, og Ukraine-krisen i 2014 fik mange til at slynge om sig med signalordet geopolitik – uden at forklare, hvad de lagde i det.

Om geoøkonomi understreger Luttwak, at der vil være stor forskel på staters evne og lyst til at agere økonomisk. Vi befinder os jo i et univers af markedsøkonomier, hvor staten kun sidder på en brøkdel af det samlede økonomiske handlerum, påpeger han. Der vil være sameksistens mellem stat og erhvervsliv, undertiden et intenst, gensidigt fordelagtigt (‘positivt’) forhold, hvor magtfuldkomne erhvervslobbyer begunstiges af statsstøtte, og hvor bureaukrater og politikere manipulerer og tager sig godt betalt for deres ydelser.

Følgelig er geoøkonomi ikke lig økonomisk rationalitet. Der kan nemt gå korrupsion, fedt og snyd ikke bare flid i det globale økonomiske spil. Sjældnere, men endnu mere sigende for geoøkonomien (som *WbOM*) ifølge Luttwak er de omvendte (‘negative’) relationer mellem stat og erhvervsliv.



Når den geoøkonomiske rivalisering er intens, kan virksomheders patenterede teknologiske gennembrud blive udkonkurreret af visse staters vilje til aggressiv statsstøtte til samme teknologi på hjemmebane.

Det er, når stater går i åben handelskrig mod andre stater til skade for begges erhvervsliv, eller hvor uskyldige tredjelande og deres virksomheder kommer i klemme – som fx i trekant-dramaet mellem præsident Trumps USA og Kina, hvor EU er i skudlinjen.

Når den geoøkonomiske rivalisering er intens, kan virksomheders patenterede teknologiske gennembrud blive udkonkurreret af visse staters vilje til aggressiv statsstøtte til samme teknologi på hjemmebane. Læseren kan her indføje industrispionage som en nok så vigtig statslig geoøkonomisk praksis – et felt, der ikke var nogen af de klassiske industrimagter fremmed i deres *Gründerfase*. Det skal vi lige huske, inden vores forargelse over Kina tager overhånd.

Det vidunderlige ved Luttwak er, hvor eftertænsom, nuanceret og fremsynet han er. Jo, han gør geopolitik og geoøkonomi til en art enten/eller til fordel for sidstnævnte, men det vil jeg forsvare som et forsøg på at gøre tilgangen falsificérbar og videnskabelig. På den måde bliver hans essay til en slagkraftig teori om, hvad ophøret af den kolde krig indebærer som det paradigmeskift, der bestemmer den verdensorden, vi nu lever i.

Netop dét er grunden til, at lige så kloge hoveder som Barry Buzan og George Lawson bruger ham som afsæt for deres bud på verdens beskaffenhed

i lyset af globalisering og magtskifte (se deres 'Capitalism and the emergent world order' trykt i det britiske tidsskrift *International Affairs*, vol. 90, No. 1,

2014, s. 86 ff.). Nok så klogt slutter Luttwak med at skrive, at krig i geopolitisk dvs. militær forstand altid er ren nulsum og overlevelse, hvorimod økonomisk samkvem (commerce) sjældent er det.

Dermed lægger han op til, at intensiteten af krig, konfrontation og nulsumsspil faktisk kan gradbøjes i geoøkonomiens epoke. Han foregiber således Buzan og Lawsons samt andre politologers senere typologier og fire-feltsskemaer (se nedenfor).

Statskapitalisme og konkurrencestat

Ud over Luttwak er der en anden økonomisk klassiker, som læseren bør kende, når talen falder på geoøkonomi. Det er den tysk-amerikanske nationaløkonomiske reformtænkter Friedrich List (1789-1846), der anså den britiske frihandelsdoktrin for at være et skalkeskjul for geoøkonomi uden at bruge ordet.

Storbritannien nød ifølge List så godt af dengang at have monopol på den industrielle revolution, at dets krav til USA om at afskaffe told på britiske varer var ensbetydende med at sparke stigen væk, når andre lande forsøgte at stige op. Det er List, der har æren for at genopdage merkantilismen, vel at mærke ikke som kolonirov og slavehandel, men derimod som legitimt nationaløkonomisk selvforsvar. Hans alternativ til frihandel var at tilråde



Selv om kommunismens sammenbrud betød ophøret af den sovjetiske planøkonomi med dens afsindige detailstyring, er den kapitalisme, der er trådt i stedet i Rusland og andre postkommunistiske økonomier, ingen laissez faire-kapitalisme baseret på minimalstaten.

staten at indføre beskyttelsestold på varer produceret af industrier på kuvøsestadiet. Herved 'opfandt' List statens intervention i markedsøkonomien og foregreb statskapitalismen.

Statskapitalisme er atter blevet det nye sort, hvad angår modeller for samfundsøkonomiens indretning, og var temaet for en omfangsrig empirisk analyse i det britiske ugemagasin *The Economist* i 2012. Skoleeksemplet er naturligvis Kina med dets strategiske statsejede SOEs (State-Owned Enterprises), men stort set alle ulande og alle BRIKS-magter er mere eller mindre statskapitalistiske, og så er der jo vores Dong/Ørsted – fortsæt selv listen!

Selv om kommunismens sammenbrud betød ophøret af den sovjetiske planøkonomi med dens afsindige detailstyring, er den kapitalisme, der er trådt i stedet i Rusland og andre postkommunistiske økonomier, ingen laissez faire-kapitalisme baseret på minimalstaten.

Gennem statskontrol over olie- og gasmastodonterne har Putins Rusland fra starten været kørt i stilling som geoøkonomisk aktør, om end det kan diskuteres, hvor stort held han har haft med sin statslige monopolkapitalisme (stamokap som det hed i DKP's særlige jargon); herom til sidst. For i virkeligheden er statskapitalisme kun undtagelsesvis en genvej til optimalt

geoøkonomisk udbytte; det fremgår af Luttwak.

Snarere gælder det det liberale modtræk til den geoøkonomiske virkelighed. Her er det staten selv, der trimmes til at blive 'leaner, but meaner' under betegnelsen konkurrencestat (competition state). Herhjemme kendes professor Ove Kaj Pedersen som konkurrencestatens tænker, men æren bør retteligen gå til Philip G. Cerny.

Som læseren nok kan gætte, er vi nu fremme ved fænomener som djøfisering og New Public Management som dansk praksis udi geoøkonomisk kappestrid mellem staterne.

Kritik af geoøkonomisk teori

Måske fordi hverken det sidste eller de øvrige udlægninger af, hvad geoøkonomi går ud på, lyder særlig rare, findes der naturligvis kritik af tilgangen. Imidlertid er kritikken galt afmarcheret, som påpeget af finnen Vihma i et slagkraftigt forsvar for Luttwak ('Geoeconomic Analysis and the limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak' trykt i 2018 i tidsskriftet *Geopolitics*, Vol. 23, No. 1, s. 1-21).

For det første er der den kritiske geopolitiker Ó Tuathail, der reducerer Luttwak til skråsikker realisme. Det uanset at Luttwaks prosa er spækket med de engelske ord for

‘fortrinsvis’, ‘fremherskende og ‘tilbøjelighed’ for at understrege, at han ikke taler om absolutter. Vigtigst af alt ifølge Vihma kan man læse Luttwak som et indlæg om indenrigspolitikens betydning for hvilken geoøkonomisk strategi, staten lander på – ikke just hverdagskost blandt realister.

For det andet geograferen Sparke, der insisterer på at fejllæse Luttwak som ren diskurs og ikke som et generelt bud på, hvordan stater faktisk agerer, når de handler strategisk – en teori, der skal stå sin prøve i virkeligheden. Sparkes kritik af Luttwaks fokus på staten ender i en irrelevant kobling til japaneren Ohmae.

For det tredje er der kritikere som Morrissey, der bruger Københavnerskolen til at bebrejde Luttwak, at han ‘securitiser’ sit genstandsfelt og dermed bidrager til den neoliberale (!) mani med at gøre alt til sikkerhed, krig og overlevelse. Som det er fremgået, er det stik modsatte Luttwaks ærinde, eftersom han understreger, at kun krig og militær rivalisering handler om overlevelse og eksistentielle trusler – det som Københavnerskolens sikkerhedsbegreb hviler på. Mindre kan heldigvis gøre det inden for feltet geoøkonomi; dér er det netop ikke fokus på krig og nulsum hele vejen igennem – sådan afslutter Luttwak vitterlig sit essay.

Selv fornuftige folk som Guzzini går helt i selvsving ved mødet med Luttwaks modifikation af realismens

konfliktoptik, forstår man på Vihma. Det preller helt af på Guzzini, når Putin og alskens russiske strategipapirer eksplicit benytter begrebet geoøkonomi og følger det op med aggressiv energi-geoøkonomi over for omverdenen.

Kritikken af Luttwak fremstår summa summarum langt mere enfol-

Ophøret af den kolde krig har vitterlig forandret og harmoniseret verden væk fra geopolitik og ideologisk konfrontation à la 1930. Kapitalisme er nu ‘the only game in town’.

dig end Luttwak gør. Dens ærinde er nærmest at tabuisere feltet geoøkonomi, men intet kunne ligge redaktionen af *Udenrigs* fjernere!

Varianter af geoøkonomi

Som anført er Buzan og Lawson begejstrede for Luttwaks teori om geoøkonomi som afsæt for, hvordan vi skal forstå det 21. århundredes globaliserede verden og den hertil svarende orden.

Ophøret af den kolde krig har vitterlig forandret og harmoniseret verden væk fra geopolitik og ideologisk konfrontation à la 1930. Kapitalisme er nu ‘the only game in town’, men den foreligger dels som en mere eller mindre autoritær statskapitalisme, dels som angelsaksisk laissez faire-kapitalisme med socialdemokratisme/keynesianisme som den bløde mellemvare. Der er stadig forskelle i staters ressourcegrundlag, historie og geografiske vilkår; de giver forskelle i interesser, og hvad der udgør kloge

valg af strategier. Følgelig kan Buzan og Lawson omsættes til nedenstående firefeltsskema:

Det er den bløde geøkonomi, som forfatterne i deres udgivelsesår 2014 (Ukraine-kriseåret) gør til deres bud på logikken i en Kina-præget verdensorden. De ser i ramme alvor en mulig koncert med moderation i forholdet mellem stormagterne.

Hvad angår den bløde geøkonomi som mellemform mellem *WbOM* og gensidigt fordelagtige økonomiske forhold mellem stater, er det værd at indskyde en vigtig indsigt fra *WbOM*-bogen s. 24-25. Næmlig, at win-win-tilstande forudsætter, at staten har rent økonomiske endemål som grundlag i sin geøkonomiske strategi. Med andre ord må geøkonomien ikke alene dreje sig om statens valgte midler, som det typisk er tilfældet.

Der findes et andet begreb for stater, der praktiserer den mere godmodige geøkonomi, nemlig Peter Evans' begreb *developmental state*/udviklingsstat, der bruges om de indenrigspolitiske hårde dvs. handlekraftige stater i Østasien, som i tiden efter

Anden Verdenskrig trak sig selv op ved hårene – lande som Japan og Sydkorea. Dvs. stater, der har taget List til sig i en klog og dynamisk balance mellem stat og marked, og som i tide tog skridtet væk fra protektionisme over mod eksportdrevet vækst.

Man kan afgjort også fortolke Kina som udviklingsstat, hvorimod det er mere usikkert, om betegnelsen gælder de fire andre BRIKS-magter, for dér kniber det med den rettidige omhu.

Som det indirekte fremgår af Luttwak, når han insisterer på at skelne mellem staters lyst og forudsætninger for at gå geøkonomisk til værks, må man logisk set forvente af småstater, at de holder sig til en forsigtig og blød geøkonomi, der undlader at udfordre alfahannerne.

Sådan kan man forstå Tibet-skandalen herhjemme. Ligeledes Bjarne Corydons famøse salg af Dong-aktier til Goldman Sachs, der ikke trådte andre over tærerne end det samlede danske politiske establishment samt utallige debattører og læserbrevsskribenter. Det var vist tænkt som uskyl-dig kurspleje og bæredygtig energi-

SKEMA 1: Buzan & Lawsons bud på varianter af geopolitik og geøkonomi:

	Geopolitik	Geøkonomi
Hård	Krig mellem stormagter anses for legitim og forventelig, da international politik er et nulsumsspil og magtstræbet ubehersket.	Konkurrencen om markeder, økonomiske konflikter osv. er et nulsumsspil. Staten ønsker at øge sin magt på bekostning af andre stater
Blød	Krig mellem stormagter er nærmest udelukket. Dog ses militær rivalisering og balancering af den stærke.	En blanding af nulsumsspil og winwin i samspillet mellem staterne og deres nationaløkonomier.

geøkonomi for, at Dongs havmøller kunne få luft under vingerne med hjælp fra alverdens øvrige investorer. Uanset Goldman Sachs' obskone kursgevinst burde aktiesalget måske alligevel ses i lyset af vikingernes forretningsmodel: 'tax all foreigners living abroad'.

Hvad angår det anderledes krigerske potentiale i, når staten 'kun' bruger geøkonomi som instrument, vil jeg citere Blackwill og Harris: "[...] when put to geopolitical use, economic instruments can produce outcomes that are every bit as powerful and as zero-sum as those resulting from traditional military showings of state power" (*WbOM*, s. 25). Det oplagte eksempel er her de ofte latterliggjorte økonomiske sanktioner, som EU og USA under præsident Obama gjorde til det vestlige svar på Ruslands angreb på Ukraine i 2014.

Vi ved, at det ligger Kreml meget på sinde at få dem væk; det ønske er et sandsynligt supplerende motiv bag den chokerende russiske indblanding i det amerikanske valg i 2016. I hvert fald ved vi, at Trump er servil over for

Putin og kritisk over for sanktionerne.

Med disse betragtninger i lyset af Buzan og Lawson samt Luttwak selv vil jeg præsentere de finske geøkonomers endnu bredere typologi over mulige varianter. Konkret vil jeg give det firefeltskema, der er udviklet af Mikael Wigell (se hans 'Conceptualizing regional powers' geoeconomic strategies: neoimperialism, neomercantilism, hegemony, and liberal institutionalism', trykt i 2016 i *Asia-Europe Journal*, 14, s. 135-151). For selv om forfatteren står i ental, drejer det sig om kollegaen til Vihma, der sammen med ham har udgivet flere glimrende bidrag til geøkonomisk forskning – om EU, Rusland og sanktionerne.

Typologien tager sigte på at gøre læseren opmærksom på, at geøkonomi udspiller sig uhyre forskelligartet i de forskellige regioner på jordkloden; ergo et bidrag, der tager forstavelen 'geo' i ordet geøkonomi ekstra alvorligt som påmindelse om jordklodens mangfoldighed.

Pointen i denne typologi er at tydeliggøre, at man udmærket kan forestille sig en rendyrket liberal geøkonomi

SKEMA 2: Mikael Wigells bud på mulige varianter af geøkonomi:

	Rivalisering som statens strategiske kultur/instinkt	Samarbejde som statens strategiske kultur/instinkt
Økonomisk magt som mål	Nymerkantilisme geøkonomi i Luttwaks nulsumsforstand: interessevaretagelse til skade for den økonomiske modpart.	Liberal institutionalisme geøkonomi som en måde at varetage interessen i det fælles bedste på (så såkaldt Paretooptimale udfald nås).
Økonomisk magt som instrument	Nyimperialisme når målet bag den geøkonomiske fremfærd er at oprette et imperium i den pågældende stats nabolag. Tvang bruges.	Hegemoni geøkonomi, der afstår fra brugen af tvang, idet målet blot er at opnå en lederposition i regionen - ofte ved at betale gildet.

EU er derimod skoleeksemplet på en hegemonisk aktør, der har givet lande som Hviderusland ekstra elastik i grell kontrast til Ruslands bryske fremfærd uanset unionen med Hviderusland.

mi, navnlig hvis Luttwak holder stik, så militære opgør mellem stormagterne i form af skydekrig er fortid. I så fald behøver staterne ikke længere holde krudtet tørt, men kan kanalisere deres energi i mere opbyggelige retninger.

Men ligesom Vihma i sit forsvar for Luttwak nægter Wigell at udelukke realismens varianter af destruktiv geoøkonomisk adfærd uden, at det hermed skal hedde sig, at geoøkonomerne 'securitiser' international politik.

Som eksempel på realismens to varianter nævner Wigell for nymerkantilismens vedkommende de såkaldte handelsstater Japan og Tyskland efter nederlaget i Anden Verdenskrig samt nutidens Brasilien, der er en af de mest protektionistiske stormagter, hvad importtold angår. Som eksempel på en nyimperialistisk magt fremhæver han Putins Rusland, der over for sine svage postsovjetiske naboer tyr til både økonomisk magtanvendelse, tvang, påtvingelse og bestikkelse. Ruslands trumfkort over for nabolaget er landets energiøkonomiske evne.

EU er derimod skoleeksemplet på en hegemonisk aktør, der har givet lande som Hviderusland ekstra elastik i grell kontrast til Ruslands bryske fremfærd uanset unionen med Hviderusland. Den så at sige spejderdrengsagtige liberalt institutionelle geoøkonomi repræsenteres af vor nabo Tyskland ifølge de finske geoøkonomer. Efter Anden Verdenskrig lagde Tyskland i den grad

bånd på sig selv trods landets industrielle råstyrke og formidable evne til innovati-

on. Den underspillede slagkraft personificeres af kansler Angela Merkel, der balancerer mellem realisme og liberale instinkter for at det, der er værre, ikke skal tage over her i Europa.

Kommet for at blive

Undervejs har jeg krydret analysen med konkrete eksempler på, hvordan stater agerer geoøkonomisk, så vi har været næsten hele kompasset rundt: Fra de hårde udviklingsstater i Østasien, der har taget List og den tyske selvdisciplin til sig, til Det Vilde Vesten eller med andre ord Trumps handelskrige, der bringer EU i klemme og anskueliggør en facet i analysen hos geoøkonomiens ophavsmand Luttwak. Fra Danmark i nord, der som småstat ifølge mange lavede et geoøkonomisk selvmål med salget af Dong-aktierne, til Brasilien i syd, der også ifølge mange laver geoøkonomiske selvmål med sin stædige beskyttelsestold af de særdeles voksne og bogstavelig talt flyvefærdige industrier (flyfabrikken Embraer tjener kassen globalt).

Så jeg løber antagelig åbne døre ind med budskabet om, at geoøkonomien er kommet for at blive og derfor et tema i *Udenrigs* værdig. Ellers vil jeg tilføje, at *The Economist* for nylig havde en forside og en indgående empirisk analyse, der skulle anskueliggøre, at vi af geoøkonomiske grunde lever i en Kina-styret verden 'Planet China. What to make

of the Belt and Road Initiative' (July 28th-August 3rd) – det, der også kendes som Kinas Silkevejsprojekt.

Skulle nogen indvende, at klimaforandringerne da er en endnu mere altomfattende strategisk trussel at forholde sig til, vil jeg for det første give dem ret! For det andet vil jeg tilføje, at geøkonomi og – skal vi kalde det geøekologi – men altså klimaforandringerne på det politiske handlingsplan vil være sært forbundne kar – ligesom geopolitik og geøkonomi.

Rusland

Jeg vil som lovet slutte med at kommentere på den geøkonomi, jeg kender mest til, nemlig Rusland. For sandt er det jo, at Putin på et tidligt tidspunkt sprang ud som statskapitalist og geøkonom og søgte at realisere en generelt hegemonisk, men regionalt nyimperialistisk geøekonomisk strategi (herom se mit kapitel om Rusland i bogen *Fremtidens stormagter. BRIK'erne i det globale spil* redigeret af mig og udgivet i 2010 på Aarhus Universitetsforlag).

Det er som om den russiske gas- og oliesupermagt er sprunget op som en løve for så at falde ned som et lam. Det skyldes de stagnerende olie- og gaspriser, hvortil kommer Putins tilflugt til hård geopolitik i Buzan og Lawsons forstand over for Ukraine. Det fik som ovenfor nævnt Vesten til at svare igen med hård geøkonomi i form af økonomiske sanktioner, der yderligere indskrænkede Kremls handlerum.

Efter Putins magtdemonstrationer i Ukraine og Syrien er lysten til at binde sig til hans gashaner gennemgående ik-

Det er som om den russiske gas- og oliesupermagt er sprunget op som en løve for så at falde ned som et lam.

ke stor. Selv om projektet muligvis realiseres, bliver det formentlig på vilkår til fordel for det svage Ukraine.

Som man forstår på det ovenfor omtalte bidrag af Vihma, udgør Rusland et paradoks i og med, at russerne var blandt de første til at tage Luttwaks tilgang til sig og gøre den til deres egen. Modsat den liberale spejderdreng Fukuyama var Luttwaks budskab vand på russernes mølle.

Alligevel lå det ikke i kortene, at Rusland kunne træde i karakter som verdens geøkonomiske stormagt. For i det større historiske perspektiv er Rusland en stormagt i økonomisk forfald – en 'declining', ikke en 'rising power' med de engelske fagudtryk. Det har Putin ikke ændret på, men han har kompenseret for sit hjemlands forfald ved en storpolitisk genistreg, bemærker den britiske analytiker Mark Leonard ('What does Russia think?', *Prospect Magazine*, 20th October, 2010).

Genistregen er effektivt at skjule sit hjemlands forfald ved at skrue op for nationalismen og give Rusland en sexet identitet som BRIKS-magt og således placere landet i slipstrømmen på Kinas fremgang. Russerne er, som det er fremgået, heller ikke blege for at gøre sig forhadte i nabolaget eller digitalt lave rav i den længere væk som vej til 'storhed'.

○○○

Fra Truman til Trump, fra koldkrig til handelskrig

Af Jens Ladefoged Mortensen

Under Truman investerede USA med Marshallhjælpen velvilligt i europæisk økonomi. Den kolde krigs bipolaritet betød, at økonomisk vækst i Europa var i USA's nationale interesse. Under Trump er Truman nærmest vendt på hovedet. Økonomisk vækst i Europa er blevet til en trussel mod den amerikanske nationale sikkerhed.

Efterkrigstidens liberale handelsorden var ikke altid harmonisk og fredfyldt. Handelstvist er helt normale i en tæt integreret verdensøkonomi. En global handelskrig er derimod unormal, et sikkert tegn på system sammenbrud. Det er ikke blot amerikansk told på europæisk stål eller EU's gengældelsestold på amerikansk Bourbon, som er problemet. Der er sammenkædningen af handels- og udenrigspolitiske konfrontationer, der tegner et billede af amerikansk retræte fra den liberale orden, fra

Verdenshandelsorganisationen WTO til NAFTA-aftalen, annulleringen af Stillehavs aftalen TPP, tilbagetrækning fra Paris-klimaaf talem, FN-aftalen om Iran, FN-menneskerettighedsrådet og senest Den Internationale Krigsforbryderdomstol ICC.

Mod transatlantismens endeligt?

Flere og flere ser et opbrud i 'transatlantismen', det fælles værdisæt om frihandel, demokrati og retsprincipper, som har understøttet det liberale projekt siden 1945 (Sauerbrey, Anna: 'Is the Trans-Atlantic Relationship Dead?', Opinion, *New York Times*, 03.01.18; Schwartz, Madeleine: 'The end of Atlanticism: has Trump killed the ideology that won the cold war?' *The Guardian*, 04.09.18.). Europa-Kommissionens formand Jean-Claude Juncker talte i sin State of The Union-tale i september 2018 om nødvendigheden af et åbent – men ikke naivt – Europa.

Jens Ladefoged Mortensen er lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

TTIP faldt sammen, allerede før Trump blev valgt. Amerikanerne ville ikke give sig en millimeter på de mest ømtålelige punkter som fx accept af forsigtighedsprincippet eller åben licitation på offentlige udbud i USA.

Et opbrud i transatlantismen, forstået som en fælles vision og et fælles værdisæt, vil få globale implikationer, fordi værdier, institutioner og magtinteresser grundlæggende hænger sammen i enhver international orden (Sørensen, Georg: 'Magt og Verdensorden', *Økonomi og Politik*, nummer 1, februar, 2018, s. 7-15). For blot et par år siden delte Washington og Bruxelles en vision om et transatlantisk marked, den Transatlantiske Handels- og Investeringsaftale (TTIP), der som et modtræk til fremvoksende handelsmagter skulle udstikke reglerne for fremtidens verdensøkonomi.

Geøkonomisk frygtede EU og USA, at tiden var ved at løbe fra en liberal verdensøkonomi. Kun sammen kunne de sikre konkurrencevilkår, der afspejlede de transatlantiske fællesværdier og konkurrencefordele, demokrati, forbrugerbeskyttelse, retsbeskyttelse, og miljøbeskyttelse.

TTIP faldt sammen, allerede før Trump blev valgt. Amerikanerne ville ikke give sig en millimeter på de mest ømtålelige punkter som fx accept af forsigtighedsprincippet eller åben licitation på offentlige udbud i USA. I Europa var det mange, der slet ikke så TTIP-projektet som reguleret handel, men derimod brutal neoliberalisering, der favoriserede erhvervslivet på demokratiets, miljøets og velfærdsstatens bekostning.

Det virker som en fjern fortid, men det er faktisk kun to år siden. Nu synes håbet om regelstyret globalisering at være afløst af frygten for ukontrollabel

handelskrig. Er transatlantismen ved at blive afløst af magtrivalisering?

Truslen om en altomfattende handelskrig er mere end en sort sky i horisonten. G7-mødet i juni cementerede, hvor galt det står til på tværs af Atlanten. EU og USA synes på vej mod en global handelskrig.

Alligevel lyder der forsonende toner fra de amerikanske og europæiske chefforhandlere i skrivende stund. Hvor handelskrigen mellem USA og Kina er eksploderet, og ingen kan krybe i skjul for den, så forhandles der trods alt stadigvæk mellem Washington og Bruxelles. Da Juncker og Trump mødtes i slutningen af juni 2018 blev der talt om genåbning af noget, der kunne minde om en TTIP-ultralight aftale, men blot dage senere blev forsoningen afløst af forvirring.

Hvad er en handelskrig?

Det store spørgsmål er, om Europa vil blive omfattet af den eskalerende handelskrig over Stillehavet. Investorerne er ved at blive nervøse. De er i gang med at revurdere deres globale investerings- og produktionsstrategier, fordi der er sat spørgsmålstegn ved fremtidens spilleregler for verdenshandlen.

Analysen herunder ser nærmere på muligheder for et transatlantisk kompromis. EU er for store til at blive banket på plads ved forhandlingsbordet af

Trump. Der er potentiale for et kompromis, men også alvorlige hindringer. En af de helt store knaster er USA's indgroede mistro over for WTO-institutionen, for den kolliderer med EU's stærke selvforståelse som en multilateral handelsmagt.

Trump har sagt, at USA vil melde sig ud af WTO, hvis den ikke snart 'opfører sig ordentlig'. Han erklærede samtidigt, at EU er 'næsten lige så slem som Kina' (Mayeda, Andrew: 'U.S.-EU Trade Talks Progress With Trump Eyeing Congress Approval 10.09.18.'). Det er så langt fra den transatlantiske samhørighed, som herskede under den kolde krig og i 1990'ernes liberale årti.

En handelskrig er en ukontrolleret kædereaktion af gengældelser af todsatser mellem handelspartnere. Verdensøkonomien har været forskånet for en åben handelskrig i hele efterkrigstiden.

Der har været handelspolitiske kriser og spændinger, men ingen altomfattende handelskrige. 1930'ernes handelskrig er det mest kendte eksempel. I kølvandet på Wall Street-krakket i 1929 vedtog den amerikanske Kongres den berygtede Smooth-Harvey lovgivning i 1932, som pålagde ekstratold på al amerikansk import. Den blev mødt med massiv gengældelsestold.

Handelskrigen spredte sig hurtigt til verdensøkonomien. Verdenshandlen frøs til, og det skabte en global økonomisk krise. Det fik politiske konsekvenser – fra Folkeforbundets kollaps til Hitlers magtovertagelse. Det var den historiske lære, som arkitekterne



USA brugte handelspolitikken som et incitament snarere end en trussel og tillod europæerne at køre på frihjul, fordi det gav sikkerhedspolitisk mening under den kolde krig.

bag den liberale amerikanske verdensorden tog med sig fra 1930'ernes handelskrig.

Efterkrigstidens handelsorden

2018 kan blive året, hvor det rå magtdiplomati afløser det regelstyrede handelsdiplomati. Det paradoksale ved situationen er, at USA er ved at nedbryde den handelsorden, det selv har opbygget gennem hele efterkrigstiden. Transatlantismen blev fundamentet for den globaliserende verdensøkonomi. Sikkerhedspolitik smeltede sammen med handelspolitik, et bolværk mod Vestens fjender under den kolde krig.

En udbredt tolkning er, at USA under den kolde krig var villig til at lade de europæiske allierede få del i den økonomiske vækst, fordi det var i den amerikanske nationale interesse. USA tilvejebragte – og betalte for – en åben verdensøkonomi (Gilpin, Robert: *Global Political Economy - Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press 2001; Frieden, Jeffrey A.: *Global Capitalism- Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, W.W. Norton, New York 2006).

USA brugte handelspolitikken som et incitament snarere end en trussel og tillod europæerne at køre på frihjul, fordi det gav sikkerhedspolitisk mening under den kolde krig. Marshallhjælpen var vækstgeneratoren, Verdensbanken og IMF understøttede



ILL. : E. Spreckmeester (also credited as 'I. Spreekmeester') published Economic Cooperation Administration via Wikimedia Commons

Plakat for Marshallplanen

verdensøkonomiens stabilitet, GATT muliggjorde eksport til USA's enorme hjemmemarked, og europæisk integration cementerede den liberale orden i Europa. USA agerede som 'godartet' hegemon, der velvilligt tillod deres europæiske konkurrenter at vokse sig store på amerikansk bekostning, fordi det gav udenrigspolitisk gevinst for USA.

Efter den kolde krig var transatlantismen understøttet af stærke transnationale eksportinteresser. Markedskræfterne overtrumfede udenrigspolitikken. Den økonomisk liberale strategi blev nu styrende for amerikansk udenrigs-

politik. Og det var en fejl, lyder det nu fra Donald Trump. Hvad der sker nu, er en normalisering af amerikansk udenrigs- og handelspolitik. Trump kan ses som en tilbagevendende til fx 1920'ernes isolationistiske USA.

Der er andre fortolkninger af efterkrigstidens transatlantiske orden. En mere kritisk tolkning vil påpege, at USA nød godt af den liberale økonomiske orden, den amerikanske forbruger og det amerikanske erhvervsliv fik uforholdsmæssigt meget ud af en åben verdensøkonomi. Det var aldrig en omkostning for USA, snarere omvendt. USA fik vækst på andres bekostning. Amerikanske multinationale firmaer forblev økonomisk og teknologisk overlegne. Amerikanerne havde finansiell overmagt i form af dollaren som international valuta. USA var ikke i forfald, tværtimod; det ekspanderede sin magt over verdensøkonomien (Strange, Susan: 'The Persistent myth of lost hegemony', *International Organization*, 1987, 41(4) s. 551-574).

En anden tolkning ser ikke den liberale verdensorden som et rendyrket amerikansk projekt, men som et transatlantisk kompromis mellem international frihandel og national velfærdspolitik. Amerikanerne og briterne skabte sammen en økonomisk orden, der blandede Smith sammen med Keynes.

Handelsliberalisering beroede på en balance mellem frihandelsprincipper og national suverænitet kaldet kompromiset om indlejret liberalisme (Ruggie, John G.: 'International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic

Uanset om transatlantismen byggede på amerikansk sikkerhedspolitik under den kolde krig eller afspejlede et transatlantisk kompromis om indlejret liberalisme, så skabte den transatlantiske orden grobund for en globaliseret verdensøkonomi, der aldrig blev ramt af en ægte handelskrig.

order', *International Organization* 1982, 36 (2) s. 195-231).

Den regulerede liberalisme havde undtagelsesbestemmelser indbygget for særligt følsomme situationer, hvor staterne legitimt kunne beskytte sig selv. Det sikrede politisk opbakning omkring frihandelsprojektet. Den mest brugte undtagelse er anti-dumpingtold i GATT artikel 6. Hvis fx uforudset import skyller ind over et land, er det efter tilbundsgående undersøgelser tilladt for en tid at iværksætte tidsbegrænsede modforanstaltninger, der skærmer en sårbar industri for konkurrence. Sådanne modforanstaltninger skal kunne testes retsligt inden for systemet. Andre stater havde også rettigheder.

Essensen af det transatlantiske kompromis var, at staten havde et råderum for sin økonomiske politik, fra velfærdsstat til landbrugs- og industripolitikken. Men kompromiset har i længere tid haft problemer; USA's antidumping-lovgivning har således længe skabt problemer i handelssystemet.

Som en del af kompromiset har der hersket en forståelse for, at dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken fortsat er statens suveræne politikdomæne. En del af handelskrigen handler om en anden undtagelsesbestemmelse, GATT artikel 21, som giver staterne en noget undefinerbar ret til at

beskytte sig selv mod enhver import, der truer 'national sikkerhed'. Ordlyden er så bred og upræcis, at GATT artikel 21 har været anset som decideret farlig og aldrig anvendt.

De normale frihandelsregler gælder ikke for fx militærindustrien eller våbenhandel eller i udenrigspolitiske krisesituationer. Sanktioner bør være godkendt i sikkerhedsrådet, men selv her har staterne valgt at ikke udfordre systemet. Der er en uskrevet norm om ikke at anvende GATT artikel 21. Det er udenrigs- og sikkerhedspolitik, ikke handelspolitik. Ikke desto mindre har USA brugt 'national sikkerhed' til at retfærdiggøre stål- og aluminiumstolden.

Handelskonfrontationer siden 1960

Uanset om transatlantismen byggede på amerikansk sikkerhedspolitik under den kolde krig eller afspejlede et transatlantisk kompromis om indlejret liberalisme, så skabte den transatlantiske orden grobund for en globaliseret verdensøkonomi, der aldrig blev ramt af en ægte handelskrig.

Det har ikke været, fordi der herskede fred og fordragelighed på tværs af Atlanten. Europa og USA har i mange henseender været bitre konkurrenter i mange årtier. Der har været opræk til handelskrig mellem USA og EU flere gange, men aldrig decideret handelskrig. Der har været

tre bølger af handelskonfrontationer, i 1960'erne, 1970-80'erne og fra midten af 1990'erne til begyndelsen af 00'erne.

I begyndelsen af 1960'erne blev det daværende GATT-system paralyseret af en serie af transatlantiske konflikter om landbrugseksporten. Det var europæiske importkvoter for bl.a. citrusfrugter og kyllinger, som skabte voldsom irritation blandt amerikanske landbrugsinteresser. EF's landbrugs-politik var ifølge USA i modstrid med GATT-forpligtelserne.

Det var ironisk, fordi det var ame-

Det er en af historiens ironier, at USA skubbede på for et stærkere WTO-retssystem, men endte med at være en modstander af en stærkere WTO-domstol.

rikanerne, der i midten af 1950'erne fik netop landbrugshandlen undtaget fra GATT-forpligtelserne. Hvor GATT-forhandlingerne indtil de såkaldte Kennedy-runder havde succes med at skære i toldsatserne, var GATT i det meste af 1960'erne ignoreret.

I 1970'erne blev GATT-systemet brutalt genoplivet af USA. I kølvandet på fastkurssystemets sammenbrud sendte præsident Nixon den amerikanske handelspolitik i hænderne på handelsjuristerne. Resultat blev en flodbølge af sagsanlæg mod europæerne, der ikke tøvede med at gengælde anklagerne med sagsanlæg mod USA. Spændingerne blev ansat til en ny forhandlingsrunde, Tokyo-runden. GATT blev genoplivet og satte dagsordenen bl.a. om ikke-toldbarrierer for det helt store fremstod for det libera-

le handelssystem med lanceringen af Uruguay-runden i 1982.

Efter syv års forhandlinger blev WTO etableret i 1993. Den fik nye handlememner som fx tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder med i sin portefølje. Det fik både USA og EU store økonomiske fordele af. Samtidig blev retssystemet gennemgribende reformeret. Bl.a. fik det nye WTO en formel appelinstans.

Det var faktisk slet ikke et amerikansk ønske. USA ønskede et mere effektivt retssystem, der ikke kunne blokeres politisk. Det var canadierne og europæerne, der krævede en overstatslig juridisk 'kvalitetskontrol' med det styrkede handelssystem. Det er en af historiens ironier, at USA skubbede på for et stærkere WTO-retssystem, men endte med at være en modstander af en stærkere WTO-domstol. Overstatslige domstole har altid været et ømtåleligt emne i amerikansk indenrigspolitik.

Der kom hurtigt handelskrigslignende tilstande på tværs af Atlanten efter 1994. En række EU-USA handels-tvister om fx hormonbehandlet kød og GMO-fødevarer og godkendelser, Cuba-sanktioner eller Airbus-statsstøtte testede WTO-systemets funktionsduelighed. Men ingen af dem blev til handelskrige. Konflikter blev løst i form af enten WTO-afgørelser eller forhandlede aftaler.

Selvom flere handelstvister ikke blev løst, så blev systemet respekteret. Fx er WTO-kendelserne om EU-forbuddet mod hormonbehandlet kød fra 1998 forblevet en torn i øjet på ameri-

Hillary Clinton talte om TTIP som 'et økonomisk NATO'. Det var en geoøkonomisk nødvendighed, at EU og USA gik sammen for at fremtidssikre en liberal verdensøkonomi, mens tid var.

kanske landbrugsinteresser. Der forhandles stadigvæk om en løsning. EU efterlevede afgørelsen ved at acceptere WTO-straftolden. Det samme gælder GMO-sagen fra 2003. Her tabte EU sagen, fordi risikovurderingerne med GMO-fødevarer trak i langdrag, men WTO krævede ikke, at EU skulle ændre ved forsigtighedsprincippet.

Under TTIP-forhandlingerne presede amerikanerne på for en tidsbegrænsning for EU's GMO-godkendelser. EU afviste forslaget. Det tætteste vi er kommet på en transatlantisk handelskrig før Trump, er den første 'stålkrig' i 2003. Præsident Bush var, med den nuværende handelsminister Wilbur Ross som rådgiver, også dengang villig til at beskytte den amerikanske stålindustri med toldmure. Bush anvendte dog ikke den nationale sikkerhedsundtagelse. Det endte med en våbenhvile 'inden for' systemet.

TTIP: 'det økonomiske NATO'

Amerikanerne mistede tålmodigheden med WTO efter sammenbruddet ved ministermødet i Cancun i 2003 og skiftede til bilaterale handelsaftaler. Europæerne var skuffede, men fortsatte støtten til de multilaterale spor frem til omkring 2008. Herefter begyndte EU også at udforske mulighederne for bilaterale handelsaftaler.

Finanskrisen kom til at overskygge handelssamarbejdet, men selv ikke finanskrisen, hvor verdenshandlen i

2008 ellers faldt hele 12,5 pct., blev til en handelskrig. Obama fik med en koordineret G7-indsats mod-

virket en spredning af beskyttelsesforanstaltninger. Protektionismen udeblev som systemisk problem i verdensøkonomien, og handelsmagterne respekterede de grundlæggende spilleregler.

I 2011 blev en ny æra for transatlantismen indledt. En fælles ekspertgruppe kom med en anbefaling om at påbegynde forhandlingerne om en transatlantisk handels- og investeringsaftale. Det skulle have været verdenshistoriens mest omfattende handelsaftale.

Som nævnt var rationalet italesat som geoøkonomisk, specielt fra amerikansk side. Hillary Clinton talte om TTIP som 'et økonomisk NATO'. Det var en geoøkonomisk nødvendighed, at EU og USA gik sammen for at fremtidssikre en liberal verdensøkonomi, mens tid var.

Det var nødvendigt at imødegå de opstigende magter med en ambitiøs transatlantisk handelsaftale. Europæerne italesatte TTIP mere som en nødvendig kriseforanstaltning. Enhver handelskonfrontation mellem EU og USA blev kanaliseret ind i TTIP-forhandlingerne. Der blev ikke rejst nogen alvorlige sager i WTO.

Ifølge Trump har USA ligget i handelskrig med ikke blot kineserne, men også med europæerne, canadierne, japanerne og mexicanerne i mere end tyve år.

Det viste sig dog hurtigt, at TTIP-projektet var for ambitiøst. Amerikanerne forventede markedsadgang, igen med landbrugseksporten i centrum, for som vicepræsident Joe Biden udtalte, så skal enhver handelsaftale kunne sælges til kyllingefarmeren i Delaware.

USA's fokus var især på TPP-aftalen, og EU frygtede mest af alt, at USA opprioriterede Stillehavet på bekostning af Europa. Som tiden gik, voksede knasterne ved forhandlingsbordet i takt med den folkelige skepsis.

Modviljen mod TTIP-projektet eksploderede i 2014, specielt i Europa. I USA var vreden rettet mod TPP og NAFTA. Allerede før Trump blev valgt, gav flere EU-forhandlere og EU-politikere udtryk for mismod og frustration over, at USA ikke flyttede sig en millimeter i forhandlingerne.

Valget af Trump i november 2016 dræbte ethvert håb om en TTIP-aftale. Visionen om et transatlantisk 'fællesmarked' viste sig helt ude af trit med den politiske virkelighed.

Trumps handelskrige

Donald Trump kommer med en anden forståelse af, hvad en handelskrig er. Ifølge Trump har USA ligget i handelskrig med ikke blot kineserne, men også med europæerne, canadierne, japanerne og mexicanerne i mere end tyve år.

Simultant med transatlantiske handelskrige har Trump kastet sig ud i en kinesisk handelskrig af episke dimensioner, der ud over stål- og aluminiumstold anklager Kina for teknologisk tyveri, skjult investeringstvang

og ublu favorisering af kinesiske virksomheder.

Den dagsorden deler USA faktisk med EU, men stålkrigen og truslerne om bilimporttold umuliggør et samarbejde om Kina. Handelskrigen har sammen med fx annulleringen af Iran-aftalen, Paris-aftalen, udmeldelse af FN's menneskerettighedsråd og senest Den Internationale Krigsforbryderdomstol (ICC) rystet den transatlantiske alliance.

Europæiske virksomheder kan potentielt blive ramt af amerikanske Iran-sanktioner. Derfor trækker de fleste europæiske firmaer og banker sig ud af Iran. Europæiske ICC-dommere kan potentielt blive nægtet indrejse i USA. Annulleringen af Paris-aftalen har fået flere til at snakke om klimarelaterede handelssanktioner over for fx USA, hvis de fortsat går enegang.

Isoleret set har fx stål- og aluminiumstolden begrænset effekt på verdensøkonomien, op til en halv promille af forventet økonomisk vækst. Ståltolden fordyrer import af stål og aluminium til USA. Modforanstaltningerne er forsat en brøkdel af total samhandel. De indirekte effekter er mere usikre. Produktion og eksport af alle produkter, der bruger stål og aluminium, vil blive dyrere. Igen, det vil paradoksalt nok ramme amerikanerne hårdest. Omkring 200.000 amerikanere er beskæftiget i stålindustrien. Over 6.000.000 amerikanere arbejder med produktion af stål- og aluminiumsprodukter.

Budweiser har forklaret, at der ikke er nok amerikansk aluminium til

deres øldåser. Boeing kan ikke klare sig uden massiv import af aluminium. Der er heller ikke megen politisk mening i stålkrigen. Med 25 pct. told på amerikansk stålimport og 10 pct. told på aluminium bliver metalproducenter i Europa og Canada ramt direkte. Europa er efter Canada den største ståleksportør til USA. Det har smadret en potentiel handelspolitisk alliance mod Kina, og det sætter spørgsmålstegn ved forsat samarbejde på selv det sikkerhedspolitiske område.

For EU er det alvorligste færemoment amerikanernes signal om at tilsidesætte de grundlæggende principper om verdenshandel. EU ser stålkrigen som en principsag. Den er et angreb på det regelbaserede handelssystem, der i hele efterkrigstiden har understøttet en åben verdensøkonomi baseret på retsprincipper, diplomati og troværdighed. Det er amerikanernes brug af sikkerhedsundtagelsen til at retfærdiggøre importrestrik-

tioner over for dets tætteste allierede, der giver panderynker i Bruxelles.

I Geneve har EU sammen med bl.a. Kina, Canada og Japan formelt anmodet WTO om at undersøge stålkrigen og amerikansk antidumping-lovgivning. Kina har taget til genmæle. Et udsnit af handelskrigen set som igangværende WTO-sager i 2018 er gengivet i tabel 1. Sagerne er stærkt politiske og derfor farlige for WTO. Det er fx næsten utænkeligt, at USA får blåstemplet ståltolden inden for WTO-reglerne med henvisning til stålindustriens betydning for national sikkerhed. USA producerer 60 pct. af sit stålforbrug selv.

Amerikanerne kan heller ikke retfærdiggøre tolden som antidumping, da WTO-reglerne kræver, at importpresset er 'uforudset'. Trump har gentagne gange sagt, at den amerikanske stålindustri har tabt arbejdspladser de sidste tyve år. En juridisk test af fx na-

TABEL 1: Udvalgte WTO sager, marts-august 2018

WTO sag	Anklagede	Anklager	Dato
<i>Tariff Measures on Certain Goods from China II</i>	USA	Kina (DS565)	23. august 2018
<i>Additional Duties on Certain Products from the United States</i>	EU (DS559) (også Tyrkiet (DS561), Mexico (DS560) Kina (DS558) og Canada (DS557)	USA	16. juli 2018
<i>Certain measures on the transfer of technology</i>	Kina	EU (DS 549)	6. juni 2018
<i>Certain Measures on Steel and Aluminium Products</i>	USA	Kina (DS544) Indien (DS547) EU (DS548) Canada (DS550)	5. april 2018 18. maj 2018 1. juni 2018 1. juni 2018
<i>Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights</i>	Kina	USA (DS549, DS542)	1. juni 2018 23. marts 2018

Kilde: WTO, 2018

tional sikkerhed-undtagelsen er en regulær bombe under handelssystemet. Det er ydermere vanskeligt at påvise, hvordan fx kinesisk statskapitalisme favoriserer kinesiske firmaer eller tilskynder til technologyveri.

Mod en TTIP-light aftale?

Juncker og Trump mødtes i Washington den 25 juni 2018 i kølvandet på G7-sammenbruddet i Canada. Efter mødes synes et kompromis ikke længere utænkeligt. Den nye transatlantiske dagsorden kredsede om tre forhandlingsemner: EU-import af amerikanske sojabønner og flydende naturgas, eliminering af toldsatser og støtteordninger for industrivarer (andre varer end biler) og reform af WTO.

Til trods for at selv Juncker omtalte mødet som 'godt og konstruktivt', stod der flere uklarheder tilbage efter mødet. Truslen om told på europæisk bileksport blev ikke trukket tilbage, men der var enighed om ikke at tage nye toldsatser i brug, mens forhandlingerne er i gang. Det minder om en slags våbenhvile. Det minder lidt om en udvandet TTIP-dagsorden.

Umiddelbart før Trumps indsættelse som præsident i januar 2017 opsummerede TTIP-forhandlerne, hvor tæt de var på målet. Der var fx enighed om eliminering af al transatlantisk told, der skulle åbnes for handel med flydende gas. Landbrugshandlen var fortsat en knast, og uenigheden på flere af de mere ambitiøse TTIP-emner var uoverstigelig, som fx regulerings-samarbejde og fødevarer-godkendelser, geografiske mærkningsregler, investere-

ringsdomstol og åbne offentlige licitationer i USA. Efter måneders handelskrigsretorik pegede juni-topmødet pludselig i retning af en slags TTIP ultralight-aftale.

Transatlantisk landbrugshandel været et konstant problem. Trump var hurtigt ude med en sejrsklæring: "We just opened up Europe for you farmers. You're not going to be too angry with Trump, I can tell you. ... you have just gotten yourself one big market that really essentially never existed" (Papenfuss, Mary: "Trump Boasted To Farmers He Opened European Market. Europe: No, He Didn't", *Huffington Post*, 27.07.18.).

USA's handelsrepræsentant Robert Lighthizer erklærede foran et senatsudvalg at "... we are negotiating about agriculture, period." Europa-Kommissionens talskvinde kom hurtigt ud med et dementi: "On agriculture, I think we've been very clear on that — that agriculture is out of the scope of these discussions" (ibid.).

Der er forskellig opfattelse af, hvad EU og USA egentlig forhandler om. Juncker havde angiveligt foreslået, at EU ville droppe al told på biler, hvis amerikanerne gjorde det samme. Et krav om gensidig toldsænkning synes ikke urimeligt, vil de fleste mene. Trump afviste dog forslaget øjeblikkeligt.

Mens Junckers og Trumps politiske retorik til tider er ved at overskygge forhandlingerne, synes EU's handelskommissær Malmström og Leithheizer at kommunikere sammen på en mere professionel handelsdiplomatisk måde, uden at Leightheizer på nogen

måde kan siges at være en blød og eftergivende diplomat. Der kan spores en vis forsigtig optimisme på det seneste. Den transatlantiske handelskrig kan stadig nedtrappes.

USA's dalende troværdighed

Et af de største problemer er USA's dalende forhandlingstroværdighed. Også Bruxelles har efterhånden mistet tilliden til Trump. Det koster diplomatisk troværdighed at annullere indgåede aftaler. Det andet problem er USA's hårde spil i WTO, hvor amerikanerne har nægtet at udnævne nye dommere til WTO-domstolens appelinstans. Her synes USA og EU at være på direkte kollisionskurs.

Det var ironisk nok Obama-administrationen, som påbegyndte blokeringerne af nye WTO-dommerudnævnelser i 2016. Konteksten var en anden. Situationen er nu kritisk. WTO vil ophøre som funktionel retsinstans senest til december næste år.

USA anklager WTO-dommerne for at gå langt ud over deres juridiske mandat til at behandle retslige aspekter af enkeltstående sager på det eksisterende aftalegrundlag, der er forhandlet på plads af WTO-medlemmerne. Domstolens fortolkninger har været for ekspansive, lyder anklagen. Det har forskubbet balancen mellem forpligtelser og rettigheder.

Det er specielt det europæiske medlem, Peter Van den Bossche, der af amerikanerne blev set som et problem. USA mener, at appelinstansen har skabt nye forpligtelser i efterprøvelse af WTO-afgørelser uden hensyn til, at der har været manglende



Situationen i 2018 minder lidt om 1980'ernes handelskriser. USA truede også dengang med handelsvåbnet over for teknologityveri og piratkopiering, men her blev det hårde diplomatiske pres en 'konstruktiv' krise.

indrømmelser på andre områder for modparten. USA er ikke alene med kritikken. Flere andre WTO-medlemmer kritiserer også appelinstansen for at være overdreven legalistisk og aktivistisk.

WTO-krisen er nu akut. Hvis der fortsat blokeres for udnævnelser, kan WTO-appelinstansen ikke være funktionsdygtig den 10. december 2019. Og dermed kan fx stålsagerne eller teknologisagen ikke afsluttes, fordi de ikke kan appelleres.

En løsning kunne være amerikansk-støttede nyudnævnelser. Ved sidste møde i WTO's tvistbilæggesorgan i august 2018 blokerede USA fortsat for dommerudnævnelser. Trump vil melde USA ud af WTO: "If they don't shape up, I would withdraw from the WTO," og "... [the WTO] was the single worst trade deal ever made." (www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30). Men Trump kan ikke selv trække USA ud af WTO. Det kræver Kongressens godkendelse.

Man kan mistænke Trump for at omgå den amerikanske forfatning ved at dræbe WTO 'indefra' med fortsat blokering af dommerudnævnelser. Det behøver han ikke Kongressens godkendelse til.

Der var ikke mange amerikanske politikere, der ville gå til midtvejsvalg

i november 2018 på at redde WTO fra et sammenbrud.

Europas svære position

Efterkrigstiden startede med et atlantisk projekt om genrejsning af Europa. Den kolde krig bragte USA og Vesteuropa tættere sammen, og europæerne har været USA's tætteste allierede trods handelsskænderierne. Der har altid været stor troværdighed om USA som forhandlingspartner, om end USA altid har spillet hårdt. Det er der nu sat spørgsmålstegn ved. Det øger risikoen for, at det hårde amerikanske forhandlingsspil på tværs af Atlanten bliver til en brutal handelskrig. Situationen i 2018 minder lidt om 1980'ernes handelskriser. USA truede også dengang med handelsvåbnet over for technologyveri og piratkopiering, men her blev det hårde diplomatiske pres en 'konstruktiv' krise.

Handelsdiplomatiets hang sammen med en klar dagsorden om, at handelssystemet skulle styrkes. En diplomatisk pakkedløsning, Uruguay-aftalen, kom i 1993. Den skabte WTO med dets styrkede retssystem. WTO indeholdt – ironisk nok – den selvsamme appelinstans, hvis dommerudnævnelse amerikanerne nu blokerer for.

Altantismen er et andet ord for det fælles værdigrundlag, der har understøttet efterkrigstidens handels- og udenrigspolitiske samarbejde, men som nu er ved at krakelere. Dermed indvarsles der et opbrud i den liberale verdensorden.

Der er dog stadig tid til en genoplivning af atlantismen.

WTO's nære fremtid er lakmusprøven for, om USA har tænkt sig at trække sig helt tilbage fra den liberale verdensorden.

Juncker-Trump-erklæringen kan ses som et gryende forsoningssignal. Men det er vitterligt et skrøbeligt signal. Der hersker fortsat forvirring om, hvad der egentlig skal forhandles om. Der er fortsat et stærkt interessesfællesskab på tværs af Atlanten. Det er basalt set umuligt at adskille sikkerhedspolitiske og handelspolitiske interesser.

Et er, at der er et troværdighedsproblem omkring Trumps udenrigs- og handelspolitik. Men Trump som person er ikke det eneste, der skaber problemer på tværs af Atlanten. Det er den voksende kløft mellem to kontrasterende værdisæt, der i dag bekymrer transatlantikerne.

WTO's nære fremtid er lakmusprøven for, om USA har tænkt sig at trække sig helt tilbage fra den liberale verdensorden. USA har valgt handelskrigen med Kina. Det sætter EU i en sårbar, men også potentiel indflydelsesrig position. Kan EU genskabe et globalt kompromis om reguleret frihandel, eller vil EU blive trukket ind i den gigantiske handelskrig, som nu er i gang på tværs af Stillehavet.

I værste fald kan EU blive presset til at vælge side. Det rejser også spørgsmålet om, hvorvidt EU hænger godt nok sammen til at tage lederskab i en handelskrig. Kan EU stå alene mellem Kina og USA?

○○○

Økonomiske sanktioner som politisk værktøj

Af John J. Forrer

Økonomiske sanktioner er blevet et af den amerikanske regerings foretrukne politiske værktøjer. Men brugen af sanktioner og de dermed forbundne faldgruber er ofte blevet misforstået. Der er brug for en bedre forståelse af den rolle, sanktionerne kan eller ikke kan spille i at fremme politiske mål, og den virkning, sanktionerne har på den private sektor, som bærer mange af omkostningerne af de pålagte økonomiske sanktioner.

Økonomiske sanktioner har vist sig at være et vigtigt udenrigspolitisk værktøj for Trump-administrationen. I løbet af mindre end et år har den skærpet eksisterende økonomiske sanktioner som svar på tvister med Nordkorea, Rusland, Cuba, Iran og Venezuela. I slutningen af 2017 indførte USA's udenrigsministerium sanktioner mod Myanmar på grund af dets behandling af Rohingya-befolkningen.

En særlig strategi brugt til at intensivere effekten af økonomiske sank-

tioner mod Nordkorea og Rusland omtales som 'sekundære sanktioner'. Denne type sanktioner vedtages i til-læg til 'de primære sanktioner', der allerede er påført et land, organisation eller individ, og den har helt særlige karakteristika.

Globaliseringen har mindsket mange staters sårbarhed over for traditionelle økonomiske sanktioner, og det udgør en alvorlig udfordring med hensyn til at udforme og iværksætte økonomiske sanktioner, der resulterer i økonomisk tab for målgrupperne i det sanktionsramte land.

At gribe til sekundære sanktioner for at øge effektiviteten af primære sanktioner kan være en måde at imødegå mindre end forventede konsekvenser af økonomiske sanktioner. Samtidig kan sekundære sanktioner være kontroversielle og deres effektivitet højst diskutabel. Før man gør brug af sekundære sanktioner, er det vigtigt, at man til fulde forstår de fordele og ulemper, der er forbundet med

John J. Forrer er direktør for Institute for Corporate Responsibility (ICR) og research professor ved School of Business and Associate Faculty, School of Public Policy and Public Administration, George Washington University.

at bruge dem som udenrigs-politisk værktøj.

Sekundære sanktioner

Udtrykket 'sekundære sanktioner' er i sig selv forvirrende. Det antyder, at der findes en særlig slags økonomiske sanktioner, som kan lægges oven i de oprindelige 'primære sanktioner'; men sekundære sanktioner involverer mere end at påføre det sanktionsramte land yderligere økonomiske sanktioner.

Der er adskillige måder, hvorpå et land kan forsøge at intensivere sanktionernes virkning, efter at de er blevet sat i værk, herunder brugen af sekundære sanktioner.

1) *Udvid rækkevidden af mål:* Effekten af økonomiske sanktioner kan intensiveres ved at øge deres rækkevidde: Forbyde import eller eksport af yderligere produkter; udvide listen af individer med indrejseforbud eller indfryse yderligere værdier.

Præsident Barack Obama underskrev i 2015 fx et præsidentielt dekret, der erklærede Venezuela en trussel mod USA's nationale sikkerhed. Syv embedsmænd fra Venezuela blev udpeget og pålagt sanktioner for at have overtrådt venezuelanske menneskerettigheder. Præsident Obama sagde: "Vi er dybt foruroligede over den venezuelanske regerings bestræbelser på at optrappe truslerne over for deres politiske modstandere." I 2017 pålagde Trump-regeringen Venezuela yderligere økonomiske sanktioner, der begrænser den venezuelanske regerings salg af obligationer på det amerikanske



Globaliseringen har mindsket mange stators sårbarhed over for traditionelle økonomiske sanktioner, og det udgør en alvorlig udfordring med hensyn til at udforme og iværksætte økonomiske sanktioner.

ske marked. De nye sanktioner er en beskeden udvidelse, idet de indeholder adskillige dispensationer vedrørende oliesektoren.

At udvide rækkevidden af økonomiske sanktioner giver fleksible muligheder for at skrue op og ned for virkningerne af de økonomiske sanktioner som reaktion på forandrede omstændigheder i det berørte land og/eller på USA's forventninger til sanktionernes virkning.

2) *Udvid multilateral deltagelse:* Det land, der i første omgang har pålagt de økonomiske sanktioner, kan anmode ligesindede lande om at deltage i sanktionerne mod det berørte regime. Indsatsen kan ske via udenrigsdiplomati eller gennem FN.

Fx har FN pålagt Nordkorea sanktioner ved ni forskellige lejligheder, begyndende i 2006. Men selvom FN's aktioner har udvidet rækkevidden af sanktioner, kan vedtagelsen af en FN-resolution ikke garantere deltagelse af alle nationer. For eksempel har Nordkorea mange lukrative forbindelser til afrikanske stater. Disse forbindelser blev dannet i 1960'erne, da Nordkorea støttede afrikanske løsrivelseskampe fra kolonimagterne, og siden har de udviklet sig til kommercielle forbindelser, hvor Nordkorea sælger militært udstyr eller sender arbejdere til afrikanske handelspartnere.

Mens nogle af de afrikanske nationer synes at have indvilliget i at deltage i FN-sanktionerne, er mange af de finansielle bånd intakte og har vist sig at være svære for det internationale samfund at kontrollere. Trump-administrationen har lagt yderligere diplomatisk pres på bl.a. afrikanske stater for at fastholde FN's sanktioner. De seneste ophævelser af USA's økonomiske sanktioner over for Sudan er blevet kædet sammen med landets tilsagn om at kappe båndene til Nordkorea.

3) *Pålæggelse af ekstraterritoriale økonomiske sanktioner:* Det sanktionspålggende land kan udvide sin økonomiske sanktionspolitik til udenlandsk placerede firmaer uden for sin jurisdiktion. Et velkendt eksempel er Helms-Burton Act, som præsident Bill Clinton ophøjede til lov i marts 1996 under navnet Den Cubanske Friheds- og Demokratiske Solidaritetslov. Loven strammede konditionerne for den eksisterende embargo mod Cuba. Den foreskrev straffe over for udenlandsk ejede (ikke amerikanske) firmaer, der var engageret i 'uberettiget handel med ejendom konfiskeret af Castro regeringen' gennem handel med og investering i Cuba. Helms-Burton Act krævede, at amerikanske multinationale selskaber skulle sørge for, at deres datterselskaber i udlandet overholdt sanktionerne. Loven udløste protester fra lande, som anså sanktionerne for ulovlige. Lande hvor de fremmede datterselskaber var placerede.

4) *Pålæggelse af sekundære sanktioner:* Det sanktionspålggende land kan

forbyde udenlandske selskaber og individers kommercielle transaktioner med amerikanske statsborgere og firmaer for at forhindre deres økonomiske samarbejde med det land, der er ramt af 'primære' økonomiske sanktioner. Et nutidigt eksempel er de sekundære sanktioner, som USA har pålagt kinesiske firmaer og personer, der har finansielle transaktioner med Nordkorea. Den 19. juni 2017 pålagde USA en kinesisk bank, et kinesisk firma og to kinesiske borgere sanktioner. Banken må ikke handle med amerikansk baserede firmaer; Dalian Global må ikke foretage økonomiske transaktioner med amerikanske firmaer og borgere; og for Wei og Ris vedkommende indefrøs USA deres værdier og forbød dem at handle med amerikansk baserede selskaber og individer.

Ekstraterritoriale sanktioner

Forskere og praktikere sætter ofte lighedstegn mellem ekstraterritoriale sanktioner og sekundære sanktioner, men der er en betydelig forskel. Ekstraterritoriale sanktioner søger at tvinge selskaber placeret uden for det sanktionspålggende lands grænser til at overholde de restriktioner, som sanktionerne indebærer. Sådanne foranstaltninger er ikke ualmindelige og var inkluderet i de sanktioner, som USA pålagde Cuba, Nordkorea, Kina og Vietnam i årene under den kolde krig.

Under præsident Ronald Reagan blev brugen af ekstraterritoriale sanktioner kontroversielt, da de ramte europæiske allierede, der var modstandere af USA's protester mod

en naturgasledning. I 1982 fastlagde Reagan ekstraterritoriale sanktioner, der forbød udenlandske datterselskaber af amerikanske selskaber at sælge dele og tjenesteydelser til bygningen af en rørledning, der forbandt Sovjetunionen med vesteuropæiske kunder. Nogle europæiske lande protesterede mod disse tiltag og anførte, at de var ulovlige ifølge international lov, fordi de var uretmæssigt 'ekstraterritoriale'. Den amerikanske regering skiftede til sidst kurs og ophørte med at pålægge amerikanske firmaers datterselskaber disse forbud.

Ekstraterritoriale sanktioner har også udløst bekymring med hensyn til overtrædelse af WTO's bestemmelser. I 1996 iværksatte Den Europæiske Union en WTO-procedure mod USA angående ekstraterritoriale aspekter i Helms-Burton loven. Denne lov fik EU, Canada og andre til at vedtage såkaldte blokerende vedtægter, som forbød selskaber inden for egen jurisdiktion at underordne sig det amerikanske sanktionsprogram mod Cuba.

WTO-uoverensstemmelsen blev til dels løst af en aftale mellem Clinton-administrationen og Europa-Kommissionen, i hvilken begge parter forpligtede sig til ikke at opsøge eller foreslå og til at modsætte sig "vedtagelse af nye økonomiske sanktioner baseret på udenrigspolitiske årsager, som er udformet med henblik på at få de andres økonomiske aktører til

at opføre sig på samme måde, som der kræves af ens egne økonomiske aktører".

Alternativt forsøger sekundære sanktioner ikke at tvinge fremmede datterselskaber til at følge et sanktionspåbyggende lands politik, men begrænser egne firmaer og/eller borgere adgang til at gøre forretninger med bestemte firmaer og individer, som nægter at følge USA's økonomiske sanktionspolitik.

At nægte udenlandsk baserede firmaer og individer adgang til indenrigshandel og finansielle markeder er klart inden for nationernes rettigheder. Sekundære sanktioner er en taktik til at lægge pres på andre lande, for at disse skal indordne sig det sanktionspåbyggende land.

I september 2017 bekendtgjorde præsident Trump endnu en sekundær sanktion for at intensivere de økonomiske konsekvenser for Nordkorea. Ifølge dette dekret vil USA's finansministerium nægte alle firmaer eller individer, der gør forretninger med Nordkorea, adgang til amerikanske markeder. Trump erklærede, at dette tiltag ville tvinge andre nationer og udenlandske firmaer til at foretage et valg: "Handl med USA eller med Nordkoreas lovløse regime."

Ekstraterritoriale økonomiske sanktioner er også en taktik til at tvinge lande til at tilslutte sig det sanktionspåbyggende lands politik og påtvinge firmaer i andre lande en bestemt adfærd over for det sanktionsramte land. Sekundære sanktioner vælger en anden tilgang:



At nægte udenlandsk baserede firmaer og individer adgang til indenrigshandel og finansielle markeder er klart inden for nationernes rettigheder.

Undlader man at rette sig efter de økonomiske sanktioner, betyder det forbud mod at gøre forretninger med det sanktionspåbyggende land.

Alle former for økonomiske sanktioner - unilaterale, multilaterale, ekstraterritoriale eller sekundære - er kun redskaber til at opnå politiske mål.

Dybest set skal sekundære sanktioner ses som en måde at forstærke og/eller udvide multilaterale sanktioner. Yderst sjældent har unilaterale sanktioner held til at påføre det sanktionsramte land tilstrækkelige økonomiske tab. Ved at overtale andre nationer til at slutte op bag sanktioner forstærkes sanktionernes virkning og derved deres udsigt til at blive effektive. I det væsentlige vil sekundære sanktioner påføre andre lande omkostninger for ikke at give deres fulde eller delvise støtte til sanktionerne.

Sekundære sanktioner har imidlertid betydelige begrænsninger. At pålægge et par firmaer og/eller individer sekundære sanktioner vil sandsynligvis ikke skabe tilstrækkeligt økonomisk pres til at overvinde et lands modvilje mod at deltage i økonomiske sanktioner. Omvendt vil det at udvide de sekundære sanktioner til et punkt, hvor økonomiske tab bliver smertefulde, kunne udløse ægte bitterhed. Det kan gøre afvisning af at deltage i økonomiske sanktioner til en måde at demonstrere et lands suverænitæt på og måske skabe problemer for det sanktionspåbyggende land inden for andre områder af internationale relationer.

Hvornår virker de?

Alle former for økonomiske sanktioner – unilaterale, multilaterale, ekstraterritoriale eller sekundære – er kun redskaber til at opnå politiske mål. Der findes ikke nogen logisk sandsynlighed for succes, med mindre de økonomiske sanktioner er trimmet til at skabe det niveau af økonomisk smerte, som er nødvendigt for at fremtvinge forandring i det sanktionsramte lands politik.

Akademikere og praktikere er dybt uenige om effektiviteten af sekundære sanktioner. Den overvejende holdning blandt forskere har almindeligvis været, at sekundære sanktioner ikke er et effektivt politisk værktøj. Argumenter og resultater til støtte for denne konklusion svarer til beviserne for effekten af unilaterale økonomiske sanktioner.

- Økonomiske tab fra sekundære sanktioner er sjældent store nok til at forandre et lands politik.
- Det ramte lands regering/regime bruger tit sanktionerne til at konsolidere sin politiske magt ved at demonisere det sanktionspåbyggende land og til at mane til national stolthed.
- Sanktioner er rettet mod den politik, som det ramte land ikke under nogen omstændigheder er tilbøjelig til at ophæve – bortset fra ved et regimeskift.
- Sanktionerne har negative konsekvenser for individer og firmaer og giver ingen udenrigspolitiske fordele.
- De er vanskelige at gennemtvinge og forårsager således økonomiske lidel-

ser – ofte for en uskyldig befolkning
– med ringe udsigter til succes.

Mange forskere mener, at sekundære sanktioner har alle de økonomiske sanktioners værste egenskaber plus den mulige ubehagelige bivirkning at starte nye konflikter med allierede og modstandere, som protesterer mod restriktioner og økonomiske trængsler, der påføres deres egne industrier og borgere. Enkelte er mere positive over udsigterne til, at sekundære sanktioner kan bruges effektivt, samtidig med at de erkender muligheden for at forværre forholdet til deres allierede.

På trods af den begrænsede akademiske støtte til sekundære sankti-

oner fortsætter embedsmænd med at anse dem for levedygtige – og undertiden effektive – udenrigspolitiske redskaber.

Et godt eksempel er de krav, som præsident Obama, udenrigsminister Hillary Clinton og adskillige udenrigspolitiske eksperter stillede i forbindelse med Irans accept af at forhandle begrænsninger i dets atomberigelsesprogram.

I 2014 indvilligede præsident Hassan Rouhani i at føre internationale forhandlinger med det formål at begrænse og tillade inspektion af det iranske kernekraftprogram til gengæld for, at USA's og FN's økonomiske sanktioner blev lettet og i sidste



FOTO : Officielt foto fra Det Hvide Hus af Pete Souza via Wikimedia Commons

Præsident Barack Obama taler med Ben Rhodes, vice-national sikkerhedsrådgiver for strategisk kommunikation og vice-national Tony Blinken forud for en telefonsamtale med Irans præsident, Hassan Rouhani, i det ovale værelse, 27. september 2013

instans ophævet. Forhandlingerne kulminerede i Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) underskrevet af Iran, Kina, Frankrig, Rusland, Storbritannien, USA, Tyskland og Den Europæiske Union i juli 2015.

Hvilken rolle spillede sekundære sanktioner i dette diplomatiske gennembrud? Ser man på analyser og vurderinger af de betingelser og begivenhederne, der førte til overenskomsten, så medvirkede en aggressiv amerikansk diplomatisk offensiv til at sikre og gennemføre sekundære sanktioner, der ramte banker og andre selskaber, som gjorde forretninger med Iran. Disse sekundære sanktioner blev anset for at være nøglefaktoren, der overbeviste Iran om at forhandle en aftale på plads, der begrænsede dets kerneprogram, herunder international inspektion; sanktionerne var mest konsekvente fra 2010 til 2014.

Et betydeligt antal forretninger mellem Iran og andre lande blev bremset på grund af de amerikanske sanktioner mod stadig bredere kategorier af kommercielle transaktioner. Efterhånden som USA gradvist udvidede disse kategorier både gennem lovgivning og præsidentielle dekreter, "indskrænkede udenlandske selskaber og regeringer deres investeringer i Irans energisektor, standsede finansielle transaktioner med udpegede iranske banker og reducerede til sidst olieindkøbene fra Iran og tilbageholdt iranske indeståender i deres egne banker. Disse sekundære aktioner var virkningsfulde ikke blot på grund af truslen om, at udenlandske selskaber, der under dække gjorde forret-

ninger med Iran, ville blive afskåret fra det amerikanske marked, men også på grund af accepten fra udenlandske regeringer, der ikke beskyttede deres egne firmaer" (David Mortlock, *What Does the President's Decision on Iran Mean for Iran Sanctions? Not Much, Yet*. Washington, DC: Atlantic Council, 2017).

Ligesom med alle økonomiske sanktioner betaler firmaer og individer en pris, når sekundære sanktioner indføres. Når sekundære sanktioner skønnes effektive, bliver de kommercielle tab hos firmaer og individer i både det sanktionspåbyggende og de ramte lande anset for at være en nødvendig del af omkostningerne for at nå det udenrigspolitiske mål. Desuden anses firmaer og individer, der gør forretninger med det ramte land, at have en uretmæssig fortjeneste – i det mindste fra det sanktionspåbyggende lands perspektiv.

Når virkningen af sekundære sanktioner er usikker, skabes formålsløse økonomiske trængsler – ofte for uskyldige. Det afbryder forretningsforbindelser, der kan være vanskelige at genetablere, selv efter de økonomiske sanktioner er ophævet. Sekundære sanktioner bør aldrig benyttes som bare et redskab for at give udseende af at tage fornuftige forholdsregler mod en allieret eller modstander.

For eksempel har Trump-administrationen indført sekundære sanktioner som en diplomatisk pisk for at fremme kinesisk gennemtvungelse af økonomiske sanktioner vedtaget af FN. Men en nylig rapport fandt, at niogfyrre nationer har gjort forretninger

med og investeringer i Nordkorea og dermed overtrådt FN's sikkerhedsråds sanktioner.

I betragtning af den slappe håndhævelse af de primære sanktioner over for Nordkorea vil virkningen af de sekundære sanktioner sandsynligvis blive meget begrænset. At udvide antallet af sekundære sanktioner mod Kina til et niveau, hvor virkningen vil kunne føles af Nordkorea, kan også overstige Kinas tolerance med hensyn til indblanding i landets egen økonomi – udfordre dets suverænitet og risikere at skabe nye konflikter med Kina.

Trods den overvældende forskning, der finder, at sekundære sanktioner i det store og hele er ineffektive, ser de ud til at forblive et populært udenrigspolitisk værktøj. Regeringer, der tager sekundære sanktioner i brug, har en egeninteresse i at påberåbe sig deres

Regeringer, der tager sekundære sanktioner i brug, har en egeninteresse i at påberåbe sig deres succes - lige som ramte lande benægter deres betydning - og dermed forplumrer vurderingen af deres sande virkning.

succes - lige som ramte lande benægter deres betydning - og dermed forplumrer vurderingen af deres sande virkning.

Desuden er sekundære sanktioner en meget synlig måde at demonstrere en genopvakt forpligtelse til at nå det sanktionspålæggende lands udenrigspolitiske mål. Stridsspørgsmålet om virkningen af sekundære sanktioner bliver næppe endeligt løst, og værdien af dem vil blive bedømt fra sag til sag.

Strategisk brug

Forståelsen af forskellene mellem multilaterale, ekstraterritoriale og sekundære sanktioner er yderst vigtig for at udforme og iværksætte veltrimmede økonomiske sanktioner. Hver og et af disse midler har vigtige implikationer for den tilgang, man bruger for at involvere andre lande og for at opnå støtte i det sanktionspålæggende land.

Den mest effektive tilgang vil afhænge af det enkelte lands forbindelse med det sanktionsramte land, dets interesse i at opnå det mål, der er forbundet med sanktionerne, og dets evne til at gøre gengæld mod det ramte land. Effektiviteten af sekundære økonomiske sanktioner skal ikke bedømmes anderledes end andre former for sanktioner. De kan være effektive, når de er udformet til at opnå de tilsigtede økonomiske konsekvenser under hensyntagen til det sanktionsramte lands sårbarhed.

Det sanktionspålæggende land kan vælge sekundære sanktioner af praktiske årsager. Det kan have udtømt alle sine muligheder for at pålægge unilaterale sanktioner, samtidig med at det mener, at det er nødvendigt at påføre det sanktionsramte land endnu større økonomiske tab.

Sekundære sanktioner kan blive brugt til at presse firmaer og individer uden for det sanktionspålæggende land til at trække sig ud af kommercielle aktiviteter i et andet land, selvom deres eget lands love ikke kræver det. Yderligere kan det sanktionspålæggende land vælge at erstatte unilaterale sanktioner med sekundære

sanktioner og derved undgå økonomiske tab for dets egen økonomi, der ville forekomme ved at gennemføre økonomiske sanktioner.

Men den virkelige risiko forbundet med sekundære sanktioner kan imidlertid opveje deres potentielle fordel. I modsætning til traditionelle økonomiske sanktioner medfører sekundære sanktioner faren for gengældelse fra det land eller lande, hvor de anvendes. Fx har de sekundære sanktioner, som USA har pålagt kinesiske firmaer

Tilhængere af økonomiske sanktioner må forventes at stole på retfærdigheden i deres visioner om en forandring i det sanktionsramte lands politik, men det er urimeligt at forvente, at andre lande automatisk vil støtte deres forhåbninger.

og individer, til opgave at begrænse kommercielle transaktioner mellem Kina og Nordkorea for yderligere at svække den nordkoreanske økonomi. Men mon ikke Kina kan finde en måde at hævne sig på USA for de sanktioner, der er pålagt Kinas egne firmaer og borgere?

I praksis er forskellen mellem forskellige sanktionsmodeller ikke tydeligt afgrænset. For eksempel tillader amerikanske love om økonomiske sanktioner typisk en bred vifte af magtmidler. Et sådant bredt mandat tillader USA at agere efter eget skøn – ikke kun over for det sanktionsramte land, men også over for andre, og det giver USA det lovmæssige grundlag, det behøver, for efter eget skøn at gennemføre sekundære sanktioner mod firmaer og individer.

Strategisk brug af sekundære sanktioner udgør et paradoks. Brugt i begrænset omfang – der kun berører nogle få firmaer og/eller individer og som reaktion på begivenhedernes udvikling – er udsigterne til, at de vil spille en væsentlig rolle med hensyn til at påvirke et andet lands entusiasme for økonomiske sanktioner, begrænsede. Men fordi effekten er minimal, vil sekundære sanktioner næppe pådrage sig nogen gengældelse af betydning.

Omvendt vil større brug af sekundære sanktioner – der udvider de berørte firmaer og individers økonomiske tab – medføre større risiko for gengældelse. Og hvis det land, der er ramt af sekundære sanktioner, i det store og hele er for svagt til at tage modforholdsregler, vil traditionelt diplomatisk pres – uden sekundære sanktioner – fra det sanktionspåbyggende land være tilstrækkeligt.

Tilhængere af økonomiske sanktioner må forventes at stole på retfærdigheden i deres visioner om en forandring i det sanktionsramte lands politik, men det er urimeligt at forvente, at andre lande automatisk vil støtte deres forhåbninger. Under de rigtige omstændigheder vil sekundære sanktioner kunne være en effektiv måde at presse andre lande til at støtte økonomiske sanktioner, men sådanne omstændigheder er sjældne.

Uden tillid til deres effektivitet vil det at pålægge firmaer og individer bosiddende i andre lande – både allierede og modstandere – sekundære sanktioner sandsynligvis resultere i unødvendig lidelse for dem, der bor i

såvel de sanktionsramte og de sanktionspålæggende lande som i de lande, der er mål for sanktionerne.

Erfaringen fra brugen af sekundære sanktioner til at intensivere økonomiske sanktioner mod Iran giver en nyttig rettesnor for nogle af de særlige vilkår, hvorunder sekundære sanktioner kunne være et nyttigt udenrigspolitisk værktøj. Og erfaringer fra sekundære sanktioner brugt over for foretagender og individer skitserer et særlig sæt af omstændigheder, under hvilke sekundære sanktioner kunne være nyttige:

- Det sanktionspålæggende land kontrollerer en vital og vigtig handelsvare, der ikke er tilgængelig andre steder i den globale økonomi.
- Den sanktionsramte enhed kan nægtes adgang til denne handelsvare med begrænset udsigt til at finde en erstatning.
- Afslag på adgang resulterer i øjeblikkelige og mærkbare økonomiske tab eller bestemte tab i nær fremtid.

- De resulterende økonomiske tab for den sanktionsramte enhed er betydelige og permanente.
- De berørte lande udgør en omfattende og multilateral styrke.
- Det internationale samfund anser det sanktionsramte lands omstridte politik for et alvorligt problem.

I Irans tilfælde gjorde USA's og EU's samlede og omfattende anstrengelser for at nægte banker, der gjorde forretninger med Iran, adgang til Vestens banksystem, at Iran dybest set blev nægtet adgang til den globale økonomi med ødelæggende konsekvenser for dets økonomi til følge.

Heldige udfald af sekundære sanktioner antyder nødvendigheden af et multilateralt sanktionssystem.

○ ○ ○

Mare Migrantum: EU's pengediplomati i migrant- og flygtninge- politikken

Af Peter Nedergaard

Den Europæiske Union har altid anvendt pengeinstrumentet i international politik. Det ligger fx alene i, at EU med en udviklingsbistand på 82 mia. euro i perioden 2014-2020 står for ca. halvdelen af verdens samlede udviklingsbistand.

Der er imidlertid siden migrant- og flygtningekrisen 2015-16 sket en vis, mindre ændring med hensyn til anvendelsen af EU's eksterne midler fra officielt at være rettet næsten udelukkende mod idealistiske mål og til også at være rettet mod såkaldte realistiske mål.

Min prognose er, at denne udvikling vil forstærkes fremover, fordi pengediplomatiet realistisk anvendt har vist sig at være yderst effektivt. Sandsynligvis vil EU-landene med hensyn til EU's migrant- og flygtningepolitik være interesserede i en udvikling, hvor EU tvinges til at agere stadig

mere realistisk i dets eksterne relationer på grund af et demografisk pres fra Afrika og fortsat uro i Mellemøsten samtidig med, at USA er ved at opgive verdenslederskabet.

Med idealisme mener jeg i den forbindelse, at EU's midler anvendes til at afhjælpe udviklingsproblemer i den tredje verden, at fremme menneskerettighederne, at udbrede demokratisk praksis og lignende. Man kan med en vis ret sige, at penge hertil er udtryk for udbredelsen af europæiske normer angående lighed, respekt for individet, ligestilling mellem kønnene med videre i andre lande end EU-landene.

Med realisme mener jeg, at EU's midler går til formål, som angår fremme af EU's egne økonomiske og sikkerhedsmæssige interesser ud fra, hvordan vælgerne i EU's medlemslande ser på dem. Realismen i EU's pengediplomati indebærer således, at man fra EU's side vil have noget for noget,

Peter Nedergaard er professor i statskundskab ved Københavns Universitet.

Man kan med en vis ret sige, at penge hertil er udtryk for udbredelsen af europæiske normer angående lighed, respekt for individet, ligestilling mellem kønnene med videre i andre lande end EU-landene.

når det drejer sig om, at man anvender pengeudbetalinger uden for EU's grænser.

Idealismen betyder således, at EU's pengediplomati er rettet mod (i hvert fald officielt) behovene i modtagerlande, mens realismen (også officielt) afspejler EU's egne interesser.

I denne artikel diskuteres en række lande, som er relevante for EU's migrant- og flygtningepolitik. Det giver naturligvis en skævvridning i, hvor udbredt realismen er i EU's pengediplomati, idet området i høj grad tiltrækker realistiske overvejelser.

Realismen i de eksterne relationer på området afspejler således også modstanden internt i EU's medlemslande mod at tage flere migranter og flygtninge fra tredjeverdenslande.

Samtidig er den interne fordelingsmekanisme i EU med hensyn til flygtningene fra den tredje verden reelt brudt sammen. Dels er den såkaldte Dublin-mekanisme, der ellers betyder, at flygtninge i princippet skal sendes tilbage til asylbehandling i det EU-land, som de først ankom til, ringe fungerende. Det sker i dag kun for cirka 15 pct. af asylsøgerne ifølge Deutsche Welle fra 30. juni 2018. Dels er beslutningen om

en forholdsmæssig og tvangsmæssig fordeling internt i EU af en vis mindre portion flygtninge på 160.000 kun i begrænset omfang blevet effektueret.

Derfor har en række EU-lande været interesseret i et eksternt svar på migrant- og flygtningespørgsmålet via oprettelse af modtagelsescentre for migranter og flygtninge i Nordafrika (eller eventuelt i Europa uden for EU, hvor Albanien har været nævnt), fordi det har vist sig meget svært at finde løsninger, der er acceptable for vælgerne i EU's medlemslande, når først grænserne ind i EU er passeret.

I det følgende behandles EU's relationer til alle migrant- og flygtningerelevante lande rundt om Middelhavet: 1) Tyrkiet. 2) Libanon. 3) Egypten. 4) Libyen. 5) Tunesien. 6) Algeriet og 7) Marokko. De pågældende lande er udvalgt for at vise, hvordan EU's politik på området udvikler sig.

EU-Tyrkiet

Relationerne mellem EU og Tyrkiet på det migrant- og flygtningepolitiske område var indtil 2016 præget af, at Tyrkiet var det centrale land i fødekæden til den såkaldte balkanrute, som gik fra Tyrkiet over Grækenland og gennem en række balkanlande (som regel Makedonien, Serbien, Ungarn og/eller Kroatien) og endte i Østrig og Tyskland. På de enkelte dele af denne rute opkrævede menneskesmuglere

EU og Tyrkiets aftale i 2016 angående en inddæmning af migrant- og flygtningekrisen er sandsynligvis det tydeligste eksempel på, at EU har taget en kurs mod et mere realistisk pengediplomati.

oftest en pris af migranterne og flygtningene for at bringe dem videre.

EU og Tyrkiets aftale i 2016 angående en inddæmning af migrant- og flygtningekrisen er sandsynligvis det tydeligste eksempel på, at EU har taget en kurs mod et mere realistisk pengediplomati.

Den 18. marts 2016 blev EU's stats- og regeringschefer på den ene side og Tyrkiet på den anden side enige om en fælles erklæring, som skulle standse den ulovlige migrantstrøm fra Tyrkiet og ind i EU, sikre forbedrede modtagefaciliteter for flygtninge i Tyrkiet og åbne for organiseret, sikker og lovlig adgang for syriske flygtninge ind i EU.

Forud for aftalens indgåelse havde især Tyskland og den tyske forbunds-

kansler, Angela Merkel, været meget aktive for at gøde jorden for en aftale, hvilket naturligvis skyldtes, at i særdeleshed Tyskland var endemålet for de flygtninge, der tog vejen fra Tyrkiet over Ægæerhavet til Grækenland og derfra videre ad balkanruten.

To år efter aftalen var den ulovlige migration ind i EU fra Tyrkiet 97 pct. lavere end i perioden før, den fælles aftale blev operationel. Også antallet af omkomne i forsøget på at nå til et EU-land fra Tyrkiet aftog dramatisk. Som kompensation for de tyrkiske myndigheders samarbejde med at huse de mange syriske flygtninge har man fra EU's side støttet Tyrkiet med meget store beløb. I slutningen af 2017 faldt den første rate på tre mia. euro (ca. 22 mia. kroner) til betaling.



FOTO : European External Action Service via Flickr

EU's udenrigschef Federica Mogherini og Tyrkiets udenrigsminister Mevlut Cavusoglu. 6. december 2016

Tyrkiet har ifølge Europa-Kommissionen “fulgt op på landets forpligtelser [ifølge aftalen mellem EU og Tyrkiet] for at optrappe foranstaltningerne rettet mod menneskesmugling, og man har samarbejdet tæt [med EU] med henblik på genhusning og returnering.”

Europa-Kommissionen ser selv aftalen med Tyrkiet som en ‘game changer’. Den har vist, at man takket være samarbejdet med de tyrkiske myndigheder har kunnet bryde menneskesmuglernes ‘forretningsmodel’. Mens 10.000 dagligt krydsede Ægæerhavet fra Tyrkiet til en af de græske øer tæt på den tyrkiske kyst i oktober 2015, var dette tal faldet til 80 i 2018. Antallet af omkomne i Ægæerhavet faldt fra 1.175 i de 20 måneder før EU-Tyrkiet-erklæringen til 130 efter.

Det indebærer, at Europa-Kommissionen i april 2018 kunne foretage en kontrafaktisk beregning, som indebar, at næsten en million mennesker ikke havde taget den farlige rute over Ægæerhavet, og at mere end 1.000 personer havde undgået døden i bølgerne på ruten.

Fremover skal EU ifølge aftalen bidrage med yderligere tre mia. euro til Tyrkiet, således at den samlede pengediplomatiske pris på at undgå syriske flygtninge fra Tyrkiet løber op i seks mia. euro (ca. 44 mia. kroner). Det åbne spørgsmål er, hvad der sker efter, at anden rate i EU’s pengediplomati i forhold til Tyrkiet er erlagt. Vil Tyrkiet kræve yderligere betaling for at beholde de syriske flygtninge? Eller vil de kunne vende tilbage til Syrien?

EU-Libanon

Libanon er det land, som har været hårdest ramt af den syriske flygtningekrise. Landet har modtaget cirka 1,5 mio. syriske og palæstinensiske flygtninge fra Syrien, hvilket svarer til omkring 30 pct. af landets befolkning. Libanon har for en del syriske flygtninge været det foretrukne land at tage til. Libanon og Syrien var tidligere én politisk enhed, og der er stadig mange familiebånd mellem de to lande.

Siden 2011 har Europa-Kommissionen støttet de syriske flygtninge i Libanon med omkring en halv mia. euro i humanitær bistand. De er anvendt til dels direkte pengeudbetalinger med henblik på indkøb af fornødenheder. Dels er de gået til sundhedsfaciliteter, vand og sanitet. Beløbet er beskedent. Det kan realistisk tolkes som havende sin baggrund i, at der ikke er den store fare for, at de syriske flygtninge søger til Europa fra Libanon.

Gør de det, går ruten via Tyrkiet, som EU har en aftale med (jf. ovenfor). Set med disse EU-realistiske øjne holdes flygtningene i Libanon således tilbage via EU-Tyrkiet aftalen.

EU-Egypten

Egypten er til tider første destination på migrations- og flygtningeruten for personer med rod i Mellemøsten eller Østafrika. Ud af de cirka 220.000 personer, der er registeret af FN’s flygtningeorganisation, UNHCR, er godt halvdelen fra Syrien, og resten er fra Østafrika eller Irak.

Europa-Kommissionen hjælper især de syriske flygtninge med sundhed og uddannelse, men hjælpen er ret beske-

den og på ikke ret mange mio. euro. Det kan skyldes, at der ikke er den store fare for, at et stort antal af dem vil sætte sig ud i menneskesmuglernes både og sejle fra Egypten og til Europa. Dertil er det egyptiske grænsepolititrods korrupsion og lignende alligevel for effektivt.

Muligvis er villigheden eller uvilligheden til at etablere modtagecentre i Libyen et spørgsmål om betalings størrelse, og uvilligheden kan være et forsøg på at tale prisen op.

I forhold til Egypten har EU imidlertid undersøgt muligheden for at etablere et modtagecenter for migranter og flygtninge i landet. Det er de egyptiske politiske beslutningstagere dog ikke umiddelbart indstillet på. Den 1. juli 2018 fortalte formanden for det egyptiske parlament, Ali Abdel Aal, den tyske avis *Welt am Sonntag*, at modtagecentre i Egypten 'ville stride mod landets love og forfatning.

Også den egyptiske udenrigsminister har flere gange afslået ideen om at etablere EU-modtagecentre i Egypten. Suzy Nashed, der er medlem af det egyptiske parlaments juridiske udvalg, har forklaret det således: "Egypten har fuld suverænitæt over sit landområde, og landet bør ikke være en del af en EU-plan [for migranter og flygtninge]. Endnu vigtigere er det, at sådanne centre ville stride mod bestemmelserne i den egyptiske forfatning, som forbyder, at der etableres flygtningecentre, der skal fungere isoleret fra det øvrige samfund."

Sandsynligvis vil Egypten ikke kunne være en del af en realistisk EU-plan

for etablering af et modtagecenter for migranter og flygtninge.

EU-Libyen

Også i forhold til Libyen har EU ytret ønske om at etablere et eller flere modtagecentre for migranter og flygtninge i landet. Meningen skulle være, at man i disse centre kunne få behandlet sin ansøgning om at få adgang til Europa.

Libyens premierminister, Fayeze el-Sarray, har imidlertid i juli 2018 udtalt, at Libyen ikke ønsker at have et EU-modtagecenter placeret inden for landets grænser. Til *Bild Zeitung* udtalte han da: "Vi er stærkt imod Europas officielle ønske om, at vi skal tage os af de illegale migranter, som EU ikke ønsker at modtage."

EU's udenrigsministre har i stedet kraftigt støttet det libyske grænsepolitit med uddannelse og udstyr, hvilket har haft effekt i forhold til menneskesmugleraktiviteten. Muligvis er villigheden eller uvilligheden til at etablere modtagecentre i Libyen et spørgsmål om betalings størrelse, og uvilligheden kan være et forsøg på at tale prisen op på 'tyrkisk niveau' for at oprette et EU-modtagecenter i landet.

Samtidig har EU forsøgt at støtte og iværksætte initiativer, som kan informere personer syd for Sahara om, at de skal undlade at bevæge sig ud på en farlig rejse til Libyen med henblik på at komme til Europa. I et vist omfang er det lykkedes. Niger har tidligere været en af 'hovedleverandørerne' af migranter til Libyen. Indtil 2016 kom 90 pct. af

migranterne i Libyen herfra. Fra 2016 og til 2018 er antallet af migranter fra Niger til Libyen imidlertid faldet fra 300.000 til 10.000 personer på grund af bl.a. en række EU-initiativer, der både hjælper med jobskabelse i Niger, og som informerer om risiciene ved at forsøge at komme til Europa.

EU har i realistisk stil betalt godt for, at myndighederne i Niger har reduceret antallet af personer, som søger mod Libyen. EU annoncerede i slutningen af 2017, at man ville betale en mia. euro i øremærket udviklingshjælp til Niger i form af støtte til antimigrationsprojekter.

Desuden er militæret i Niger blevet støttet til at blive langt mere aktivt med hensyn til at standse menneskesmuglerne, som transporterer personer fra Niger til Libyen. Herudover betaler Tyskland, Frankrig og Italien ved siden af EU direkte til tilsvarende projekter.

Resultatet er blevet, at man i Libyen nu kan konstatere, at der er flere, der tager tilbage til Niger, end der er personer, som arriverer i Libyen fra Niger. 'Niger er blevet vor bedste allierede i regionen', har EU's ambassadør i landet, Raul Mateus Paula, konstateret.

Ifølge visse kilder er arbejdsløsheden og kriminaliteten i Niger imidlertid også steget efter, at færre unge kan tage turen til Libyen og eventuelt videre.

EU-Tunesien

Tunesiens EU-ambassadør, Tahar Cherif, nævnte i juni 2018, at spørgsmålet om etablering af et eventuelt EU-modtagecenter for migranter og

Igen ses det i ordlyden af afvisningen af at etablere et modtagecenter, at spørgsmålet om økonomiske midler er helt afgørende. Det ligger således implicit i begrundelsen, at hvis man fik de tilstrækkelige midler stillet rådighed, ville anmodningen muligvis blive besvaret anderledes.

flygtninge var blevet taget op under den tunesiske regeringsleders besøg i Tyskland i foråret 2018.

Vedkommende havde svaret 'nej' til anmodningen med den begrundelse, at Tunesien hverken havde kapaciteten eller midlerne til at organisere disse modtagecentre. Igen ses det i ordlyden af afvisningen af at etablere et modtagecenter, at spørgsmålet om økonomiske midler er helt afgørende. Det ligger således implicit i begrundelsen, at hvis man fik de tilstrækkelige midler stillet rådighed, ville anmodningen muligvis blive besvaret anderledes.

Med hensyn til personer fra Tunesien er der overvejende tale om migranter (der er kun yderst få egentlige flygtninge), som kommer sydfra i Afrika. Det drejer sig om et stigende antal tunesiske statsborgere, som kommer fra landets sydlige provinser, hvor arbejdsløsheden er stor og stigende. Derfor har mange familier i disse områder gjort det, at de sparer penge sammen til via menneskesmuglere at kunne sende én søn på vej til Europa, hvorfra de håber, at han efterfølgende kan sende penge tilbage.

De fleste unge tunesere vil i den forbindelse helst til det nordlige Europa, hvor der findes store tunesiske diasporasamfund i mange af storbyerne, og hvor de håber at kunne få job og støtte i den første tid. Disse unge tunesere til-

stræber derfor både en 'første bevægelse' til et sydeuropæisk land og derefter en 'anden bevægelse' videre nordpå.

Deres interesse i ikke at blive registreret i fx Italien er således sammenfaldende med de italienske myndigheders. Ønsket om en 'anden bevægelse' forudsætter imidlertid ikke kun ikke-registrering i Italien men også, at de uden det store besvær og grænsekontrol kan bevæge sig nordpå. Sidstnævnte er vanskeliggjort af den midlertidigt etablerede interne grænsekontrol mellem Schengenlandene.

EU-Algeriet

I Algeriet har man konstateret, at flere illegale migranter kommer til landet i kraft af, at EU har gjort det sværere at nå til Europa. Algeriet er i den situation, at landet har en 2.500 km lang grænse mod syd til Mali og Niger, og man modtager mange illegale migranter ad denne vej.

Det er også grunden til, at Algeriet sammen med andre nordafrikanske lande som Tunesien, Libyen og Egypten har nægtet at underskrive protokollen om fri bevægelighed for personer, som er knyttet til Den Afrikanske Unions kontinentale frihandelsaftale.

Bl.a. også fordi man således ikke er juridisk forpligtet til at beholde afrikanske migranter, har Algeriet siden 2015 kunnet repatriere ca. 27.000 personer, som oprindeligt kom fra lande syd for Sahara. Niger har i den forbindelse protesteret mod behandlingen af dets borgere i Algeriet, og regeringen i Guinea har ligefrem tilbagekaldt landets ambassadør i protest mod behandlingen af migranterne fra Guinea i

Algeriet. Algeriet blev i den forbindelse også anklaget for racistisk behandling af guineanerne.

Algeriets ambassadør i Belgien udtalte i marts 2018, at man vis-à-vis indvandringen fra Afrika gerne ville advare om, at EU's stramninger af immigrationspolitikken medførte, at landene i Nordafrika pludselig blev de mest attraktive lande for migranterne sydfra i Afrika. Samtidig tyder udtalelserne på, at EU's nye realistiske linje på området virker.

EU-Marokko

Marokko har på det seneste undladt at tilbageholde illegale flygtninge og migranter, som forsøger at komme ind i Spanien. Hvis den situation skal ændres, er prisen sandsynligvis flere midler til Marokko, hvilket EU ifølge Europa-Kommissionen er parat til at honorere.

Det er imidlertid uklart, hvad der menes med 'flere midler'. I juli 2018 øremærkede EU 55 mio. euro til Marokko og Tunesien. De skal anvendes til at hjælpe den marokkanske regering med at uddanne og udstyre grænsepolitiet i stil med, hvad man har gjort i Libyen.

Ifølge Europa-Kommissionen er de 55 mio. euro kun første skridt i et større initiativ, der også indebærer, at de nordafrikanske lande må acceptere at modtage migranter, som befinder sig på både i Middelhavet, men som er sejlet ud fra de to lande.

Endnu flere midler til bl.a. Marokko forventes at tilflyde landet efter EU-beslutninger i efteråret 2018 og igen i 2019, og de skyldes ikke mindst et pres fra Spanien på grund af det stigende

antal migranter, der søger til de spanske kyster og til de spanske enklaver Ceuta og Melilla på den nordafrikanske kyst. Spanien presser således på for en aftale med Marokko på samme måde, som Tyskland gjorde i forhold til Tyrkiet.

Den spanske regering mener, at støtten til Marokko er alt for lille til, at landet for alvor vil tage fat på at begrænse stigningen i migrationen til Spanien. Derfor ønsker Spanien, at EU hjælper Marokko på samme måde og med de samme midler, som man hjælper Tyrkiet.

I den forbindelse henviser Spanien til, at antallet af migranter og flygtninge til Spanien fra Marokko voksede 100 pct. i 2017 i forhold til året før. I 2018 er det yderligere vokset i forhold til 2017. Samtidig mener Marokko imidlertid, at man allerede gør meget, idet man alene i første halvår af 2018 har standset 25.000 personer, som ville videre til Europa. Endvidere peger man på, at det stigende antal afrikanere fra syd for Sahara, som søger til Marokko, hænger sammen med, at langt færre kan komme til Europa via Libyen, fordi EU's initiativer begynder at virke i dette land.

Ifølge tal fra Den Internationale Organisation for Migration er antallet af migranter og flygtninge, som dukker op på den spanske kystlinje tredoblet fra 2016 til omkring 22.000 i 2017. De er ikke mindst blevet sejlet ud i menneskesmuglerbåde fra Marokko. Det er årsagen til presset fra Spanien.

EU's realisme?

EU's kommissær for området, Dimitris Avramopoulos, har flere gange fremhævet, at EU ønsker at 'intensivere samarbejdet' med Algeriet, Egypten, Libyen, Tunesien, Niger og Marokko.

I EU-regi cirkulerer der fortsat en idé om etablering af egentlige modtagecentre for migranter og flygtninge i et eller flere nordafrikanske lande, hvilket støttes af ikke mindst Tyskland, Italien og Spanien. Ideen er imidlertid stadig på et forholdsvis skitseagtigt

stade, idet en række spørgsmål af både politisk, økonomisk, praktisk og juridisk art er uafklarede. Det gælder også spørgsmålet om, hvorvidt migranter på skibe i et EU-medlemslands

farvand ville kunne fragtes til et sådant modtagecenter.

Samtidig har ingen af de nordafrikanske lande på forhånd meldt sig som værende villige til at huse et modtagecenter for migranter og flygtninge drevet af EU. På sin side har EU heller ikke fremsendt en officiel anmodning herom. Der har alene været tale om uofficielle sonderinger.

Meget tyder også på, at kun ved hjælp af meget betydelige beløb til landene, hvorfra migranterne og flygtningene kommer, vil man ikke kunne undgå dem inden for EU's grænser. En strengere grænsekontrol via Frontex/European Border and Coast Agency er med til at afhjælpe presset, men det letter det ikke afgørende. Det gør kun

I EU-regi cirkulerer der fortsat en idé om etablering af egentlige modtagecentre for migranter og flygtninge i et eller flere nordafrikanske lande, hvilket støttes af ikke mindst Tyskland, Italien og Spanien.

betalinger à la dem, der gives til Tyrkiet, og som minder om, hvad både de romerske og byzantinske imperier blev nødt til at betale barbarernes ledere uden for imperiegrænserne for at undgå, at meget store grupper ville trænge ind over grænserne.

Sandsynligvis er det netop, hvad både den marokkanske, den tunesiske og den libyske regering tragter efter, og som – hvis den kom på niveau med betalingerne i EU-Tyrkiet aftalen – vil le medføre en anderledes velvillighed i forsøget på at begrænse antallet af migranter og flygtninge til EU gennem

etablering af egentlige modtagelsescentre i et eller flere lande.

EU må derfor være villig til at allokere betydelige midler til de lande, som – hvis den økonomiske overførsel var på tyrkisk niveau – ville være villige til at huse et EU-modtagecenter. Hvis man fra EU's side vil finde et svar på migrant- og flygtningespørgsmålet, som efter alt at dømme efterspørges af vælgerne i EU-landene, må man være mere realistisk i den betydning af ordet, som blev introduceret i artiklens indledning.

○○○

Kina som investeringsmagt

Af Jørgen Ørstrøm Møller

Kina er nummer tre på listen over lande med en positiv nettoinvesteringsbalance over for udlandet (NIIP-lande) efter Tyskland som nummer to (2,21 billioner USD) og Japan (3,12 billioner USD) som nummer et. Den kinesiske nettoinvestering i udlandet beløber sig til 1,7 billioner USD svarende til 14 pct. af Kinas bruttonationalprodukt (BNP).

Der er en afgørende forskel på placeringen af Kinas oversøiske investeringer (ODI) sammenlignet med de to andre frontløbere. Tyskland har en betydelig del af sine aktiver placeret i fordringer på andre euro-lande delvist opsamlet i forbindelse med uroen omkring euroen i kølvandet på den globale finanskrisen. Japan har investeret procentvis kraftigere end Kina i amerikanske statsobligationer samt andre ik-

ke-produktive investeringer, herunder fast ejendom.

Kinesiske virksomheders ODI er i overvejende grad fokuseret på opkøb af eller medejerskab af udenlandske virksomheder og sigter i et vist omfang på tilegnelse af viden om, hvorledes multinationale virksomheder skal ledes, ressourcer, herunder energi, samt højteknologi.

Eftersom mange af virksomhederne er statsejede og forholdet mellem den private sektor og regeringen (i realiteten Kinas Kommunistiske Parti, CCP) er sløret med betydelig indflydelse for CCP, kan det med rimelig sikkerhed formodes, at CCP har medbestemmesret over private kinesiske ODI (i det følgende defineres kinesiske investeringer i andre landes virksomheder (ODI) som foretaget af både private og stats-ejede (SOE) virksomheder, med mindre andet udtrykkeligt præciseres).

Jørgen Ørstrøm Møller, fhv. departementschef, Udenrigsministeriet. Han er nu Visiting Senior Fellow, ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore og adjungeret professor ved Singapore Management University & Copenhagen Business School.

Note: Det er vanskeligt at finde præcise og ubestrideligt korrekte tal for Kinas oversøiske investeringer. Officiel statistik er mangelfuld. Tal fra institutter med videre varierer og ofte i betydelig grad. Dette vanskeliggør en nøgtern analyse; men der er ikke grund til at anfægte størrelsesordenen af tal i artiklen.

Den kinesiske regering tilstræber at bruge landets opsparringsoverskud til investering i andre lande med det formål at bidrage til en infrastruktur uden for Kina, som åbner adgang til markeder i Asien samt Europa. Det meget omtalte kæmpeprojekt under overskriften 'Belt Road Initiative' (BRI) igangsat af regeringen under betegnelsen en ny silkevej og undervejs kaldt 'One Road One Belt' (OBOR) er på tilsvarende måde i søgelyset under mistanke om en skjult dagsorden i form af at tiltage sig magt over andre lande.

Det globale magtspil drejer sig om.... ja magt. Kina er ingen novice i dette spil; men er Kina mere farlig for den fremtidige verdensorden end, hvad vi har set i andre epoker og andre sammenhænge?

Kinas ODI samt offentlige udenlandske investeringer er et led i regeringens dvs. CCP's ledelse af det store rige og bruges som et af mange instrumenter til at fremme kinesiske interesser. Det uafklarede spørgsmål, som optager modtagerne af kinesiske investeringer, er, om CCP's planer begrænser sig til økonomiske forhold – sikre Kina det størst mulige afkast af sit opsparringsoverskud – eller tillige har politiske formål, og hvis det er tilfældet så hvilke?

Som udgangspunkt vil det nok være klogt at lægge de følelsesladede instinkter bag sig og undgå såvel teorier om konspiration vedrørende kinesisk infiltrering som naivitet om, hvorledes verden ser ud. Det globale magtspil drejer sig om.... ja magt. Kina er ingen

novice i dette spil; men er Kina mere farlig for den fremtidige verdensorden end, hvad vi har set i andre epoker og andre sammenhænge?

Først kan det måske analytisk siges, at med overskud på betalingsbalancen i årtier, hvad skulle Kina ellers have gjort? Set fra en amerikansk synsvinkel er svaret: Købt flere amerikanske statsobligationer for at finansiere de amerikanske underskud på det føderale budget; men hvorfor skulle Kina gøre det? Havde Kina holdt sig tilbage med udenlandske investeringer, ville det have bremset den globale økonomi, hvoraf et af fundamentene er, at overskudslande investerer i udlandet.

Dernæst glemmes det ofte, at det Britiske Imperium og USA som globale supermagter var særdeles aktive med hensyn til brug af ODI og offentlige investeringer som udenrigspolitisk instrument. The British East India Company regerede på vegne af den britiske regering Indien fra 1757 til 1858.

Amerikanske multinationale virksomheder har normalt været anset for at fremme USA's interesser ikke mindst i Latinamerika. United Fruit stod således bag et amerikansk styret kup i Guatemala i 1954. Forskellen set fra en vestlig synsvinkel er, at det nu er Kina, der gør det!

I Europa og USA har opkøb af højteknologiske virksomheder eller investeringer i strategiske sektorer som energi og transport givet anledning til eftertanke.

Kinas opkøb

Tyskland udtrykte bekymring over salget af Kuka, en producent af industrirobotter og i besiddelse af teknologisk viden, som i kinesiske hænder kunne true Tysklands konkurrenceposition. Salg af Aixtron, der fremstiller elektroniske kredsløb, blev blokeret under henvisning til virksomhedens teknologiske viden. I august 2018 satte Forbundsregeringen foden ned for køb af Leifeld med 200 ansatte, der fremstiller specialiseret metal til bilindustrien, rumfart, og atomkraftværker.

I sommeren 2016 blokerede den nyudnævnte britiske premierminister Theresa May for en massiv kinesisk investering i Hinkley atomkraftanlægget angiveligt ud fra frygt for kinesisk kontrol (delvis) over Storbritanniens energiforsyning. Blokeringen blev senere hævet, og investeringen, som i øvrigt også omfatter den franske virksomhed EDF, er undervejs.

Uanset opmærksomheden omkring disse og lignende investeringsoperationer er der ikke – endnu – statistisk grundlag for at se Kina som en trussel og slet ikke gennem opkøb af højteknologiske virksomheder. I 2017 udgjorde Kinas ODI i EU i underkanten af 30 mia. euro svarende til omkring 1,9 promille af EU's BNP efter i det forudgående tiår gennemsnitligt at have været omkring 10 mia. euro svarende til ca. 0,65 promille af BNP. Den største investering i 2017 fandt sted i virksomheden Logicor (logistik) for 12,3 mia. euro.



Uanset opmærksomheden omkring disse og lignende investeringsoperationer er der ikke – endnu – statistisk grundlag for at se Kina som en trussel og slet ikke gennem opkøb af højteknologiske virksomheder.

Politisk har den kinesiske aktivitet givet anledning til overvejelser om indseende med investeringer foretaget i EU. Indtil Lissabon-traktaten (2009) var udenlandske investeringer ikke omfattet af EU's fælles handelspolitik med den konsekvens, at medlemslandene indgik bilaterale aftaler – med uensartede regler – med tredjelande inklusive Kina.

På Det Europæiske Råds møde den 22.-23. juni 2017 foreslog Frankrigs præsident Macron en fælles EU-mekanisme til forudgående analyse af udenlandske investeringer. Initiativet afslørede medlemslandenes forskellige interesser; det er uvist, hvad der kommer ud af det.

Der er lignende forløb i Canada og Australien. Den store canadiske olie- og gasvirksomhed Nexen blev i 2013 købt af Kinas CNOOC for 15,1 mia. USD efter tovtrækkeri, om købet skulle have lov at gå igennem. Australiens største kvægfarm (Kidston Cattle Station) var i 2016 genstand for forsøg på kinesisk opkøb i størrelsesordenen 351 mio. AUD, men det blev stoppet af den australske regering. Senere er opkøb af mindre kvægfarme accepteret. Kina står som besidder af store arealer australsk landbrugsjord og kvægfarme, hvilket til stadighed er genstand for politisk debat.

Den australske regering er efter forlydender indstillet på at blokere

Der er således ikke belæg for overordnet at se kinesiske investeringer i udenlandske virksomheder som en trussel i form af magt til politisk pression eller til at tilrane sig teknologiske hemmeligheder.

adgang for den kinesiske telekommunikationsgigant Huaweis deltagelse i etablering af landets kommende 5G-netværk. Baggrunden er frygt for cyberspionage og udenlandsk (kinesisk!) kontrol over landets kommunikationsnet.

Kinas investeringer i USA beløb sig i 2017 til 30 mia. USD – godt 1/3 højere end for EU og 1,6 promille af BNP. Igennem årene er amerikansk indsende og kontrol med indadgående investeringer fra Kina steget. Instrumentet hertil er Committee on Foreign Investments in the United States (CFIUS). I forhold til Kina er det seneste eksempel præsident Trumps afvisning i 2017 af semiconductor-virksomheden Lattices overgang til kinesiske ejere og i 2018 salg af pengeoverførselsvirksomheden Moneygram til Ant Financial, som er en del af den kæmpemæssige kinesisk koncern Alibaba.

Financial Times (26. juni 2015: ‘China to become one of the world’s biggest overseas investors by 2020’) anslog i 2015, at Kina i 2020 ville tredoble sine fordringer på udlandet fra 6,4 billioner USD til 20 billioner USD i 2020. Heraf ville fordringer (ejerskab, kapitalindskud med videre) i udenlandske virksomheder tegne sig for to billioner USD.

Disse skøn forekommer ude af takt med virkeligheden; ikke mindst eftersom overskuddet på Kinas betalings-

balance er faldende og anslås til 0 pct. i 2018. I givet fald ville det indebære en samlet størrelse af fordringer på udlandet svarende til mere end det dobbelte af BNP og ODI (investeringer i virksomheder) og ca. 35 pct. af BNP.

Der er således ikke belæg for overordnet at se kinesiske investeringer i udenlandske virksomheder som en trussel i form af magt til politisk pression eller til at tilrane sig teknologiske hemmeligheder, selv om der givetvis kan udpeges enkelte investeringer, der bør give anledning til eftertanke hos modtagerlandet.

Belt Road Initiative

Noget anderledes forholder det sig, når blikket rettes mod det officielle Kinas oversøiske investeringer. I Europa er det inde på livet med det kinesiske 16+1 initiativ, der indebærer samarbejde og møder mellem 11 central- og østeuropæiske EU-lande og fem lande på Balkan. Flere af disse lande modtager investeringer fra Kina.

En institutionaliseret struktur for samarbejdet kan tænkes at føre til konflikt mellem de 11 EU-landes traktatmæssige forpligtelser over for EU og interessen i at udbygge samarbejdet med Kina. I juli 2016 afsagde Den Internationale Domstol i Haag dom i søgsmål anlagt af Filippinerne mod Kina omkring situationen i Det Sydkinesiske Hav. Ungarn og Grækenland, som modtager væsentlige beløb fra Kina, modsatte sig en EU-erklæring, der kunne opfattes som mindre venlig over for Kina.

Det ikke udtalte spørgsmål er, om de gjorde dette af egen vilje, af frygt for at miste fremtidige investeringer fra Kina, eller om de havde fået et vink med en vognstang fra deres kreditor.

Og her er vi ved kernen i utallige analyser og overvejelser om et af verdens største investeringsprojekter Belt Road Initiative (BRI). Det blev søsat i 2013 og omfatter to akser. For det første en landkorridor igennem Centralasien og Rusland til Vesteuropa. For det andet en maritim rute via en række havne i Asien til Middelhavet, hvor opkøb af Piræus havn skal ses som en del af BRI-projektet.

Der er mange – løse – overslag over beløbsrammen, som af nogle iagttagere sættes så højt som otte billioner USD over en årrække med en investe-

ret sum indtil nu anslået til 340 milliarder USD. Dette vil måske overstige Kinas finansielle kapacitet, når det kommer til stykket; men det er ikke småpenge, som kastes ind i projektet. Opgørelse af den samlede finansielle ramme i tankerne hos de kinesiske beslutningstagere vanskeliggøres af, at BRI ikke har nogen tidsramme.

Der er en kinesisk økonomisk og politisk interesse i BRI. Økonomisk indebærer det en afkortning – i princippet – af afstanden til Europa og lande i det vestlige Asien, Mellemøsten og på lidt længere sigt vel også Afrika. Det vil også indebære, at en del af gevinsten ved transport af varer til og fra Kina flyttes fra udenlandske transportører, herunder en virksomhed som Maersk Line, til kinesiske virksomheder.



ILL. Tobaccochina Online 14. 2017

Den ny Silkevej: Belt Road Initiative (BRI)

Historien har givet Kina en vis mistro over for, hvad der kommer til det store rige fra det omgivende hav i lyset af først den britiske maritime 'invasion', derefter Japans beherskelse af det omgivende hav og efter 1945 den amerikanske flådes patruljering i farvand nær Kinas kyster.

Politisk set fjerner det eller i hvert fald reducerer virkningen af en eventuel amerikansk flådeblokade af Kina i tilfælde af konflikt. Den tidligere præsident Hu Jintao talte om Kinas Malacca-dilemma, hvormed han mente, at USA kunne stoppe olie og andre varer til/fra Kina gennem en blokade af Malacca-strædet og dermed udøve pres på Kina i tilfælde af en konflikt.

Historien har givet Kina en vis mistro over for, hvad der kommer til det store rige fra det omgivende hav i lyset af først den britiske maritime 'invasion', derefter Japans beherskelse af det omgivende hav og efter 1945 den amerikanske flådes patruljering i farvand nær Kinas kyster. Denne afhængighed er en torn i øjet på CCP og forklarer investering i en flåde, som kan operere længere væk fra kysten samt på lidt længere sigt beskytte den maritime silkevej.

Modtagerlandenes interesser

Modtagerlande af investeringerne anslås til at løbe op i mere end 50 og deler mere eller mindre den økonomiske interesse afhængig af, hvorledes projekterne formuleres. De ser næppe

fordele i at blive transitland for kinesiske produkter, selv om afgifter med videre kan give finansielle gevinster. Deres ønske er økonomisk aktivitet i deres område. Heri ligger en potentiel konflikt med Kina. Eftersom en sådan økonomisk aktivitet næppe kan ske uden overflytning fra Kina.

Dette afdækker et af de centrale spørgsmål for Asiens økonomiske fremtid. Er Kina rede til at dele sine økonomiske gevinster ved den økonomiske globalisering med andre asiatiske lande og hermed skabe sig venner og økonomisk allierede, eller forbeholder det den overvejende del af denne økonomiske gevinst for sig selv? BRI-projektet er i sin indledende fase. Det er derfor ikke muligt at svare på, hvad Kina vælger.

Politisk set erkender modtagerlandene de kinesiske motiver, men ønsker på ingen måde at blive koblet på en alliance, hvis formål er at frigøre Kina fra amerikansk indflydelse. De vil ikke være gidsler i et magtspil, som ikke berører deres interesser.

Derfor har de i første omgang valgt at spille med gennem tilsagn og medvirken til de foreslåede projekter, herunder bygning af havne, men vil formentligt årvågent følge, om projekterne udvikler sig til andet og mere end et kommercielt forehavende.

Denne skyggeboksningskomplere af den amerikanske strategiske tilbagetrækning fra rollen som ubestridt leder af den økonomiske globalisering, hvilket gør balanceringen mellem USA og Kina, som de fleste kunne ønske sig, vanskeligere end ved første øjekast.

Gældsfølden

Flere modtagerlande frygter, hvad der betegnes som gældsfølden. Den består i store kinesiske lån med lav tilbagebetaling i starten, men stigende med den konsekvens, at modtagerne hen ad vejen har vanskeligt ved at betale tilbage og dermed risikerer økonomisk afhængighed af Kina.

Efter forlydender er Pakistan ved at nærme sig en sådan situation med en svækket økonomi, der peger på en kommende henvendelse til Den Internationale Valutafond (IMF) for bistand. Og hvad sker der, hvis IMF peger på de store BRI-projekter indgået med Kina som en møllesten om halsen og stiller en reducere heraf som betingelse for bistand?

Pakistan er taget som eksempel, eftersom landet er den største modtager af BRI-projekter med en beløbsramme på 62 mia. USD for det største projekt 'China-Pakistan Economic Corridor' (CPEC) omfattende veje, jernbane, kraftværker og senest et fiberoptisk kabel fra Kina til Rawalpindi med Kinns Huawei som hovedentreprenør. Kablet planlægges videreført til havnebyen Gwadar, som er en af knudepunkterne på den maritime silkevej.

Samtidig hermed opsendte Kina to satellitter for Pakistan. CPEC afdækker sammenfaldende kinesiske og pakistanske interesser. Pakistan ser Kina som en modvægt til Indien. Kina ser adgang til Det Arabiske Hav som led i frigørelse fra trussel om amerikansk flådeblokade.

Medens der indtil videre er ro om CPEC, rejses der spørgsmål i flere andre asiatiske lande om BRI-projekter.

'China-Myanmar Economic Corridor' (CMEC) sigter på adgang for Kina til Den Bengalske Havbugt og blev foreslået af Kina på et tidspunkt, hvor Myanmar var diplomatisk isoleret som følge af Rohyngya-krisen.

I foråret/sommeren 2018 rejste økonomiske ministre tvivl om projektets størrelse, herunder navnlig konstruktion af en havn (Kyaukpyu) ved Den Bengalske Bugt, og åbnede for en forhandling med Kina om reduktion af projektet.

Som flere andre modtagerlande har Myanmar fulgt forløbet i Sri Lanka, hvor manglende evne til at indfri tilbagebetalingsforpligtelser førte til, at regeringen måtte indvilge i en 99-årig låneaftale med kinesiske kreditorer for havneprojektet Hambantota til en mia. USD.

Efter valg i Malaysia afbrød den nyvalgte regering et projekt igangsat af Kina med bygning af en havn på østkysten kombineret med en havn på vestkysten af Malacca-halvøen og en jernbane tværs over halvøen til at forbinde dem. Hensigten var åbenlyst at erstatte skibstrafik igennem strædet for at nå ind i Det Sydkinesiske Hav med jernbanetransport og dermed

Flere modtagerlande frygter, hvad der betegnes som gældsfølden. Den består i store kinesiske lån med lav tilbagebetaling i starten, men stigende med den konsekvens, at modtagerne hen ad vejen har vanskeligt ved at betale tilbage og dermed risikerer økonomisk afhængighed af Kina.

løse det af præsident Hu Jintao definerede Malacca-problem. Malaysias interesse var mindre åbenlys.

Kina har vist forsigtighed med etablering af oversøiske militærbaser. Indtil nu er der kun et enkelt eksempel nemlig Djibouti nær Afrikas Horn, hvor Det Røde Hav møder Aden Bugten. På det seneste er der tegn på stigende kinesisk militær tilstedeværelse i Afghanistan og flere lande i Centralasien. Det er vanskeligt at tyde, om denne aktivitet er led i bekæmpelse af stigende muslimsk infiltration i Kinas nordvestlige Xinjiang provins eller forbundet med BRI-projekter.

Finansielle institutioner

Sideløbende med BRI har den kinesiske regering startet etablering af internationale finansielle institutioner. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), en fond til finansiering af BRI-projekter og en international bank under ledelse af BRIC-gruppen (Brasilien, Indien, Rusland, Kina).

Disse projekter befinder sig på forskellige trin af iværksættelse. AIIB er nået længst, hvilket ikke kan undre i kraft af den kinesiske interesse i at koble banken til BRI. Set udefra rejser spørgsmålet sig, om disse tiltag er af begrænset og konkret karakter for at finansiere projekter af interesse for Kina, som ikke nødvendigvis ville blive accepteret af de eksisterende internationale udlånsinstitutioner Verdensbanken (WB) eller Den Asia-tiske Udviklingsbank (ADB). Eller er de begyndelsen på en kinesisk udfordring til disse institutioner og dermed

Det er svært at finde belæg for bevidst opkøb af højteknologi og kontrol over andre landes strategiske virksomhedssektorer som overordnet mål.

den eksisterende institutionelle økonomiske globalisering.

Formentligt er det et stykke tid 'både og' med det budskab, at reformeres de eksisterende institutioner ikke med henblik på at inkorporere Kinas stigende vægt i verdensøkonomien, kan og skal det ikke udelukkes, at der etableres et nyt netværk, der gør dette.

Todelt konklusion

- 1) Kinas investeringer i virksomheder er indtil nu begrænset og har med enkelte undtagelser ikke formål ud over at opnå økonomiske og kommercielle gevinster. Det er svært at finde belæg for bevidst opkøb af højteknologi og kontrol over andre landes strategiske virksomhedssektorer som overordnet mål. Der er næppe væsentlig forskel på, hvad britiske og amerikanske multinationale virksomheder (olie og bankverden som eksempel) gjorde og gør, og hvad kinesiske virksomheder foretager sig.
- 2) Når det drejer sig om regeringsstyrede investeringer i udlandet med BRI som det mest iøjnefaldende eksempel er det givetvis igangsat for at sikre adgang til internationale markeder og søge en rentabel placering af Kinas opsparingsoverskud.

Der er ikke tvivl om de bagvedliggende strategiske formål, hvis kerne er at

søge indflydelse på andre og i særdeleshed nærtliggende landes økonomi og politik. Hvor langt Kina vil gå, og hvorledes denne indflydelse skal opnås, er endnu usikkert. Eksemplet fra Sri Lanka viser, at en håndfast og lidt klodset varetagelse af interesser ikke kan udelukkes.

Den stigende opmærksomhed fra modtagerlandenes side på denne an-

den side af mønten vil blive registreret af den kinesiske regering. Muligvis fører den til erkendelse af modtagerlandenes frygt og afstandtagen fra en for stærk afhængighed af Kina – og en sådan udvikling med risiko for BRI-projektets fremtid er vel næppe, hvad den kinesiske regering og CCP forestillede sig?

○○○

Rusland: En grå stormagts dilemmaer

Af Jens Worning Sørensen

Rusland er berygtet, frygtet og berømt for sit såkaldte gasvåben – at man kan tage en række lande og forbrugere af russisk naturgas som gidsler i internationale konflikter. Men i dag er det russiske gasvåben stærkt overvurderet, Rusland er selv offer for brug af økonomisk magt mod den russiske økonomi, og Ruslands fremtidige muligheder for at opnå indflydelse i international politik med økonomisk magt står over for en række nye udfordringer og dilemmaer.

I januar 2009 var Sydøsteuropa indpakket i bidende vinterkulde med minusgrader ned mod de 30. Tirsdag den 6. januar blev det koldere i hjemmene i regionen – fra Ukraine lød det, at Rusland havde stoppet gasforsyningerne gennem Ukraine og dermed gassen til det net, der sender gas til Sydøsteuropa, hvilket kunne mærkes i de hjem, hvis varme er gasbaseret, og flere lande erklærede undtagelsestilstand.

Fra Rusland lød det, at Ukraine stod bag blokaden af gassen – gas blev sendt via Ukraine i de mængder, som Sydøsteuropa havde krav på, men Ukraine tog gassen til sig selv. Forsyningerne beregnet for Ukraine var stoppet, fordi Ukraine ikke betalte sine regninger.

Jeg deltog selv kort tid efter i en parlamentarisk høring om Nord Stream 1 i Sankt Petersborg, hvor parlamentarikere fra de lande, der var omfattet af den miljøundersøgelse, som Espoo-konventionen om transnationale VVM-projekter forskriver, deltog. Her talte Gazprom Exports CEO, Aleksander Medvedev, dundertil forsamlingen af blandt andet vest- og centraleuropæiske politikere og slog fast, at Gazprom, den russiske gasgigant, var en ansvarlig, pålidelig og udelukkende kommerciel – og dermed ikke politisk – aktør i den internationale energiindustri.

Den 18. januar landede Ruslands præsident, Vladimir Putin, og Ukraines

Jens Worning Sørensen er direktør i kommunikationsbureauet Policy Group A/S, udenrigskommentator ved Kristeligt Dagblad samt tidligere generalkonsul i Sankt Petersborg, Den Russiske Føderation.

Efter det ukrainske statsammenbrud i februar 2014, Ruslands annektering af Krim og begyndelsen på den russisk-ukrainske krig i Østukraine har det russiske gasvåben udviklet sig til et stærkt politisk narrativ, der enkelt iscenesætter Rusland som sikkerhedspolitisk trussel.



ILL.: Samuel Bailey via Wikimedia Commons

Kort over større eksisterende og planlagte russiske naturgasledninger til Europa

daværende premierminister, Julia Timoshenko, en aftale, der genåbnede forsyningerne, men i bevidstheden havde sat sig et eftermæle, at Rusland med gassen stod med en jernnæve, der kunne ramme lande afhængige af russisk gas ubarmhertigt hårdt og tvinge politiske indrømmelser igennem.

Maggi-terninger

Efter det ukrainske statsammenbrud i februar 2014, Ruslands annektering af Krim og begyndelsen på den russisk-ukrainske krig i Østukraine har det russiske gasvåben udviklet sig til et stærkt politisk narrativ, der enkelt iscenesætter Rusland, som sikkerheds-politisk trussel, når det handler om energi og forsyning af gas.

Stærke narrativer er en Maggi-terning af virkelighedens mange elementer og dermed også dels en forsimp-ling af en kompleks problemstilling og dels – og væsentligst – et still-billede af verden på ét bestemt tidspunkt. Problemstillingen er både mere kompleks end som så, og ikke mindst har verden og konteksten for europæisk energisikkerhed ændret sig radikalt siden 2009.

Dykker vi ned i gastvisten mellem Rusland og Ukraine i 2009, der gjorde hjem kolde i Europa, så kan man finde en anden Maggi-terning – Rusland som 'grå stormagt'.

Indtil 2014 har Ruslands og Ukraines mange gastvister handlet om komplekse konflikter, hvor international politik kun var ét og oftest et sekundært og taktisk element. Kon-

flikterne involverede både regerings- og præsidentniveauet i de to lande og i lige så høj grad en række magtfulde aktører omkring de to landes energi- og transitselskaber, heriblandt magtfulde oligarker.

Her ligger en central del af den 'grå magt' – begge lande bygger på uigen-nemsigtige og korrupte strukturer formelt som uformelt. Det giver den stærkere, Rusland, en magtposition over for den afhængige, Ukraine.

Vi har set elementer af 'grå magt', som da den dengang nytiltrådte græske premierminister, Alexis Tsipras, kurtiserede Putin i 2015, mens Grækenlands regering var under stærkt pres fra EU og IMF for et økonomisk reformprogram, som Tsipras var imod. Og vi har set det fornylig,

I Vestens optik var Rusland dengang et land økonomisk og politisk i knæ - med en stormagtsjargon i sin nye udenrigspolitik, men ingen magt at stille bag sine intentioner.

hvor NATO-landet Tyrkiets præsident Erdogan vil købe det russisk anti-missil system S-400.

I begge tilfælde har Rusland noget at tilbyde, og man sammenkæder politiske dagsordner, der er relevante for begge lande. For Tsipras gjaldt det, at han kunne true sammenholdet i EU om sanktioner mod Rusland, en dagsorden der indlysende også var i Putins interesse. Og for Erdogan handler det om at vise styrke i NATO, hvor det for Putin handler om at knytte Erdogan tættere i spillet omkring Syrien.

I begge tilfælde er pointen, at man ved at sammenkæde politiske dags-

ordner, der intet substansielt har med hinanden at gøre, kan øge den politiske kapital på den mærkesag, man har brug for at styrke over for en tredje part.

Grå magt

‘Grå magt’ er en kombination af flere elementer. For det første kræver det stærkt politisk lederskab også institutionelt. Man skal netop inden for en kort tidshorisont kunne sammenskæde politiske dagsordner, der dagen før ikke havde nogen indre sammenhæng. Det set-up passer langt bedre til semi-autoritære, autoritære og populistiske lederskaber end til velfungerende liberale demokratier, hvor alene checks-and-balances på processer vil besværliggøre og forsinke beslutningsgangen.

For det andet forudsætter det evne til at lave komplekse aftaler, der kaster noget af sig til både de involverede lande bilateralt, men typisk også til enkeltaktører omkring disse handler (læs: korrupsion). Også her dumper velfungerende liberale demokratier, hvorimod Ruslands set-up er noget nær perfekt og meget velegnet, hvis der er en populist eller autoritær ledelse i den modtagende ende.

Og slutteligt omfatter grå magt kapaciteten til at have noget værdifuldt på hylderne – Rusland har gas, olie, en række råstoffer (stort set hele det periodiske system er at finde i Urals, Sibiriens og Fjernøstens gemmer), en globalt konkurrencedygtig militærindustri, atomkraftteknologi, et marked med +140 mio. forbrugere og der-



Primakov var en grå eminence i russisk udenrigspolitik og statsfilosofi med en klassisk og konservativ tilgang og at ligne med USA's tidligere udenrigsminister Henry Kissinger i status.

udover magtfuld international politisk indflydelse i kraft af sin position blandt andet som permanent medlem af FN's sikkerhedsråd.

Ruslands brug af grå magt efter Sovjetunionens sammenbrud følger et spor, der overhovedet ikke er overraskende, og som går på to ben – dels Ruslands udenrigspolitiske prioriteter og dels Ruslands konkrete muligheder for at anvende grå magt, der netop ikke er et globalt anvendeligt instrument.

Da Sovjetunionen bryder sammen, og det nye Rusland tager over under præsident Jeltsins ledelse, er udenrigspolitikken vag og mest præget af krisestyring med fokus på at komme helskindet ud af de internationale konsekvenser af Sovjetunionens opløsning i 15 selvstændige stater. Herunder atomvåbenspørgsmålet, hvor både Rusland, Hviderusland, Ukraine og Kasakhstan nu havde atomvåben.

Det sidste spørgsmål blev internationalt ansvarligt løst ved, at kun Rusland i dag har atomvåben – en proces, der havde et stærkt amerikansk-russisk lederskab. Derudover hang russisk udenrigspolitik lidt og manglede en grundlæggende filosofi, men da Jevgenij Primakov i 1996 ved årets begyndelse afløste den milde Andrej Kozyrev på udenrigsministerposten, kom der andre boller på suppen, og der blev formuleret en række grundlæggende principper, som har

Siden Wienerkongressen har Rusland følt en medfødt ret til at sidde med ved det største bord, og sådan så også Primakov på den sag, sådan som det udenrigs- og sikkerhedspolitiske establishment i Moskva gør det den dag i dag.

vist overbevisende levskraft til den dag i dag.

I Vestens optik var Rusland dengang et land økonomisk og politisk i knæ – med en stormagtsjargon i sin nye udenrigspolitik, men ingen magt at stille bag sine intentioner. Læsningen var vel, at Rusland – når man kom sig over tabet af Sovjet-imperiet – nok skulle komme til fornuft og blive en del af den europæiske familie om end lidt i yderkanten.

Primakov-doktrinen

Primakov var en belæst og belært karrierediplomat, der i Sovjetunionens døende år også fik en rolle i politik, hvilket fortsatte i 1990'erne, hvor han senere beklædte premierministerposten under præsident Boris Jeltsin og forgæves med Moskvas daværende borgmester, Jurij Lushkov, udfordrede Putin med en fælles blok ved det parlamentsvalg i 1999, der gik forud for valget af Putin til præsident i 2000.

Primakov var en grå eminence i russisk udenrigspolitik og statsfilosofi med en klassisk og konservativ tilgang og at ligne med USA's tidligere udenrigsminister Henry Kissinger i status. Forud for udenrigsministerposten var han Ruslands særligt befuldmægtigede i den første Irakkrig i 1990'erne på

grund af hans indgående indsigt i mellemøstlige spørgsmål.

De principper og målsætninger, som Primakov var instrumentel i at formulere, havde for det første udgangspunkt i termen 'det nære udland', dvs. de tidligere sovjetrepublikker, som vi i dag – med undtagelse af de tre baltiske stater – kender som det, Ruslands opfatter som sin privilegerede interessesfære. Det er helt på linje med Monroe-doktrinen, hvor den tidligere amerikanske præsident James Monroe med adresse til Europa den 2. december 1823 i en tale gjorde klart, at the Americas – Nord- og Sydamerika – var de Forenede Staters interessesfære, og at Europa skulle holde snitterne for sig selv der.

For det andet havde de udenrigspolitiske principper fokus på de betydende russiske mindretal i de tidligere sovjetrepublikker, som den russiske udenrigspolitik havde et særligt ansvar for.

For der tredje ønskede man en multipolær og ikke en unipolær (læs: USA-ledet) verdensorden. Denne verdensorden ønskes styret efter internationale regler – i russisk sammenhæng må det ikke fejllæses som en videreudvikling af den liberale verdensorden opbygget af Vesten efter Anden Verdenskrig, men

som en verdensorden, hvor denne verdens stormagter respektfuldt bygger den orden med hensyntagen til hinandens 'legitime interesser'.

Skal Rusland langsigtet fastholde stormagtsstatus, så skal økonomien følge med verdens øvrige stormagter, og her ligger et tilsyneladende dilemma for Putin 4.0.

Den russiske opfattelse af verdensorden, og hvordan man bygger sikkerhed, er stormagtsfokuseret og har sine rødder tilbage til Wienerkongressen i 1814-15, hvor Rusland mødte op med nymfunden og -vunden stormagtsstatus efter sejren i 1812 over Napoleon. Begge begivenheder, der overraskede selv Ruslands konservative og slavofile zar Aleksander den Første.

Siden Wienerkongressen har Rusland følt en medfødt ret til at sidde med ved det største bord, og sådan så også Primakov på den sag, sådan som det udenrigs- og sikkerhedspolitiske establishment i Moskva gør det den dag i dag.

For det fjerde skulle russisk udenrigspolitik bidrage til økonomisk vækst (BNP). Den målsætning blev sidenhen, da olieindtægterne polstrede Rusland i 00'erne, slebet til og faldt så kortvarigt ud efter 2014, hvor dramatiske fald i olieprisen og vestlige sanktioner satte russisk økonomi år tilbage. Men den er nu i forbindelse med præsident Putins 4. periode i år som præsident kommet tilbage blandt de udenrigspolitiske målsætninger.

Forklaringen er enkel – skal Rusland langsigtet fastholde stormagtsstatus, så skal økonomien følge med verdens øvrige stormagter, og her ligger et tilsyneladende dilemma for Putin 4.0, som jeg vender tilbage til.

Rusland i verdensøkonomien

Rusland har ikke en rolle i verdensøkonomien som USA, hvor helt centrale institutioner som fx betalingsoverførselssystemet, SWIFT, er amerikansk domineret. USA kan lam-

me Rusland ved udelukkelse; Rusland har intet alternativ.

Rusland er heller ikke på en vækstkurs som Kina, der – hvis den lineære udvikling forsætter (hvad lineære trends aldrig gør uendeligt, hverken økonomisk eller politisk) – om nogle årtier bliver verdens største økonomi og overtager den rolle fra USA. Og Rusland har aldrig spillet en central rolle i udviklingen af det internationale handelssystem. Ruslands grå magt er ikke et match til USA og Kinas økonomiske roller i verden, og derfor er den ikke et globalt anvendeligt instrument.

Men Ruslands grå magt er forsat et rimeligt godt match til Ruslands egen baggård, 'det nære udland'. For det første har disse lande typisk handelsrelationer, hvor Rusland er blandt de vigtigste, hvis ikke den vigtigste handelspartner.

For det andet har flere af disse lande aktuelt eller blot som en livsforsikring brug for Ruslands sikkerhedsgaranti, som Danmark har for USA's – blot mere akut.

Et ekstremt eksempel er Armenien, der ligger omkranset uden adgang til hav af Tyrkiet (historisk fjende siden det armenske folkedrab 1915-17 og i dag med en hermetisk lukket grænse), Iran (den anden regionale stormagt i området), Aserbajdsjan (konflikt omkring enklaven Nagorno-Karabakh, der i 30 år har kørt på vågeblus) samt Georgien mod nord – de to sidste også en del af Ruslands 'nære udland'.

For det tredje er landene i bedste fald umodne demokratier, med mere typisk autoritære styre opbygget i

I relation til Kina og Indien giver det ikke mening at tale om grå magt, fordi magtrelationen enten er mere ligeværdig eller ikke i Ruslands favør.

nogle tilfælde både omkring personkult og familie/klandynasti.

Og slutteligt er der – til nu – dybest set ikke andre, der vil investere politisk i disse lande, som Rusland vil. EU har et naboskabsprogram for Hviderusland, Ukraine, Georgien, Aserbajdsjan og Armenien – det er en vigtig støtte, men slet ikke tilstrækkeligt magtfuldt til, at disse lande kan basere sikkerhed eller regimeform på den. ‘Stan’erne – Kasakhstan, Usbekistan, Tadsjikistan m.v. – i Centralasien interesserer ikke EU og kun sporadisk USA, men i stigende grad Kina.

Den grå magt og det nære udland

Alt i alt har Ruslands relative økonomiske magt matchet det nære udland i Ruslands favør siden Sovjetunionens sammenbrud. Ikke at landene ikke rækker hånden ud internationalt og bygger andre alliancer for at øge frihedsgraderne internationalt – det gør de alle. Men med undtagelse af Georgien 2008 og Ukraine 2014 så har alle lande mestret en balanceret kurs, hvor man retter ind efter Moskva, som man fornemmer nødvendigt, og rækker ud efter resten af verden, som man føler mod til.

Den grå magt udøves både som gulerod og pisk. Særligt Georgien har – både før og efter 2008 – oplevet økonomiske sanktioner fra russisk side, og de har ført til en vis disciplinering i Moskvas øjne. Og Ukraine er

– med statssammenbrud, Krim og Østukraine i 2014 – ‘pilotprojektet’ for Ruslands grå magt i ‘det nære udland’. Ukraine er for Rusland – af alle årsager – langt det vigtigste af landene i regionen.

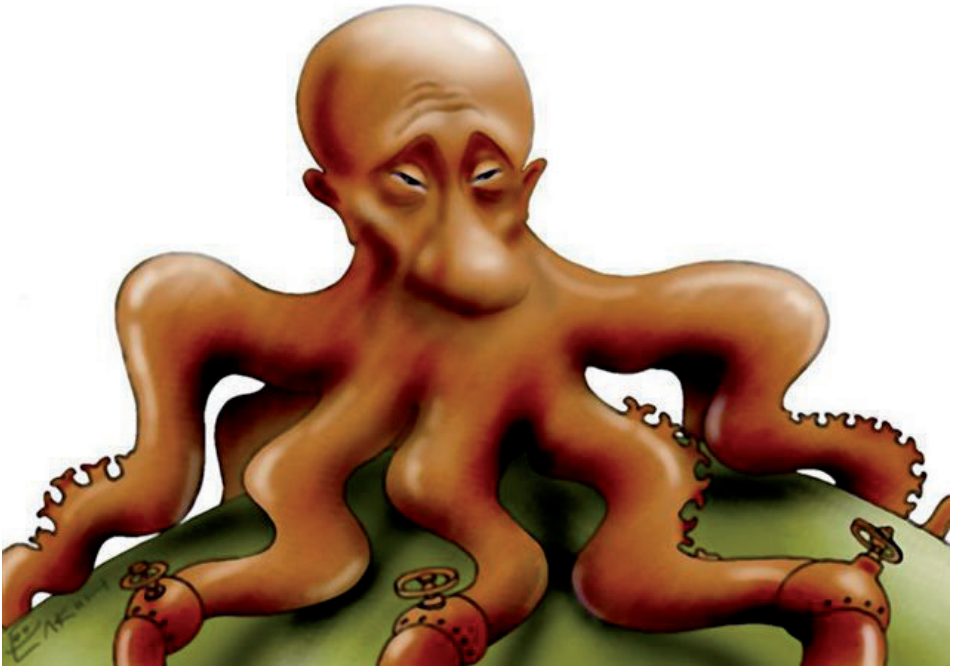
Rusland fører det samme ‘waiting game’, som Georgien har oplevet – filosofien er, at vi med tiden nok skal få jer tilbage i folden, og tid har vi nok af. Både Rusland og Ukraine fører sanktionskrig mod hinanden, men har stadig betydelig samhandel – i 2017 var Rusland forsat Ukraines vigtigste samhandelspartner.

I 2019 er der både præsident- og parlamentsvalg i Ukraine, og alt tyder på en markant ny magtkonfiguration. Ikke nødvendigvis én, der vil styrke Rusland, men den russiske tankegang er, at Ukraine nok skal skifte kurs på et tidspunkt – at der en dag, som man har erfaret med blandt andet Georgien og Armenien, kommer en russiskforstående regering. Ruslands tidshorisont er lang i det ‘waiting game’, og både Krim og Østukraine skal forstås i det perspektiv.

Gasvåbnet

Uden for ‘det nære udland’ finder Ruslands grå magt også anvendelse. Indlysende i Syrien nu hvor den er kombineret med hård magt, og de to instrumenter tilsammen har været instrumentelle i at bryde den internationale diplomatiske isolation, Rusland i 2014 endte i som følge af Ukraine-konflikten.

Men ellers er brugen af grå magt internationalt begrænset – simpelthen fordi redskabet ikke er stærkt uden for



ILL.: Galandec via Flickr

det tidligere Sovjetunionen. Og oftest ender Rusland mere som en taktisk brik – som i de ovennævnte eksempler med Grækenland og Tyrkiet, hvor Rusland ‘bruges’ i et forsøg fra de respektive landes side på at øge politisk kapital over for henholdsvis EU/IMF og NATO.

I relation til Kina og Indien giver det ikke mening at tale om grå magt, fordi magtrelationen enten er mere ligeværdig eller ikke i Ruslands favør – men udenrigs-, sikkerheds- og samhandelspolitisk er begge lande vigtige for Rusland, som de regionale stormagter, de er.

Og dermed giver det mening at vende tilbage til det berømte og beryg-

tede ‘gas-våben’. Det gav kolde hjem i Sydøsteuropa i 2009 og har rammesat den politiske debat i Europa for Nord Stream 2, gasledningen i Østersøen fra Rusland til Tyskland, der skal supplere Nord Stream 1. Ledningen er ved at blive lagt, ergo den bliver til noget trods den standende debat.

Trump sagde under morgenmads-sessionen ved NATO-topmødet i juli i år, at Tyskland var en fange af russisk gas (med Nord Stream 2 in mente), og der kan man jo spørge sig selv, om han har ret? Om Tysklands insisteren – mod de fleste allieredes position – på Nord Stream 2 ender med et sikkerhedspolitisk problem for Tyskland og Europa?

Svaret er nej. At svaret er nej, blokerer imidlertid ikke for, at man politisk kan finde projektet uklogt eller forkert, men det øger på ingen måde Ruslands greb om EU og Tyskland sikkerhedspolitik.

Forklaringen har flere elementer, der dybest set handler om, at 2018 ikke er 2009. Og om at EU måske ikke storsælger sine politiske sejre i medierne, men har undergået en energipolitisk transformation, der i store træk har afmonteret det russisk gasvåben.

For det første har det europæiske gasmarked undergået en liberalisering, der begyndte før Ukraine-krisen. Ruslands/Gazproms ønskede markedsposition har altid været land-til-land-aftaler om langtidsaftaler med definerede priser knyttet til olieprisen. Det stillede Rusland & Gazprom stærkt.

Liberaliseringen af det europæi-

Har Rusland et gasvåben i dag i forhold til Europa, så er det en vandpistol, der kan drille og genere, men ikke bruges til politisk afpresning. Gashistorien er i virkeligheden en historie om liberal orden og institutioners sejr over grå magt.

ske gasmarked betyder, at gas i dag handles på børser (i hubs), hvor de to største er i Tyskland. EU's konkurrencekommissær Margrethe Vestagers sager mod Gazprom handler netop om den transition. Og når EU skruer på de juridiske skruer, så retter Gazprom historisk altid ind og opfører sig som en normal markedsaktør. Gashandel i Europa er gået fra primært at være

på russiske betingelser til at være på europæiske – og den trend ser intet ud til at stoppe.

For det andet var et resultat af Ukraine-krisen, at EU dels igangsatte en proces om energisikkerhed, dels fik 'reverse-flow' (at gas ikke kun sendes én vej, men kan sendes frem og tilbage i samme rør) – det vil sige at Rusland i en konflikt lettere kan kobles af. Også andre tiltag, fx bedre gaslagringsfaciliteter, har fremmet uafhængigheden.

For det tredje betød det dramatiske fald i oliepriserne i 2014 to ting – dels blev gasprisen afkoblet fra olieprisen, dels kom der en hel ny struktur på energi-mix i købers favør. Det suppleres af den grønne omstilling, som EU har i proces oven i hatten.

Det europæiske marked for gas for Rusland er gået fra at være sælgers marked til at være købers marked, og intet tyder på, at sælger kan komme tilbage i en dominerende rolle.

Har Rusland et gasvåben i dag i forhold til Europa, så er det en vandpistol, der kan drille og genere, men ikke bruges til politisk afpresning. Gashistorien er i virkeligheden en historie om liberal orden og institutioners sejr over grå magt.

Ukraine

Men kan Ukraine ikke miste sine transitindtægter, når Nord Stream 2 bliver operationel?

Jo, det er en mulighed, men der er også politiske muligheder – som Tysklands kansler Merkel har været inde på – for at sikre disse i en politisk aftale med Rusland. Ukraines transi-

tindtægter fra russisk gas – som det vigtigste transitland til EU – må også snart give anledning til europæisk refleksion.

Set i prismet af Ukraine-krisen i 2014 bruger Rusland gas til at presse Ukraine 'hjem', men prismet i 2009, da gassen ikke nåede til Sydøsteuropa, var i EU, at Europa ikke længere skulle være forsyningsmæssigt afhængig af Kiev og Moskvas gasslagsmål.

Det dilemma, der sjældent har været til offentlig refleksion siden 2014, er, om det er klogt af Ukraine at forblive afhængig af russiske transitindtægter fra gas og bede europæerne kæmpe den kamp for Ukraine. Ruslands 'waiting game' er baseret på, at Rusland til dato er Ukraines største samhandelspartner, og at Rusland har mere tålmodighed med den politiske udvikling i Ukraine end (Rusland tror) EU vil ende med at have.

For Rusland er både Ukraine-konflikten og den nye verdensorden, som

vi ser forme sig, en udfordring for Ruslands grå magt. Vestens sanktioner mod Rusland napper i hvert fald et procentpoint af Ruslands BNP-vækst årligt. Det skader Ruslands mulighed for at holde sig i 'stormagts-klassen' på langt sigt og øger sandsynligheden for at være afhængig af en større magt.

Som konsekvens er Rusland kastet i Kinas arme – det går rigtig godt politisk lige nu, men som en ven ved den russiske udenrigspolitiske tænketank RIAC sagde til mig i september, så følger de økonomiske resultater slet ikke med. Putins Rusland vil gerne kunne balancere mellem Europa og Asien og høste investeringer begge steder fra, men realiteten er, at Putin ikke selv kan løse sin konflikt med Vesten og heller ikke anvende grå magt i Kina.

Ruslands aktuelle dilemma er, at man hverken kan vælge øst eller vest til på egne præmisser.

○○○

Udviklingsbistanden og udenrigspolitikken

Af Lars Engberg-Pedersen

Argumentet i denne artikel er, at til trods for klare politiske intentioner om det modsatte og til trods for de mange penge, der bliver anvendt i Danmarks udviklingsamarbejde, er udviklingsbistanden aldrig rigtigt blevet set som et centralt instrument i udenrigspolitikken. Det kommer dog noget an på, hvordan man definerer udenrigspolitikken, og udenrigspolitikens indflydelse skifter også over tid.

Hvis ovenstående pointe holder, hvilket jeg vil forsøge at argumentere for i det følgende, kan man spørge, om den er væsentlig. Det er den efter min mening, fordi fattige lande er 'rykket tættere' på Danmark. Hvad der sker på den anden side af kloden, får stadig større betydning for Danmark, og udenrigspolitikken bør derfor integrere dette perspektiv. Ikke desto mindre er der en historisk betinget tendens til at betragte udviklings- og udenrigspolitik som to adskilte siloer.

En alternativ fortolkning af udviklingen er, at udviklingsbistanden over årene er blevet stadig mere integreret i udenrigspolitikken, men på en

» Værdipolitiske elementer i udenrigspolitikken hører under 'nice to have' og har ofte indenrigspolitiske målgrupper frem for egentlige målsætninger om at ændre andre lande.

måde der fokuserer på kortsigtede interesser og sætter bistandens komparative fordele over styr. I det perspektiv kan man sige, at bistandsmidlerne anvendes ineffektivt inden for udenrigspolitikken.

Hvad er udenrigspolitik?

Det kan forstås på flere måder: Centralt er det at sikre statens stabilitet, indflydelse og handlefrihed, hvorfor sikkerhedspolitik er alfa og omega. Fremme af økonomiske interesser og kommercielle relationer til andre lande er også vigtigt, og udbredelsen af værdier karakteristiske for det danske samfund nævnes til tider som en del af udenrigspolitikken, men der er næppe tvivl om, at disse tre emner prioriteres i den nævnte rækkefølge. Værdipolitiske elementer i udenrigspolitikken hører under 'nice to have' og har ofte

Lars Engberg-Pedersen er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

indenrigspolitiske målgrupper frem for egentlige målsætninger om at ændre andre lande.

Væsentligt er det at sondre mellem det korte og det lange sigt i udenrigspolitikken, selv om de selvfølgelig kan overlappe. Alliancer og internationale spilleregler er en særlig langsigtet interesse for et lille land som Danmark, der har glæde af stabilitet, forudsigelighed og en vis begrænsning af større og mere magtfulde landes uhindrede varetagelse af egne interesser. Derfor er de nuværende tendenser i retning af at undergrave et regelbaseret internationalt samarbejde også særligt bekymrende for Danmark.

Kortsigtede interesser handler om umiddelbare udfordringer, og de kan på ingen måde tilsidesættes, fordi de kan forhindre eller udfordre realiseringen af de langsigtede interesser. Omvendt skal de dog heller ikke komme til at spille så stor en rolle, at det langsigtede perspektiv forsvinder.

Antallet af brændpunkter med betydning for Danmarks sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser har været stigende de senere år. Rusland opfattes nu som en betydelig militær og elektronisk trussel, terrortruslen fra religiøse ekstremister har været markant de seneste godt 15 år, 'flygtningekrisen' udfordrer med ret eller uret stabiliteten i Europa og Danmark, og Brexit forrykker balancen i EU og risikerer at skade samhandlen med England.

Udenrigspolitikken har således nok at forholde sig til på den korte bane, men det bør ikke undergrave det langsigtede perspektiv. Man kan imidlertid

være bekymret for, at der i øjeblikket er tendenser i den retning, og at fretgatten Danmark sejler uden at vide til hvilken havn.

En anden sondring, der jævnligt foretages i udenrigspolitikken, er mellem områder tæt på Danmark og lande og udfordringer længere væk. Arktis, Østersøen og EU er selvsagt af betydelig interesse, fordi initiativer og forandringer dér ofte vil have umiddelbare konsekvenser for Danmark. Uenigheden opstår, når man som Peter Taksø-Jensen i sin udenrigs- og sikkerhedspolitiske rapport til statsministeren i maj 2016 foreslår, at Danmark skal koncentrere sig mere om 'nærområderne' og nedprioritere engagementet i andre verdensdele.

I en stadig mere globaliseret verden er det svært at se geografisk afstand som den nødvendigvis mest betydningsfulde faktor for udenrigspolitikken. Kommercielle risici, ideologiske udfordringer, sikkerhedstrusler og menneskestrømme kan lige så vel udspringe i forhold på den anden side af kloden.

Samtidig virker det lidet overbevisende, at Danmarks langsigtede interesser i internationale spilleregler og alliancer, der skaber stabilitet, kan realiseres gennem en udenrigspolitik, der er afgrænset til en del af kloden. Det forekommer at være et perspektiv, der var mere velegnet til en verden anno 1950.



I en stadig mere globaliseret verden er det svært at se geografisk afstand som den nødvendigvis mest betydningsfulde faktor for udenrigspolitikken.



I udviklingsbistandens første år var målsætningen at bidrage til fattige landes økonomiske vækst, sociale fremgang og politiske uafhængighed.

rettigheder spillede ingen central rolle, mens man i stedet forsøgte at overføre danske

På den baggrund vender jeg mig mod udviklingsbistandens historiske udvikling, som kan deles op i tre perioder, og diskuterer den ud fra et udenrigspolitisk perspektiv.

1962-1989

I udviklingsbistandens første år var målsætningen at bidrage til fattige landes økonomiske vækst, sociale fremgang og politiske uafhængighed.

Det sidste var vigtigt og en naturlig følge af afkoloniseringen, og det betød, at der blev gjort meget få forsøg på at påvirke modtagerlandenes politikker i denne periode. Værdier som demokrati, ligestilling og menneske-

teknologier og udviklingsmodeller som andelsbevægelsen.

Det kan selvfølgelig ses som et forsøg på at præge fattige lande i retning af 'den danske model', men var i højere grad udtryk for manglende opfindsomhed. Man anvendte de løsninger, som havde virket i Danmark, og det afstedkom i nogle tilfælde 'hvide elefanter' – fabrikker, infrastruktur og andre investeringer, som var ganske utilpassede til de lokale forhold og derfor forfaldt i samme øjeblik, de var overdraget til modtagerne.

De fire store modtagerlande i denne periode – Indien, Bangladesh, Kenya og Tanzania – var valgt af historiske



FOTO: Kenya Red Cross

Minister for udviklingssamarbejde Ulla Tørnæs besøger Kenyansk Røde Kors' sundhedsklinik i Kalobeyei flygtningelejr 6. marts 2018

Mens store lande og tidligere kolonimagter anvendte udviklingsbistanden med klare geopolitiske formål og i den kolde krigs opgør med kommunismen, gjaldt det kun i begrænset omfang de skandinaviske lande.

årsager snarere end ud fra udenrigspolitiske overvejelser. De figurerede på ingen måde i sikkerheds- eller handelspolitiske prioriteringer, men var fattige, engelsktalende lande, med hvem der var visse historiske bånd.

Noget der dog – jævnfør diskussionen ovenfor – var et udenrigspolitisk hensyn, var den vægt, der blev lagt på ‘returprocenten’. Returprocenten udtrykte den andel af den samlede udviklingsbistand, der kom tilbage til danske virksomheder i form af kontrakter. Der var generelt politisk enighed om, at udviklingsbistanden skulle gavne danske virksomheder og skabe danske arbejdspladser, og det var ganske på linje med, hvordan udviklingssamarbejdet var organiseret i sammenlignelige lande. Det var imidlertid også én af årsagerne til de ‘hvide elefanter’, fordi konkurrencen om at opnå kontrakterne var overskuelig.

Mens store lande og tidligere kolonimagter anvendte udviklingsbistanden med klare geopolitiske formål og i den kolde krigs opgør med kommunismen, gjaldt det kun i begrænset omfang de skandinaviske lande. For dem var det vigtigt at bidrage til afkoloniseringen og udvise solidaritet med fattige lande.

Ikke desto mindre viser en debat mellem Jørgen Junior, Fremskridtspartiet, og Uffe Ellemann-Jensen, Venstre, i Folketinget i 1978, at uden-

rigspolitiske referencer spøjte i baggrunden (Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen: *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, Gyldendal 2008).

Jørgen Junior kritiserede, at udviklingsbistanden brugtes på ‘at fremme marxistiske bevægelser’, der kunne finde på at vende sig mod os selv, mens Uffe Ellemann-Jensen talte om den rige og den fattige mand, hvor den sidste tabte tålmodigheden med den første og slog ham ihjel.

Grundlæggende var afstanden mellem Danmark og udviklingslandene, som de fattige lande blev betegnet i denne periode, dog så stor på alle parametre, at de ikke truede eller påvirkede danske interesser på næneværdig måde. Dansk udenrigspolitik kunne trygt koncentrere sig om øst-vest konflikten og Europas udvikling i disse år, og det var sikkert en medvirkende årsag til, at udviklings- og udenrigspolitikken udviklede sig i forskellige retninger.

1989-2001

Op gennem 1980’erne begyndte man så småt at tænke i mere præcise mål for udviklingssamarbejdet, og en handlingsplan fra 1988 omtaler bæredygtig udvikling, menneskerettigheder og ligestilling som vigtige temaer. Med Berlin-murens fald og ‘historiens endeligt’ begyndte en ny epoke i det internationale udviklingssamarbejde, hvor der var et mindre geopolitisk behov for at ‘købe’ støtte i Syd, men

Den voksende ambition om at påvirke fattige landes udvikling inden for brede rammer afspejlede en vilje til at presse danske værdier igennem, og den multilaterale aktivisme havde i et vist omfang til formål at tilgodese danske interesser.

til gengæld en mere udbredt opfattelse af at udvikling var lig en vestlig samfundsmodel.

Den første egentlige danske udviklingsstrategi fra 1994 fastslog fattigdomsbekæmpelse som den overordnede målsætning og de tre ovennævnte størrelser som tværgående hensyn. Strategien understregede samtidig, at dansk udviklingssamarbejde baserer sig på et partnerskab, hvor modtagerne har stor indflydelse på aktiviteterne for at sikre deres relevans.

Første halvdel af 1990'erne var en markant periode, hvor bistanden voksede til én pct. af bruttonationalindkomsten (BNI), og hvor man begyndte en omlægning af bistanden fra projekter til programmer, der typisk omfattede en hel sektor. Tanken var, at de institutionelle rammer såvel nationalt som lokalt skulle styrkes, hvis man ville forbedre sektorer som landbrug, uddannelse, sundhed osv. I denne periode var der således stort fokus på sektorspecialister, og udviklingssamarbejdet blev stadig mere professionaliseret.

Begrebet 'aktiv multilateralisme' dukkede også op på dette tidspunkt. Pointen var at bruge de midler, der kanaliseredes gennem de multilaterale organisationer, til at fremme de nævnte mål og hensyn i FN-systemet og over for udviklingsbankerne, men

i høj grad også til at øge organisationernes effektivitet.

Baggrunden var en debat, hvor Venstre med flere ønskede at

øge den bilaterale bistand på bekostning af den multilaterale, fordi førstnævnte gav flere arbejdspladser i Danmark. Den multilaterale bistand skulle derfor tjene danske interesser mere eksplicit.

Det kan opfattes som det tredje og mindst prioriterede element i udenrigspolitik. Den voksende ambition om at påvirke fattige landes udvikling inden for brede rammer afspejlede en vilje til at presse danske værdier igennem, og den multilaterale aktivisme havde i et vist omfang til formål at tilgodese danske interesser.

Ikke desto mindre handlede professionaliseringen nok så meget om de herskende ideer om fattigdomsbekæmpelse. Mange afrikanske lande fik demokratiske grundlove i første halvdel af 1990'erne, og efter det tabte årti i 1980'erne, hvor den økonomiske vækst var gået uden om Afrika, var der både muligheder og behov for fremgang. Internationalt bredte der sig en forestilling om, at demokrati og menneskerettigheder var forudsætninger for vækst, og institutionel udvikling blev et nøglebegreb. Disse ideer prægede i høj grad dansk udviklingssamarbejde.

Den aktive multilateralisme, der kunne have sigtet på at styrke det multilaterale system og præge det med danske værdier, handlede hovedsageligt om at få FN-organisationer til

København og danskere på internationale lederposter. Det er også udenrigspolitik, men ikke af den langsigtede slags møntet på at skabe stærke internationale regler og multilaterale organisationer. I bund og grund var der tale om det traditionelle ønske om at skabe danske arbejdspladser ved hjælp af udviklingsbistanden.

I slutningen af 1990'erne begyndte sikkerhedspolitikken at blive mere orienteret mod konflikter i Syd. Den umiddelbare anledning var krigen på Balkan og det danske engagement i Kosovo. En forsvarskommission barslede i 1998 med en rapport, der pegede på fx flygtninge, kriminalitet og statsterrorisme som konsekvenser af konflikter.

2001-

11. september-angrebet på USA og regeringsskiftet i Danmark forstærkede kraftigt sammenblandingen af sikkerheds- og udviklingspolitik.

Irak og Afghanistan kom i centrum for international udviklingsbistand, og Afghanistan blev også et af de største modtagerlande for dansk bistand. Stabilitet og udvikling sås som hinandens forudsætninger, og 'winning hearts and minds' blev et argument for at lade udviklingsbistanden følge de militære indsatser selv i områder, hvor det var umuligt for civilister at færdes.

Bistandsindsatsen i Afghanistan blev dog også kraftigt kritiseret, dels fordi den var en del af den meget store internationale støtte, der oversteg, hvad landet kunne absorbere, og delvist derfor stimulerede en omfattende korrupsion, dels fordi bistand til

konfliktzoner med tilstedeværelse af danske soldater i et vist omfang lod til at stimulere konflikten.

Politisk blev bekæmpelse af terrorisme og radikaliserende argumenter for at kanalisere bistanden til nye områder som fx i Pakistan, og udviklingspolitikken flyttede til dels fokus fra relativt stabile fattige lande til såkaldt skrøbelige situationer som Afghanistan, Somalia, Sydsudan og efterhånden Mali.

2001 markerer også et skift i regeringsmagten, der afstedkom den første massive nedskæring af dansk udviklingsbistand overhovedet. Fra at have vokset støt siden undfangelsen i 1962 og efter at have ligget på omkring én pct. af BNI igennem det meste af 1990'erne blev den beskåret til ca. 0,85 pct. Et antal landeprogrammer blev lukket, og støtten til danske civilsamfundsorganisationer blev reduceret. Så vigtig for sikkerhedspolitikken var udviklingsbistanden alligevel heller ikke.

En anden udenrigspolitisk påvirkning af udviklingssamarbejdet var Per Stig Møllers Det Arabiske Initiativ oprettet i 2003. Tanken var at stimulere dialog og samarbejde mellem Mellemøsten og Danmark, fremme demokrati og menneskerettigheder, støtte reformprocesser, skabe arbejdspladser og fremme kvinders rolle i samfundslivet i både Mellemøsten og Nordafrika. Det skulle ikke mindst ske gennem et samarbejde mellem danske og mellemøstlige civilsamfundsorganisationer.

Bortset fra en mangeårig støtte til palæstinenserne på Vestbredden og i Gaza havde Mellemøsten og Nordafrika glimret ved sit fravær i dansk

Det korte af det lange er, at hvis udviklingsbistanden var blevet opfattet som en central komponent i udenrigspolitikken, ville det næppe være politisk bæredygtigt at gennemføre så omfattende beskæringer og omallokeringer.

udviklingsamarbejde. Det var sådan set forståeligt nok, idet landene i regionen ikke tilhører de fattigste. Nu var tanken imidlertid at anvende egentlig langsigtet udviklingsamarbejde ikke bare for at fremme de gængse udviklingsmålsætninger, men i allerhøjeste grad også for at skabe bedre relationer mellem Danmark og de involverede lande. Den udenrigspolitiske interesse i stabilitet og dialog var umiskendelig og blev kun yderligere understreget af 'tegningskrisen' i 2006.

I 2010 blev Søren Pind udviklingsminister og udarbejdede straks en 'frihedsstrategi' for udviklingsamarbejdet. Hans aftryk var dog hovedsageligt ideologisk, da strategien ikke markerede noget brud med den hidtidige politik. Det skete i højere grad under Christian Friis Bach, som ikke alene fremmede en rettighedsbaseret tilgang i sin strategi fra 2012, men også var en del af en regering med en handelsminister. Erhvervslivets rolle i udviklingsamarbejdet voksede parallelt med de vinde, der blæste internationalt. Snart efter lancerede udenrigs-, forsvars- og justitsministerierne en politik for samtænkning af indsatser i skrøbelige områder, hvor forbindelsen mellem sikkerheds- og udviklingsaktiviteter blev understreget.

Samtidig med disse udviklinger, som kunne antyde, at udviklingsamarbejdet var ved at få en central rolle i

udenrigspolitikken, annoncerede Venstre, at når de overtog regeringsmagten efter et valg, ville de beskære udviklingsbistanden til 0,7 pct. fra de ca. 0,85 pct.

af BNI under den socialdemokratisk ledede regering. Som sagt så gjort efter valget i juni 2015.

Samtidig var antallet af asylansøgere begyndt at vokse kraftigt, og da visse udgifter i den sammenhæng kan opgøres som udviklingsbistand i henhold til OECD's regler, blev budgettet for den bilaterale bistand beskåret med 50 pct. over en periode på 15 måneder (Engberg-Pedersen, Lars og Adam Moe Fejerskov: 'The transformation of Danish foreign aid', i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (eds.): *Danish foreign policy review 2018*, DIIS)

I budgettet for 2016 var 30 pct. af udviklingsbistanden sat af til modtagelse af asylansøgere i Danmark, og i finanslovsaftalen blev Venstre og støttepartierne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og de Konservative, enige om, at skulle der komme flere asylansøgere end forventet, så skulle de ekstra udgifter også dækkes af udviklingsbistanden.

Det korte af det lange er, at hvis udviklingsbistanden var blevet opfattet som en central komponent i udenrigspolitikken, ville det næppe være politisk bæredygtigt at gennemføre så omfattende beskæringer og omallokeringer. Som antydning i starten af artiklen er de udenrigspolitiske udfordringer ikke just for nedadgående, men da udviklingsamarbejdet ikke betragtes

som en løsning på dem, kan det roligt skæres ned.

Den seneste udviklingspolitiske strategi fra januar 2017 er vedtaget af alle partier i folketinget bortset fra Enhedslisten. Den har fire prioriteter, som sat på spidsen handler om:

- 1) at støtte nærområder til konflikter, således at flygtninge bliver i disse områder,
- 2) at begrænse migration,
- 3) at stimulere danske virksomheders rolle i udviklingssamarbejdet,
- 4) at fremme menneskerettigheder, demokrati og ligestilling.



Ligeledes er udviklingsbistanden siden anden halvdel af 1980'erne blevet brugt til at søge at fremme bestemte værdier så som demokrati, menneskerettigheder og ligestilling.

Hvis man opfatter indvandring som destabiliserende, kan strategien siges at være stærkt præget af et udenrigspolitisk ønske om at undgå flygtninge og migranter, men strategiens to første prioriteter kan også læses som et forsøg på at bruge udviklingsbistanden til indenrigspolitisk signalpolitik.

Det ville være i fin forlængelse af Søren Pinds begejstring for frihed og af andre markeringer, som ikke nødvendigvis har taget udgangspunkt i fattige landes centrale udfordringer. Sammenlignet med tidligere strategier er det også markant, så klart interessen i at stimulere dansk økonomi fremgår af den tredje prioritet. Endelig er de traditionelle udviklingspolitiske målsætninger henvist til den fjerde prioritet.

Bistand og udenrigspolitik

Den her gennemgang af udviklingsbistanden med udenrigspolitiske briller er ambivalent. På den ene side er det tydeligt, at udviklingsbistanden i større eller mindre grad altid har haft andre målsætninger end fattigdomsbekæmpelse og dertil hørende undermål. Klarest over tid er ønsket om at bruge bistanden til at skabe arbejdspladser i Danmark og støtte dansk erhvervsliv. I anden halvdel af 1990'erne og gennem 00'erne var denne interesse ikke så stærkt formuleret, så den er ikke naturnødvendig, men ellers har den været gennemgående.

Siden slutningen af 1990'erne er udviklingssamarbejdet blevet knyttet stærkere til sikkerhedspolitikken, og det bånd er blevet styrket af en politisk interesse i at bekæmpe terrorisme og radikaliserings. Støtten til Somalia er desuden motiveret af at forhindre pirateri og sikre danske rederier åbne sejlruiter. På det seneste er opmærksomheden rettet mod at forhindre flygtninge og migranter i at nå frem til Danmark, og det er så tanken, at udviklingsbistanden er anvendelig her.

Ligeledes er udviklingsbistanden siden anden halvdel af 1980'erne blevet brugt til at søge at fremme bestemte værdier så som demokrati, menneskerettigheder og ligestilling. Det har dog i nok så høj grad været som en del af den internationalt herskende forståelse af, hvad udvikling er, og hvordan den skabes, som det har været udtryk for en udenrigspolitisk interesse i at sprede danske synspunkter.

De skiftende målsætninger for udviklingssamarbejdet kan hovedsageligt kaldes udenrigspolitiske i det omfang,

Brugen af udviklingsbistanden til skiftende kortsigtede udenrigspolitiske mål er dels ineffektiv, dels undergravende for bistandens egentlige udenrigspolitiske bidrag.

at de har til formål at sikre statens stabilitet og handlefrihed og fremme dansk økonomi. Det er i et vist omfang tilfældet, men målsætningerne har, bortset fra hensynet til dansk økonomi, næsten altid været kortsigtede: En udenrigspolitisk udfordring opstår, og så sætter man udviklingsbistanden til at løse den i mangel af bedre.

På den anden side er der næppe tvivl om, at udviklingssamarbejdet og udenrigspolitikken er blevet opfattet som hver sin silo til tider understøttet af hver sin minister. De mange bistandsmidler har krævet en professionalisering og fokusering, som har trukket eksperter, diskurser, modeller og praksisser med sig, og samtidig har civilsamfundsorganisationer presset på for at gøre fattigdomsbekæmpelse til den overordnede målsætning. Omvendt har udenrigspolitikken i langt højere grad været orienteret mod realpolitisk interessevaretagelse hovedsageligt i den vestlige verden.

De senere års nedskæringer af udviklingsbistanden vidner også om, at de to emnefeltet ikke er særlig godt integreret. Det forekommer i hvert fald overraskende at foretage dramatiske nedskæringer på et felt, hvis man opfatter det som et væsentligt bidrag til at sikre statens stabilitet og handlefrihed i en verden, hvor antallet af globale kriser er voksende, hvor magt-

balancen i stigende omfang er uafklaret, hvor traditionelle institutioner for internationalt samarbejde udfordres, og hvor uforudsigeligheden generelt er voksende.

Brugen af udviklingsbistanden til skiftende kortsigtede udenrigspolitiske mål er dels ineffektiv, dels undergravende for bistandens egentlige udenrigspolitiske bidrag.

Ineffektiviteten går på, at udviklingsbistand kun har langsigtede effekter. Den kan ikke bruges mod terrortrusler, radikalisering, konflikter, indvandring med videre på kort sigt. Bistanden bidrager med at skabe forudsætninger for fremgang, men den skaber ikke i sig selv sociale forandringer og udvikling på den korte bane. Derfor er den ikke et hensigtsmæssigt instrument i forhold til udenrigspolitiske brændpunkter.

Når bistanden anvendes dér, undergraver det samtidig dens langsigtede bidrag til udenrigspolitikken. Alverdens ledere vedtog i 2015 de såkaldte verdensmål, der skal indfries i 2030. Disse 17 mål er ambitiøse og vil bidrage til en mere forudsigelig, stabil og fremgangsrig verden, og målene er samtidig et fint udtryk for den nordiske velfærdsmodel.

Ikke alene vil en markant investering i disse mål gøre verden mere 'nordisk', den vil også skubbe verden i en retning, der sikrer den danske stats stabilitet og handlefrihed og alle danskers velfærd i fremtiden. Og det ville være en udenrigspolitik med et klart langsigtet mål.

○○○

Erdogans Tyrkiet – et bud på diagnoser

Af Lasse Ellegaard

På indersiden af offentlige tyrkiske toilettdøre ses ofte en seddel med teksten: *Buldugun Gibi Birak* – ‘efterlad dette sted som De forefandt det’. Formaningen til toilethygiejne er en tilbagevendende vits, når den yngre sekulære storbygeneration mødes til fredagsbar i den populære *Midpoint* café i det centrale Istanbul.

Vitsen er selvsagt møntet på præsident Recep Tayyip Erdogan, skønt ingen ved bordene med øl, espresso, te og ostekage nævner hans navn. Dels ved de ikke, hvem der lytter med ved nabobordet, dels er det unødvendigt – der er kun én politiker, der kan klandres for, at deres situation nærmer sig den morgen i februar 2001, da deres forældre vågnede op til en lira-kurs, der i løbet af natten havde tabt en tredjedel over for dollaren.

Og den politiker er præsidenten, der i juni 2018 erobrede staten med sin sejr ved præsidentvalget og med intervention i centralbankens rente-

politik, udnævnelse af sin svigersøn til finansminister og sit offentlige kriseskænderi med Washington sendte lira'en i frit fald, så den endte med et tab på 40 pct. af dollarkursen. En nedtur, der kreerede toilettdør-vitsen.

Dengang i 2001 faldt lira'en på en nat med en tredjedel, og pengene fosede ud af den tyrkiske økonomi, da investorer i panik solgte deres aktier og hævdede deres indeståender. I forvejen var Tyrkiet ramt af en tårnhøj inflation på næsten 80 pct., en ungdomsarbejdsløshed på 20-25 pct. og en rente, der nærmede sig 1000 pct. En IMF-lånepakke på syv mia. dollar – det var mange penge i 2001 – var netop baksset på plads med de sociale skadevirkninger, det medførte.

Årsagen var både dramatisk og patetisk: Præsident Ahmet Necdet Sezer, en tidligere dommer, havde på et rutinemøde i Det Nationale Sikkerhedsråd smidt et eksemplar af den tyrkiske forfatning på bordet foran Bülent Ecevit, leder af den daværende koaliti-

Lasse Ellegaard var i perioden 1996-2014 korrespondent for Information, Jyllands-Posten og Politiken, bosat i Ankara, Istanbul, Jerusalem, London og Beirut. Fra 2014 tilknyttet Information med base i Danmark.

I en bizar sammenblanding af politisk ustabilitet, hjerneflugt, forfejlet rentepolitik, politisk gidseltagning og sejlene udenrigspolitik gennemlevede tyrkisk økonomi den værste krise siden krisen i 2001.

onsregering, med ordene: “Du sidder i mudder”. Hvormed han mente, at Ecevit-regeringens indsats i bekæmpelsen af korruption var så sløj, at han selv overtog tilsynet med de tyrkiske banker, der blev systematisk plyndret af de politiske partier.

Socialdemokraten Ecevit, en af den tids få politikere med ry for rene hænder, men også med et stolt temperament, stormede ud fra mødet og gik på direkte tv samme aften med en erklæring om, at ‘vi har en alvorlig krise’. Mere skulle der ikke til. Da tyrkerne vågnede næste morgen, var Tyrkiet en fattiggård.

I efteråret 2018 var situationen ikke tilsvarende – og dog. I en bizar sammenblanding af politisk ustabilitet, hjerneflugt, forfejlet rentepolitik, politisk gidseltagning og sejlene udenrigspolitik gennemlevede tyrkisk økonomi den værste krise siden krisen i 2001 – som ironisk nok var krisen, der blev direkte årsag til, at Erdogans parti, AKP (*Adalet ve Kalkinma Partisi* – Partiet for Retfærdighed og Udvikling) vandt parlamentsvalget i november 2002 og banede vejen for den da 48-årige ambitiøse opkomling fra Istanbuls rustikke Kasimpasha-nabolag som sit lands længst siddende politiske leder.

Vælgernes mand

I Vesten dæmoniseres Erdogan som islamistisk ulv i demokratiske fåreklæ-

der, der via manipulation af vælgerne og notorisk magtmisbrug har tiltaget sig diktatorisk magt.

Hans konstatering i perioden som Istanbuls overborgmester i 1990'erne af, at “demokrati er som en sporvogn – du kan stå af, når du når til dit stoppested”, citeres igen og igen som bevis for en nedgroet totalitær tendens.

Sådan ser hans vælgere ham ikke. De ser en leder, der er i øjenhøjde med deres virkelighed, som har gennemført hidtil usete sociale og økonomiske reformer med et fungerende sundhedsvæsen, en effektiv infrastruktur – det asfalterede vejnet og antallet af lufthavne er fordoblet i hans periode – og som er garant for billig og pålidelig energiforsyning. I det tidlige forår lagde han grundstenen til Tyrkiets første atomkraftværk, der opføres med hjælp fra hans nye ven, Vladimir Putin.

Tyrkiet har på 15 år gennemført et økonomisk vækstmirakel, der har skabt en selvbevidst anatolsk middelklasse med et forbrug, som blev afspejlet i gigantiske butikcentre, og som satte dem i stand til at bytte deres hjemmeproducerede skrumpelende Lada-kopier ud med europæiske og japanske biler med servostyring og airbags.

Nu er det første selvstændige tyrkiske bilmærke lige om hjørnet, hvilket vil stimulere den nationale selvfølelse. Erdogan og hans parti, AKP, skabte på få år to samfundsspor, som ikke var der før: En islamisk modernitet med en betydelig intellektuel basis i

] **Erdogans AKP-regering blev genvalgt ni gange ved seks parlamentsvalg og tre lokalvalg - plus rækken af folkeafstemninger om strukturelle reformer, der konsoliderede partilederens magt.**

nye universiteter og tænketanke og en økonomi med skabelse af nye arbejdspladser i en hektisk bygge- og anlægssektor, i den ekspanderende turistindustri og i en udbygning af industrien.

Ganske vist blev uligheden ikke mindsket, men tvært imod øget i takt med stigningen i antallet af millioner, men samlet set steg indkomsterne. Og det gik rigtig godt rigtig længe, og Erdogans AKP-regering blev genvalgt ni gange ved seks parlamentsvalg og tre lokalvalg - plus rækken af folkeafstemninger om strukturelle reformer, der konsoliderede partilederens magt - senest i april 2017, hvor lidt over 51 pct. stemte for overgangen fra parlamentarisk til præsidentielt styre.

Undervejs har det vist sig, at vælgerne stort set var indifferente over for bagsiden af den politiske succes: Systematiske indskrænkninger af demokratiske rettigheder med begrænsning

af ytrings- og pressefrihed, vilkårlige arrestationer af oppositionelle stemmer, øget selvzensur og censur i tv, aviser og sociale medier, overdre-

ven voldsanvendelse ved nedkæmpelse af protester og - særlig signifikant - en tilbagevenden til 1990'ernes borgerkrig i de kurdiske provinser.

Det har heller ikke påvirket vælgerne, at de siden 2013 har været fuldt informeret om hidtil uset mega-korruption i regering og administration, der rækker helt ind i Erdogans nære familie.

Retssikkerhed har aldrig været en tyrkisk dyd, men er i AKP's periode yderligere underløbet - først i alliancen med den islamiske kult, der ledes af den i USA eksilerede prædikant, Fethullah Gülen; dernæst i et forbitret opgør med kulten, der medførte to års undtagelsestilstand, dekret-lovgivning og inappellabel domspraksis.

Alligevel bliver Erdogan ved med at vinde valgene.

Gülen-netværket er ubetinget provestligt og tillige økumenisk med en positiv holdning til Israel og et budskab om dialog mellem trosretningerne - i samme anledning har Fethullah Gülen været i audiens hos paven. Netværket driver en vidt forgrenet international uddannelsesorganisation med skoler og læreanstalter i en lang række lande, der indtil bruddet med Erdogan også fungerede som uofficielle nationalistisk-tyrkiske ambassader og spionreder. Der er indier for, at Gülen-skolerne i de centralasiatiske republikker, der fik selvstændighed efter Sovjetunionen, var dække for CIA-agenters arbejde i regionen. I hvert fald har Gülen en loyal ven i tidligere CIA-stationschef i Kabul, Graham Fuller, der i 2006 sagde god for Gülen i et brev til FBI, der havde overvejelser om at inddrage prædikantens USA-opholdstilladelse.

Det tyrkiske forår

Ret beset varede AKP's 'tyrkiske forår' fem år – fra valgsejren i 2002 til udenrigsminister Abdullah Gül tiltrådte præsidentembedet i 2007. Og der var ingen ende på sympatien – heller ikke internationalt.

Vestens politikere og medier roste Erdogan som den længe ventede muslimske humanist og demokrat, der kunne bygge bro til islam efter 11. september – AKP blev stiftet som et 'konservativt demokratisk' parti, tre uger før flyene torpederede Twin Towers i New York. Det forstyrrede ikke den vestlige ønsketænkning, at AKP-politikernes pludselige hamskifte fra radikal islamisme til en slags parallel til Tysklands Kristelige Demokrater var gået lige lovlig hurtigt.

Men også det hidtil islam-skeptiske segment blandt de tyrkiske vælgere købte konceptet ubeset – venstreorienterede og liberale sekulære stemte på AKP, hvilket betød, at stemmeandelen fra tiden med de erklærede islamiske partier med 15-20 pct. af stemmerne steg til mere end 34 pct. i 2002, til 47 pct. i 2007 og til knap 50 pct. i 2011.

I de første fem år oplevede tyrkerne en periode, hvor befolkningen – hele befolkningen inklusive kurdere og kristne – for første gang kunne ånde, tænke og tale frit. Der var kommet mere ro på i de kurdiske områder, hvor PKK frem til 2004 opretholdt en ensidigt erklæret våbenhvile, tortur på politistationerne var i det store og hele ophørt, og demokratiske reformer blev iværksat som optakt til tyrkisk EU-medlemskab.

Den nationale selvfølelse fik massage, da Tyrkiet for første gang vandt Eurovisions internationale melodi grandprix i 2003, og endnu et pift opad med anerkendelsen som EU-ansøger fra 2005. En valutareform øgede tilliden til lira'en og bragte inflationen under kontrol, den maleriske storby-slum blev erstattet af højhusbyggeri med badeværelser, og den første civile generalsekretær for det nationale sikkerhedsråd begyndte at invitere til pressemøder.

Vejen til totalitarisme

Det blev et afgørende vendepunkt, at udenrigsminister Abdullah Gül efter parlamentarisk besvær blev valgt til præsident i 2007. Indtil da havde den stædigt sekulære præsident Ahmet Necdet Sezer begrænset AKP's massive udskiftning af administrationens topembedsmænd.

Da han gik af, havde han blokeret 65 lovforslag ved at sende dem tilbage til parlamentet med den begrundelse, at de var på kanten af det forfatningsstridige. Med Abdullah Güls indflytning i Cankaya-residensen var den bremseklods ryddet af vejen – AKP havde nu kontrollen med både parlament og præsidentembede, altså staten.

En anden virkning var, at Güls funktion som korrektiv til Erdogans excesser ophørte. Ikke længere medlem af partiet svandt Güls indflydelse i parti og parlamentsgruppe, hvor han som fremtrædende medstifter og udenrigsminister havde haft betydelig indflydelse. Som britisk uddannet økonom og med erfaring fra den

islamiske udviklingsbank i Jeddah, Saudi-Arabien, var hans intellektuelle kredit og religiøse status på et niveau, der satte ham i stand til som den eneste at imødegå og korrigere den populære partiformands underliggende totalitære tendenser.

Under den affable facade var også Gül islamist og først derefter demokrat. I hvert fald skrev han under, når Gülen-netværket blev belønnet med dommerembeder og chefstillinger for at gøre det beskidte arbejde med at udrense kemalismens statsbærende elite

I hvor høj grad, Gül forsøgte at præge politikken, vil næppe blive opklaret – dogmatisk loyalitet sik-

rede udadtil partiet mod uenighed, der kunne betyde dets endeligt – i de første år i regering havde AKP hovedparten af den toneangivende presse imod sig. At der var politiske uenigheder mellem de to ledere – nogle af dem er skildret i en autoriseret biogra-

fi om Gül – er evident, men som præsident blandede Gül sig ikke i den interne partipolitik.

Og man kan tvivle på, om Gül ville have bremset det mest skæbnesvangre fejltrin, som var alliancen med Fethullah Gülen og



FOTO: buzkozan via Wikimedia Commons

Det moderne Istanbul

iværksættelsen af den såkaldte Ergenekon-sag, der tillige med en lignende senere sag – Balyoz (Forhammer) – varslede, hvad der var på vej.

Under den affable facade var også Gül islamist og først derefter demokrat. I hvert fald skrev han under, når Gülen-netværket blev belønnet med dommerembeder og chefstillinger for at gøre det beskidte arbejde med at udrense kemalismens statsbærende elite, der fulgte nationsbygger Mustafa Kemal Atatürks doktriner.

De to sager, *Ergenekon* og *Balyoz*, blev præsenteret som sinistre sekulære konspirationer, der måske/måske ikke pønsede på at vælte den demokratisk valgte regering.

Nogle har sikkert ønsket at vælte regeringen, men hvor mange, der gjorde noget ved det, er umuligt at sige noget sikkert om. Flere hundrede pensionerede og aktive officerer plus en hel del akademikere og journalister blev fængslet på sigtelse, der senere viste sig at være fabrikation. Sagerne blev indledt umiddelbart efter, at den tyrkiske chefanklager – Abdurraman Yalcinkaya hed han – havde anmeldt AKP og 70 af partiets fremtrædende politikere til forfatningsdomstolen for at være ‘fokuspunkter for islamisk virksomhed’ med krav om forbud og lukning.

Mislykket militærkup

Partiet overlevede med nød og næppe, men katten var ude af sækken, og de næste 10 år formede sig som en civil borgerkrigstilstand – i to faser. Den

Bag Gülen-netværkets moderate image som moderne islamister med inter-religiøs dialog på programmet var kernen i netværket behårdet nationalisme og dermed de facto allieret med kemalismens nationalistiske og sekulære opposition.

første var Erdogans alliance med Fethullah Gülens islamiske netværk, der gennemførte den politiske udrensning af kemalismens gamle sekulære elite i administrationen, militæret, retssystemet og til en vis grad i medierne.

Da den krig var vundet i 2010 med en kombination af politiske reformer og beskidte tricks, vendte Erdogan sig mod Gülen-netværket, der gjorde krav på medindflydelse, men uden at tage politisk ansvar – netværket var ikke organiseret, men infiltrerede de eksisterende politiske parter. Modsætningerne udviklede sig i løbet af 2011-12 til en forbitret magtkamp om kontrol med staten, der kulminerede med det mislykkede militærkup i juli 2016, som endegyldigt eliminerede Gülens netværk i Tyrkiet.

I den periode brugte Erdogan betydelig energi på at afværge Gülens angreb og konsolidere kontrol med parti og stat. Eftersom den tyrkiske forfatning foreskrev, at partiernes ledere er suveræne ved udpegning af kandidater til politiske tillidsposter – eller som den bistre politolog Dogu Ergi har sagt det: partiformændene er sultaner – havde Erdogan frit løb til at gennemføre sin egen udrensning i parti og parlamentsgruppe.

Med Abdullah Gül ude af billedet blev andre fremtrædende reformister som parlamentsformanden Bülent

Arinc og politologen Abdullahtif Sener gradvist marginaliseret, og AKP ændret fra et bredt parti til unison klakør for Erdogan. Frem til 2007 var parlamentsgruppen sammensat af traditionelle islamister og frafaldne fra centrum-højrepartiernes politiske og moralske deroute og bestod reelt af fire fraktioner, en islamisk, en nationalistisk, en konservativ og en liberal – og såmænd også en Gülen-fløj.

Som en anonym AKP-deputeret formulerede det: “Efter 2007 gik partiet fra at være et vi til at blive et jeg”.

Det kurdiske spor

Fup-retssagerne mod den kemalistiske elite, marginaliseringen af intern opposition i partiet og senere udrensningen af tidligere allierede gülenister, som AKP havde hjulpet til centrale positioner i anklagemyndighed og dommerstand, skaffede Erdogan albuering til hans store forkromede plan om at være lederen, der løste det kurdiske problem.

Og her skal man huske, at bag Gülen-netværkets moderate image som moderne islamister med inter-religiøs dialog på programmet, var kernen i netværket benhård nationalisme og dermed de facto allieret med kemalismens nationalistiske og sekulære opposition.

Såvel CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi* – Republikansk Folkeparti (grundlagt af Kemal Atatürk)) som – og især – det ultra-nationalistiske MHP (*Milli Harekat Partisi* – National Aktions Parti), var indædte modstandere af Erdogans forsøg på at afslutte den blodige og kostbare konflikt med de

kurdiske separatister i PKK, der siden 1984 havde kostet 40.000 dræbte og tre mio. interne flygtninge og medført et anslået drop i BNP på 14-15 pct.

Opmuntret af den fængslede PKK-leder, Abdullah Öcalan, der fra cellen på fængselsøen Imrali i Marmarahavet havde signaleret, at PKK var klar til at fravige kravet om en selvstændig kurdisk stat og gå efter kulturel og politisk autonomi inden for rammerne af den tyrkiske stat, indledte Erdogan de første sonderinger om en fredsløsning allerede i 2004 og med konkret substans fra 2009. Og i maj 2013 indledte han den såkaldte ‘løsnings-proces’, hvor regeringen for første gang forhandlede i åbenhed med PKK.

Efter at have forsøgt forskellige bespænd i 2012 lækkede gülenister i bagmandspolitiet i december 2013 en stribe aflytninger, der dokumenterede omfattende korruption med milliard-kontrakter til Erdogans forretningsforbindelser mod passende returkommission – en skandale, der rakte helt ind i Erdogans nære familie.

I januar 2014 afslørede gülenister i politi og anklagemyndighed ulovlige transporter af våben til fundamentalistiske jihad-militser i Syrien – muligvis med al Qaeda-tilknytning. Hensigten med disse læk var åbenlys for enhver: At skade og helst vælte AKP-regeringen. Men lige lidt hjalp det – vælgerne blev ved med at støtte Erdogan.

Hans svar på Gülen-angrebene var dels lovgivning, der strammede regeringens kontrol med politi og retsvæsen (og samtidig bidrog substantielt

til hans egen autokratiske magt), dels fyringer og forflytninger i sikkerhedssystemerne og administrationen. I den proces kom Erdogan samtidig af med potentielle politiske rivaler og tidligere partnere, der i det stille modarbejdede Erdogans ambition om at ændre forfatningen til præsidentielt system.

Juristen Bülent Arinc, der faktisk var den, der oprindeligt stod i spidsen for dannelsen af AKP, er i dag helt ude af politik, mistænkt for relationer til Fethullah Gülen. Også den noget yngre finansminister og senere udenrigsminister, Ali Babacan, der blev kaldt Tyrkiets økonomiske troldmand, er smidt ud af partiets ledende organer, mistænkt for at have været for tæt på Gülen.

Ahmet Davutoglu, den akademiske premierminister, der tiltrådte i 2014, da Erdogan blev præsident, blev summarisk fyret i maj 2016, kun uger efter at han i Bruxelles havde bakset flygtningeaftalen med EU på plads. Hans brøde var at tage æren for flygtningeaftalen og arbejde for dens implementering på EU's præmisser, hvilket krævede en lempelse af terrorlovgivningen.

Et håb om, at Abdullah Gül – den anden titan i AKP – ville udfordre Erdogan ved at opstille til præsidentvalget i 2018, blev skrinlagt. Kort før fristen for kandidatur til præsidentvalget udløb, landede en helikopter på Güls græsplæne og ud steg generalstabschefen og chefen for efterretningstjenesten. Da de fløj væk nogle timer senere, meddelte Gül, at han ikke var præsidentkandidat.

Og Erdogan selv? Han var optaget af forfatningsændringen, der ville sikre vedtagelse af et præsidentielt system. Da det i sommeren 2015 stod klart, at det legitime kurdiske politiske parti, HDP, ikke ville stemme for det ændringsforslag, der skulle sikre, at det præsidentielle system blev afprøvet ved en folkeafstemning, opgav han den kurdiske forhandlingsløsning, han selv havde igangsat, og undsagde kategorisk det forhandlingsresultat, som hans egen regering og de kurdiske politikere var nået frem til, og som var blevet offentliggjort på nationalt tv.

Men allerede medens Erdogans regering forhandlede med PKK om en køreplan for den videre fredsproces, var der problemer. En aftalt tilbagetrækning af PKK-enheder fra tyrkisk territorium blev ikke fuldt implementeret, idet Erdogan forhaledede et løfte om at skabe en lovgivningsmæssig ramme for tilbagetrækning og senere afvæbning af PKK's styrker. Og PKK indstillede tilbagetrækningen, da det viste sig, at det tyrkiske militær udbyggede beredskabet i de kurdiske provinser.

Et IS-selvmodersangreb i den kurdiske by Suruc i juli 2015 betød, at den i forvejen skrøbelige våbenhvile mellem Tyrkiet og PKK kollapsede, og borgerkrigen blussede op igen med overraskende voldsomhed. Som om begge parter kun havde ventet på at gå løs på hinanden.

I stedet allierede Erdogan sig med sin tidligere ærkefjende, MHP-nationalisterne, der leverede de sidste nødvendige mandater i Nationalforsamlingen, så forslaget til forfatningsændringerne

Relationerne til EU har i realiteten været anstrengte siden 2006, da Ankara afviste at lade græsk-cypriotiske skibe og fly anløbe tyrkiske destinationer.

kunne sendes til folkeafstemning. En enestående mulighed var tabt på gulvet, men det var ikke kun Erdogans skyld – de kurdiske politikeres og PKK's arrogance kombineret med oppositionens skrækkampagne gjorde det umuligt for ham at nå en løsning.

Post-Gülen

Om sit tætte samarbejde med Gülen havde han kun den kommentar, at han 'var blevet snydt' efter at have givet Gülen 'alt det, denne havde bedt ham om'. I hans optik var der tale om en politisk eksistenskamp efter kupforsøget, der efter alle indicier at domme blev iværksat af Gülen-tilhængere i officerskorpset.

Indtil videre er 150.000 fyret eller suspenderet og 77.000 fængslet eller anholdt, sigtet for at tilhøre Gülens 'parallelle stat' eller, som regeringen kalder netværket, 'FETÖ, Fethullah Gülens Terror Organisation'. Bølger af arrestationer i denne den største udrensningssbølge siden militærkuppet i 1980 fortsætter på tredje år. Prisen er en åreladning af ekspertise. En tredjedel af anklager- og dommerstanden er enten fyret eller fængslet og erstattet af nybagte juridiske kandidater.

Men kupforsøget medførte også, at Erdogan med sin alliance med nationalisterne fik sit ønskede flertal for at udskifte den tyrkiske parlamentarisme med et énmandsstyre, der samler den

lovgivende, udøvende og dømmende magt i det nye, pompøse præsidentpalads. I den forstand var kupforsøget, som Erdogan spontant udtrykte det, 'en gave fra Gud'.

Kupforsøgets nærmere omstændigheder er belyst i alenlange rapporter, men det betyder ikke, at det er fuldt opklaret – den parlamentariske kommission, der blev nedsat for at afdekke dets baggrund og årsager, blev lukket ned på ordre af Erdogan, hvilket betød, at centrale vidner ikke blev afhørt – CHP-medlemmerne af kommissionen fik afvist en mindretalsudtalelse til rapporten, som i stedet blev udgivet separat og næsten ikke omtalt i de tyrkiske medier.

Allerede før kupforsøget, men i særlig grad efter, er Tyrkiets forhold til Vesten og i særlig grad USA smuldreret til en politisk væbnet neutralitet. Relationerne til EU har i realiteten været anstrengte siden 2006, da Ankara afviste at lade græsk-cypriotiske skibe og fly anløbe tyrkiske destinationer – en reaktion på den græsk-cypriotiske regerings veto i EU, der sikrede en fortsat opretholdelse af EU-sanktioner mod Den Tyrkiske Republik Nordcypern. Dette veto var et løftebrud, idet Bruxelles havde signaleret, at sanktionerne mod Nordcypern ville blive lempet efter Cyperns EU-medlemskab.

Optagelsesforhandlingerne har været lagt på is i mere end 10 år, og en planlagt opgradering af den toldunion, som Tyrkiet indgik med EU i 1996, blev suspenderet på tysk initiativ i 2017. Det var trods alt for stygt for den ellers tålmodige Angela Merkel, at

EU's bekymring rakte - og rækker - ikke længere end til den flygtningeaftale, der blev indgået i marts 2016, og som sikrer, at mere end tre millioner syriske flygtninge bliver på den rigtige side af Bosporus.

Erdogan beskyldte hendes regering for at bruge 'nazistiske metoder' i de verbale fejder, der i realiteten afspejlede en tyrkisk skuffelse over manglende opbakning fra EU efter det fejlslagne kupforsøg.

Erdogan og hans rådgivere er overbeviste om, at såvel USA som EU i det stille håbede på, at kupmagerne fik ram på ham. Og det er faktisk tænkeligt, når man ser tilbage på de valne reaktioner, medens kuppet endnu var i udvikling.

I forvejen var Europa bekymret over Erdogans dekonstruktion af tyrkisk demokrati som folkevalgt præsident. Også før kupforsøget fandt overgreb mod ytrings- og pressefriheden sted, folk blev fængslet på mistanker om relationer til PKK, og Gülen-virk-somheder blev chikaneret eller beslaglagt. Men EU's bekymring rakte - og rækker - ikke længere end til den flygtningeaftale, der blev indgået i marts 2016, og som sikrer, at mere end tre millioner syriske flygtninge bliver på den rigtige side af Bosporus frem for at bevæge sig nordpå ad det europæiske motorvejsnet.

Erdogans High Noon

Men mest bekymrende for Erdogan blev hans holmgang med Donald Trump. Under en relativt banal gidselsag - anholdelsen i Izmir af en 50-årig amerikansk præst, Andrew

Brunson, der blev sigtet for spionage - ligger interess modsætninger, der handler om Ankaras nationale sikkerhedsinteresser, og som går tilbage

til Barack Obamas ageren i det syriske borgerkrigsteater - i øvrigt i strid med rådgivning fra hans to udenrigsministre, Hillary Clinton og John Kerry.

Obama havde to interesser i Syrien, der kolliderede med Erdogans - den ene var ambitionen om at afslutte en atomaf-tale med Iran, den anden var at nedkæmpe Islamisk Stat, IS, i Syrien og Irak.

Atomaftalen indebar, at USA fre-dede Irans militære og økonomiske bistand til Bashar al-Assads styre i Damaskus - hvilket betød, at Obama trods erklæringer om det modsatte i realiteten fredede Bashar al-Assad. Det stod klart, da USA veg tilbage fra truslen om at bombe Damaskus, hvis det syriske styre anvendte kemiske våben mod oprørerne. I stedet overlod Washington Syrien-kapitlet til Ruslands præsident Putin.

Allerede i efteråret 2011 havde Erdogan - efter adskillige forsøg på at mægle i den syriske konflikt - drop-pet kontakten til det syriske styre og resolveret, at Bashar al-Assad skulle væltes. Erdogan installerede den syriske opposition i Istanbul, og dens væbnede arm, FSA (Frie Syriske Armé), blev polstret økonomisk og militært. På det tidspunkt stod de første 'rådgivere' fra Irans revolutionsgarde allerede i Syrien. Det var ikke i Obamas interesse, at Bashar-styret faldt, da det ville medføre en krise for atomaftale-projektet.

Den anden interessemodsætning mellem Ankara og Washington var USA's brug af syrisk-kurdiske styrker som landtropper i krigen mod IS.

Det betød massiv amerikansk støtte til det syrisk-kurdiske parti PYD (Demokratisk Unions Parti) og dets milits YPG (Folkets Beskyttelses Enheder).

Problemet for Tyrkiet var indlysende: PYD er en filial af PKK med Abdullah Öcalan som fælles politisk leder. Alliancen med USA er uforståelig i Ankara – dels er PKK på USA's og EU's terrorliste, dels er USA og Tyrkiet allierede i NATO. Ville tyrkiske styrker kunne være USA-allierede i krigen mod IS?

Amerikanerne var tilsyneladende i tvivl – interessekonflikten blev tydelig for enhver i efteråret og vinteren 2014-15, da IS belejrede den syrisk-kurdiske by Kobane nær grænsen til Tyrkiet. Tyrkiske tanks stod parkeret på den tyrkiske side med udsigt til Kobane – uden at løsne et skud til støtte for kurderne mod kalifatets stormløb, men for at forhindre tyrkiske PKK-krigere i at komme deres syriske fætre til undsætning via det sydlige Tyrkiet.

På et tidspunkt under belejringen erklærede Erdogan ligefrem, at 'Kobane vil falde'. Han måtte dog bøje sig for amerikansk og internationalt pres og tillade, at en nordirakisk peshmerga-delning omsider kom Kobane til undsætning, og i januar 2015 blev IS slået tilbage af den kurdiske styrke støttet af amerikanske kampfly.

Senere på året måtte Erdogan modstræbende gå med til at åbne Incerlik-basen i det sydlige Tyrkiet for amerikanske (og danske) kampfly i krigen mod IS, ligesom han lod Tyrkiet indgå i USA's 'koalition af villige', der var mobiliseret mod jihadisternes kalifat.

Men det var ikke i tyrkisk interesse at engagere sig direkte i krigen mod IS; med kalifatet integreret i Tyrkiet – IS-kommandanter holdt møder og tog på ferieophold i Mardin, Sanliurfa og Gaziantep – var tyrkisk tilslutning til koalitionen en national sikkerhedsrisiko. Den viste sig da også straks efter med spektakulære terrorangreb i Ankara og Istanbul, der efterlod hundredvis af dræbte.

Når Erdogan alligevel gik med i koalitionen, var det i forventning om, at USA ville droppe eller i det mindste nedtone samarbejdet med YPG-militsen, som set fra Ankara er en større trussel mod Tyrkiets sikkerhed end IS.

PYD-YPG er en organisk del af PKK via den pan-kurdiske organisation KCK (Kurdiske Samfunds Union), der er etableret af PKK. Og da USA trods gentagne opfordringer fra Ankara afslog at droppe alliancen med de syriske kurdere, også efter at IS reelt var nedkæmpet, steg spændingen mellem de to NATO-allierede – og den er stigende, medens dette skrives.

Tyrkiet frygtede, at de amerikanske våben ville sætte PYD i stand til at etablere en sammenlægning af de kurdiske enklaver øst og vest for

] Når Erdogan alligevel gik med i koalitionen, var det i forventning om, at USA ville droppe eller i det mindste nedtone samarbejdet med YPG-militsen, som set fra Ankara er en større trussel mod Tyrkiets sikkerhed end IS.

Eufrat-floden, hvilket ville betyde, at Tyrkiet syd for grænsen havde et kurdisk bælte, der strakte sig fra Middelhavet til Iran.

Så i 2016 og 2017 invaderede tyrkiske styrker det nordlige Syrien – officielt for at bekæmpe IS, reelt for at hindre de kurdiske enklaver – kaldet Rojava – i at forenes øst og vest for Eufrat. Tyrkerne har lige siden forhandlet med amerikanerne om kontrollen over det nordlige Syrien omkring byerne Raqqa og Manbij, som YPG har besat, og trods forhandlinger og aftaler om fælles tyrkisk-amerikansk patruljering, der sikrer, at YPG trækker sig tilbage, er intet sket på landjorden.

Disse modsætninger er forklaringen på den tyrkiske tilnærmelse til Ruslands Vladimir Putin og Irans revolutionsgarde – begge garanter for Bashar al-Assads overlevelse. Men for Tyrkiet og Erdogan er Bashar al-Assad, der har ansvaret for drab på hundredtusinder sunni-muslimer, et mindre problem end en autonom, sammenhængende kurdisk enklave syd for grænsen.

En sådan enklave vil uundgåeligt påvirke tyrkiske kurderes aspirationer og altså styrke PKK.

Fraværet af opposition

Bortset fra valget i november 2002, hvor han i øvrigt var i karantæne som kandidat, har Erdogan aldrig fået under 40 pct. af stemmerne – ved valget i 2011 fik partiet over 49 pct. Som folkevalgt præsident i 2014 og 2018 har han hver gang rundet de 50 pct.

Generelt er hans valgsejre vundet ved frie valg – manipulationer har været få og bortset fra lokalvalget i

Ankara 2014 uden nævneværdig betydning for det endelige resultat. Han bakkes altså i runde tal op af omtrent halvdelen af befolkningen nemlig den halvdel, der udgør segmentet af 'sorte' tyrkere med 'asiatiske' rødder i Anatolien, ringere uddannet og fattigere end de 'hvide' tyrkere med europæiske rødder på Balkan, der traditionelt udgjorde republikkens militære og administrative elite.

Atatürk fra Makedonien var med sine blå øjne en typisk 'hvid' tyrk, hvorimod Erdogan ikke uden selvfølelse har erklæret sig som 'sort' tyrk – og har endda antydnet, at hans familie har rødder i laz-stammen, en etnisk minoritet langs Sortehavskysten, oprindeligt fra Georgien men til stede i det nordøstlige hjørne af Tyrkiet med byerne Trabzon og Rize, hvor Erdogan-familien kommer fra.

Trods den tyrkiske forfatnings rigide definition af 'tyrkiskhed' – er en person statsborger, er han eller hun tyrkisk, basta! – er identitet et afgørende parameter. Spørger man en araber om identitet, er svaret en geografisk henvisning: Jeg er fra Nablus, Damaskus, Aleppo, Bagdad, Jerusalem. Stiller man samme spørgsmål til en tyrk, er svaret etnisk-religiøst: jeg er kurder, alevi, armenier, græsk-ortodoks, kaukasier eller sunnit. Antropologer har udregnet, at Tyrkiet har 43 forskellige etniske og religiøse identiteter.

Dette er en medårsag til, at Erdogan har været velsignet med et permanent fravær af alternativer. Den sekulære opposition har ikke på noget tidspunkt vist sig i stand til at producere

en politisk leder, der når ham til anklerne. Den undtagelse, der i karisma og retorik kunne give Erdogan kamp til strengen, er den næsten 20 år yngre frontfigur i det rød-grønne parti HDP (*Halk Demokratik Partisi* – Folkets Demokratiske Parti), Selahattin Demirtas. Men som kurder er han uden chance. Fængslet siden november 2016, sigtet for at støtte kurdisk terrorisme, stillede han op som kandidat til præsidentposten i juni 2018 og fik efter en valgkamp fra fængselscellen 8,4 pct. af stemmerne.

Den sekulære oppositionsleder, Kemal Kilicdaroglu, formand for CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi* – Republikansk Folkeparti), stillede ikke op til præsidentvalget vel vidende, at han som alevi-muslim aldrig kan slå sunnitten Erdogan. I stedet opstillede CHP den relativt ukendte Muharrem Ince, der med ringe mediedækning over for Erdogans monopol på tv-dækningen faktisk førte en vellykket valgkamp, der resulterede i godt 30 pct., altså lige under en tredjedel af stemmerne. Relateret til CHP's normale valgresultater på omkring 20-25 pct. var Ince en sekulær opmuntring.

Økonomiens nedtur

At den tyrkiske økonomi i begyndelsen af 2017 viste faretruende tegn på metaltræthed, var ikke uventet blandt fagfolk.

Væksten i 00'erne blev i vidt omfang finansieret med kortfristede lån, både fra egne statsejede banker og fra tyske, spanske og italienske banker – de såkaldte hot money, som gradvist tørrede ud efter det mislykkede

kupforsøg i juli 2016 med efterfølgende undtagelsestilstand og politisk ustabilitet.

USA's præsident Donald Trumps dekret fra august 2018 om fordobling af told på tyrkisk stål og aluminium – et svar på tilbageholdelsen af den amerikanske præsident – øgede lira'ens nedadgående spin med et tab på 40 pct. mod dollaren. Det betød, at inflationen steg til 17-18 pct. med pil opad og blev fulgt af en alt for sen renteforhøjelse fra 18 til 24 pct.

For den typiske tyrkiske pensionist betød det et fald i værdien af den månedlige udbetaling fra 800 til 500 dollar.

Med en samlet udlandsgæld på mere end halvdelen af BNP, et underskud på betalingsbalancen på den forkerte side af 50 mia. dollars, beskæring af de offentlige udgifter kombineret med en betydelig kapital- og hjerneflugt er den tyrkiske økonomi i alvorlige problemer.

Firkantet sagt har AKP-regeringen lånt over evne for at finansiere en stribe infrastrukturprojekter: veje, broer, tunneller under Bosporus, en ny giga-lufthavn i Istanbul og planer om anlæg af en kanal parallelt med strædet. Antallet af nybyggede moskéer og butikscentre er eksploderet de senere år, og adskillige projekter stoppede på halvvejen.

Ingen af disse projekter giver umiddelbart noget afkast til staten, men koster på afdragssiden, da de typisk er belånt i udenlandsk valuta – primært dollar og euro.

Strukturelt er den tyrkiske økonomi i princippet sund nok med en fungerende finanssektor, en effektiv indu-



Tyrkiets geopolitiske placering gør, at Europa ikke kan bryde med Erdogan uden at løbe en sikkerhedsmæssig risiko - både for så vidt angår migration som aspektet om øget russisk indflydelse i det østlige Middelhav.

stri med producerende virksomheder, et rimeligt velfærdsniveau, en fagligt kompetent og flittig befolkning og et stort hjemmemarked.

Krisen er primært en gælds- og valutakrise, men økonomien har været sjusket forvaltet de sidste fem-seks år som en følge af præsidentens mani med at rejse betonmonumenter for sig selv – kombineret med en udskiftning af den professionelle økonomiske ledelse med amatører.

Efter valget i juni 2018 blev AKP-regeringens sidste ædruelige økonom, Wall Street-bankmanden Mehmet Simsek, udskiftet som finansminister med Erdogans svigersøn, Berat Albayrak, der kommer fra erhvervslivet.

Den dag, Bayrak blev udnævnt, faldt lira-kursen med 3,8 pct. Pragmatikeren Erdogan har derfor åbnet en ny konto i EU – primært hos den største eksportkunde, Tyskland. Budskabet er, at rimelige relationer genetableres, at EU genåbner opgraderingen af toldunionen, og at Tyrkiet garanterer flygtningeaftalens holdbarhed.

Og Europa har ikke noget valg: Tyrkiets geopolitiske placering gør, at Europa ikke kan bryde med Erdogan uden at løbe en sikkerhedsmæssig risiko – både for så vidt angår migration som aspektet om øget russisk indflydelse i det østlige Middelhav.

Så det skal nok gå.



Trump og multilatera- lismens overlevelse

Af Mikael Barfod

I modsætning til EU har internationale organisationer næsten ingen overnationale beføjelser. De må derfor i vidt omfang nøjes med ikke-bindende henstillinger til medlemslandene. På den anden side ser mange udviklingslande og små lande de multilaterale fora som et miljø, hvor hvert land i mange sammenhænge har én stemme og derfor kan være med til i en vis grad at moderere og regulere store og magtfulde nationers internationale udspil.

Skandinaviske lande har specialiseret sig i at benytte FN som en høj moralsk platform, hvorfra de kan forstærke deres stemmer i verden.

Der er mange eksempler på, at multilaterale organisationer og konventioner har udviklet sig i en anden retning end den tilsigtede: Under den kolde krig var der således behård kamp

I fx Kina ses menneskerettighederne i visse henseender som en vestlig opfindelse, der i virkeligheden er en utidig indblanding i landenes interne forhold.

mellem Øst og Vest om at kontrollere resolutioner og prioriteter i stort set alle internationale organisationer.

Som et modstykke forsvarede Group 77-lande de uafhængige lande i Den Tredje Verden, som det hed dengang. Efter den kolde krig har kampen om de internationale organisationers gunst været mere kompliceret. Mange FN-organisationer bygger på universelle menneskerettigheder, der jo også ligger til grund for FN's 2015-mål og de nye Verdensmål op til 2030.

I fx Kina ses menneskerettighederne i visse henseender som en vestlig opfindelse, der i virkeligheden er en utidig indblanding i landenes interne forhold. I realiteten prøver Kina og ligesindede at navigere rundt om generende menneskerettigheder i hver international organisation. Andre skillelinjer fortsatte efter den kolde krig i

forbindelse FN-medlemslandenes forskansede holdninger til regionale konflikter (fx i Mellempøsten, Ukraine, Nordkorea, Sahel og De Sto-

Mikael Barfod har arbejdet for FN i felten og 30 år for EU's udenrigstjeneste og er tidligere EU-ambassadør. Han er nu bosiddende i Danmark, hvor han bl.a. er Visiting Professor (UK).

re Søer i Afrika). Et helt nyt spørgsmål er, hvem der har ansvar for klimaændringerne og derfor skal betale for konsekvenserne.

Skåret ud i pap kan man sige, at medlemmerne af FN, som omfatter stort set alle lande, altid har haft to valgmuligheder: enten at deltage i en given international organisation med henblik på at give sit besyv med og at holde den på 'det rette spor', eller at trække sig ud i protest mod en 'bortført dagsorden, der har lammet organisationen'.

Meget få lande har benyttet den sidste strategi, med mindre de har følt sig trængt helt op i en krog (fx Israel i Human Rights Council). Inden den nuværende amerikanske administration var der kun få eksempler på, at vestlige lande valgte at trække sig ud af multilaterale og FN-relaterede organer.

Længe inden Donald Trump blev præsident, valgte USA dog ikke at tilslutte sig Internal Law of the Sea, selvom landet følger mange af henstillingerne herfra, og International Criminal Court (ICC). Det var i begge tilfælde begrundet med, at man ikke ville have USA's råderet – ikke mindst den militære – begrænset af ikke-amerikanske rets- og regelsystemer.

USA har på kontroversiel vis forsøgt sig med et ekstraterritorial-princip, der rammer fremmede landes virksomheder, som ikke følger USA's udenrigspolitik. Helms-Burton Act fra 1996 uvidede således USA's handelsembargo mod Cuba til også at straffe andre landes firmaer, der handlede med Cuba.

EU protesterede og forbød lovens anvendelse over for EU-firmaer, hvorefter USA til sidst opgav at håndhæve den.

Men ekstraterritorial-princippet blev for nylig igen trukket frem for at straffe ikke-amerikanske firmaer, der handler med Iran. Det skete efter, at Trump trak USA ud af den internationale atomaftale med Iran i maj 2018.

Trumps valgløfter

I Trumps valgkampagne gjorde han det klart, at hans 'Amerika First'-princip gjorde det nødvendigt at genvurdere betingelserne for USA's medlemskaber af de fleste internationale organisationer og sammenhænge, som USA indgik i, hvad enten det drejede sig om handel, klima og diverse 'uacceptable' FN-programmer.

Trump nedprioriterede forholdet

Donald Trump håbede at blive den første amerikanske præsident, der turde rydde op i alle de 'uigennemsigtige forpligtelser, der ikke længere var i USA's og den arbejdende amerikanske borgers interesse'.

til Europa: han rettede sit skyts mod NATO, hvor han beklagede sig over militærbudgetter i europæiske medlemslande, og han skabte usikkerhed om den helt centrale 'musketered' i NATO; samtidig angreb Trump EU, fx med sin utvetydige støtte til Brexit. Donald Trump håbede at blive den første amerikanske præsident, der turde rydde op i alle de 'uigennemsigtige forpligtelser, der ikke længere var i USA's og den arbejdende amerikanske borgers interesse' – og som i øvrigt 'var for dyre'.

På overraskende vis og til stor begejstring for Trumps tilhængere fortsætter han med at opfylde sine valgløfter, ét for ét. Den enorme protest og harme, som visse af disse tiltag har vagt uden for USA, synes kun at styrke Trump yderligere over for sine tilhængere. Eventuelle modstandere, som dukker op i det Hvide Hus og i centraladministrationen, bliver latterliggjort på Twitter med stor fare for umiddelbar fyring.

“Amerika styres af amerikanerne. Vi afviser globalismens ideologi, og vi tilslutter os patriotismens doktrin”, sagde Trump i sin tale i FN-generalforsamlingen i slutningen af september 2018. Han mener, at suverænitet er løsningen på verdens problemer: “USA vil altid værdsætte uafhængighed og samarbejde over globalt herredømme, kontrol og dominans. USA vil ikke fortælle jer, hvordan I skal leve, arbejde eller bede.

Det eneste, vi ønsker, er, at I til gengæld respekterer vores suverænitet”, sagde Trump videre.

Dette fremstår som et forsøg på at retfærdiggøre gennemførelsen af Trumps valgløfte om ‘America First’, der nu er understøttet af en udtalt filosofi, som sandsynligvis er sød musik for diverse populistere rundt om i verden.

I fuld tråd med andre populistere har Trump siden valgkampagnen også været ivrig efter altid at benytte klare fjendebilleder. Kina blev benyttet som eksempel på uretfærdig handel, der påvirker den amerikanske arbejder. Kim Jong-un var et ofte benyttet fjendebillede, indtil Trump skiftede mening og iscenesatte sig selv som international konfliktløser, der effektivt kunne håndtere Nordkoreas leder, dog uden i realiteten at have opnået no-



FOTO: Don Scavino jr., Executive Office of the President of the United States

Donald Trump og Kim Jong-un ved topmødet i Singapore 12. juni 2018

gen garantier i forhold til Nordkoreas atomoprustning.

Nu har Iran overtaget rollen som hovedfjenden i Trumps taler. Ingen internationale allierede eller samarbejdspartnere kan følge med i Trumps skiftende fjendefortælling og da slet ikke FN og dets sikkerhedsråd.

Mens andre lande kan være bekymrede for visse handelshindringer, sælger Donald Trump selv et underskud på handelsbalancen som 'uretfærdigt', fx i USA's rustbælte, hvor flugten af virksomheder og arbejdspladser jo demonstrerer uretfærdigheden over for kernevælgerne.

Argumentet ignorerer underliggende økonomiske tendenser samt økonomisk teori, som anser bilaterale handelsunderskud som uundgåelige.

Trump's handelskrig

Trump startede en handelskrig i sommeren 2018 med at pålægge en ekstratold på 20 pct. for import til USA af stål og aluminium. Det påvirkede i første række Canada, Mexico, EU og Kina. Ved en række snu manøvrer slap EU i første runde for tolden på stål og aluminium, mens Mexico og Canada netop har underskrevet en trilateral handelsaftale, der har meget til fælles med den tidligere NAFTA.

Handelskrigen med Kina er gradvist eskaleret i løbet af sommeren 2018, og i skrivende stund har USA pålagt halvdelen af Kinas eksport med ekstratold (og faktisk truet hele eksporten).

Da Kina sælger langt mere til USA, end det køber, er Kinas modsvar til Trumps ekstratold mere beskedne, men til gengæld har man besværlig-

gjort fortoldningsprocessen og truer med en kinesisk forbrugerboykot. Det kan man, fordi der er total opbakning om handelspolitikken i Kina, hvori- mod den amerikanske kongres ikke er begejstret for handelskrigen.

Der findes et åbenbart kompromis, hvor Trump ligefrem kunne redde ansigt: Kina kunne overholde WTO-reglerne for kopivarer og statsstøtte, åbne markedet for amerikanske firmaer og begrænse tilraning af udenlandsk teknologi. Et sådant kompromis ville være positivt for verdenshandlen og ville nyde støtte blandt Kinas andre handelspartnere herunder EU.

En ting synes helt sikkert: USA kan ikke vinde handelskrigen og har mest at tabe, især hvis kineserne begynder at sælge ud af deres enorme beholdning af amerikanske statsobligationer, der i givet fald ville presse renten op på det amerikanske marked. Dog kan handelskrige forvolde megen økonomisk skade på relativt kort sigt, ikke mindst for forbrugerne i de involverede lande.

Trump-administrationen har undergravet WTO ved ikke at anerkende paneldommernes mandat og ved at blokere udnævnelser af nye dommere. Dog kan kun kongressen trække USA ud af WTO, som landet var med til at satte i verden.

Klima, menneskerettigheder....

Konsekvenserne af USA's udmeldelse af Paris-klimaaf-talen kan blive katastrofale på lang sigt. Implementeringen var i forvejen truet. Alle kræfter skal jo bruges for at holde temperaturstigningen på under to grader (for ikke at tale om de halvanden grader, der

var et løst løfte til de særligt udsatte lande). I øjeblikket er vi ifølge flere beregninger på vej mod plus tre grader med mange dystre konsekvenser til følge.

Obama havde også stor hjemlig modstand mod den oprindelige indgåelse af klimaaftalen og var derfor meget forsigtig. Men han forstod, at hans land skulle opretholde troværdigheden af den globale kamp mod klimaændringer. Trump er ligeglad.

Efter et medlemskab på tre år meldte George W. Bush USA ud af Human Rights Council (HRC) i 2006, da 6/12 sessioner omhandlede Palæstina og var Israel-fjendtlige. Efter sin tiltrædelse i 2008 meldte Barach Obama sig ind igen, og hans diplomati sørgede for at kun 1/14 sessioner omhandlede Israel.

Men præsident Trump meldte sig ud i juni i år. Det var nemt for hans FN-ambassadør at demonstrere hykleriet i HRC (der bl.a. omfatter Afghanistan, DR Congo, Cuba, Irak og Venezuela). Men Trumps bevæggrund var formentlig at statuere et eksempel på sin aversion mod FN i almindelighed.

USA og dets allierede mister nu indflydelse i dette meget kontroversielle organ, og Danmark får svært ved at rette op på forholdene, efter at det blev valgt ind i rådet i oktober 2018. På den positive side er rådet kendt for sine toårige menneskerettighedsrapporter (UPR), der omfatter alle FN's medlemslande.

USA er ved at vaske hænder over for sine menneskerettighedsforpligtelser. Det værste ved Trumps multilaterale strategi er ikke, at han blev grinet ud



Det værste ved Trumps multilaterale strategi er ikke, at han blev grinet ud af FN's Generalforsamling i september 2018, men snarere at autokrater rundt omkring i verden smiler op til begge ører.

af FN's Generalforsamling i september 2018, men snarere at autokrater rundt omkring i verden smiler op til begge ører: Putin (Rusland), Erdogan (Tyrkiet), Duterte (Philippinerne), Ortega (Nicaragua), Orban (Ungarn) samt andre, ikke mindst afrikanske og asiatiske ledere.

Trump er jo ved at fjerne USA som foregangsland for retsstaten og menneskerettigheder i international sammenhæng. Trump understøtter i nogen grad drejebogen for, hvordan man underminerer et demokrati (jvf. ledende artikel i *The Economist*, 26. juni 2018). Drejebogen starter med en 'stærk mand', der angriber eliten på de marginaliseredes vegne. Senere underminerer man den fri presse, retssystemets uafhængighed og andre dele af det liberale demokrati, der erklæres som folkefjender. En ting er, at strategien gradvist er begyndt at påvirke demokratiet i USA. Men endnu værre er det, at Trump tilsyneladende ingen problemer har med diktatorer og autokrater, der går til vejs ende med strategien.

Herudover virker Trump ikke specielt interesseret i vanskelige multilaterale regionale fredsforhandlinger, der ikke direkte har været en del af hans hjemlige valgkampagne, fx konflikter i Afrika. 'USA er ikke verdens politimand', sagde han under valgkampen. De komplicerede konflikter i Afghanistan og Mellemøsten håndteres ikke

multilateralt, men som en serie bilaterale forhold, helst med Trumps person som centrum.

... og alt det andet

Det fører for langt at nævne alle de andre konventioner og værdisystemer, som Trump ikke længere respekterer eller har sat spørgsmålstegn ved, men lad os i det mindste nævne:

- Nedsækering af al støtte til FN inden for abort og prævention.
- Drastisk nedsækering af UNHCR.
- Fjernelse af USA's støtte til UNWRA (*Relief and Works Agency for Palestine*) – til skade for palæstinenserne og en fremtidig kriseløsning.
- USA's 'Muslim Ban', som strider mod flygtningekonventionen.
- Udtalelser om 'bad hombres' fra Mexico – i realiteten en kriminalisering af indvandrere.
- Separation af børn fra forældre, der tilbageholdes som ulovlige immigranter i modstrid med flygtningekonventionen.
- USA vil ikke deltage i den fremtidige Global Compact on Immigration.
- Tortur er ikke længere tabu i USA's efterretningstjenester, selv om landet ratificerede torturkonventionen i 1994 og strammede overholdelsen under Obama.
- Højtænkning om mulig amerikansk udmeldelse af FN – stadig kun på trusselsplanet.

Europas reaktion

Multilateralismen i efterkrigstiden var i stor udstrækning komplementær i forhold til mange af Europas værdier,

Trumps negative attitude over for EU og NATO har måske en umiddelbar samlende effekt for Europa, ikke blot på forsvarsområdet, men også med hensyn til at redde stumperne i andre sammenhænge.

politikker og tiltag. EU har i stigende grad lagt vægt på intern koordinering i forbindelse med vigtige FN-beslutninger. Det var for nylig særlig tydeligt for offentligheden i forbindelse med Ukraine-resolutionen efter Ruslands annektering af Krim i 2014 og før indgåelsen af klimaaftalen i 2015.

EU har også kæmpet hårdt i FN for EU's nye identitet efter Lissabon-traktaten, der giver EU ret til at tale på medlemslandenes vegne i visse sammenhænge. Det krævede en del diplomati at overbevise alle FN-medlemslande om Lissabon-traktatens retslige status.

Trumps negative attitude over for EU og NATO har måske en umiddelbar samlende effekt for Europa, ikke blot på forsvarsområdet, men også med hensyn til at redde stumperne i andre sammenhænge. Præsident Macron og andre prøver at styrke det internationale klimasamarbejde, om nødvendigt uden om USA, hvilket ikke bliver en nem opgave. Frederica Mogherini har åbenlyst på EU's vegne forsøgt at oprette en betalingskanal, der kan omgå de amerikanske sanktioner (ekstraterritorialitet-princippet) efter, at USA har trukket sig ud af Iran-atomaftalen.

Nogle kommentatorer har kaldt dette modigt. Dog er det største mod nok snarere at finde blandt de europæiske firmaer, der tør løbe risikoen for

at blive pålagt amerikanske straffeforanstaltninger. De fleste store danske og mange europæiske virksomheder har allerede trukket sig ud af Iran.

Samtidigt gør Trump det sværere for EU at håndtere rebelske lande og partier i Europa, fx Polen, Ungarn og Italien. Det fundamentale problem er, at der allerede inden Trump var mange 'trumpianske' tendenser i Europa, ikke mindst i de traditionelt stærkt højreorienterede partier. Og deres indflydelse spredte sig til andre partier, hvilket vi kender noget til i Danmark i forhold til Dansk Folkeparti.

De europæiske demokratier har endnu ikke fundet et effektivt modtræk til højredrejningen og populismen, der nu har en politisk 'sugar daddy' eller lokker i Donald Trump.

Som sagt har menneskerettighedernes universalitet i nogle lande altid været betragtet som et vestligt politisk kneb. Men selv blandt EU-landene er der nu ikke længere solidaritet om at opretholde centrale menneskerettigheder fx fri presse og den dømmende magts uafhængighed, hvilket svækker EU's omdømme i FN-sammenhæng.

America First eller America Last?

Ligesom i den forvirrede 'suverænitetssdebat' i Danmark og i Brexit-debatten er der meget, der tyder på, at Trump i virkeligheden er ved at miste dele af USA's suverænitet og der-

med styrer USA mod en 'America Last'-politik.

Ud over at miste indflydelse i internationale organer bliver det for alvor tydeligt, når konsekvenserne af Trumps politik bliver følelige for hans tilhængere. Handelskrige vil i hvert fald ikke forbedre beskæftigelse og indtjening blandt hans kernevælgere. Den klare økonomiske ulighed og Trumps politik over for kvinder, LGBTIQ+ og immigranter samt øget racisme vil heller ikke hjælpe ham i en stigende betændt politisk situation i USA.

Trump's bastante budskaber vil næppe have den samme effekt efter svækelsen ved midtvejsvalget her i 2018 eller som følge af et evt. republikansk oprør mod hans politik på visse områder, fx handel. Og hvad sker der, når Trump forlader politik? Fremtidige populistere har formodentligt allerede lært, hvor effektiv Trumps taktik er – i hvert fald på kort sigt.

Illusioner som 'America First' er simpelthen mere effektive i valgsammenhænge end komplicerede årsagsammenhænge bag multilateralismen, herunder handel og FN's Verdensmål.

Det er klart, at Trump er udsat for nationale 'checks and balances', som er en juridisk historie for sig selv. Men spørgsmålet lige nu er, hvor meget ravage Trump kan lave på det multilaterale område, inden grænserne

nås. Og grænsen er ikke nået endnu, hvis vi ser på Trumps elskede valgløfter eller udtalelser (FN-medlemskab og finansiering, WTO, handelskrig med Kina, NATO, for-



Illusioner som 'America First' er simpelthen mere effektive i valgsammenhænge end komplicerede årsagsammenhænge bag multilateralismen, herunder handel og FN's Verdensmål.



Vi overlever uden tvivl Trump, men for at udbedre den skade, der er forvoldt, er vi nødt til at forberede den 'multilaterale genopbygning' allerede nu, præcist som man gjorde med FN under kaosset i Anden Verdenskrig.

holdet til EU og dets medlemslande bare for at nævne nogle få).

Overlever multilateralismen?

Vi må huske, at ikke mindst amerikanske demokratiske værdier lå bag Folkeforbundet, som blev skabt efter Første Verdenskrig, men som brød sammen på grund af realpolitik i trediverne, hvor forbundet ikke kunne stille noget op over for aksemagterne Italien, Tyskland og Japan.

FN blev med vilje opbygget med institutionelle 'checks og balances' i sikkerhedsrådet, så dette ikke kunne ske igen. Men realpolitik kom tilbage under den kolde krig, som svækkede multilateralismen betydeligt. Desuden har FN og dets sikkerhedsråd kraftigt brug for reformer, da magtforholdene har ændret sig, siden FN blev undfanget midt under Anden Verdenskrig af USA og de andre sejrende magter.

Trumps angreb på multilateralismen er måske et af de værste, vi har set, fordi han stort set kun giver nationale beslutninger legitimitet. I modsat retning peger videnskaben på, at fælles løsninger skal til for at rede kloden. Og menneskeheden har ryggen mod muren med hensyn til klima, energi og andre ressourcer, forurening, globale demografiske og socioøkonomiske udfordringer osv. Så vi overlever næppe uden en form for multilateralisme.

Desværre må vi umiddelbart slå koldt vand i blodet, da det er hurtigere og nemmere at rive ned end at bygge op, især internationale institutioner og konventioner.

Vi overlever uden tvivl Trump, men for at udbedre den skade, der er forvoldt, er vi nødt til at forberede den 'multilaterale genopbygning' allerede nu, præcist som man gjorde med FN under kaosset i Anden Verdenskrig. Hvem kan gøre dette, og hvem har i øjeblikket den største interesse i det langsigtede multilaterale perspektiv?

Hvis vi låner den lidt frække stil fra Bill Clintons kendte valglogan, kunne man svare: "It's the European Union, stupid". USA har efterladt et historisk vakuum, som EU burde udnytte. Faktisk er mange EU-ledere allerede på det rette spor. Her er et par eksempler:

- "Vi er her i FN for at sige, at den multilaterale tilgang ikke er død – det er faktisk den eneste chance vi har for at for forme planetens fremtid på en måde, der er acceptabel for alle de involverede parter" (Jean-Claude Juncker på pressekonference i New York, 23. september 2018).
- "På et tidspunkt, hvor vores kollektive [internationale] system slår revner, må jeg sige, at vi faktisk aldrig har haft mere brug for det". "Nationalisme leder altid til nederlag". (Emmanuel Macron, FN-generalforsamling 25. september 2018).
- "Det [Trumps indlæg] handlede om, at Amerikas interesser går forud for alt andet, og så længe man ikke krydser deres spor først, så må man

gøre, hvad man vil. Som verdens rigeste land og som den frie verdens leder mener jeg, at man har et ansvar for at se ud over egne grænser. Men der oplevede jeg et fravær af ledelse” (Lars Løkke Rasmussen til Ritzau, efter Trumps tale ved FN-generalforsamlingen 25. september 2018, citeret i *Politiken* 26. september 2018).

Men ud over de bevingede ord kræves der ekstraordinær intern enighed, mod og handlingsvilje, før EU for alvor kan sætte sig i spidsen for en

effektiv reformproces i FN og en genstyrkelse af de multilaterale organer, der selvom de aldrig bliver perfekte, dog stadig er det bedste svar på at redde verden og kloden fra utallige trusler og udfordringer, der på ingen måde kan udlægges som ‘fake news’.

EU er ligeledes bedst placeret til at forsvare de næsten 70-årige universelle menneskerettigheder, som vi også har stærkt brug for i Europa.

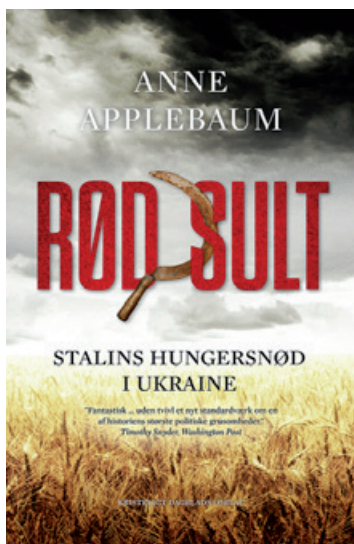
○○○

Anmeldelse: Stalins krig mod Ukraine

Af Jan Jakob Floryan

Læst parallelt giver Anne Appelbaum og Bent Jensens bøger et særdeles dækkende billede af udviklingen og situationen i den tidlige fase af sovjetstyret, og Hergé bidrager på sin egen uakademiske, men indsigtsfulde måde også til at forstå styret.

Anne Appelbaum: **Rød sult. Stalins hungersnød i Ukraine**, *Kristeligt Dagblads Forlag, 2018.*



Ruslands undergang, Revolutioner og sammenbrud, *Gyldendals Forlag, 2017.*

Hergé: **Tintin i Sovjetunionen**, 5. kolorerede udg., *Forlaget Cobolt, 2017. Faraos Cigarer.*

Anne Appelbaum hører til de førende både populære og videnskabelige forfattere inden for litteraturen om



Jan Jakob Floryan er cand.scient.pol. & art.

Sovjetunionen og den sovjetsocialistiske totalitarisme. Hun er kommentator for *The Washington Post*, professor ved London School of Economics og modtager af Pulitzer Prisen. Hun er amerikaner, men bor i dag i Warszawa, hvor hun er gift med den polske politiker Radosław Sikorski. Hun har en dyb viden om sovjetregimet og formidler den på forbilledligt vis, senest i bogen om sultedøden i Ukraine, hvis engelske undertitel måske er mere dækkende end den danske: *Stalin's War on Ukraine*.

Det var nemlig krig, den sovjetiske diktator førte mod den ukrainske sovjetrepublikks bønder. Det skete i flere tempi og med tiltagende brutalitet og nådesløshed. Våbenet var kun i mindre grad geværer og henrettelser. Døden i millionvis overlod Stalin til sulten. Det oprindelige, ideologisk korrekte dække var kampen for kollektiviseringen. Ukraines frugtbare jorder og navnlig sortjordsområdet var Ruslands og verdens brødkurv. Ukraine var i Det Russiske Imperiums tid en af de vigtigste kornproducenter på linje med Argentina og USA. Det gjorde flertallet af ukrainske bønder velhavende.

Livegenskabet

Mens Appelbaum fokuserer på sultedødens politiske årsager og dens morderiske konsekvenser, leverer Bent Jensen viden og indsigt i de russiske bønders historie fra livegenskabets ophævelse og til indførelsen af det nye, socialistiske livegenskab i 1930'erne. Af Mikhail Gorbatsjov betegnet som 'det andet livegenskab'.

I zartiden var de russiske bønder både fæstebønder og underlagt hoveri, men i 1861 introducerede zar Aleksander den II en forsigtig landboreform. Bønderne blev juridiske personer og fik mulighed for at købe deres lodder af herremændene. Der kom et vist skred i bøndernes erhvervelse af jord, da godsejerne begyndte at sælge ud i anden halvdel af det 19. århundrede.

Deres liv blev dog stadig i hovedsagen bestemt af landsbyens mir, der betegner en rådsforsamling (ordet betyder også verden og fred). Miren traf afgørelse om fordelingen af jordene mellem landsbyens familier, og der fandt justeringer sted, alt efter hvor mange munde, der nu var at mætte i den pågældende husstand. Det gjorde, skriver Bent Jensen, at bønderne ikke kunne opfatte de anviste lodder som deres og ingen interesse havde i forbedringer, for det kunne jo nemt ske, at de skulle afgive dem ved næste regulering.

Miren var imidlertid landsbylivets omdrejningspunkt og vigtigste instans, idet den også stod for alt det ubehagelige for bønderne: skat og rekruttering af soldater. Hvad bolsjevikernes konsekvente ødelæggelse af miren som et selvstyreorgan i praksis betød for de ukrainske bønder, står klart og tydeligt frem i Appelbaums bog: deres faste holdepunkt forsvandt og blev erstattet af kollektivbrug og deres indsatte bestyrere.

Efter revolutionen i februar 1917 stillede den provisoriske regering mod en landboreform, men den skulle gennemføres på ordentlig vis med erstat-

ning til jordejerne finansieret af statslige lån til bønderne. Bolsjevikkerne, mensjevikkerne, anarkisterne og andre revolutionære havde imidlertid en anden idé. Et af deres vigtigste virkemidler til at undergrave regeringen og krigsindsatsen var det simple opråb til soldaterne dvs. bønderne om at forlade hæren, tage hjem til landsbyerne og tage jorden i besiddelse; og skulle herremændene omkomme i den forbindelse, gjorde det intet, for de var klassefjender. Det bolsjevikiske kup i november 1917 banede vejen for den 'reform'.

Der fulgte nogle vilde år med selv-tægt og kaos. Bent Jensen citerer flere russiske forfattere og samtidige samfundsforskere, der giver en alt andet end flatterende beskrivelse af de russiske bønder som voldelige, brutale, hævngherrige, aggressive og i øvrigt analfabeter. Hvordan de kunne myrde herremændene og deres sønner samt voldtage de adelige kvinder til døde for derefter at gå i kirke og gøre afbigt for deres ugerner?

Kollektivisering og sultedød

I det gamle Rusland blev bønderne holdt i ave med knut, den nihalede, og i hæren med kadaverdisciplin. Det hindrede ikke adskillige bondeoprør i at bryde ud, og her var det kosakkerne og feltartilleriet, der rykkede ud. Det var disse bøndernes laveste instinkter, bolsjevikkernes appellerede til og lod udfolde sig uhæmmet, skriver Appelbaum. Det var imidlertid kun et blodigt skalkeskjul. Alt som bønderne troede, at nu havde de endelig fået fat i godsejernes jord, satte bolsjevikkerne

ind med den næste velovervejede fase: kollektiviseringen.

Hvordan den gik for sig, beskrives detaljeret og hårrejsende præcist af Appelbaum. Læsningen af hendes og Bent Jensens bøger parallelt giver et særdeles dækkende billede af udviklingen og situationen i den tidlige fase af sovjetstyret. Her ønsker jeg også at nævne Hergé. Den belgiske tegneserieforfatter lancerede i 1929 sit første album om den utroligt snarrådige og nysgerrige journalist Tintin og hans følgesvend terrieren Terry. I albummet om Tintin i Sovjetunionen formår tegneren Hergé, der ikke havde nogen baggrund i historie eller politologi, at fremhæve og illustrere med en tegneseries simple, men stærke virkemidler alt det, som en stor del af de vestlige intellektuelle ikke kunne eller ville se: terroren.

Det her bragte billede er en eminent illustration af Appelbaums skildring af de ungenkommunistiske brigaders og Den Røde Hærs nådesløse jagt på det sidste korn og den sidste krumme blandt de ukrainske bønder, som derefter blev overladt til sulten. Det skal tilføjes, at samme skæbne overgik andre frugtbare og kornproducerende områder som kosakkernes Kuban, Krim, Nedre Volga og Kazakhstan.

Appelbaum angiver antallet af ofre ved hungersnøden 1932-33 i Ukraine til 3,9 mio., heraf 400.000 i byerne. I *Schwarzbuch des Kommunismus* (red. Stéphan Courtois) sættes tallet til fire mio., mens Robert Conquest i standardværket *The Great Terror* skønner tallet af sultedødens ofre for Sovjetunionen som helhed til cir-



ILL.: Forlaget Cobolt 2018; anmeldereksemplar Faraos Cigarer

ka 20 mio. Folketællingerne for 1937 og 1939 blev holdt hemmelige til op i perestrojka-tiden.

Fascinerende er Appelbaums fremstilling af de politiske forberedelser til sultedøden, der blev lanceret i to tempi. En generalprøve blev afholdt i 1929, hvor kollektiverne i Ukraine blev pålagt urealistiske krav om kornleverancer, hvorefter udsendte brigader beslaglagde al korn, de kunne finde. Andre fødemidler og koen, grisen og hønsene fik bønderne dog lov til at beholde.

Men den 14. og 15. december 1932 blev afgørende beslutninger truffet i Kreml under forsæde af Stalin. Forklaringen var, at den ukrainisering af sovjetrepublikken, man havde tilladt, havde vist sig at fostre nationalistiske og antisovjetiske bevægelser. Derfor skulle der slås til i Ukraine, som Stalin i øvrigt var fjendtligt indstillet overfor på grund af ukrainernes forsøg på

at opnå selvstændighed efter imperiets opløsning og deres alliance med Polen.

Som Stalins særlige og befuldmægtige udsending kom politbureauemedlemmet Lazar Kaganovitj til landet. Hans opgave bestod i dels at sørge for de strengeste ordres inappellable gennemførelse, dels luge ud i det ukrainske kommunistparti, som Stalin anså for ikke at være tilstrækkeligt pålideligt. Kaganovitj og sikkerhedstjenestens OGPU's chef i Ukraine, Vsevolod Balytskij, gik herefter i gang med udrensninger samt forberedelse af sultedøden, på ukrainsk *Holodomor* (*Holod* – sult; *mor* – død).

Der kan undre, at Appelbaum, der er af jødisk herkomst, ikke her så meget som nævner et andet veltillrettelagt folkemord: *Endlösung* af det jødiske spørgsmål i Europa. Også her skred processen frem med en række forløbere, der omfattede arrestationer og

tilintetgørelse af jøder i de besatte områder, men uden at være sat i system og forvandlet til en industriel proces.

Som med *Holodomor*, hvor de afgørende beslutninger kan føres tilbage til december 1932, kan *Endlösungs* genese spores til den skelsættende Wannsee-konference den 20. januar 1942. Konferencen var en følge af rigsmarskal Görings ordre til Reinhard Heydrich om at tilrettelægge og iværksætte tilintetgørelsesprogrammet. Hans vigtigste assistent var Adolf Eichmann.

Det gik de sovjetsocialistiske og nationalsocialistiske forbrydere meget forskelligt. Vsevold Balytskij blev anholdt i 1947 og skudt som led i en af Stalins udrensninger. Kaganovitj gik fri og døde i 1991 kort tid før Sovjetunionens sammenbrud. Blandt tyskerne begik Göring selvmord, Heydrich blev dræbt af tjekkoslovakiske modstandsfolk, mens Eichmann blev bortført af israelske Mossad og dømt til døden. Således er han den eneste, der kan siges at have fået en berettiget straf.

Det er et af de mest spændende elementer i Appelbaums bog at følge med i den bureaukratiske proces, der skridt for skridt og under overholdelse af sine egne formalistiske regler bevægede sig i retning af folkemordet på de ukrainske bønder.

Løgner og propagandaen

En anden tråd i beretningen om *Holodomor* er beskrivelsen af propagandaen og løgneren, der omgærdede den. Censuren sørgede for, at intet trængte ud og eliminerede selv de vægste hen-

tydninger. Samtidig blev den evidente mangel på korn forklaret med en intensivning af den kontrarevolutionære klassekamp fra kulakkernes side. Det blev heller ikke nævnt, at selv i perioden med den mest udtalte mangel på korn, opretholdt Sovjetunionen en vis eksport for at tjene den hårdt tiltrængte fremmedvaluta.

Under sultedøden blev de ukrainske landdistrikter, dvs. hovedparten af landet, afskåret fra omverdenen. Det var ikke muligt at komme ind eller ud. Jernbanestationerne var bevogtet, så de sultende ikke kunne stige ombord på tog, vejene ud af republikken var spærret, og det var indkørslerne til byerne også, for her var der mad til arbejderne. Men bevares, indbyggerne i den bayerske landsby Dachau vidste heller ikke, hvad der foregik nogle kilometer derfra i koncentrationslejren af samme navn.

Appelbaums fremstilling er bygget op på dels de historiske analyser, dels et utal af skriftlige og mundtlige øjenvidneberetninger eller overleverede fortællinger i familierne. Her ligner den meget Oxford-professoren Orlando Figes' storværk *Hviskerne* om tavshedens kultur i Sovjetunionen.

På det felt adskiller Bent Jensens bog sig markant fra de to nævnte værker. Her er der tale om et gedigent, traditionelt historisk værk, hvor citater kun stammer fra fremtrædende personer inden for politik eller samfundsvidenskab. Det får én til at overveje, hvilken tilgang mon er den bedste?

Hvis man skal kritisere de mange ofte meget korte citater, som Appel-

baum (og Figes) indfører i teksten, vil det være, at de afbryder den længere og sammenhængende præsentation, og man skal så at sige hoppe fra citat til citat for at fastholde den overordnede tanke. Omvendt virker Bent Jensens tekst lidt klinisk og uden det medlevende engagement, som citaterne bidrager med.

Disse stilistiske forskelle er dog underordnede, idet begge værker varmt må anbefales som markante nedslag i udforskningen af det sovjetsocialistiske regime. Og glem ikke Hergé, der på sin egen uakademiske, men indsigtsfulde måde også bidrager til forståelse af styret.

Til sidst en tilskyndelse til, hvis man skulle komme til Kiev, at opsøge *Holodomor*-museet. Frem til Sovjetunionens sammenbrud var enhver tale om folkemordet forbudt, om end systemet begyndte at sprække i de sidste par år under Gorbatsjov. I det uafhængige Ukraine har *Holodomor* fået en fortjent plads som den største tragedie i det ukrainske folks historie og er blevet sidestillet med det armenske folkemord og med *Holocaust*.

○○○

Anmeldelse: Europas krise

Af Uffe Østergård

Næsten samtidig med udgaven på engelsk er den bulgarske sociolog og filosof Ivan Krastev (f. 1965) nøgterne diagnose af EU's kvaler udkommet på dansk på Informations Forlag. Det er godt set af både avis og forlag. Bogen er skrevet før Macrons sejr ved præsidentvalget i Frankrig i foråret 2017 og er dybt pessimistisk på EU's vegne.

Ivan Krastev: **Efter Europa**, Informations forlag 2017.

Krastevs pessimisme skyldes at han ser på EU fra et østeuropæisk perspektiv. Modsat vesteuropæerne har østeuropæerne nemlig oplevet sammenbruddet for et tilsyneladende solidt politisk system. Ifølge Ivan Krastev, der af sit danske forlag præsenteres som vor tids Alexis de Tocqueville (1805-59), har europæere i Øst og Vest helt forskellige erfaringer.

På den ene side har befolkningerne i Øst oplevet tilsyneladende stærke regimer gå i opløsning indefra, på den

anden side så man i Vest med glæde kommunismens undergang som et bevis på demokratiets og den liberale markedsøkonomis styrke.

Vesteuropæerne forstod aldrig, at kommunismens kollaps ikke kun var en befrielse fra undertrykkelse, men en omvæltning af samfundets orden, der indebar total omkalfatring af karriere- og pensionsforventninger for den del af



Uffe Østergård er historiker og debattør med speciale i europæisk identitetshistorie. Han er Jean Monnet professor i europæisk civilisation og integration ved Aarhus Universitet og professor i europæisk og dansk historie ved Copenhagen Business School.

befolkningen, der var over fyrre. Frigørelsen fra kommunismen indebar nok en befrielse, men var også en traumatisk oplevelse af en verdens undergang. Det forklarer ifølge Krastev mange af forskellene på, hvordan verden opfattes i Warszawa, Budapest, Bukarest og Sofia på den ene side og i Paris, Berlin og København på den anden.

Samtidig er de hidtil privilegerede i Vest bange for at miste fordele til arbejdsivrige østeuropæere – samt kriminelle, der som altid har været de første til at udnytte de åbne grænser. I Danmark har problemerne med arbejdskraftens frie bevægelighed ført til en forståelse mellem Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne.

Populister, nationalkonservative og mange socialdemokrater taler til flertallets behov for beskyttelse mod indvandrere og flygtninge og gør EU til modstanderen, som vi har set i valg efter valg, senest i det traditionelt EU-begejstrede Italien. Det europæiske projekt bygger på beskyttelse af mindretal, men den dominerende politiske bevægelse i Europa er nu blevet beskyttelsen af flertallet mod mindretallene.

Øget nationalisme

Krastev er ikke en konservativ tænkner, som vil forsvare sit land mod EU, eller en venstreorienteret modstander af EU som kapitalens projekt. Han er principielt tilhænger af Europa, men hans analyse er, at den politiske, sociale og økonomiske udvikling er ved at ødelægge EU.

Krastev nævner mærkeligt nok ikke kultur og identitet i opregningen af

krisefaktorerne i sin korte bog. Men det ville bekræfte hans analyse.

Der er mange paradokser i europæisk samarbejde, men et af de største er, at nationalstaterne reelt er blevet styrkede samtidig med, at vælgerne frygter, at deres nationale suverænitet er ved at forsvinde. Denne fejlagtige tro bliver ikke rigtigere af, at mange politikere tror det samme.

Det europæiske samarbejde har til overraskelse for både modstandere og tilhængere styrket nationalstaterne og nationalismen, uden at det indtil videre har ført til en bedre forståelse mellem befolkningerne. Gamle nationale stereotyper om 'tyskerne' er mere populære end nogen sinde i Grækenland, Italien og Spanien samt i Storbritannien, hvor stereotyperne nu har været der hele tiden, i hvert fald i de populistiske boulevardblade.

Men heller ikke tyskerne, finnerne eller nederlænderne holder sig tilbage med generaliserende udtalelser om 'dovne og ansvarsløse sydeuropæere', selv om deres arbejdstid er væsentligt længere og ferierne kortere end i Nordeuropa. Den folkelige forståelse for det europæiske samarbejde er ikke vokset i takt med dets succes. Tværtimod er deltagelsen i valgene til Europa-Parlamentet faldet støt siden indførelsen af det direkte valg i 1979 og omvendt proportionalt med dets indflydelse og seriositet.

Det skyldes ifølge Krastev, at vælgerne føler sig snydt af den teknokratiske og elitære samarbejds måde, som forbindes med samarbejdets grå eminence Jean Monnet (1888-1979). Både når metoden virker og når den ikke gør.

Forsøget på at rette op på det med en egentlig forfatning for EU led ynkeligt skibbrud i 2005. Og magtkoncentrationen i euro-gruppen og det Europæiske Råd af statsledere gør det ikke bedre. Heller ikke de nationale parlamenter har følt sig tiltalt af forslagene om at blive mere involveret i udarbejdelsen af den detaljerede lovgivning i de titusindvis af sider i det såkaldte 'acquis communautaire', som regulerer det fælles marked.

Især er nationalismen vokset efter den store udvidelse i 2004. Det skyldtes i første omgang finanskrisen, men er også udtryk for forskellen mellem Øst og Vest. Herunder at kommunismens ødelæggende virkninger på mentalitet og politisk kultur var langt større, end vi gjorde os klart i udvidelsens eufori, som Ivan Krastev fremhæver i sin skarpsindige analyse.

Første Verdenskrig fortsætter

Historisk kan den geopolitiske situation formuleres som, at Anden Verdenskrig nok er forbi, men at den Første Verdenskrig, som den anden var fortsættelsen af, ikke er slut.

Det gælder i Mellemøsten med borgerkrigene i Irak, Syrien og Tyrkiets anti-kurdiske politik. Men gælder også Ukraine og Sydøsteuropa. Det ved man bare ikke i Bruxelles. EU synes aldeles uforberedt på at skulle forholde sig til en verden, hvor geopolitik er kommet tilbage, og staterne igen er optaget af grænser og territorium som før EU.

Styrkelse af national stolthed er blevet et større politisk succeskriterium end økonomisk fremgang på Vestbal-

kan og i Østeuropa. EU har uden rigtigt at ville det overtaget ansvaret for Balkan med løfte om medlemskab og et par protektorater i Bosnien og Kosovo, der ikke fungerer. Indtil videre med det resultat, at EU's manglende evne og vilje til at tænke og agere som geopolitisk spiller er afsløret.

Det samarbejde, Romtraktaten lagde grunden til i 1950'erne, er i større vanskeligheder end nogen sinde, men det blev stort set ikke nævnt i festtalerne i 60-året for Romtraktaten i sommeren 2017. Hykleri har EF og EU altid været god til og har kunnet slippe afsted med, indtil strømmene af flygtninge og immigranter afslørede, at Unionen ikke kan beskytte sine grænser.

Det er svært at forstå, at det kun er 13 år siden, at den britiske politiske iagttager Mark Leonard (f. 1974) udsendte en bog med den optimistiske titel, *Why Europe will run the 21st Century*, hvor han forudsagde, at det civiliserede EU ville dominere den globale verden på bekostning af primitive magter som USA og Kina. Men det er det, og han takkes i Krastevs forord som nær diskussionspartner.

Perhapsburg

Man bliver klogere på dagens EU, der halter fra krise til krise og holder vejret mellem valg efter valg, ved at læse denne i omfang lille bog. Og så får man oven i købet en betinget optimistisk analyse af Europas fremtid under den raffinerede overskrift 'Perhapsburg'.

Med denne lidt indforståede betegnelse henviser Krastev til læren af det

multinationale Habsburgske imperium i Centraleuropa. Det vigtige er ikke at forstå, hvorfor det blev opløst efter nederlaget i Første Verdenskrig november 1918, men hvorfor det overlevede kriserne i 1804, 1848 eller 1867. At Østrig-Ungarn overlevede nederlaget til Preussen i 1866 svarer til, at den flersprogede dansk-tyske helstat havde overlevet nederlaget i 1864. Det havde ikke været godt for det etnisk homogene demokrati, vi opfatter som dansk, men havde været bedre for en civiliseret og flersproget retsstat.

En sådan fremtid for EU sætter Krastev sin lid til ved at berette om de tre personer, der reddede demokratiet i Spanien fra et militærkup 23. februar 1981, tre år efter vedtagelsen af en demokratisk forfatning.

De tre demokratiets helte var den tidligere frankistiske politiker Adolfo Suárez (1932-2014), kommunisten

Santiago Carillo (1915-2012) og general Gutiérrez Mellado (1912-95), der havde kæmpet i borgerkrigen på Francos side 1936-39 og gjort karriere under hans styre.

De tre bød kupmagerne fra guardia civil trods, da de trængte ind i parlamentet. De tre meget forskellige medlemmer af parlamentet nægtede at lægge sig på gulvet ligesom de andre medlemmer, selv om kupmagerne skød på dem. Deres fysiske mod, der blev sendt på tv, dømte kuppet til at mislykkes og reddede det unge spanske demokrati.

Det er sådanne modige og samtidig kompromisberedte skikkelser med civilcourage, Krastev håber kan redde EU fra den nationalistiske populisme.

Men optimist er han ikke.

○ ○ ○

Anmeldelse: Sikkerheden i Østersøen

Af **Per Carlsen**

Ann-Sofie Dahl står bag en meget nyttig og savnet bog om udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen. Hun har samlet et kollektiv af forfattere, der kigger på udviklingen fra deres lande eller organisationer. Desværre mangler der et russisk indlæg.

Ann-Sofie Dahl (red.): **Strategic Challenges in the Baltic Sea Region**, Georgetown University Press 2018.

I et kort forord skriver tidligere NATO-generalsekretær Anders Fogh Rasmussen, at det er fuldstændig naturligt, at Rusland har interesser i regionen. De skal bare følge de internationale regler, og det har de ikke gjort siden annekteringen af Krim og krigen i Østukraine. På samme måde har Rusland udvist en aggressiv adfærd i Østersøregionen og deployeret iskanter-missiler i Kaliningrad.

Fogh Rasmussen mener, at vi må tilbage til normalisering med Rusland, men det kommer vi ikke via splittelse og svaghed. Han synes, NATO har været langsom i sit svar, men mener, at

organisationen er ved at have afskrækkelser på plads; og så er der spørgsmålet om den politiske beredvillighed til at bruge artikel 5. Han kalder bogen et oplæg til debat, men bogen er i virkeligheden mere en lærebog end en debatbog.

Ann-Sofie Dahl introducerer sin bog ved at påvise de fundamentale ændringer, der er sket siden den russiske aggression i 2014, og som satte Østersøen tilbage på NATOs strategiske dags-



Per Carlsen er fhv. ambassadør, nu seniorrådgiver i Det Udenrigspolitiske Selskab.

orden på et tidspunkt, hvor alliancen havde rigeligt med andre problemer så som ISIS, flygtningekrise, Syrien og Nordafrika.

Bekymringerne blev kun styrket af udsigten til en potentiel tilnærmelse mellem USA og Rusland, især hvis den blev knyttet til en ny amerikansk holdning til NATOs sikkerhedsgaranti. Hertil kommer den russiske brug af 'hybrid krigsførelse' med cyberteknologi, der gør det svært for allierede at vide hvornår, der er tale om angreb, som kræver et artikel 5-svar. I tillæg til den kendsgerning at Sverige og Finland kun er NATO-partnere og ikke fulde medlemmer.

Professor Robert J. Lieber fra Georgetown Universitetet argumenterer for, at USA stadig er den afgørende magt i regionen og mener, det er for tidligt at afskrive NATO. Præsident Trumps politik ses mere som en mulig fortsættelse af amerikansk engagement end forgængerens trækken sig herfra. Men Lieber er ikke overbeviseende, og man kan spørge sig, om han har overbevist sig selv.

Vestens reaktion

Gudrun Persson fra Stockholms Universitet gennemgår i et glimrende kapitel udviklingen i Ruslands politik og Vestens langsomme reaktion. Hun mener, at Vesten blev overrasket over Ruslands evne til at kombinere militære og ikke militære midler og specielt over den officielle retorik om brug af kernevåben og det forøgede antal øvelser med brug af både strategiske og taktiske a-våben.

Informationskampen fremhæves og Ruslands historiesyn med læng-

sel efter Jalta-aftalen, der deler Verden i indflydelsessfærer og ikke giver megen uafhængighed for små stater. Hun gennemgår den russiske nationale sikkerhedsstrategi, brugen af 'soft power', kontrolleret kaos og farvede revolutioner.

Putins omtale af behovet for at korrigere 'fejl i historien' har naturligt nok ført til forøgede bekymringer i de baltiske lande, der kun forstærkes af Ruslands erklærede ret til at tage sig af russeres interesser i udlandet. Hun konkluderer, at Vesten hellere må anerkende den nuværende udfordring og udarbejde en langsigtet respons.

I det efterfølgende kapitel leverer NATOs vicegeneralsekretær Jamie Shea sit svar på den udfordring ved i et kompakt og præcist kapitel at gennemgå, hvordan den vestlige alliance har reageret. Ved NATO-topmødet i Wales blev en Readiness Action Plan vedtaget, der blev implementeret frem til topmødet i Warszawa i 2016 med oprettelsen af en NATO Response Force på 40.000 mand til støtte for den lille Very High Readiness Joint Task Force, der allerede er stationeret i de tre baltiske lande og Polen.

Han gentager, at NATO overholder de indgåede aftaler med Rusland fra 1997 om ikke at stationere substantielle styrker, massiv infrastruktur eller kernevåben på trods af Ruslands konflikt med de internationale retsregler. Han nævner ærligt, at der stadig er arbejde at gøre vedrørende air defence, air space control og sea access til de baltiske lande, når man sammenligner med de 440.000 soldater, der er placeret i Ruslands vestlige militærdistrikt, og de

store militæreøvelser som Zapad i Belarus i 2017.

Han nævner også, at NATO har taget cyber defence alvorligt. Og samtidig med kampen mod hybridkrig søger man at fremme crisis management, medens man også må søge større militær transparens, confidence building og dermed stabilitet i regionen.

Professor Christopher Coker fra London School of Economics følger op med et kapitel om Vesten og Rusland i en lidt bredere kontekst. Han gengiver kendte synspunkter, som at vi skulle have vidst, hvad der ville ske længe før Krim-annektionen. Han beklager Vestens nedskæringer på forsvarsbevillingerne og siger, at NATO ikke kan forsvare Letland, hvis Rusland skulle vælge at angribe det. Han berører også problemerne med hybrid krigsførelse og artikel 5 og er ikke synderlig optimistisk.

Baltikum

Tidligere direktør ved det estiske udenrigspolitiske institut, Andres Kasekamp, skriver et meget sympatisk kapitel om de tre baltiske lande og om, hvorfor de ikke er de næste på præsident Putins aggressionsliste. Han hævder, at de baltiske lande i modsætning til Ukraine er velregerede lande med større gennemsigtighed og lavere korruption.

Ligeledes mener han – med rette – at Ukraine som slavisk land er noget særligt for Rusland, medens de baltiske lande regnes for noget andet, hvor udviklingen ikke har samme betydning for Rusland. Han ser det største problem i Ruslands krav om at beskytte

russiske statsborgere i udlandet, men mener omvendt ikke, at de russiske mindretal i de baltiske lande har noget ønske om at ‘vende hjem’.

Han konstaterer, at Rusland i følge RAND-studier ville kunne indtage Tallinn eller Riga på 60 timer, men mener, at balterne har lært at leve med bjørnen og lært, at svaghed inviterer til aggression. Man har derfor truffet de nødvendige forholdsregler såsom genindførelsen af værnepligten; men der er stadig problemer med de russiske medier, som søges udnyttet af bevægelsen ‘russkij mir,’ hvorved der opstår to separate informationskamre, hvilket er søgt imødegået ved oprettelse af en ny selvstændig russisk tv-kanal.

Mikkel Vedby Rasmussen vælger en utraditionel tilgang til begrebet A2/AD (Anti Access/Area Denial) og sammenligner med Danmarks krig med Storbritannien 1807-1814. Det er faktisk en glimrende forklaring, også til at forstå det strategiske mål for Vesten, nemlig at gøre Østersøen til ‘forgiftet sø’. Til sidst sender Vedby kavaleriet til undsætning for at nå Vilnius før russerne. Et umådeligt veloplagt og velskrevet kapitel.

Det svageste kapitel skrives af Justyna Gotkowska, fra Center for Øst-Studier i Warszawa. Hun gentager, hvad der er allerede beskrevet om den russiske trussel og NATOs svar, og berører kun meget kort den polske vinkel og etableringen af hovedkvarteret i Szczecin og Polens forslag på Warszawa-topmødet. Lidt ærgerligt, for vi har behov for at forstå tænkningen hos vor store nabo i sydøst.

Tysklands rolle

Til gengæld skriver de to tyskere Claudia Major og Alicia von Voss kort og klart om Tysklands rolle i regionen. De oplyser, at Tyskland i stadig højere grad deltager i styrkelsen af den regionale sikkerhed, medens man tidligere ikke interesserede sig meget i Berlin for den nordlige region og lagde vægten på at være forligsmand mellem øst og vest med lige vægt på deterrence og detente.

Nu er Tyskland imidlertid den største europæiske troppebidragsyder til 'reassurance measures' i Øst. Der har imidlertid været rapporter om tysk personels manglende træning og udstyrets standard, men det er nu under forbedring. Tyskland ønsker dog ikke at forværre forholdet til Rusland yderligere, hvorfor man lægger vægten på præventive forholdsregler, civile instrumenter og medie og kommunikation for at imødegå russisk propaganda.

Norge, Sverige og Finland

Håkon Lunde Saxi, norsk forsvarsforsker, beskriver klart, at Norges interesser traditionelt har ligget i nord – ikke i Østersøen. Man ønskede Rusland som partner og var derfor i begyndelsen også skeptisk over for NATO-udvidelsen. Man støttede de danske og svenske initiativer i Østersøen, med uden entusiasme og prioritering. Dette ændredes imidlertid med Ukraine-krisen. Man lægger vægten på artikel 5, og da der er roligt i nord, er man gået mere aktivt ind i Østersøen for at støtte den vestlige sikkerhedsorden og afskrækkelse.

I det sidste afsnit beskæftiger bogen sig med Finlands og Sveriges rolle. Forsvarsrådgiver Johan Raeder beskæftiger sig med Gotlands specifikke betydning. Han beskriver de militære nedskæringer efter den kolde krig i Sverige og især på Gotland. Efter Georgien-krigen i 2008, Krim-annekteringen og Ukraine-krigen besluttede Sverige igen at styrke forsvaret generelt og især på Gotland, hvilket vil gøre det vanskeligt i en konfliktsituation for Rusland at forhindre vestlige basefaciliteter på øen.

Ann-Sofie Dahl gennemgår i et udmærket kapitel Sveriges og Norges forhold til NATO som tætte partnere – ikke medlemmer. Hun omtaler the Enhanced Opportunities Partnership (EOP) som et guldkortarrangement så tæt på medlemskab, som man kan komme. Man har dertil styrket sit eget forsvar og indgået aftaler med hinanden, med de nordiske lande, med Danmark og Polen, med Storbritannien og især USA. Medlemskab af NATO diskuteres, men er stadig ikke nært forestående. Hun fastslår afsluttende, at der stadig er forskel på en partner og en allieret.

Til slut gennemgår Karoliina Honkanen Finlands fornyede fokus på kollektiv sikkerhed. Det indeholder en række gentagelser fra det foregående kapitel og kunne med fordel have været redigeret strammere.

○○○

Anmeldelse: Spionagens univers

Af **Mette Skak**

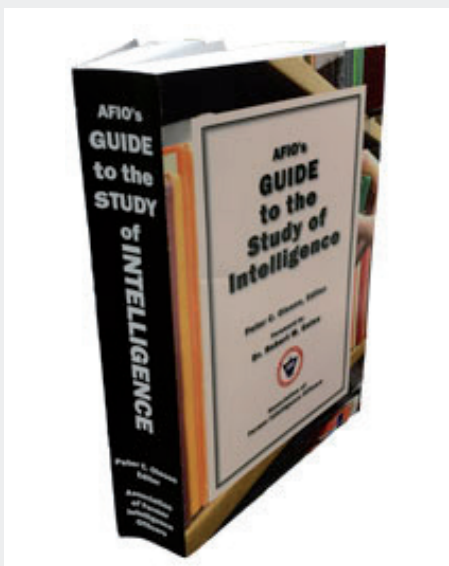
I det herlige digt ‘Honningfælder. Hyldest til spionromanens tristesse’ skildrer Søren Ulrik Thomsen koldkrigens fiktion som et fristed “hvor man ikke skal kede sig med vira og nanoteknologi og hackere og industrispionage og Al-Qaeda-terrorister”. Her lærte han om honningfælder og et underspillet univers med “en leverplettet morlille i et anonymt engelsk rækkehus” – her sigter han til Stalins mesterspion Melita Norwood.

Peter C. Oleson (red.): **AFIO’s Guide to the Study of Intelligence**, Falls Church, VA: Association of Former Intelligence Officials, 2016. (Gratis onlineversion på https://www.afio.com/40_guide.htm).

Her i 2018, hvor den måbende of-fentlighed er blevet konfronteret med Novichokattentatet på Skripal og hans datter, den ukrainske efterretningstjenestes fingerede mord på journalisten Babtjenko plus et iransk cyberangreb på danske og internationale tekniske

universiteter, er det nok de færreste, der finder nutiden trivial, hvad skæg og blå briller angår.

Tværtimod har det 21. århundredes storpolitiske virkelighed for alvor rettet søgelyset mod de hemmelige tjenester og deres metoder – dels via Snowdenlækagen, dels via GRUs (den russiske militære efterretningstjeneste) hybridkrig i Ukraine og den russiske



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.

indblanding i adskillige vestlige valg-handlinger, misinformation mv. Hertil kommer den langvarige kinesiske industrispionage mod USA som baggrund for Trump-administrationens tilflugt til handelskrig.

Spionage og forskning

Derfor er det yderst kærkomment med den systematiske indføring i spionagens univers, som jeg her skal anmelde. Som underviser i faget international politik på universitetsniveau har det nemlig længe undret mig, hvor tavse fagets koryfæer er om spionage som statslig praksis og dermed som empirisk belæg for sikkerhedsdilemmaet mellem staterne.

Spionagen, dens organisering og til tider afgørende indflydelse på udfald – fx under landgangen i Normandiet og Cubakrisen – forbliver uomtalt hos Kenneth N. Waltz, Joseph S. Nye og Alexander Wendt. Kun den engelske skole har blik for spionagen som fundamental institution i international politik.

Det barokke er som antydnet, at spionagen om noget belyser nulsumslogikken mellem stater, idet kontraspionagen – forsvaret mod fjendtlig spionage fra omverdenens side – har vist sig lige så uomgængelig som spionagen selv; den omtales netop som verdens næstældste erhverv.

Spionagens organisering i det såkaldte efterretningskredsløb berettiger omvendt den liberale kildekritiske tilgang til staten som rationel sikkerhedspolitisk beslutningstager. I og med at autoritære politiske systemer har det med at kamme over i en patolo-

gisk konspirativ spionagestrategisk kultur, rummer feltet tillige guf for konstruktivister.

Forvaltningsnørder, der ynder at svælge i modsætninger mellem agent og principal, kan kaste sig over alverdens dobbeltagenter såsom Kim Philby med hans multiple principaler. Så hvornår vågner politologerne mon op?

Måske Oleson og hans perlerække af sagkyndige medforfattere – heriblandt Mark M. Lowenthal – kan rette lidt op på miseren, for det skal understreges, at bogen udgør en ‘forskningsoversigt for undervisere’.

Men den interesserede engelskkundige læser bør bestemt læse med og endnu mere den journalist, der gerne vil kunne begå sig på dette notorisk myte- og sensationsbefængte felt; lige så den student, der mangler ideer til et speciale med gods i. Bogen består nemlig af hele 72 brødkapitler skrevet af folk med lang praktisk erfaring fra deres tid i USA’s utallige specialiserede efterretningstjenester, ofte topfolk.

På den måde er der unægtelig en bias til fordel for USA, men vigtigst af alt står bogen for en professionel tilgang og afliver mange myter – vel at mærke uden at være kedelig at læse. Okay, der er kapitler, der kalder på gabet hos andre end den indviede, men alle skriver godt. Bogen er forsynet med nyttige oversigter, tabeller og tankevækkende fotos, ligesom de løbende indledninger giver overblik over de enkelte brødkapitler i bogens syv dele:

- Part I: Introduction to the Topic [:intelligence dvs. efterretningsvirksomhed]
- Part II: History of Intelligence

- Part III: Intelligence Disciplines, Applications, and Missions
- Part IV: Espionage, Counterintelligence and Covert Action
- Part V: Policy, Oversight, and Issues
- Part VI: Intelligence Abroad
- Part VII: Miscellany

Spionagens formål

Bogens første del fastslår, at formålet med at bedrive spionage (dvs. at søge oplysninger ad hemmelige kanaler og dermed på ulovlig vis) eller søge efterretninger i bredere forstand er at opnå beslutningsfordele.

Det har lige siden Sun Tzu været afgørende at have forudviden om fjenden i krigstid, men også i fredstid gør beslutningstagere klogt i rutinemæssigt at sikre sig indblik i omverdenens evner og hensigter. Imidlertid kan spionagen sjældent konkret forudsige, hvad der vil ske, så dens praktiske betydning er primært at begrænse uvisheden og komme med kvalificerede gæt på, hvad der vil ske, og hvad der næppe vil ske. Sådan arbejder fx Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) i dens risikovurderinger, der gradbøjer sandsynligheden i procenter.

Reelt handler spionage/efterretningsevne om en treklang af indhentning af information, analyse af den indhentede information og så kontraspionage, som følgelig også kan forstås som en art kildekritik vel vidende, at omverdenen meget gerne vil føre beslutningstagere på vildspor.

Et af bogens kostelige eksempler på vildledning som gengældelse er *Farewell Dossier*. Den franske præsident Mitterand havde via en sovjetisk

afhopper fået efterretninger om KGB's Line X industrispionage mod USA og lod sin viden tilgå USA's præsident Reagan i juli 1981.

I stedet for at afsløre Line X lod han CIA fodre KGB med mikrochips, der havde trojanske heste indprogrammeret. I en rum tid kørte de driftsikkert på fx de nye transsibiriske gasledninger, men så sprang svejsningerne og alt eksploderede i en ildstorm, der kunne ses fra rummet.

Nu kunne man tro, at der herefter kun var ondt blod mellem KGB og CIA, men nej, for i samme åndedrag omtaler bogen *the Gavrillov channel*, den særlige hotline, som de to rivaliserende efterretningstjenester oprettede i 1983, åbenbart fordi KGB stolede mere på Langleysegmentet end det formelle beslutningstagersegment i USA og derhjemme.

I det hele taget skal man indstille sig på, at en del guldkorn om Sovjetunionen/Rusland og Kina findes rundt omkring i bogen og ikke nødvendigvis i kapitlerne om disse to notoriske spionagestormagter. Her er det en kolossal hjælp, at udgiverne – forhenværende amerikanske efterretningsfolk – har gjort værket elektronisk tilgængeligt på AFIO's hjemmeside, så man kan navigere i det med søgeord.

Spionagens rolle

Denne anmelder holder meget af verdenshistorie og vil derfor anbefale den historiske del. Før den bringer bogen imidlertid en nok så vælgørende oversigt (s. 16) over de mange episoder, hvor spionage påvirkede udfaldet såsom Zimmermannstelegrammet,

der fik USA ind i Første Verdenskrig; 1973-kuppet i Chile og Irakkrigen i 2003, hvor høgene vred armen om på CIA, der så forlod sig på irakeren Curveballs fupevidens for Saddams masseødelæggelsesvåben – en skæbnesvanger fadæse.

I manges øjne var CIA's 'covert action' op til valget i Italien i 1948 lige så skæbnesvanger, men her fremhæver bogen konteksten af endnu mere massiv sovjetisk støtte til Italiens kommunister. Sagt med andre ord giver denne fremstilling et anderledes nuanceret, nogle vil sige idylliserende billede af CIA end det, offentligheden typisk har. Så der er faktisk behov for et korrektiv – også fordi det vi ved om KGB's tilsvarende gøren og laden i genren *aktivnye meroprijatija*/aktive tiltag, stort set aldrig tages i betragtning.

Bogens styrke er de grundige faktuelle fodnoter med henvisninger fx til Tim Weiners enfoldige værk om CIA (*A Legacy of Ashes*), der nok vil fænge forudsætningsløse CIA-kritiske læsere, men som har fået drøje hug af fagpersoner som R. Gerald Hughes i faglitteraturen andetsteds.

Redaktøren Peter C. Oleson står bag det spændende kapitel om spionagens afgørende rolle i Anden Verdenskrig, som den ifølge historikerne Hinsley og Kahn forkortede med adskillige år; det reddede utallige liv på begge sider af fronten.

Ved krigsudbruddet var USA en ren novice på feltet spionage, følgelig var det epokegørende ved krigen endvidere det samarbejde om deling af følsomme militære efterretninger, der blev formaliseret mellem først USA og Storbritan-

nien med BRUSA-aftalen i 1943, siden det såkaldte Five Eyes-samarbejde mellem de fem engelsktalende nationer på feltet SIGINT (dvs. signals intelligence, altså elektronisk indhentning fra satellitter, radarstationer o. lign.).

Udveksling af efterretninger

For det er jo den anden side af sandheden om spionagen som evidens for anarkiet og statsegoismen i international politik. Mellem nogle stater trives et historiskkulturelt og institutionelt baseret værdifælesskab, som får dem til at overvinde anarkiet og formalisere udveksling af efterretninger/*intelligence sharing*.

Bogens kapitel om emnet – Intelligence Liaison – er skrevet af den København-baserede brite Adam D. M. Svendsen, der fremhæver Storbritannien som historiens første spionagemagt, der levede så højt på sine bånd til omverdenen, at landet vedblev at 'punch above its weight'.

Der er næppe alverden af efterretningsdeling mellem Kina og Rusland, men på side 411 slår bogen ned på Cubas rolle som spionagementor for Venezuela (der leverer olie til gengæld). Michael J. Sulicks kapitel om den kolde krig – spionagens episke guldalder jævnfør Søren Ulrik Thomsen – fremhæver nyere forskning, der reelt frikender CIA for at radikalisere Iran i 1953 gennem kuppet mod Mossadeq.

Sulick har kun foragt til overs for KGB's evne til at korrigere fejl, men han og hans medforfattere tillægger alligevel spionagen en fredsbevarende rolle som ramme for kontrol med kold-

krigens altafgørende nedrustningsaftaler under den lange slutfase.

Mesterspionerne

Kapitlet 'Espionage Against America' forærer læseren et forbryderalbum over Philby og den nyere tids mesterpioner, der forvoldte umådelig skade på amerikanske interesser. Eksempelvis flådeofficeren John Walker, Aldridge Ames, Robert Hanssen og Edward Snowden.

Som Snowdens principal anføres her 'Russia/Unknown'; han hoppede jo af i Moskva i 2013. Han afslørede hemmeligheder om Five Eyes-samarbejdet og anses derudover af Fred Kaplan for reelt at have hjulpet Kina og Rusland på cyberfeltet.

I det meget respektfuldt skrevne kapitel 'British Intelligence' gøres det klart, at Storbritannien forbliver et foregangsland udi spionage, idet Government Communications Headquarters (GCHQ) i 2013 ... "was developing a full spectrum military cyber capability, including a strike capability" (s. 645).

Her bøjes det i neon, at spionage er mere end indhentning; den har en handlingsdimension med navne som covert action (CIA) eller (KGB) aktive meropriatija. Men som en dansk ekspert i Kinas cyberkunnen skriver, er det logisk netop som afskrækkelse mod cyberangreb at skilte med, at man selv har offensive cyberevner.

Å propos Kina og cyber så fremgår det flere steder i bogen, at Kina begynder at overhale Rusland som spiongestormagt. Bogens kapitel om Kina er desværre lidt tamt; her opleves den korte fremstillingsform som hæmsko for læserens 'need to know'; den samme kritik vil jeg rette mod Rusland-kapitlet, der ellers har autoriteten Robert W. Pringle som forfatter.

Man leder forgæves efter et Israel-kapitel; til gengæld er der et nok så relevant kapitel om Iran. Hvorom alting er, skal dette referenceværk om spionage i det 21. årh. sørme varmt anbefales!

○○○

Anmeldelse: Nådesløs krig om Brexit

Af Hugo Gaarden

Kampen om Brexit var en nådesløs krig, fremgår det af bogen *All Out War* skrevet af den politiske redaktør på *Sunday Times*, Tim Shipman. Men det nådesløse var kun fra den ene side, nemlig Brexit-tilhængerne med den nuværende udenrigsminister, Boris Johnson, og hans tro væbner og inspirator, Michael Gove, i spidsen.

Tim Shipman: *All Out War*, William Collins, London 2016, 662 s.

Brexit-tilhængerne brugte løgne og ufine metoder, mens premierminister David Cameron ikke turde gå lige så brutalt til modangreb. Ja, han skulle måske ikke have været brutal, men han svigtede ved at lade modstanderne være i regeringen under kampen om Brexit. Han turde ikke tage et opgør med dem. Det er i virkeligheden en af de vigtigste læresætninger fra den britiske borgerkrig: Det går galt, når de etablerede ikke tør bekæmpe populisternes benhårdt.

Brexit var, ifølge Shipman, mere eller mindre et selvforskyldt resultat fra David Camerons side. Han lovede

briterne en afstemning om EU, fordi han troede, at han dermed kunne tage gassen af EU-modstanden. Han beskrives i bogen som en dårlig strateg, der tog fejl af begivenheder og personer, og Brexit-tilhængerne førte en effektiv politisk guerillakrig.

Gennem en særdeles detaljeret beskrivelse af den flerårige kamp om Brexit viser Shipman, hvordan al debat om EU kan forplumres, og hvordan EU



Hugo Gaarden er freelance-journalist og klummeskriver for *Udenrigs*.

kan gøres forståelig for den brede befolkning. Den er ikke bare et lærestykke for fx den politiske ledelse i Danmark, men også for erhvervsledere: Skal de passivt se på, at løgnagtige politikere skalter og valter med de værdier, de er afhængige af?

Camerons fatale beslutning

Ifølge Shipman traf Cameron som partiformand en fatal beslutning allerede i 2007 om at holde en folkeafstemning om Lissabon-traktaten, hvis han skulle blive premierminister. Han troede, han kunne holde EU-skeptikerne i skak ved at indikere, at han var parat til at træde ud af EU, hvis der så at sige blev 'for meget EU'. Dermed hjalp han i virkeligheden EU-skeptikerne. I 2013 lovede han 'fundamentale reformer' af EU, og det skulle briterne tage stilling til. I 2015 opnåede Cameron en solid valgsejr, og han lovede at holde folkeafstemningen i slutningen af 2017. Altså 10 år efter hans første udmelding.

Cameron gjorde ifølge Shipman heller ikke et professionelt stykke arbejde for at få det, han ville have fra EU-landene. Shipman blotlægger en stribe uigennemtænkte beslutninger. Cameron formåede ikke at udvikle en klart forståelig britisk EU-politik, og han formåede ikke at forhandle sig til 'fundamentale reformer' af EU. Han havde ikke på forhånd fået afklaret, om han havde Tysklands kansler, Angela Merkels, opbakning. Han fik utrolig lidt med hjem til vælgerne. Han præsterede dårligt politisk håndværk, og han blev fra starten advaret af sine egne, herunder finansminister George

Osborne, der mente, at løftet om en folkeafstemning var en fejltagelse.

Cameron forstod ikke, hvad der rørte sig i den britiske folkesjæl, især ude på landet, langt væk fra eliten i London. Briterne ville ikke have massiv indvandring af østeuropæere, der søgte arbejde i Storbritannien, og de var utilfredse med, at østeuropæerne kunne sende sociale ydelser tilbage til familien.

Men et nej til den frie bevægelighed af arbejdskraften stred mod Det Indre Marked – mod fundamentet i EU – så Cameron mødte massiv modstand i EU. Men hvorfor forsøgte han ikke at få Tysklands opbakning til en undtagelse, netop mens Tyskland havde brug for opbakning under flygtningekrisen? Undtagelser er mulige i EU, men Cameron turde ikke tage et opgør med Merkel. Han kunne have tvunget hende til at tage stilling til, om den frie bevægelighed var vigtigere end britisk medlemskab.

Omvendt havde Merkel ikke tilstrækkelig forståelse for Camerons situation, og hun havde øjensynlig ikke gennemtænkt konsekvensen af en Brexit. I dag ser vi problemet med et manglende Storbritannien i EU, hvor EU bliver nødt til at træffe fundamentale strategiske og geopolitiske valg, også i relation til den vestlige alliance.

Men Cameron har, ifølge Shipman, ene og alene hovedansvaret. Da kampen mod Brexit tog til, begyndte konservative politikere og ministre at tale til fordel for Brexit, herunder to af Camerons gode venner, Boris Johnson og Michael Gove. Cameron tillod en intern opposition i håb om, at han

dermed kunne holde sammen på det EU-splittede konservative parti!

Cameron turde ikke gå til modangreb. Han lod venner og partipolitik overskygge nationens interesser. Han lod sig fange af begivenhederne i stedet for at ændre kurs, når det var nødvendigt, fx om tidspunktet for folkeafstemningen.

Cameron førte en økonomisk argumentation, selv om halvdelen af briterne kun var optaget af en dyb mistillid til EU, eliten og fremmede. De ville

have kontrollen tilbage. De holdninger kan ikke ændres i et snuptag eller ved bare at lade tiden gå. Den splittede regering gav ikke et klart billede af relationen til EU. Cameron gamblede nationen bort, som da briterne mistede de amerikanske kolonier, siger en af hans modstandere.

Kun 600.000 stemmer skilte Brexit fra EU-medlemskab.

○○○

Bognoter

Berwouts, Kris: **Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle since The Great African War.** *Zed Books Ltd 2017, 256 s.*

Et udtømmende exposé over dårligdommene i et land ruineret af femten års borgerkrig og med det højeste antal internt fordrevne flygtninge i noget land i verden. Det er ikke ligefrem hyggelæsning, men Berwouts giver læseren et dybdegående indblik i de politiske skærmydsler i Kinshasa, der får uoverstigelige konsekvenser i resten af landet og bidrager negativt til at accelerere eksisterende territorielle eller etniske konflikter.

Crabtree, James: **The Billionaire Raj. A Journey Through India's New Gilded Age.** *Tim Duggan Books 2018, 416 s.*

Crabtree, der er tidligere redaktionschef for Financial Times' Mumbai kontor, fortæller om en indisk økonomi i rivende udvikling. Bogen beskriver, gennem en række personlige portrætter, dikotomien mellem den rige overklasse og resten af befolkningen og med den, hvordan den politiske kløft mellem dem vokser. Crabtree redegør udførligt for sammenvævnningen af politik og forretning og udpensler konflikten mellem Indiens toneangivende forretningsfolk og de politiske reformkræfter.

Fukuyama, Francis: **Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment.** *Farar, Straus and Giroux, 240 s.*

Fukuyama gennemgår identitetspolitikens oprindelse, hvordan den blev en vigtig politisk løftestang og nok så vigtigt, hvad den afløste i det liberale demokrati. Fukuyama argumenterer for, at USA's succes i 20. århundrede i høj grad var betinget af en fælles politisk identitet, der hverken baserede sig på race eller etnicitet. Denne gensidige anerkendelse, et grundprincip i det liberale demokrati, er i tiltagende grad udfordret af mere snævert definerede gruppeidentiteter, der besværliggør stærke fællesskaber på tværs af religion, etnicitet eller køn.

Gergers, A. Fawaz: **Making The Arab World.** *Princeton University Press 2018, 483 s.*

Fawaz Gergers, præsenterer i denne bog en grundig gennemgang af relationen mellem to hovedfigurer i egyptisk politisk historie. Gamel Abdel Nasser og Sayyid Qutb repræsenterer hver især de stridende parter i den altoverskygende politiske konflikt i Egyptens og (tildels Mellemøstens) historie efter Anden Verdenskrig; en konflikt der startede som en politisk magtkamp, men udviklede sig til to ideologiske hoved-

strømninger i egyptisk politik. Bogen er et godt udgangspunkt for at forstå de politisk-religiøse magtkampe i dagens Egypten, og i særdeleshed hvorfor præsident Sisis brutale undertrykkelse af oppositionen, navnlig Det Muslimske Broderskab, trækker tråde langt tilbage i den egyptiske politiske historie.

Grøndahl, Jens Christian: **Europa er ikke et sted.** *Gyldendal 2018, 160 s.* Med Europa er ikke et sted afslutter Jens Christian Grøndahl den trilogi, han påbegyndte i 2015 med *Hjemme i Europa*, der året efter blev efterfulgt af *Europas ambassade*. Med udgangspunkt i et citat af Georg Brandes handler bogen om modsætningen mellem at føle sig som dansker og som verdensborger.

Macintyre, Ben: **The spy and the traitor - The Greatest Espionage Story of the Cold War.** *Crown Publishing 2018, 368 s.* "The best true life spy-story I've ever read," skrev John Le Carré rosende om Ben Macintyres nye skildring af dobbeltagenten Oleg Gordievskijs virke for den britiske efterretningstjeneste under den kolde krigs mest dybfrosne år. Hovedpersonen selv skrev allerede i 1995 en fængslende selvbiografi om sit nervepirrende dobbeltspil (der tager sin begyndelse i Danmark), men forment i Macintyres værk skylder mere til Carrés og Flemmings romaner end til traditionelle biografier.

Svane, Marie-Louise og Maj Skibstrup (red.): **Det fortælles i Istanbul.** *Forlaget Klim 2018, 311 s.*

En velskrevet antologi, der beskriver Tyrkiets litterære og politiske udvikling de seneste år. Den beskriver både tendenser i litteraturen og tendenser i samfundet, som aflejres i litteraturen, ikke mindst forfatteres 'mulighed for at komme til orde', hvilket også er titlen på bogens afsluttende essay.

Woodward, Bob: **Fear: Trump in the White House.** *Simon & Schuster 2018, 448 s.*

Bob Woodward er som bekendt det tætteste man kommer en guldstandard for amerikansk journalistik. Woodwards metode er næsten etnografisk i sin grundighed, og der er således grund til at tro, at han står på sikker journalistisk grund, når han beskriver den ene mere perfide intrige efter den anden i *Det hvide Hus*, eller minutiøst gengiver præsident Trump's lakunære forestillingsverden, der gang på gang truer med at underminere amerikanske interesser.

Østergård, Uffe: **Hvorhen Europa?** *DJØF's Forlag 2018, 598 s.*

Uffe Østergård gør regningen op efter årtier som 'supereuropæer' og konstaterer, at den europæiske integration ikke har udviklet sig, som han havde håbet, da han som nyudklækket student fra Europakollegiet gjorde sig tanker om Europas fremtid. Bogen er således et opgør med egen undervurdering af nationalstatens resiliens og nationalfølelsen som fundamentet for samhørighed i et politisk fællesskab.

○○○

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

Protector

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 09.11.2018
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