

UDENRIGS

Tema: Regionale dynamikker i Asien

USA's alliancesystem under forandring

Anmeldelser: EU og Arktis, Ukraine, Folkeret



FOTO: Korean Culture and Information Service



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

| | |
|--|---|
| Fra redaktionen | 1 |
| Klumme: Kan verden ledes i strid med Trump, Hugo Gaarden | 2 |

TEMA

| | |
|---|----|
| Fred i Østasien, Stein Tønnesson | 4 |
| Kina: selvsikker og ambitiøs stormagt, Camilla T. N. Sørensen | 13 |
| Den politiske udvikling siden Tiananmen, Kjeld Erik Brødsgaard | 21 |
| Kinesiske investorer ignorerer Danmark, Martin Marcussen | 29 |
| Japansk politik står i vejen for en klarere japansk profil, Asger Røjle Christensen | 41 |
| Indiens 'Orientering mod Øst'-politik, Bart Gaens og Olli Ruohomäki | 48 |
| Fortrolige modstandere: Vietnam og Kina, Flemming Ytzen | 56 |

BAGGRUND

| | |
|---|----|
| USA's alliancesystem under forandring, Jørgen Ørstrøm Møller | 64 |
| Konflikten om Nordkoreas atomvåben: Et lærestykke i fejlslagen afskrækkelse, Liselotte Odgaard | 72 |
| Spanien: Når identitet og ideologi flyder sammen, Jørgen Laurvig | 81 |
| Arven efter Wilson, Henrik Døcker | 88 |
| Døden på havet, Helle Lykke Nielsen | 97 |

LITTERATUR

| | |
|--|-----|
| EU til Nordpolen, Martin Breum | 105 |
| Ukraines historie, Mette Skak | 108 |
| Folkeretten på godt og ondt, Henrik Døcker | 113 |
| Bognoter | 121 |

FORSIDEFOTO

Korea - Japan - Kina trilateralt topmøde, maj 2010



Fra redaktionen

Det siges ofte, at det 21. århundrede er Asiens århundrede, og med et USA, der efter valget af Donald Trump til præsident synes stadig mindre villig til at stå som garant for det globale system, der blev opbygget efter Anden Verdenskrig, og et Kina, som under præsident Xi Jinping fremstår som en ambitiøs og selv-sikker stormagt, har denne påstand fået nyt liv.

I dette nummer retter vi derfor opmærksomheden mod Asien. De tre første artikler i temaet handler om Kina. Camilla T. N. Sørensen beskriver et Kina med stormagtsambitioner, som satser på at udbrede egne ideer og værdier. Kjeld Erik Brødsgaard gennemgår, hvordan kinesisk politik har udviklet sig siden 1989-demonstrationerne på Tiananmen Pladsen. Og Martin Marcussen ser på Kinas investeringer i udlandet og konkluderer, at gode politiske relationer som fx de dansk-kinesiske ikke nødvendigvis skaber flere investeringer; kineserne investerer dér, hvor de kan hente en gevinst!

De følgende artikler handler om Japan, Indien og Vietnam. Asger Røjle Christensen skriver om Japan, der ønsker at spille en regional hovedrolle, men hæmmes af den isolation fra det øvrige Østasien, Japan har levet med siden Anden Verdenskrig. Bart Gaens og Olli Ruohomäki analyserer Indiens 'Orientering mod Øst'-politik og landets søgen efter en plads i den strategiske orden, der er under udvikling i området. Og endelig ser Flemming Ytzen på Vietnam og specielt forholdet til den store nabo Kina.

I baggrundssektionen bringer vi fem artikler, hvoraf de to første kan siges at ligge i forlængelse af temaet. Jørgen Ørstrøm Møller vurderer konsekvenserne af USA's ændrede position fra nettoimportør til nettoeksportør af energi, herunder forholdet til USA's traditionelle alliancepartnere – og til Kina; og Liselotte Odgaard skriver om konflikten om Nordkoreas atomvåben og mulighederne for at finde en varig løsning. De sidste artikler er Jørgen Laurvigs om de catalanske nationalisters kamp for løsrivelse fra Spanien, Henrik Døckers om den nationale selvbestemmelsesret og Helle Lykke Nielsens om skæbnen for de tusindvis af migranter, der dør i forsøget på at komme ind i EU.

Som altid slutter vi med anmeldelser og bognoter.

God læselyst!

Klumme: Kan verden ledes i strid med Trump?

Af Hugo Gaarden

De seneste internationale begivenheder viser, at verdenssamfundet har et vitalt ledelsesproblem. I virksomheder eller fodboldklubber ville vi se en stribe udskiftninger, men åbenbart ikke i demokratierne. Hvordan får man bedre ledelsesforhold? Skal man vente på bedre tider, eller skal institutioner have en større rolle, så flere ledere tvinges til at tage aktivt del i processen?

Den amerikanske præsident, Donald Trump, er det største ledelsesproblem, men det slående er, at hverken den franske præsident, Emmanuel Macron, eller den tyske kansler, Angela Merkel, fik noget ud af deres besøg hos Trump i sidste uge. De demonstrerede, at EU ikke har noget, der ligner en fælles ledelse. De fik udskudt straftolden på nogle afgørende produkter i en måned, men de fik ikke Trump til at respektere den internationale atomaftale med Iran.

Trump hoppede ud af aftalen den 8. maj, bl.a. under påvirkning af Israels ministerpræsident, Benjamin Netanyahu, der beskyldte Iran for at

lyve om sine bestræbelser på at bygge atomvåben.

Netanyahu har ikke leveret beviser på, at Iran har brudt atomaftalen fra 2015, men Trump kan bruge påstanden til at presse de europæiske lande, så de stiller nye krav til Iran. De europæiske lande har reageret negativt over for Netanyahus påstand og Trumps bestræbelser, og foreløbigt står Europa ifølge den tyske udenrigsminister Heiko Maas 'meget tæt sammen' om støtten til Iran-aftalen (24. maj 2018)

Men de europæiske ledere står svagt. Hvis EU mener noget alvorligt med at optræde samlet i udenrigs- og handelspolitikken, var Macron og Merkel taget afsted i samlet flok med en repræsentant for EU-systemet. Alternativt kunne de være blevet hjemme og holdt et særligt EU-topmøde, hvor man fastlagde en samlet og markant beslutning, som blev forelagt Trump.

EU-landene kunne have gjort som kineserne. Præsident Xi Jinping rejste ikke til Washington, da Trump bebud-

Hugo Gaarden er freelance journalist og klummeskribent for Udenrigs.

dede handelsrestriktioner, men i stedet for holdt ledelsen et tre-dages seminar, hvor topfolk og eksperter drøftede en forestående handelskrig og lod opfattelsen sive ud til verdens offentlighed, ifølge *New York Times*.

Det afgørende er, at kineserne nægter at forhandle om de to hovedkrav fra Trump: At reducere det amerikanske handelsunderskud på 365 mia. dollar med 100 mia. dollar, og at reducere Kinas enorme investeringer på i alt 300 mia. dollar i den igangværende industrielle oprustning med ny teknologi og kunstig intelligens.

Nu kommer så syv amerikanske ministre og topfolk til Beijing. De kan forhandle om alle mulige småsager som import af amerikanske biler og bedre adgang til det kinesiske kapitalmarked, men Kina rokker sig ikke fra sin målsætning om en gennemgribende modernisering inden 2025 og om at blive verdens førende magt i 2030.

Dét, der er det egentlige mål for Trump, er ikke bedre handelsaftaler. Han vil hindre Kina i at blive teknologisk, økonomisk og i sidste ende militært stærkere end USA. Det ved kineserne, og derfor er det reelt en kamp om den globale magt, der er i gang.

Det er strategisk ledelse, vi ser, men hvor Trump ikke viser antydningen af at forstå, hvad det er. Han går alene-gang og blæser på sine allierede. Han foregiver at vise styrke, men USA har ikke økonomiske kræfter til at tage kampen op med Kina. USA's gæld og rentebetalinger er så enorme, at den tidligere forsvarschef, Mike Mullen, har kaldt det for den største trussel mod den nationale sikkerhed.

Europæerne – og især Tyskland – bliver i stigende grad afhængige af handel med Kina og hele Asien, og de må tage fat på gigantiske investeringer i fremtidens infrastruktur. De europæiske investeringer er pebernødder i forhold til de kinesiske.

Europæerne kan ikke nøjes med at forhandle med Storbritannien om en Brexit. De må overveje, om det ikke er i EU's interesse med et tæt samarbejde med briterne om økonomi (toldunion) og forsvar. Kort og godt: EU må sikre sig en bedre ledelsesstruktur i EU, så der kan træffes beslutninger, og så europæerne ved, hvad det fælles EU står for i den globale politik.

Vil europæerne følge USA, uanset hvad Trump gør, eller vil europæerne gå imod ud fra egne interesser og arbejde sammen med andre lande? Det véd europæerne ikke i dag. Det kan forstærke splittelsestendenserne i EU.

Hvis europæerne fortsætter den vakkende kurs over for en amerikansk præsident, der er under voksende pres fra den særlige undersøger, Robert Mueller, og som ikke optræder som en global leder, endsiges som Vestens leder, kan det blive skæbnesvangert.

Det illustreres af et politisk stærkt og ekspanderende Kina og af de to koreanske ledere, Kim Jong-un og Moon Jae-in, der viser, at de åbenbart er parate til at løse deres mellemstatslige problemer, uanset om Trump spiller med. Kina har sat tonen. Hvis de to Korea-ledere følger efter, får vi for første gang en global ledelse, der domineres af den ikke-vestlige verden.

Det bliver en udfordring for de vestlige demokratier.



Fred i Østasien

Af **Stein Tønnesson**

Når europæiske medier omtaler Østasien, er det som regel det faretruende som fremhæves: Våbenudvikling og krigstrusler i Korea eller Det sydkinesiske hav, fare for handelskrig mellem Kina og USA, konflikt i Taiwanstrædet, undertrykkelse i Kina og Vietnam, politiske mord i Cambodia, drab på narkotikaforhandlere i Filippinerne, terror i Indonesien, kup i Thailand, korrupsion i Malaysia eller fordrivelse af Rohingyaer fra Myanmar.

Det vi ikke hører så meget om er, at Østasien siden slutningen af 1970'erne har været bemærkelsesværdig fredeligt, uden en eneste krig mellem stater og med færre og mindre intense borgerkrige end tidligere. Freden i Østasien har udgjort en forudsætning for den vækst i almindelig velstand, som er sket i nær sagt hvert eneste af regionens lande, faktisk også Nordkorea.

Hvis den aktuelle krise på Koreahalvøen, med atomsprængninger, raketforsøg, økonomiske sanktioner, amerikanske krigstrusler – og dernæst diplomati på højeste niveau – skulle ende med en fredsftale, som gør

» **Hvordan kan vi forklare at en verdensregion med over 30 pct. af menneskeheden lykkedes med at befri sig fra krigens uvæsen og blive verdens nye værksted?**

formelt slut på Koreakrigen 1950–53, vil det yderligere forstærke Østasiens fredelige udvikling. Modsat kan krig i Korea få ringvirkninger, der rammer hele verden og gør slut på det østasiatiske mirakel.

I 140 år fra Første Opiumkrig 1839–42 til krigen mellem Kina og Vietnam i 1979 var Østasien præget af et uhyggeligt antal frygtelige krige, massakrer og menneskeskabte katastrofer. Værst var Taiping-krigene i Kina 1850–64 og Japans krig for et 'større Asien' 1937–45.

Siden 1979 har den østasiatiske befolkning kunnet nyde en høj grad af fred og en enestående økonomisk vækst. Hvordan kan vi forklare, at en verdensregion med over 30 pct. af menneskeheden lykkedes med at befri sig fra krigens uvæsen og blive verdens nye værksted?

Et seksårigt forskningsprogram ved Uppsala universitet i årene 2011-

Stein Tønnesson er seniorforsker ved Institut for Fredsforskning, Oslo (PRIO). Han var fra 2011 til 2017 leder af East Asia Peace Program ved Uppsala University.

17 – under min ledelse – søgte at forklare dette fænomen og vurdere om freden kan fortsætte. Min konklusion blev, at den vigtigste drivkraft var en række prioritetsændringer hos lederne for regionens nationer. På forskellige tidspunkter, hvor de oplevede en national krise, bestemte de sig for at prioritere økonomisk vækst. Så snart de havde gjort det, fik de behov for såvel indenrigs- som udenrigspolitisk stabilitet.

Den regionale fred var således en kumulativ effekt af mange nationale prioritetsændringer. I Uppsala-programmet konkurrerede min tese om en 'udviklingsfred' med flere andre forklaringer baseret på magtbalance, gensidig økonomisk afhængighed eller sydøstasiatisk konsensus-kultur (Bjarnegård, E. & J. Kreutz, eds (2017) *Debating the East Asian Peace*. Copenhagen: NIAS Press).

Økonomiens primat

I denne artikel vil jeg koncentrere mig om min egen teori. Den får mig til at spå, at freden fortsætter, så længe de mægtigste stater i regionen (USA inkluderet) fastholder økonomiens primat. Hvis de gør det, vil regionens magthavere tillade fortsat økonomisk integration på tværs af landegrænser. I så fald vil Østasien forblive en fredelig region uden alvorlige krige, selv uden at regionens stater opfylder de forudsætninger, som har ligget til grund for Europas regionale fred: Overnational politisk integration, fælles demokratiske værdier og respekt for international lov.

Østasiens fred kan understøttes af den begejstring og trues af den frygt,

som skabes af Kinas øgende magt. Kina kan bruge sin magt til at fremme økonomisk integration gennem sit 'Belt and Road Initiative', som sigter mod at binde hele det indoeuropæiske kontinent sammen med moderne infrastruktur.

Alternativt kan Kina bruge sin magt til at realisere sit mål om genforening med Taiwan og om at underlægge sig øer og maritime zoner i Det sydkinesiske hav. Modsætningen mellem Kinas økonomiske og irredentistiske mål udgør et vanskeligt dilemma for Kinas ledere i det 21. århundrede. Deres øgende magt og ambitioner skaber ængstelse og modtiltag i Japan og USA.

Under præsident Donald Trump er USA tilsyneladende i gang med at udvirke en handelskrig med det hovedformål at reducere Kinas magt, så USA fortsat kan være verdens eneste supermagt. I striden om Nordkoreas atomprogram står mere på spil end blot Korea. Den handler om det økonomiske og sikkerhedspolitiske trekantforhold Kina-USA-Japan. Det er det vigtigste magtforhold i dagens verden. Europa, Rusland og Indien har roller som berørte og bekymrede tilskuere.

Østasien er noget for sig selv

Østasien forstås her som en region bestående af Nordøstasien (Kina, Mongoliet, Nordkorea, Sydkorea og Japan) og Sydøstasien (de ti medlemmer af ASEAN – Association of Southeast Asian Nations). Den fred, som nu har præget regionen i tre-fire årtier, står i modsætning til en lang forudgående

periode med borgerkrige, krige mellem stater i regionen, kolonikrige og verdenskrige. I årene efter 1945 var Østasien længe den blodigste slagmark i den kolde krig.

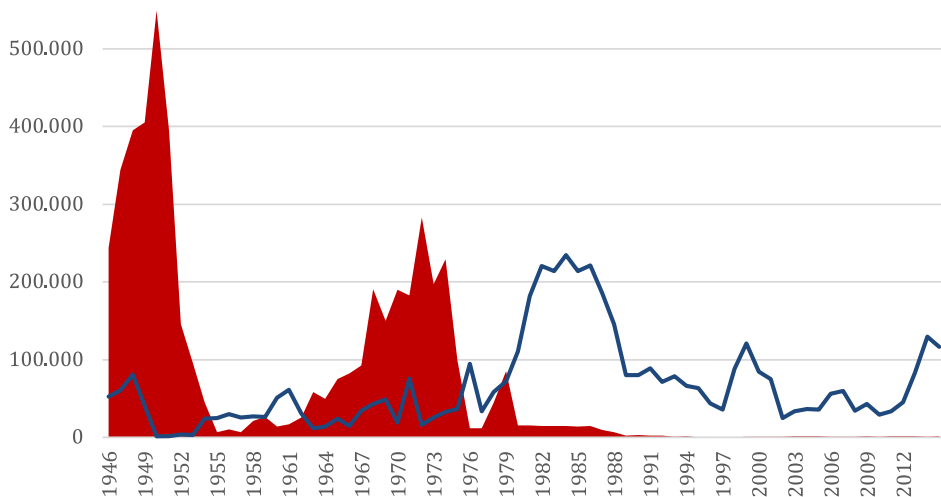
Østasiens overgang til fred illustreres gennem Figur 1, som viser estimat for antal krigsdræbte i Østasien samt resten af verden i årene 1946–2015. I perioden 1946–79 stod Østasien for 80 pct. af alle verdens krigsdræbte. I 1980'erne gik procenten ned til 6,2 og lå så lavt som 1,7 i årene 1990–2015. I 2016–17 gik andelen yderligere ned, men desværre var grunden ikke nu nedgang i Østasien, men opgang i Mellemøsten.

Østasiens overgang fra omfattende krigsførelse til relativ fred er vel at mærke et rent østasiatisk fænomen. Det gælder ikke andre dele af Asien. Sydasiens, Centralasiens og Vestasiens (Mellemøsten) var mindre plaget af

krig under den kolde krig, men 'overtog' verdens værste krige i 1980'erne.

Begreber og definitioner

Omkring årtusindskiftet begyndte nogle forskere at interessere sig for Østasiens fred. Nogle koncentrerede sig om samarbejdet inden for ASEAN andre om det strategiske forhold mellem Kina og USA (Ross, R. S. (2003) 'The U.S.-China Peace: Great Power Politics, Spheres of Influence, and the Peace of East Asia', *Journal of East Asian Studies* 3(3): 351–376; Solingen, E. (2007) 'Pax Asiatica versus Bella Levantina: The Foundations of War and Peace in East Asia and the Middle East', *American Political Science Review* 101(4): 757–779.). De førstnævnte forklarede Sydøstasiens fred med en konsensus-kultur, som var blevet skabt mellem ASEAN-landene (Acharya, A.



FIGUR 1: Krigsdræbte i Østasien (rød farve) og resten af verden (blå linje), 1946–2015 (PRIO og Uppsala Conflict Data Program (UCDP) battle death data)

(2001) *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge: Kivimäki, T. (2001) 'The Long Peace of ASEAN', *Journal of Peace Research* 38(1): 5-25), medens de strategisk orienterede forskere lagde vægt på, hvordan magt blev fordelt mellem kontinentalmagten Kina og den maritime stormagt USA.

Begrebet 'Østasien-freden' fik sit gennembrud i fredsforskningen, da et seksårigt forskningsprogram ved



Al vold skal ophøre, og alle grundlæggende menneskelige behov imødekommes, før et samfund kan siges at have nået det fredelige yderpunkt på skalaen.

Uppsala universitet opnåede finansiering fra det svenske Riksbankens Jubilæumsfond i årene 2011–17. Programmet var inspireret af Timo Kivimäkis pionerarbejde (Kivimäki, T. (2014) *The Long Peace of East Asia*. London: Ashgate) og en programmatisk artikel af Tønnesson (Tønnesson, S. (2009) 'What Is It that Best Explains the East Asian Peace Since 1979? A Call for a Research Agenda', *Asian Perspective* 33(1): 111–136).

Programmet sigtede mod at forklare fred på regionalt niveau i stedet for at på traditionel vis analysere krigsudbrud eller krigsafslutninger lokalt, nationalt eller i global statistik.

Programmet løb hurtigt ind i diskussioner om, hvordan fred skal defineres. Begrebet Østasienfreden bygger på en enkel definition af fred som fravær af væbnet konflikt målt i antal krigsdræbte.

Denne smalle definition havde tilladt forskerne i Uppsala at opdage Østasiens dramatiske overgang til regional fred og at gøre den til studieobjekt. De fleste fredsforskere kan imidlertid ikke acceptere en så begrænset definition af fred. Hvis fravær af væbnet konflikt skyldes militær afskrækkelse eksternt og effektiv undertrykkelse internt, eller hvis andre former for vold end væbnet konflikt er omsiggribende (mord, drab på spædbørn, vold mod kvinder) forekommer det umuligt at betragte et samfund som fredeligt.

Mange fredsforskere ser fred og krig som to yderpunkter på en skala, hvor fravær af krig kun udgør et skridt på vej fra krig mod fred. Al vold skal ophøre, og alle grundlæggende menneskelige behov imødekommes, før et samfund kan siges at have nået det fredelige yderpunkt på skalaen.

Visse fredsforskere er begyndt at tale om fred af lav og høj kvalitet (Melander, E. (2018) 'A Procedural Approach to Quality Peace.' In C. Davenport, E. Melander and P. Regan, *The Peace Continuum*. Oxford: Oxford University Press: 113–144). Det giver god mening, fordi det anerkender fravær af væbnet konflikt som fred (om end af lav kvalitet) og samtidigt åbner for undersøgelser af, hvordan fredens kvalitet kan forhøjes lokalt, nationalt og regionalt.

Vendepunktet – 1979 eller 1989?

Østasien-fredens begyndelse kan enten tidsfæstes til 1979 eller 1989.

Siden 1979, hvor der var krig mellem Kina og Vietnam, har der ikke forekommet en eneste mellemstatslig krig i Østasien og heller ikke nogen borgerkrig med flere tusind dræbte. I februar–marts 1979 gik titusinder af menneskeliv tabt i krigen mellem Kina og Vietnam, og de fortsatte med artilleribeskydning og grænsetræfninger frem til 1987.

Fra 1978 til 1989 pågik samtidigt en lavintensitets-krig i Cambodia (Tredje Indokinakrig) mellem en regering indsat af Vietnam og understøttet af vietnamesiske tropper og en koalition af tre politiske partier, som blev understøttet af Kina, Thailand og USA. Koalitionen domineredes af de Røde Khmer, som i årene før havde gjort sig skyldige i folkemord. I marts 1988 udkæmpede Kina og Vietnam et mindre søslag om et undervandsskær i Det sydkinesiske hav.

Det fortjener at nævnes, for siden da har den kinesiske folkehær overhovedet ikke været i kamp med et andet lands væbnede styrker. I 1989 trak Vietnam sig ud af Cambodia, så en fredsaftale om det hærgede land kunne indgås i Paris 1991. Parisaftalen gjorde slut på den cyklus af Indokina-krige som havde skabt så meget nød og fattigdom i Laos, Cambodia og Vietnam siden 1945.

Fra en kinesisk synsvinkel er det alligevel rimeligt at placere vendepunktet fra krig til fred allerede i 1979. Folkerepublikken blev medlem af FN i 1971. USA's præsident Richard Nixon besøgte Kina i 1972. En tid efter Mao Zedongs død i 1975 afsluttede Kina hans kulturrevolution, som havde ført

til store tab af menneskeliv siden 1966 og forhindret økonomisk udvikling. I 1978 kom den pragmatiske Deng Xiaoping til magten. Kina og USA etablerede diplomatiske forbindelser den 1. januar 1979.

Samme år oversteg værdien af handelen over Stillehavet for første gang handelen over Atlanterhavet. En ny æra med handel, investeringer og teknologioverførsel mellem Kina, Japan og USA blev etableret, i god tid før kommunistregimerne faldt i Østeuropa, Sovjetunionen gik i opløsning, og Vietnam, Laos og Cambodia fik del i den østasiatiske kapitalismes velsignelser.

Først ønskede imidlertid Deng Xiaoping at give Vietnam en lærestreg. Det var baggrunden for invasionen i 1979 og for det militære pres, som Kina opretholdt mod Vietnam helt til 1989. Konflikten mellem Kina og Vietnam forhindrede Vietnam og de kinesiske grænseprovinser Yunnan og Guangxi i at få del i den fredelige udvikling, som prægede andre dele af Kina og Østasien i 1980'erne.

Udviklingsfred

Hvordan kan Østasiens overgang til fred forklares? Mit bud er en teori om udviklingsfred (Tønnesson, S. (2017) *Explaining the East Asian Peace*. Copenhagen: NIAS Press og Tønnesson, S. (2017) 'Peace by Development.' In E. Bjarnegård & J. Kreutz (eds) *Debating the East Asian Peace*. Copenhagen: NIAS Press: 55–77). Bedre end at udpege et regionalt vendepunkt er det at fastslå, hvornår de enkelte landes politiske magthavere gik over til at give

højeste prioritet til økonomisk vækst.

Japan var pioner i 1945–46 under amerikansk

okkupation. En aldrende pro-britisk diplomat, Shigeru Yoshida, tog over som statsminister under amerikansk overopsyn og forblev ved magten det meste af tiden frem til 1954. I 1945–46 var Japan i en ulykkelig stand med byer i ruiner, svigtende madforsyning og en befolkning præget af nød og skam. Dette til trods var der ingen hævnaktioner mod okkupanterne.

Japanerne bestemte sig for at 'omfavne' sit nederlag. Efter amerikansk diktat blev der vedtaget en ny forfatning i 1946, som forbød Japan (i paragraf 9) at føre krig eller have en hær. Den japanske regering koncentrerede sig så om at gennemføre radikale økonomiske reformer med omfordeling af jord og etablering af et Ministerium for International Handel og Industri (MITI), som skulle koordinere den økonomiske genopbygning.

I 1952, efter at have undertegnet en alliance-aftale med USA, fik Japan sin suverænitet tilbage, undertegnede derefter en fredsaftale i San Francisco med de fleste af sine tidligere fjender og tillod USA at holde baser på japansk jord. I mellemtiden havde USA interverneret i Korea for at redde Sydkorea fra nordkoreansk invasion og senere i Vietnam for at redde Sydvietnam fra et oprør støttet af Nordvietnam. Da USA bad Japan om at tage del i Koreakrigen, sagde Japan nej under henvisning til forfatningen, men tilbød at forsyne USA med det,



Da USA bad Japan om at tage del i Koreakrigen, sagde Japan nej under henvisning til forfatningen, men tilbød at forsyne USA med det, de måtte behøve til krigsførelsen - mod betaling.

de måtte behøve til krigsførelsen – mod betaling. Amerikansk efterspørgsel gav således et betydeligt tilskud til Japans økonomiske fremvækst.

Internt i Japan indførte Yoshidas regering et system med effektiv overvågning af al venstreorienteret opposition, så risikoen for politisk uro blev drastisk reduceret. En af den konservative Yoshidas grunde for at stille sig positiv til paragraf 9 i forfatningen var, at den forhindrede arbejderklassen i at få oplæring i våbenbrug. Yoshidas pragmatiske udenrigspolitik kom senere til at blive kendt som 'Yoshidadoktrinen'. Den var kontroversiel, men tillod japanerne i løbet af kun et par årtier at blive en af verdens rigeste nationer. Det var først i 1990'erne at økonomien begyndte at stagnere.

Yoshidas japanske udviklingsmodel udgjorde en årsagskæde med følgende led:

NATIONAL KRISE

- › nyt lederskab
- › prioritering af økonomisk udvikling gennem statslige incitamenter
- › behov for ekstern og intern stabilitet
- › gode forbindelser med USA som verdens førende magt
- › undgåelse af konflikt med nabostater
- › undertrykkelse og/eller kooptering af intern opposition
- › amerikanske investeringer, markedstilgang og militær beskyttelse
- › HURTIG ØKONOMISK VÆKST

Udviklingsfredsteorien er ikke ment at være deterministisk. Den postulerer ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem de enkelte led i kæden. Hvert led kan fraviges, hvis andre hensyn end økonomisk vækst får forrang, men hvis det overordnede mål er økonomisk udvikling, indgår hvert led i en logisk sammenhæng.

Læring

Så snart Japan havde demonstreret sin succes, fulgte andre nationer efter. Det føjede et nyt led til kæden: Læring fra Japan.

- Sydkorea normaliserede sine forbindelser med Japan i 1965. Landet var dybt inspireret af det japanske eksempel og opnåede en eventyrlig økonomisk succes.
- Da Singapore blev smidt ud af Malaysia i 1965, lykkedes det den lille østat inspireret af Japan at blive et velorganiseret knudepunkt for handel og industri.
- Taiwan opgav i 1970'erne målet om at generobre Kina og satsede, med inspiration fra Japan, på økonomisk udvikling. Det lykkedes så godt, at Taiwan senere kunne investere i og inspirere Fastlandskinas udvikling.
- I midten af 1960'erne opgav Indonesien sin konfrontationspolitik mod Malaysia og bad Japan og USA om lån og investeringer. Under general Suhartos brutale 'nye orden' oplevede indoneserne en betydelig velstandsudvikling, som fortsatte efter Suhartos fald i 1998.
- Efter at et kommunistisk oprør i Malaya var blevet nedkæmpet, og føderationen Malaysia var blevet

skabt i 1963–65, forsøgte landet sig med en Ny Økonomisk Politik (NEP), hvor det vigtigste mål var at skabe balance mellem landets etniske grupper. Først da statsminister Mahathir Mohamad indførte Look East-politikken fra 1981, blev økonomisk vækst det overordnede mål, og Malaysia kom for alvor med i Østasiens velstandsudvikling.

- Allervigtigst: Under Deng Xiaopings pragmatiske lederskab blev markedskræfterne for alvor sluppet løs i Kina. Han efterlignede Japan og fik tilgang til japansk teknologi og investeringer, samarbejdede med USA både økonomisk og sikkerhedspolitisk og lagde grundlaget for, at Kina kunne få en revolutionerende betydning for verdensøkonomien.
- I 1986 kom også Vietnam med i udviklingen med en reformpolitik under slagordet 'Doi Moi'. Vietnam har sidenhen udviklet en diversificeret økonomi med en udenrigspolitik, som sigter mod venskab med alle, dog mest med Kina og USA.
- Det kan diskuteres om Laos og Cambodia hører med blandt udviklingsstaterne. Laos er kommet med i regionens udvikling gennem handel med og investeringer fra nabolandene Kina, Vietnam og Thailand. Cambodias økonomi er præget af korrupsion og vanstyre, men cambodjanerne har oplevet en endnu stærkere levestandsforbedring end andre af regionens lande, fordi de befandt sig så dybt nede i 1980'erne under den ti år lange oprørskrig mod Vietnams okkupation. Den af Vietnam indsatte statsleder Hun

Sen, som fortsat sidder ved magten, er blevet en af Kina stærkeste støtter i regionen. Cambodianernes forventede levealder ved fødsel steg fra 33 år i 1981 til 68 år i 2013.

Østasiens fred var en kumulativ effekt af alle disse nationers satsning på økonomisk vækst, med Japan som pioner og model.

Undtagelserne

Fire af regionens lande må foreløbig karakteriseres som undtagelser. Thailand har godt nok haft betydelig økonomisk vækst, men ingen af Thailands ledere har lykkedes med at skabe en stabilt organiseret udviklingsstat. Det skyldes et reaktionært monarki, og at civile regeringer aldrig har haft kontrol med de væbnede styrker, som gentagne gange har grebet magten i kup. Dette gælder i endnu stærkere grad Myanmar, som var et militærdiktatur fra 1962–2011, og hvor den nuværende demokratisk valgte regering er konstitutionelt forhindret i at kontrollere landets væbnede styrker.

Filippinerne, med dets over 100 millioner indbyggere, bør også regnes til undtagelserne. Alle forsøg på at udvikle en effektiv udviklingsstat er mislykkedes. Ligesom i Thailand har der været betydelig økonomisk vækst, men de store landejendomme og industriforetagener kontrolleres af et lille antal rige familier, som har deres egne prioriteringer.

I de sidste år er Filippinerne desuden svinget fra en pro-amerikansk til en pro-kinesisk udenrigspolitik. Det er ingen tilfældighed, at Thailand,

Myanmar og Filippinerne siden 2005 har været de eneste lande i Østasien, som har pågående interne væbnede konflikter.

Den største undtagelse i regionen er Nordkorea, som aldrig har ovovet at satse på international økonomisk integration. Hvis Kim Jong-un lykkes med at realisere sin 'byungjin'-politik, som prioriterer økonomisk udvikling ligeså højt som militær styrke, og gennem fredsforhandlinger og aftaler vover at åbne vej- og jernbaneforbindelser mellem de højt udviklede økonomier i Sydkorea og Kina, så vil det yderligere skærpe billedet af en østasiatisk udviklingsfred.

Foruroligende realisme

Jeg har lagt vægten på min egen udviklingsfredsteori. Jeg erkender imidlertid at andre tilgange har relevans (Bjarnegård & Kreutz op. cit.). Den regionale fred ville næppe være kommet i stand uden den strategiske tilnærmelse, der skete mellem Kina og USA i 1970'erne, og som skyldtes deres fælles frygt for Sovjetunionen. I ly af et strategisk samarbejde skabtes en økonomisk samhandel, som fortsatte efter Sovjetunionens sammenbrud og som først nu for alvor er truet efter som USA stadig mere frygter Kinas voksende magt.

Muligvis er den grundlæggende sikkerhedspolitiske forudsætning for Østasiens udviklingsfred ikke længere til stede. Denne foruroligende mulighed forstærkes af en udbredt holdning blandt kinesiske eksperter på internationale relationer, som formentlig er repræsentativ også for mange beslut-

Den regionale fred ville næppe være kommet i stand uden den strategiske tilnærmelse, der skete mellem Kina og USA i 1970'erne, og som skyldtes deres fælles frygt for Sovjetunionen.

ningstagere inden for Kinas Kommunistiske Parti.

Kinesisk udenrigspolitisk tænkning er ikke meget præget af ægte tro på den officielle doktrin om 'fredelig udvikling'. Realistisk magttænkning har en stærk position i Kina. Fremstående kinesiske eksperter ser risikoen for en amerikansk intervention som den eneste grund til, at Kina afholder sig fra at bruge magt i Taiwanstrædet og i striden om øer i Det Østkinesiske og Sydkinesiske Hav.

Hvis kineserne ikke ser 'fredelig udvikling' som en overordnet vær-

di, men drømmer om at gøre gengæld for de ydmygelser, som Kina blev påført af Japan i 1895–1945, udgør alli-

ancen mellem USA og Japan en afgørende stabilitets- og fredsfaktor. Den kan fortsat tvinge Kina til at afholde sig fra militære eventyr.

Hvis det kun er den amerikanske tilstedeværelse, som får Kina og Japan til at afholde sig fra magtbrug mod hinanden, er det vigtigt for Østasiens fred, at USA opretholder sit militære nærvær, indtil de to østasiatiske stormagter finder ud af det med hinanden – ikke kun økonomisk, men også kulturelt og politisk.

○○○

Kina: selvsikker og ambitiøs stormagt

Af Camilla T. N. Sørensen

Anført af præsident Xi Jinping træder Kina frem som en selvsikker og ambitiøs stormagt. Det er slut med kinesisk insisteren på, at Kina er et udviklingsland med fokus på egen økonomisk udvikling. Beijing udviser anderledes vilje og mod til at tage stormagtsansvar og en international lederrolle på særlige udvalgte områder, men kræver til gengæld stormagtsindflydelse og respekt.

I den konkret førte kinesiske udenrigs- og sikkerhedspolitik er der en tydelig bevægelse væk fra Deng Xiaopings 'hold lav profil'-doktrin. Kinesiske ledere, diplomater og repræsentanter for store statsejede virksomheder rejser verden rundt og indgår strategiske partnerskaber, præsenterer kinesiske bud på håndteringen af internationale konflikter og udfordringer, byder ind på store projekter og opkøber virksomheder i et hidtil uset omfang.

Xi Jinping har aflagt besøg i ikke mindre end 57 lande i de 5-6 år, han har siddet ved magten. Meget af dette finder sted i regi af Xi Jinpings store

prestigeprojekt 'Den Nye Silkevej', hvor Kina sætter sig selv i spidsen for bestræbelser på at skabe international økonomisk vækst og udvikling via finansiering og etablering af store infrastrukturprojekter.

Det skal ende ud i nye internationale handels-, transport- og kommunikationsveje, der udspringer i Kina og forbinder landet – især de underudviklede provinser i Midt- og Vestkina – med vigtige markeder og partnere i særligt Europa, men også Afrika og Mellemøsten.

Beijing satser også i stigende grad på at udbrede egne værdier og ideer. Udvalgte kinesiske statsejede medier opretter afdelinger uden for landets grænser med fokus på at nå og påvirke et udenlandsk publikum. Som Xi Jinping understregede i sin tale til den 19. Partikongres i efteråret 2017, har Kina andet og mere end blot økonomisk vækst at tilbyde andre lande – der er bl.a. kinesiske erfaringer og tanker om indretning og reformer af økonomiske og politiske systemer, der, samlet under overskriften 'Xi

Camilla T. N. Sørensen, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet. Hendes forskningsområder er bl.a. stormagtsdiplomati, Kina, Asien, Nordkorea og Den Koreanske Halvø.

Jinping tanke om socialisme med kinesiske særtræk i den nye æra', fremhæves som et alternativ for lande, især udviklingslande, som søger økonomisk vækst og samtidig fastholdelse af national uafhængighed.

Det nye hold, som Xi Jinping – med den 19. Partikongres i efteråret 2017 efterfulgt af Folkekongressen

Mens det i høj grad fortsat er den indenrigs-politiske udvikling og dagsorden, der prioriteres og sætter rammerne for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, så er der tegn på, at Xi Jinping har stærkere stormagtsvisioner for Kina og i højere grad end sine forgængere er villig til at tage økonomiske og militære instrumenter i anvendelse.

i foråret 2018 – har sat i spidsen for Kina, understøtter ligeledes, at udenrigs- og sikkerhedspolitikken har fået større fokus. Bl.a. er den tidligere udenrigsminister, og før det ambassadør i USA, Yang Jiechi nu at finde i Politbureauet, som er øverste – top-25 – i kommunistpartiet og dermed i Kina. Der foregår også en generel styrkelse af kinesiske diplomater og ambassader.

Mens det i høj grad fortsat er den indenrigspolitiske udvikling og dagsorden, der prioriteres og sætter rammerne for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, så er der tegn på, at Xi Jinping har stærkere stormagtsvisioner for Kina og i højere grad end sine forgængere er villig til at tage økonomiske og militære instrumenter i anvendelse for at demonstrere og sikre, hvad Beijing ser som legitim

kinesisk interessesfære og kinesiske kerneinteresser.

Denne artikel udpeger de vigtigste drivkræfter bag udviklingen af Kina som en selvsikker og ambitiøs stormagt. Hovedargumentet er, at det er samspillet mellem ændrede systemiske – dvs. udviklinger i magtbalancen mellem USA og Kina – og indenrigspolitiske udfordringer og dynamikker, som det er vigtigt at få fat i.

Der skitseres løbende en række perspektiver for den videre udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik samt forventelige implikationer i og uden for Asien.

Ændret magtbalance og rivalisering

Den amerikansk-ledede verdensorden har været en nødvendig forudsætning for Kinas hastige udvikling fra et internationalt isoleret udviklingsland sidst i 1970'erne til i dag – kun 40 år efter – at stå som en økonomisk og militær stormagt.

Den kolde krigs afslutning muliggjorde, at kinesiske ledere kunne flytte fokus i udenrigs- og sikkerhedspolitikken fra spørgsmål om Kinas position og interesser i den overordnede rivalisering mellem USA og Sovjetunionen til sikringen af de bedste betingelser for Kinas økonomiske reformprogram. Som led heri blev Kinas økonomi koblet på den økonomiske globalisering, og Beijing øgede landets engagement i internationale multilaterale samarbejder, særligt på det økonomiske område.

USA blev hurtigt en central handelspartner og kilde til udenlandske investeringer, og for Beijing blev relationen til USA den vigtigste bilaterale relation overhovedet, hvor sikring af stabilitet via samarbejde og dialog stod øverst. Dette er baggrunden for Deng Xiaopings 'hold lav profil'-doktrin, der siden starten af 1990'erne har stået som den overordnede rettesnor for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Doktrinen foreskriver, at Beijing skal prioritere opbygningen og fastholdelsen af stabile relationer til regionale lande og vigtige handelspartnere og derudover holde lav profil internationalt og undgå at blive blandet ind i andre landes konflikter og undgå at bruge for mange ressourcer på udviklinger og begivenheder i det internationale system, som ikke berører Kinas kerneinteresser.

En anden af doktrинens formaninger er, at kinesiske ledere skal arbejde hårdt for at forsikre om Kinas fredelige hensigter for herved at forebygge eller modvirke udviklingen af en stærk 'Kina-trussel'-opfattelse særligt blandt de regionale lande.

'Hold lav profil'-doktrinen har fungeret godt, men nu har den imidlertid nået sin grænse og holder ikke længere. Kina er blevet for stor og møder stigende forventninger og krav; fra internationalt hold er det forventninger om, at Kina tager større ansvar for håndteringen af internationale konflikter og udfordringer, mens de indenrigspolitiske forventninger snarere går på, at Beijing mere proaktivt følger kinesiske kerne-

interesser og beskytter kinesiske borgere og investeringer rundt omkring i verden.

Helt overordnet har Kina fået for store interesser i udviklingen i det internationale system og i andre lande til at fortsætte med at holde lav profil og indordne sig under USA. Beijing vil heller ikke længere acceptere, at USA har særlige privilegier i det internationale system. Her bliver særligt USA's dominerende rolle og mange militære aktiviteter og massive militære tilstedeværelse i Kinas nærområde i stigende grad fremhævet som tegn på manglende amerikansk respekt.

Set fra Beijing er Østasien Kinas legitime interessesfære, og det er kineserne mere højlydt begyndt at kræve, at USA respekterer. Det er derfor en tiltagende strategisk rivalisering mellem USA og Kina, som især udspiller sig i Østasien, men også i stigende grad har implikationer uden for regionen. Det er ikke overraskende. Som såvel de forskellige varianter af magttransitionsteorier som den historiske lære peger på, er strategisk rivalisering forventelig, måske endda uundgåelig, når en opstigende magt begynder at kunne udfordre en eksisterende stormagt, så denne ikke længere enerådigt kan forme verdensordenen i overensstemmelse med egne interesser.

Donald Trump og Kina

Med Donald Trump i Det Hvide Hus er udviklingen af Kina som en selv-sikker og ambitiøs stormagt blevet yderligere fremskyndet. Den stigen-

de usikkerhed omkring amerikanske forpligtelser og løfter har kun givet Kina et større handlerum og åbnet nye muligheder.

På den anden side har Trump-administrationen klart identificeret Kina som en strategisk konkurrent og nærer ingen illusioner om, at USA ved at engagere og samarbejde med Kina kan skubbe på for demokratisering i landet. Dette har ellers været et bærende element i amerikansk Kina-politik nærmest siden normaliseringen af relationerne mellem de to lande i 1970'erne. Nu synes der snarere at være en generel konsensus i Washington om, at den tidligere amerikanske analyse af, hvordan et

Nu synes der snarere at være en generel konsensus i Washington om, at den tidligere amerikanske analyse af, hvordan et opstigende Kina skal håndteres, har været forfejlet og har skadet amerikanske - sikkerhedspolitiske og økonomiske - interesser.

opstigende Kina skal håndteres, har været forfejlet og har skadet amerikanske - sikkerhedspolitiske og økonomiske - interesser.

Der skal derfor anderledes hårde metoder i brug. Det har så resulteret i amerikanske handelssanktioner, som især er rettet mod Kina og ifølge præsident Trump specifikt mod 'kinesisk tyveri af amerikanske teknologier', samt i opprioriteringen af amerikanske politiske, sikkerhedspolitiske og militære relationer med allierede og partnere i Asien inklusive Taiwan. Fokus på krisen omkring Nordkoreas

atom- og missilprogram har medvirket til, at Trump-administrationen har holdt lavere profil på et af de øvrige store brændpunkter, hvor USA står over for Kina, nemlig Det Sydkinesiske Hav.

De amerikanske gennemsejlinger - de såkaldte 'Freedom of Navigation Operations' (FNOPs) - finder imidlertid fortsat sted. Det har ikke fået Kina til at indstille udbygningen af kunstige øer og militære installationer i området, og der er derfor et voksende pres i Washington for et stærkere modsvar, fx at USA etablerer en permanent militær tilstedeværelse ikke kun i Det Sydkinesiske, men også i Det Østkinesiske Hav.

Trump-administrationen har endnu ikke præsenteret et bud på en samlet Asien-strategi. På sin rundrejse i regionen i efteråret 2017 præsenterede Trump ideen om USA som leder af 'A Free and Open Indo-Pacific Order'. Det peger mod, at Trump-administrationen søger at 'strække' regionen ud og dermed gøre den mindre domineret af Kina samt at bringe især Indien, men også Australien og Japan, mere i spil i forhold til at balancere og inddæmme Kina.

Alt peger derfor på, at den strategiske rivalisering mellem USA og Kina vil tage yderligere til i årene frem. Det stiller de mindre regionale lande i svære situationer - langt de fleste har Kina som deres vigtigste økonomiske partner, mens USA fortsat er

deres sikkerhedspolitiske garant. Nogle lande som fx Cambodia og Laos har valgt side til fordel for Kina, mens andre som fx Filippinerne og Singapore fortsat søger at spille på begge heste.

Også uden for Østasien viser implikationerne sig, og generelt reageres der i stigende grad på den mere selvhævdende kinesiske udenrigs- og sikkerhedspolitik og den gradvise udvidede kinesiske interesse- og indflydelsessfære. I Europa viser dette sig særligt i den intensiverede debat om håndteringen af kinesiske investeringer og opkøb af europæiske virksomheder og logistiske knudepunkter som fx den strategisk vigtige havn Piræus i Grækenland, som det statsejede kinesiske rederi COSCO nu ejer 67 pct. af.

Den såkaldte '16+1 dialogmekanisme', som Kina har indgået med de central- og østeuropæiske lande, har yderligere styrket bekymringerne for en kinesisk del og hersk-politik over for EU. På den anden side er der ingen europæiske statsledere, som vil risikere at lægge sig ud med Beijing. Dertil er de økonomiske interesser for store, mens tiltroen til solidaritet og opbakning fra EU er for lille.

Som den strategiske rivalisering mellem USA og Kina tager yderligere til i årene frem, vil nære amerikanske allierede som Danmark blive sat under øget amerikansk pres med forventning om klar opbakning og måske endda egentlig militære bidrag, hvilket også kan ske



Den indenrigspolitiske scene er den vigtigste for kinesiske ledere, da de er overbeviste om, at det er her, kommunistpartiets fremtid afgøres. Det primære hensyn i kinesisk politik er derfor altid at sikre partiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol.

i NATO-regi. Hvis Danmark vanen tro leverer, når Washington spørger, vil det skade Danmarks 'Omfattende Strategiske Partnerskab' med Kina potentielt med store økonomiske og kommercielle omkostninger til følge. Det er derfor af afgørende vigtighed at gennemtænke, hvordan danske – og bredere europæiske – interesser bedst varetages i en sådan situation.

Nye indenrigspolitiske udfordringer

Den indenrigspolitiske scene er den vigtigste for kinesiske ledere, da de er overbeviste om, at det er her, kommunistpartiets fremtid afgøres. Det primære hensyn i kinesisk politik er derfor altid at sikre partiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol. Det er i sidste ende også dette hensyn, som kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik styres af.

Øverst på dagsordenen er fastholdelse af stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere samt status og respekt for Kina som stormagt i det internationale system. Det er disse søjler, som partiets indenrigspolitiske legitimitet hviler på. I takt med reformprocessen og åbningen af Kina er udviklingerne i det kinesiske samfund imidlertid blevet vanskeligere at håndtere og kontrollere, og relationen mellem kommunistpartiet og det kinesiske samfund er under pres i disse år.



FOTO: Narendra Modi via Wikimedia Commons

Kinas præsident Xi Jinping, 2016

Anført af Xi Jinping har kommunistpartiet derfor indledt en offensiv kampagne for at genvinde befolkningens opbakning til og tro på partiet. Dette udmønter sig især i kampagnen for realisering af 'den kinesiske drøm', hvor et centralt element er den såkaldte genrejsning af det kinesiske folk og af Kina som Riget i Midten, der endelig har gjort op med 'de 100 års ydmygelser', hvilket er kinesernes betegnelse for perioden fra Opiumskrigen (1839-1842), hvor Kina blev besat og fordelt mellem stormagterne, til kommunisternes sejr i borgerkrigen og etableringen af Folkerepublikken Kina i 1949.

Kampagnen, i samspil med den ændrede magtbalance mellem USA og Kina, har yderligere styrket og le-

gitimeret nationalistiske ambitioner og forventninger i store dele af den kinesiske befolkning. Nationalisme i Kina er komplekst med adskillige typer nationalisme, som kan føres tilbage til, hvordan nationalisme i Kina både er drevet af opfattelser af historisk ydmygelse og af historisk stolthed samt af stolthed over de seneste tre-fire årtiers kinesiske bedrifter.

Det vigtigste i denne sammenhæng er, at nationalisme har åbnet et legitimt rum for aktivisme og mobilisering i det kinesiske samfund, og med den større udbredelse af medier, mobiltelefoni og internet er sådanne nationalistiske grupper og strømninger blevet sværere at kontrollere.

Det paradoksale er, at det også er svært for kinesiske ledere at forbyde eller slå ned på nationalistiske demonstrationer, da de selv har opmuntret hertil og dermed gjort det legitime og ligefrem patriotisk at ytre sig. Nationalismen har dermed udviklet sig til et tveægget sværd for kinesiske ledere. På den ene side kan de bruge nationalismen til at mobilisere den kinesiske befolkning med det formål at lægge pres på andre internationale forhandlingspartnere og til at fjerne opmærksomheden fra egne fejl og svagheder. På den anden side udvikles imidlertid kun endnu højere nationalistiske ambitioner og forventninger i den kinesiske befolkning om, at Beijing begynder at levere på løfter fx om 'genforening af moderlandet'.

Fastholdelse af stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere er som nævnt den anden vigtige søjle i partiets indenrigspolitiske legi-

timitetsgrundlag. Det kræver stabile relationer til vigtige handelspartnere og sikring af adgang til markeder, energi og naturressourcer. Drevet af disse hensyn er Kina nu til stede og aktiv økonomisk, politisk og militært – primært bidragende til FN's fredsbevarende operationer – i en grad ikke set tidligere i områder og lande langt væk fra Kinas traditionelle interessesfære som fx i Afrika og Mellemøsten.

Silkevejen

‘Den Nye Silkevej’ står som det stærkeste udtryk for den mere selvhævdende kinesiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, men også her spiller indenrigspolitiske drivkræfter en væsentlig rolle. Som led i den igangværende omstilling af den kinesiske økonomiske model søger Beijing at anvende ‘Den Nye Silkevej’ til at

omstrukturere og opgradere den kinesiske industri ved at opkøbe eller investere i internationale virksomheder, som er førende inden for innovation og avancerede teknologier.

Det fremgår af Kinas ‘Made in China 2025’-strategi, som understreger, at Kina senest i 2025 skal have en innovationsbaseret økonomi førende inden for forskning og udvikling.

Indbygget heri er ambitionen om at anvende ‘Den Nye Silkevej’ til at udbrede og internationalisere kinesiske standarder, designs og løsninger. Det er særligt oplagt inden for højhastig-

hedstog og telekommunikation, hvor Kina efterhånden er ved at have etableret verdensførende brands og virksomheder.

Der arbejdes benhårdt på dette fra kinesisk side, og her er det bemærkelsesværdigt, hvordan Trump-administrationen ved vedtagelsen af handelssanktionerne vendt mod Kina i foråret 2018 specifikt fremhævede dem som et modsvar på Kinas ‘Made in China 2025’-strategi. Det tyder på, at denne bliver taget meget alvorlig i Washington, og at den strategiske rivalisering mellem USA og Kina i stigende grad også viser sig ved en tiltagende konkurrence om udvikling og kontrol af ny viden og avancerede teknologier.



Xi Jinping har angivet retningen, og der lægges ikke længere skjul på ambitionerne. Kina vil være en førende stormagt og vil have den indflydelse og respekt, som svarer hertil.

I Kina kobles dette op med et fokus på såkaldte nye *frontiers*, som er en kinesisk betegnelse for særlige områder – specifikt frem-

hæves de polare områder, det dybe hav, rummet og cyberspace – hvor fremtidens stormagter, set fra Beijing, især vil komme til at konkurrere om bedst at kunne begå sig og udnytte de nye ressourcer, der bliver tilgængelige. Målsætningen er, at Kina tager føringen.

Behov for nytænkning

Xi Jinping har angivet retningen, og der lægges ikke længere skjul på ambitionerne. Kina vil være en førende stormagt og vil have den indflydelse og respekt, som svarer hertil.

Beijing er klar over, at grundlaget lægges indenrigspolitisk. Her er budskabet også klart – de strukturelle omlægninger af økonomien og åbningen over for omverdenen vil blive fortsat, men det vil ske på en mere styret og kontrolleret vis. Set fra Beijing kan den mere markedsstyrede, dynamiske og innovative kinesiske økonomi, som der arbejdes hen imod, kun realiseres med et stærkere, mere centraliseret, effektivt og ‘rent’ (mindre korrupt) kommunistparti i spidsen.

Der er stor beslutsomhed, og der arbejdes fokuseret. De visioner og ambitioner, som ligger bag igangværende udviklinger i kinesisk indenrigspolitik og udenrigs- og sikkerhedspolitikken, er tæt sammenvævede. Det er som sådan ikke nyt, men det er karakteren og omfanget af de visioner og ambitioner, som Xi Jinping har præsenteret.

Udviklingen de senere år af Kina som en selvsikker og ambitiøs stor-

magt vil fortsætte. Hvordan USA, men også Europa, håndterer et sådant Kina, spiller afgørende ind. Der er meget på spil. Både i Beijing og Washington er der en intensiveret debat i gang om, hvordan udviklingen i modpartens udenrigs- og sikkerhedspolitik skal forstås og håndteres.

Det er umuligt at sige, hvordan det vil ende. To ting er imidlertid sikkert – Kinas interesse- og indflydelsessfære vil fortsætte med at brede sig, og USA kan ikke diktere eller sanktionere sig frem til at få Kina til at gøre, som USA gerne vil have. Der kræves nytænkning og tilpasninger i begge lejre – som fornemt formuleret af den amerikanske sinolog David Lampton: “America has to rethink its objective of primacy and China must recalibrate its own sense of strength and what that entitles it to”.

○○○

Den politiske udvikling siden Tiananmen

Af Kjeld Erik Brødsgaard

Da Deng Xiaoping efter Maos død i 1976 vendte tilbage til Beijing og genindtog sine gamle poster i toppen af det politiske system i Kina, konstaterede han, at Kinas Kommunistiske Parti (KKP) var i dyb krise. Maos massekampagner havde resulteret i, at hundredtusindvis af partikadrer var blevet udrenset. Partiets organisation var nærmest gået i opløsning, og i stedet for partikomiteer havde Kulturrevolutionen skabt et ledelsessystem af revolutionskomiteer bestående af arbejdere, kadrer og repræsentanter for militæret.

I løbet af kort tid lykkedes det for Deng at få rehabiliteret mange af de under Kulturrevolutionen udrensede ledere. Samtidig arbejdede han ihærdigt for en genoprettelse af KKP's organisatoriske kapacitet. Revolutionskomiteerne blev afskaffet, og i stedet blev partikomiteerne genoprettet på alle niveauer af det politiske system.

Dog understregede Deng, at KKP og regeringsapparatet skulle holdes adskilt. Partiet skulle holde sig til de overordnede politiske og ideologiske retningslinjer og måtte ikke blande sig i regeringsapparatets daglige virke. Dette indebar en afideologisering af den praktiske gennemførelse af politiske beslutninger, som dermed kunne foregå på et mere professionelt grundlag.

Et andet vigtigt mål for Deng og de rehabiliterede reformpolitikere var en foryngelse af den kinesiske topledelse. I slutningen af 1970'erne var gennemsnitsalderen i politbureauets stående udvalg godt 74 år. Ved at overtale de ældre ledere til at opgive deres poster til gengæld for medlemskab af en rådgivende kommission blev der skabt plads til yngre ledere i toppen af parti og regering.

I forbindelse med dette tiltag fik Deng indført en regel om, at statens ledere kun kunne sidde i deres topstillinger i to gange fem år. Denne tidsbegrænsning blev skrevet ind i forfatningen i 1982 og omfattede ligeledes

Kjeld Erik Brødsgaard er professor, ph.d., ansat ved Asia Research Centre, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, CBS. Han er forfatter til flere bøger og utallige artikler om Kina.

posten som ministerpræsident og posten som præsident. For Deng var målet ud over en foryngelse af ledelseslaget at forhindre, at en ny diktator som Mao kunne sidde for livstid.

Dyb politisk krise

Begivenhederne i foråret 1989, kulminerende med den såkaldte massakre på Tiananmen Pladsen natten til den 4. juni, skabte en stor politisk krise i Kina. Generalsekretæren for KKP, Zhao Ziyang, kunne ikke få flertal i politbureauets stående udvalg for en forsonende linje over for de demonstrerende studerende. Deng Xiaoping sammenkaldte en gruppe af hovedsageligt pensionerede partiledere, de såkaldte otte udødelige, der beslutte-

de at indføre undtagelsestilstand og afsætte Zhao Ziyang fra hans post som generalsekretær for KKP.

Selvom om Deng var trådt ud af den formelle topledelse, var han stadig formand for militærkommissionen og kontrollerede dermed det kinesiske militær. Han beordrede hæren sat ind mod demonstranterne på Den Himmelske Freds Plads. Resultatet blev det, der er gået over i historien som massakren på Tiananmen Pladsen.

De 'otte udødelige' fik sat Jiang Zemin, partisekretæren i Shanghai, ind på generalsekretærposten og udpegede nye medlemmer af politbureauets stående udvalg. Den nye ledelse indledte en klapjagt på lederne af studenterbevægelsen. I det hele taget blev politi-



FOTO: Jacob Ehnmark via Flickr

Folkets store hal på Den Himmelske Freds Plads i Beijing, hvor Folkekongressen arbejder. Til venstre er Monumentet For Folkets Helte.

ske reformer sat på standby i kølvandet på massakren, og de ortodokse, reformskeptiske elementer i partiet fik overtaget.

Imidlertid var Deng ikke enig i, at konsekvensen af Tiananmen-krisen måtte være en standsning af reformprocessen. I 1992 drog han til det sydlige Kina på sin berømte Sydlige Inspektionsrejse, hvor han understregede, at reformerne ikke måtte gå i stå og skulle fortsætte. Hvis der var ledere, der ikke forstod det, måtte de gå af.

Selv om Deng nu var trådt tilbage fra alle sine politiske poster, inklusive posten som leder af militærkommissionen, havde han stadig enorm uformel politisk magt. Jiang Zemin og de øvrige formelle ledere opfangede signalet, og det politiske barometer svingede tilbage til en mere reformorienteret linje. Det så man især på den økonomiske front med etableringen af, hvad der blev kaldt en socialistisk markedsøkonomi, men også på den politiske front skete der en markant optøning.

Reformerne genoptages

Fornyelsen og foryngelsen af partiets kadrekorps blev genoptaget. Reglen om, at statens ledere maksimalt måtte sidde i samme stilling to gange fem år, blev igen håndhævet, og diskussionen om adskillelse af parti og stat blussede igen op. I 1993 lykkedes det at få indført et statsligt tjenestemandssystem, som sigtede på at skabe specielle ansættelsesbetingelser og vilkår for den del af kadrekorpsen, der arbejdede i statsapparatet og statslige organisationer. Forslaget om et tjenestemandssystem var allerede blevet diskuteret før

1989, men blev som andre reformer sat på hold umiddelbart efter Tiananmen-episoden. Først i 1993 lykkedes det at indføre systemet, om end i modificeret form.

I forbindelse med sammensætningen af et nyt stående udvalg for politbureauet i 1997 blev der vedtaget en regel om, at ledere under 68 kunne vælges til en ny femårig periode, hvorimod ledere på 68 og derover måtte gå af (kaldet '67 op, 68 ned'). Endvidere blev det praksis at optage to nye medlemmer i midten af 50'erne ved valget af et nyt stående udvalg for den sidste femårsperiode af ministerpræsidenten og præsidentens embedsperiode. Siden 1993 har KKP's generalsekretær også fungeret som præsident for Folkerepublikken Kina.

Det arabiske forår forskrækkede den kinesiske ledelse, som konkluderede, at man for enhver pris måtte forhindre noget lignende i at udvikle sig i Kina.

Disse tiltag var alle elementer i en institutionalisering af kinesisk politik. Resultatet var en politisk proces uden voldsomme magtkampe, således som det var tilfældet under Mao-tiden. Især var det bemærkelsesværdigt, at det lykkedes at skifte topledelse med ti års mellemrum med ansættelse af nye ledere på topposterne, som var blevet 'oplært' under den sidste femårige embedsperiode af den siddende partileder og præsident. Således overtog Hu Jintao magten efter Jiang Zemin i 2002-2003 og Xi Jinping efter Hu Jintao i 2012-13.

Politbureauets stående udvalg etablerede en arbejdsform, der byggede på arbejdsdeling mellem de forskellige medlemmer. Et medlem havde det ideologiske område under sig, et andet partiarbejdet, en tredje sikkerhedsapparatet, en fjerde det økonomisk-finansielle område, en femte det udenrigspolitiske område, osv. Under de forskellige områder havde man de forskellige ministerier og statslige organer. Fx var de økonomiske ministerier og kommissioner en del af det økonomisk-finansielle område med et medlem af det stående udvalg som den øverste ansvarlige – fra starten af 1990'erne normalt ministerpræsidenten.

I 1990'erne var mange kinesiske økonomer inspireret af vestlige udviklingsmodeller, men disse modellers tiltrækning forsvandt som et resultat af den globale finansielle krise.

Med henblik på at koordinere den politiske proces inden for de forskellige områder blev der etableret en række såkaldte ledende smågrupper. Det drejer sig om samordningsorganer, der under ledelse af et politbureau-medlem eller et medlem af det stående udvalg skal sørge for at koordinere de forskellige bureaukratiske instansers interesser og ønsker, således at der kan træffes politiske beslutninger. Mange af de ledende smågrupper er oprindeligt oprettet som ad hoc koordinationsorganer, men erhvervede sig i løbet af 1990'erne en relativ permanent status.

De overordnede beslutningsprocesser under Jiang Zemin og især under Hu Jintao byggede på konsensus og skete

næsten aldrig som resultat af en afstemning. Dette kunne lede til manglende evne til at træffe grundlæggende beslutninger på tværs af indgroede og velerhvervede interesser, men der var til gengæld den fordel, at systemet forhindrede udviklingen af et nyt diktatorisk system.

Reformerne går i stå

Omkring 2008-2009 begyndte de politiske reformer at gå i stå. Det er svært at angive den helt præcise årsag, men en række begivenheder i ind- og udland ser ud til at have spillet en vigtig rolle. Det arabiske forår forskrækkede den kinesiske ledelse, som konkluderede, at man for enhver pris måtte forhindre noget lignende i at udvikle sig

i Kina. Uroligheder blandt minoriteterne i Tibet og især i Xinjiang blev mødt med en jernhånd snare end et forsøg på dialog og forsoning. Endvidere

forløb de olympiske lege i 2008 på en måde, der på trods af vestlig kritik af mangel på menneskerettigheder forlevede Kina med øget prestige.

Endelig var den globale finansielle krise af stor betydning. Den kinesiske ledelse konkluderede, at krisen viste, at den vestlige model ikke længere var et forbillede. I 1990'erne var mange kinesiske økonomer inspireret af vestlige udviklingsmodeller, men disse modellers tiltrækning forsvandt som et resultat af den globale finansielle krise. Det hører med i billedet, at krisen, som kun i ringe grad ramte Kina, i betydelig grad styrkede den kinesiske ledelses beslutning om, at Kina skulle følge sin egen økonomiske og politiske

udviklingsmodel med et stærkt parti i spidsen.

I 2012 havde generalsekretær Hu Jintao siddet 10 år ved magten og gik følgelig ud af partiledelsen ved den 18. partikongres i efteråret samme år og som præsident ved det efterfølgende møde i den nationale folkekongres i marts 2013. Hans poster blev overtaget af Xi Jinping, der havde siddet i det stående udvalg siden 2007.

Magtskiftet foregik efter bogen, men den generelle politiske situation i Kina var præget af omfattende korruption og en række skandaler. Især vakte mordet på en britisk forretningsmand i millionbyen Chongqing stor opmærksomhed i Kina såvel som i udlandet. Mordet blev angiveligt begået af hustruen til Chongqings partisekretær Bo Xilai, der var et oplagt emne til det nye stående udvalg. Skandalen fældede dog Bo Xilai, der blev anklaget for korruption og idømt livsvarigt fængsel.

En anden skandale involverede sønnen til Ling Jihua, den magtfulde leder af centralkomiteéns generalkontor. Sønnen kørte galt på fjerde ringvej i Beijing. Han blev dræbt, og to halvpåklædte kvindelige medpassagerer hårdt kvæstet. Ling Jihua forsøgte at undgå, at sagen kom til offentlighedens kendskab, men da Hong Kong-avisen *South China Morning Post* fik nys om ulykken og offentliggjorde, hvad der var hændt, måtte Ling Jihua træde tilbage.

Korruptionen og de mange skandalesager, især Bo Xilai-affæren, skabte en alvorlig politisk krise i Kina. Xi

betingede sig opbakning fra indflydelsesrige tidligere ledere som fx Jiang Zemin til at skride hårdt ind over for Bo Xilai og den omsiggribende korruption. Han fik grønt lys og iværksatte umiddelbart efter sit valg til generalsekretær en omfattende anti-korruptionskampagne.



Kampagnen har klart styrket Xi Jinpings greb om det kinesiske samfund. På den 19. partikongres afholdt i november 2017 fik han skrevet sine 'tanker' ind i partiforfattningen på linje med Mao og Deng.

Ud over Bo Xilai var et af de første ofre Zhou Yongkang, som siden 2007 i egenskab af leder af det politisk-juridiske område havde været medlem af det stående udvalg. Det var helt usædvanligt, at et tidligere medlem af det stående udvalg blev anklaget for korruption og idømt livsvarigt fængsel.

Anti-korruptionskampagnen har nu med uformindsket styrke kørt i seks år. Den har foreløbig resulteret i udrensning af flere dusin højtstående ledere på ministerniveau samt hundredtusindvis af kadre på lavere niveauer. Kampagnen har klart styrket Xi Jinpings greb om det kinesiske samfund. På den 19. partikongres afholdt i november 2017 fik han skrevet sine 'tanker' ind i partiforfattningen på linje med Mao og Deng.

På det efterfølgende møde i den nationale folkekongres i marts 2018 blev han ikke blot genvalgt som præsident, der blev også indført en sætning i statsforfatningen om den centrale betydning af "Xi Jinpings tanker om socialisme med kinesiske karakteristika i den nye æra".

Partiet leder alt

Den politiske udvikling siden 2012 har været præget af en recentralisering af kommunistpartiets magt.

Et væsentligt middel hertil har været anti-korruptionskampagnen, der institutionelt har været gennemført af KKP's centrale inspektions- og disciplin Kommission. Hertil kommer formuleringen og implementeringen af en lang række nye regler og regulativer vedrørende parti- og statskadrers udnævnelse, forfremmelse og afsættelse. Fx kan såkaldte nøgne kadre ikke længere blive forfremmet. Det drejer sig om kadre, hvis hustru bor i udlandet, eller kadre, hvis børn bor permanent i udlandet.

Nye regulativer slår fast, at alle organisationer, virksomheder og institutioner skal have en partigruppe. Det drejer sig ikke blot om statslige virksomheder, men også om private virksomheder, NGO'er og joint ventures.

For nylig har et autoritativt partidokument slået fast, at i statslige virksomheder skal væsentlige spørgsmål behandles i partikomiteén, før de diskuteres i bestyrelsen og gennemføres af den daglige ledelse. Partikomiteéns sekretær skal ligeledes overtage posten som formand for bestyrelsen og er dermed nummer et i virksomheden (kineserne kalder det for den første hånd).

Dette overlap mellem partiposter og forretningsledelse er ligeledes blevet gennemført på det ledelsesmæssige område inden for statsapparatet. Således er det nu almindeligt, at den lokale partisekretær har en dobbeltstilling som formand for den lokale folkekongres, og at den lokale borg-

mester er vicesekretær for den lokale partikomiteé.

I det hele taget er Deng Xiaopings diktum om adskillelse mellem parti og regering blevet ophævet. Begrundelsen for dette er, at Kina befinder sig i en ny æra, hvor det på grund af de store udfordringer, som Kina står overfor,



Som det hedder i Xi Jinpings rapport til 19. partikongres: "Parti, regering, militær, folket, uddannelse, øst, vest, syd, nord - partiet leder alt."

er nødvendigt at skabe en enhedsledelse, hvor parti og regering smelter sammen. Reelt er der tale om en proces, hvor partiet overtager staten. Som det hedder i Xi Jinpings rapport til 19. partikongres: "Parti, regering, militær, folket, uddannelse, øst, vest, syd, nord – partiet leder alt."

På den nationale folkekongres' møde i marts 2018 blev der fremlagt en plan om en reform af statslige ministerier og bureauer, der tydeligt viser partiets nye centrale rolle. Fx overføres agenturet for tjenestemandssystemet fra det statslige ministerium for HR og social sikkerhed til partiets centrale organisationsafdeling. Den centrale organisationsafdeling bestyrer det såkaldte nomenklaturasystem, der kontrollerer udnævnelsen af alle topstillinger i parti og stat. Ved at lægge det statslige tjenestemandssystem ind under partiets HR-system gives der klare signaler om partiets dominans på personaleområdet.

En andet tiltag, der viser KKP's stigende rolle, er, at administrationen af

film, presse og publikationer er blevet overført fra statslig administration til partiets centrale propagandaafdeling. Hermed signaleres det, at medieområdet entydigt skal styres af partiets propagandaafdeling. Godt nok oversætter man nu denne afdelings kinesiske betegnelse til publicity-afdeling, idet man mener, at det lyder bedre i vestlige øren, men den kinesiske betegnelse er den samme og viser med al ønskelig tydelighed, at afdelingen stadig har til formål at udbrede partiets ideologi.

Et tredje nyt tiltag er oprettelsen af en såkaldt overvågningskommission, der har til formål at håndtere antikorrupsionsarbejdet inden for den statslige sektor. Partiets centrale disciplin- og inspektionskommission har i princippet kun autoritet i forhold til partimedlemmer, og da en stor del af de kinesiske offentligt ansatte på lavere niveauer ikke er partimedlemmer, har der været behov for at oprette en organisation, der kan undersøge korrupsion på det statslige område.

Kommissionen er blevet etableret under inspiration af det danske ombudsmandssystem, men i virkeligheden har den ikke den selvstændighed, som ombudsmandsinstitutionen har i Danmark. I princippet er den nye overvågningskommission nedsat af parlamentet, men reelt er den underlagt partiet. Det ses blandt andet af, at formanden for den nye kommission ligeledes er viceformand for partiets disciplin- og inspektionskommission og underordnet formanden Zhao Leji, der er medlem af det stående udvalg.

Xi kan sidde på livstid

Derudover vakte det stor opmærksomhed, at KKP's centralkomité foreslog den nationale folkekongres, at man skulle ophæve tidsbegrænsningen for, hvor længe præsident og vicepræsident kan sidde på deres poster. Ifølge 1982-forfatningen var det maksimalt to gange fem år på linje med de øvrige topstillinger i det statslige system.

Folkekongressen vedtog forslaget, hvilket betyder, at Xi Jinping ikke behøver at gå af som Kinas præsident i 2023, men kan fortsætte, så længe han ønsker. Det er interessant at bemærke, at ophævelsen af tidsbegrænsningen ikke gælder for ministerpræsident Li Keqiang, som i stigende grad er blevet sat ud på et politisk sidespor.

Den kinesiske drøm drejer sig om at revitalisere den kinesiske nation og skabe et 'smukt og harmonisk' Kina, som bygger på socialistiske kerneværdier.

På 19. partikongres i november 2017 fulgte man reglen om '68 ned, 67 op' og valgte et nyt stående udvalg, hvor kun ministerpræsident Li Keqiang og generalsekretær Xi Jinping er gengangere. Men man fulgte ikke princippet om, at den sidste periode af en generalsekretærs embedsperiode skal pege på sandsynlige efterfølgere.

Alle i det nuværende stående udvalg vil falde for aldersgrænsen ved 20. partikongres i 2022, og det er uklart, hvem der skal tage over. Tilsyneladende ønsker Xi Jinping at holde arvefølgespørgsmålet åbent. Der har været spekulationer blandt iagttagere om,

at dette skulle være begrundet i, at Xi muligvis ønsker at fortsætte efter 2022. Gør han det, hvilket forekommer sandsynligt, vil han bryde både med aldersreglerne såvel som reglen om en samlet embedsperiode på to gange fem år.

Et vigtigt mål for Xi Jinping er realiseringen af den 'kinesiske drøm', som han lancerede i en tale umiddelbart efter sin tiltrædelse som generalsekretær i november 2012. Den kinesiske drøm drejer sig om at revitalisere den kinesiske nation og skabe et 'smukt og harmonisk' Kina, som bygger på socialistiske kerneværdier. I forhold til omverdenen indeholder den kinesiske drøm en forestilling om at gøre Kina til en førende verdensmagt teknologisk, geopolitisk og kulturelt. Xi ser det som sin historiske rolle at realisere den kinesiske drøm, og derfor kan hans embedsperiode ikke være begrænset af snærende institutionelle regler og bånd.

I mange år var Dengs politiske arv hellig blandt kinesiske politikere. Siden 2012 har man imidlertid set en proces, der gradvist gør op med denne arv og skaber et nyt enstrengt system med en stærk leder i toppen. Begrundelsen er, at Kina står over for store interne og eksterne udfordringer, der nødvendigvis gør en stærk ledelse. Internt i Kina er korruption stadig et stort problem. Det er også et stort problem, at der er en

betydelig træghed i systemet, således at det er svært at gennemføre politiske beslutninger. Eksternt er der med valget af Donald Trump som amerikansk præsident opstået en ny uforudsigelig sikkerhedspolitisk situation. Alt dette begrundes ifølge kinesiske analytikere en stærk ledelse.

Konsekvensen er imidlertid, at den politiske institutionaliseringsproces, som Kina har oplevet siden begyndelsen af 1990'erne, er sat i stå. Processen gjorde, at det politiske system var i stand til at overleve den dybe krise efter Tiananmen-episoden.

Reformerne fra 1980'erne skabte et veluddannet og forholdsvis ungt bureaukrati og embedsmandskorps, der stod i spidsen for økonomiske reformer og Kinas integration i det internationale økonomiske system. Hvis man fundamentalt ændrer spillereglerne for dette komplicerede system og genindfører persondyrkelse og vilkårlige styreformere, risikerer den politiske stabilitet at blive sat over styr, hvilket vil have afledede negative konsekvenser for den økonomiske udvikling.

Imidlertid viser lanceringen af den kinesiske drøm, at der er større mål end blot og bar økonomisk udvikling, der nu dominerer den politiske dagsorden i Kina.

○ ○ ○

Kinesiske investorer ignorerer Danmark

Af Martin Marcussen

Det lykkes ikke for Danmark at tiltrække investeringer fra Kina. Vi har ellers gjort meget ud af at skabe rigtig gode politiske relationer til netop Kina. Derimod klarer Norge sig fint. Kineserne vil gerne investere i Norge på trods af, at der i flere år nærmest ingen politiske relationer har været mellem de to lande.

I finansielle kredse er det ikke gået ubemærket hen, at Kinas investeringer i udlandet nu overstiger udlandets investeringer i Kina (figur 1). Det er en proces, der er gået stærkt – ikke mindst siden 2001 hvor Kina blev medlem af Verdenshandelsorganisationen WTO.

Faktisk er Kina blevet en så stor og betydelig investor på globalt plan, at Kinas udenlandske investeringer nu kun overgås af USA (figur 2).

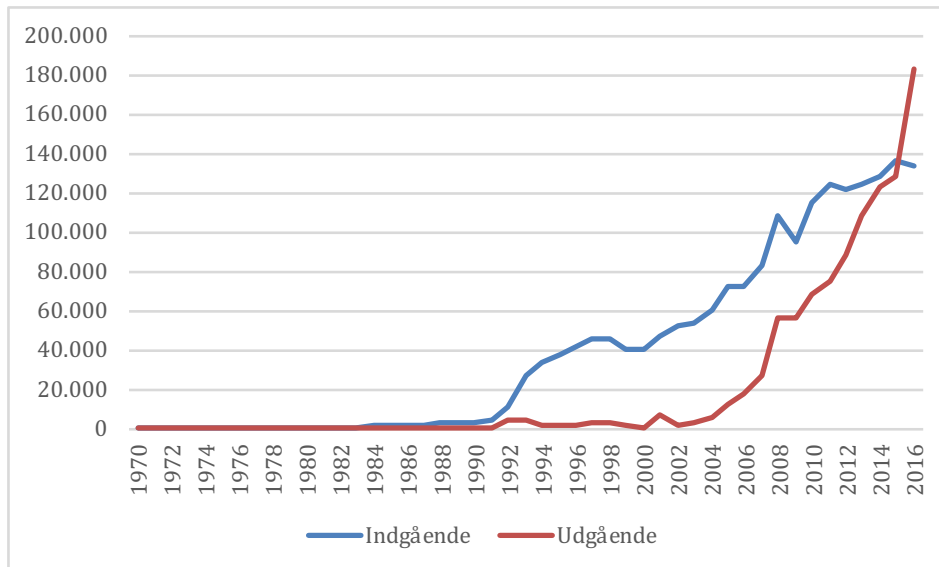
I en første fase forsøgte de statsejede virksomheder – stærkt tilskyndet af partitoppen og investeringsvillige statsbanker – at erobre nye markeder, herunder at sikre sig adgang til de råvarer og ressourcer, som den kinesiske

industriproduktion er så afhængig af. Senere bredte investeringerne sig også til andre regioner i verden med henblik på at skaffe sig adgang til nye teknologier inden for alle mulige områder. Nogle af disse teknologier kunne tilpasses det kinesiske hjemmemarked. Andre kunne videresælges til lande, der befinder sig længere tilbage end Kina i den teknologiske udvikling.

Senere blev målet for de kinesiske investeringer i udlandet underholdningsindustrien, almindelige forbrugsgoder og ejendomsmarkedet. I dag dækker de kinesiske industrier et bredt spektrum af sektorer i de moderne økonomier.

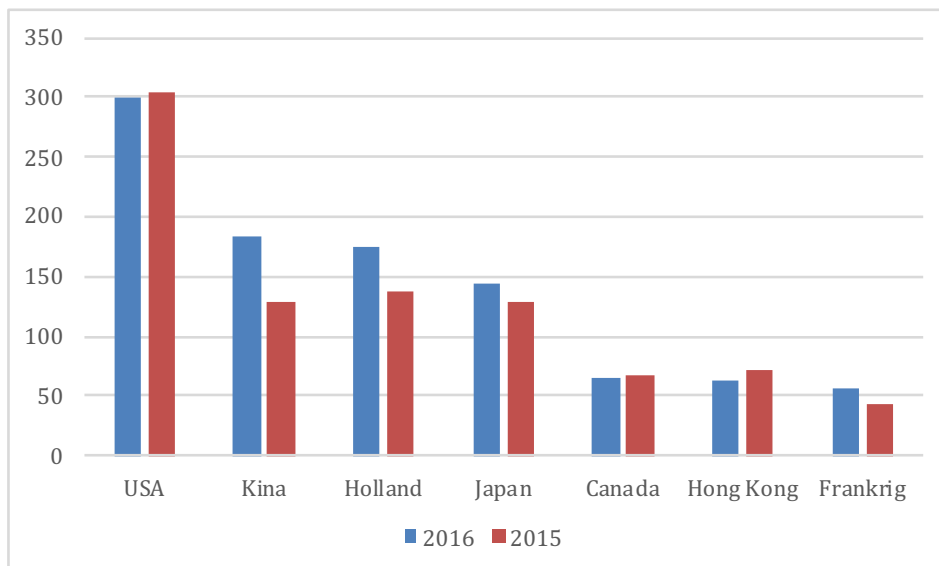
Med finanskrisens udbrud tog Kinas investeringer i EU også for alvor fart. Det europæiske erhvervsliv var i desperat kapitalmangel, og kinesiske statsejede virksomheder benyttede lejligheden til at købe stort ind for billige penge. Der blev investeret så meget i EU, at Kinas investeringer i de 28 medlemslande fra 2016 oversteg det samlede EU's investeringer i Kina.

Martin Marcussen er professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.



FIGUR 1: Årlige investeringsstrømme ind og ud af Kina, 1970-2016, millioner USD

Kilde: <http://unctadstat.unctad.org/>



FIGUR 2: Udgående investeringer 2015 og 2016, milliarder \$ dollars

Kilde: UNCTAD (2017: 14).

De kinesiske investeringer i EU lader dog til at være noget ulige fordelt mellem medlemslandene (figur 3). Langt de største kinesiske investeringer foretages i Storbritannien, Tyskland, Italien og Frankrig.

Det fremgår også med al ønskelig tydelighed, at Danmark hører til blandt de lande i EU, der modtager allerfærrest investeringer fra Kina. Danmark kan for eksempel slet ikke konkurrere med Sverige og Holland på denne parameter.

Investeringsgabet vokser og vokser

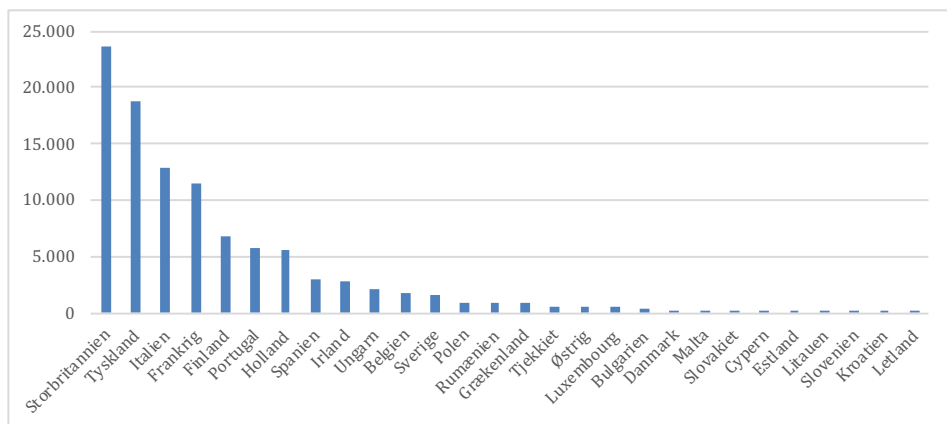
Danmark har i det hele taget et stort og vedvarende problem med at tiltrække internationale investeringer. Skiftende danske regeringer har ellers haft det som en eksplicit målsætning, at Danmark skal høre til blandt de lande i verden, der tiltrækker flest internationale investeringer.

I det seneste regeringsgrundlag står eksempelvis, at "Regeringen

ønsker, at Danmark skal være et attraktivt land at investere i, og vi vil arbejde for at tiltrække flere udenlandske investeringer. Danmark skal være rustet til den hårde internationale konkurrence, både herhjemme og ude i verden" (Regeringen (2016), 'For et friere, rigere og mere trygt Danmark').

Internationale investeringer tilvejebringer kapital, der kan investeres i ny produktionsinfrastruktur. De skaber også arbejdspladser og giver skatteindtægter. Og investeringer udefra kan være med til at tilføre Danmark ny inspiration via ny arbejdskraft, ny ledelse, og nye teknologier. I den offentlige debat er der næsten kun gode ting at sige om udenlandske investeringer i Danmark.

På trods af at Danmark i rigtig mange år har ligget helt i toppen af Verdensbankens 'Ease of Doing Business Index' 2018, går det ikke så



FIGUR 3: Kinesiske investeringer i EU-28, 2000-2016, millioner euro.

Kilde: Hanemann og Huotari (2017: 10)

godt med at tiltrække investeringer, til landet (figur 4). Investeringsgab, det vil sige differencen mellem de investeringer, danske erhvervsvirksomheder laver i udlandet, og de tilsvarende investeringer, som udenlandske erhvervsvirksomheder laver i Danmark, bliver bare større og større for hvert år der går.

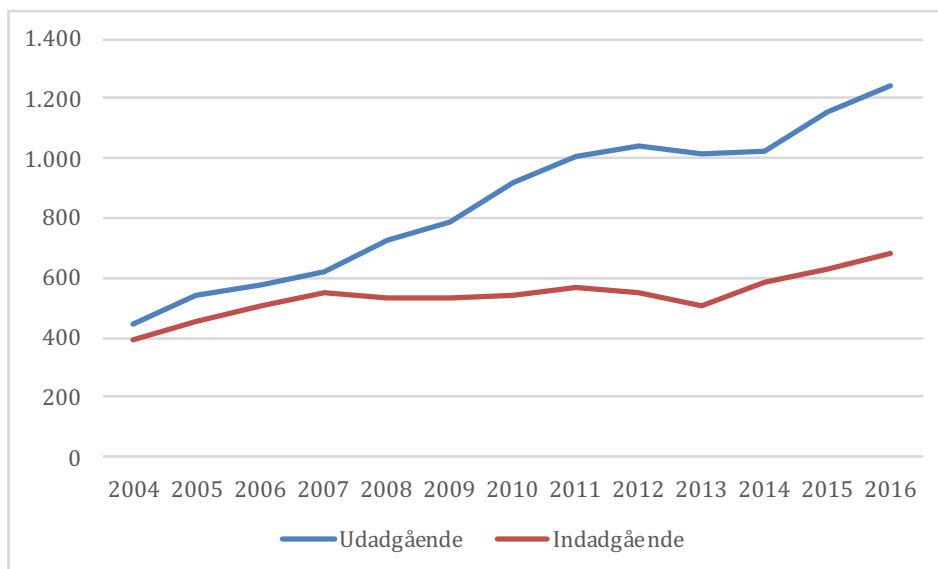
Udenrigsministeriet arbejder hårdt på sagen. Her er det InvestinDenmark, der har fået til opgave at overbevise udenlandske investorer om at placere deres penge i Danmark.

InvestinDenmark arbejder med udgangspunkt fra Asiatisk Plads, og med specialiserede ansatte placeret rundt omkring på de mest lovende markeder. Under overskriften 'Why

Denmark' fremgår blandt andet, at der ikke er korrupsion i Danmark; at man med udgangspunkt i Danmark kan nå hele det europæiske marked; at vi har et fleksibelt arbejdsmarked med en højtuddannet arbejdskraft; at vi tilbyder understøttende institutionelle rammer og lav virksomheds-skat; at vi især er dygtige inden for sundheds-, miljø- og klimaområderne; at der er gode internet- og flyforbindelser; og at Danmark i det hele taget er et godt land at leve i.

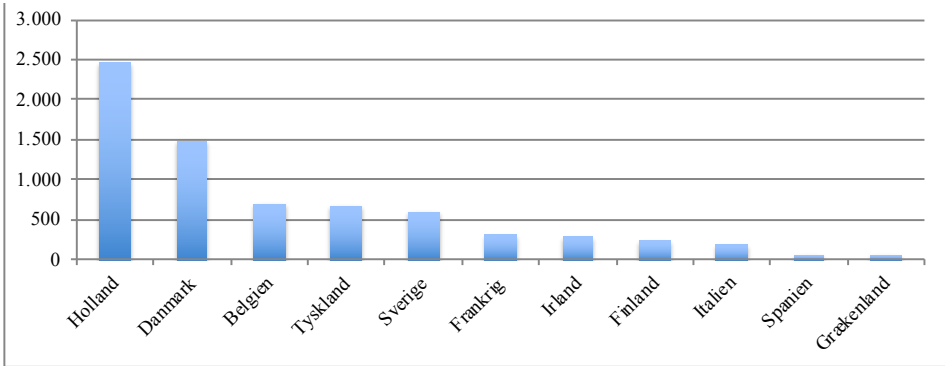
Men lige meget hjælper det. Ingen gode argumenter kan tilsyneladende overbevise de investeringsvillige kinesere om at kigge i retning af Danmark.

Danmark har ellers ikke ligget på den lade side for så vidt angår in-



FIGUR 4: Investeringsgab: Beholdning af udenlandske investeringer, ind og ud af Danmark, 2004-2016, mia. kr.

Kilde: Nationalbanken (nationalbanken.statistikbank.dk/904)



FIGUR 5: Investeringer i Kina fra udvalgte EU-lande, opgjort per indbygger i euro (2013)

Kilde: Udenrigsministeriet (2015: 9).

vesteringer rettet mod Kina, tværtimod. Danske multinationale virksomheder har i årevis investeret massivt i Kina. Faktisk så meget, at kun Holland overgår Danmark opgjort i investeringsvolumen per indbygger (figur 5).

Alligevel har relationen mellem Kina og Danmark i mange år været karakteriseret af et stort handelsunderskud og et endnu større investeringsgab i kinesernes favør. Det lader med andre ord til, at vi har ganske vanskeligt ved at hægte os på det kinesiske vækstlokomotiv.

På god fod

Den danske tilgang til Kina synes i al almindelighed at være, at vi først og fremmest bør satse på at tilvejebringe gode politiske relationer med kineserne. Der har godt nok været nogle små sammenstød undervejs – i de senere år

mest i relation til Tibets åndelige leder Dalai Lamas tilbagevendende besøg i Danmark. Men det har vi nu fundet en løsning på. I en verbalnote fra 2009 har regeringen lovet Kina at modsætte sig Tibets uafhængighed. Og siden er det gået slag i slag.

Som en manifestation af det gode dansk-kinesiske forhold blev der eksempelvis i 2008 underskrevet et såkaldt omfattende strategisk partnerskab mellem de to lande. Et partnerskab der blev udvidet i 2015. I dag har 47 lande i verden

etableret lignende strategiske partnerskaber med Kina. Man kan sågar tale om et kinesisk partnerskabsdiplomati (Zhongping og Jing, 2014).

På baggrund af partnerskaberne bliver der udarbejdet detaljerede handlingsplaner med mål for udviklingen af det dansk-kinesiske samarbejde inden for en lang række områder, især

Den danske tilgang til Kina synes i al almindelighed at være, at vi først og fremmest bør satse på at tilvejebringe gode politiske relationer med kineserne.

de økonomiske. Man lover hinanden, at man vil uddybe alle former for økonomiske relationer mellem de to lande, inklusive at fremme de grænseoverskridende investeringer i begge retninger.

Selvom Kinas strategiske partnerskaber er forskellige fra land til land, er der alligevel én ting, der går igen i dem alle, nemlig en eksplicit forpligtelse for de underskrivende parter om at undlade at intervenere i hinandens indre anliggender. I partnerskaberne anerkender parterne, at de hver især har forskellige syn på demokrati og menneskerettigheder, og at der i øvrigt findes forskellige veje til fremskridt. Hvis man er parat til at skrive under på dette, lover Kina til gengæld at indgå i en dialog om menneskerettigheder og demokrati.

Som en følge heraf afholder Danmark sig fra at bruge et såkaldt megafon-diplomati i Kina. I store træk overdrages opgaven med at fremme menneskerettighedssituationen i Kina til EU-delegationen i Beijing og vore nabolande. Og der er ellers nok at tage fat på. Det seneste EIU Democracy Index placerer Kina på en 139. plads ud af 164 lande. Det konkluderes, at Kina er et autoritært og ufrit regime, og at demokratiets tilstand er for nedadgående.

Ud over det omfattende og udvidede strategiske partnerskab er der flere andre eksempler på, at det politiske forhold mellem Danmark har nået et all-time high. Danmark er eksempelvis sammen med kun 24 andre lande i verden blevet medlem af den såkaldte Pandaklub. I Europa er foruden Dan-

mark også Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Storbritannien, Tyskland og Østrig med i den eksklusive klub. Pandaer udlånes til lande, som Kina føler man, at har en helt særlig relation til.

Vi har endvidere også, sammen med 140 andre lande i verden, været imødekommende i forhold til Kinas udbredelse af de såkaldte Confucius-institutter. De er typisk placeret på én af de højere læreranstalter – i Danmark er det Copenhagen Business School, Aalborg Universitet og Musik-konservatoriet. Delvist finansieret af det kinesiske undervisningsministerium er formålet at undervise og forske i kinesisk sprog, historie og kultur.

Danmark har desuden forankret relationen til Kina gennem etableringen af venskabsbyer. Der er i øjeblikket ni venskabsby-aftaler mellem danske og kinesiske byer/regioner. Det varierer fra aftale til aftale, hvad de i praksis bruges til, og hvor ofte.

Endelig, hvilket er en særdeles vigtig markør på det udmærkede politiske samarbejde mellem vore to lande, er antallet af højniveaubesøg mellem de to lande nærmest eksploderet. Næst efter EU-møderne i Bruxelles synes danske ministres og embedsmænds besøg i Kina at være de mest hyppige.

Det kinesiske udenrigsministerium forsøger at registrere samtlige disse indgående højniveaubesøg, og på dets hjemmeside kan man regne sig frem til, at der i perioden 2001-2017 har været afviklet i alt 83 danske højniveaubesøg i Kina. Hele 62 af disse er afviklet inden for de seneste otte år.

Litteraturen om og de officielle beskrivelser af de politiske relationer

mellem Danmark og Kina er entydig: de har aldrig været bedre. Men på hvilke måder kan det tænkes, at gode politiske relationer kan fremme kinesernes lyst til at investere i Danmark?

Man må formode, at ræsonnementet har været, at adgangen til kinesernes bugnende lagre af investeringskapital går gennem det politiske system.

Det lyder umiddelbart helt rigtigt. Den kinesiske økonomi er statsstyret. Det er hovedsageligt statsejede virksomheder, der foretager investeringer i udlandet; det er partiet, der fremlægger en flerårig investeringsstrategi; og det er statsbanker, der stiller den risikovillige kapital til rådighed.

Det er tilsvarende kendt, at den kinesiske form for netværksopbygning

Man må formode, at ræsonnementet har været, at adgangen til kinesernes bugnende lagre af investeringskapital går gennem det politiske system.

og tillidsskabelse, Guanxi, tager tid – meget lang tid – og tager sit udgangspunkt i personlige relationer på højt niveau, og desuden indeholder forsikringer om, at ingen af parterne taber ansigt. Idéen er så den, at disse tillidsrelationer åbner døre rundt omkring i den kinesiske økonomi og helt ud i den yderste afkrog af det store land.

Med udgangspunkt i dette ræsonnement giver det rigtig god mening, at danske diplomater og lange karavaner af ministre, embedsmænd og medlemmer af kongehuset slår turen omkring Kina. Det giver også rigtig god mening, at vi i Danmark gør vores

bedste for at imødekomme de ønsker, som de kinesiske delegationer måtte have i forbindelse med deres besøg i Danmark.

Hvad med Norge?

I Danmark vil man for alt i verden undgå at komme i en situation, som den Norge befinder sig i. Siden den norske Nobelkomite tildelte den fængslede kinesiske dissident Liu Xiaobo en fredspris i 2010 og viste verden en symboltung tom stol i Oslo rådhus, har al politisk kontakt mellem Kina og Norge været afbrudt. En bilateral handelsaftale, som var i færd med at blive færdigforhandlet, blev lagt på is. Den årlige menneskerettighedsdialog mellem Norge og Kina, som havde fundet sted siden 1997, blev afløst.

Norge er da heller ikke blevet tilbudt en plads i Pandaklubben, og der er kun ét Confuciusinstitut i landet. I perioden 2001-17 har det kinesiske udenrigsministerium registreret 42 indgående højniveaubesøg fra Norge, hvoraf de fleste er afviklet før 2011. I seks år (2011-2016) var der kun fem norske højniveaubesøg i Kina. Norge er desuden det land i Norden, der har færrest venskabsbyaftaler med Kina. I diplomatiske kredse taler man om den norske istid. Nordmændene er blevet frosset ud af kineserne.

Alligevel er det i denne artikels optik særdeles interessant at sammenligne den norske situation med den danske. Det viser sig nemlig, at kineserne, på trods af den norske istid, ikke har det mindste imod at investere i Norge. Siden 2008 er kinesernes

TABEL 1: Kinas investeringsaktivitet i Norge, Danmark, Sverige og Holland, 2005-2017

| År | Måned | Kinesisk investor | Beløb (mio. USD) | Andel | Investeringsmål | Sektor |
|----------------|-----------|---------------------------|------------------|-------|--------------------------------|---------------|
| NORGE | | | | | | |
| 2008 | Juli | CNOOC | \$2.490 | 100% | Awilco Offshore | Energi, Olie |
| 2011 | Januar | ChemChina | \$2.010 | 100% | Elkem | Kemikalier |
| 2014 | November | ChemChina | \$640 | 100% | REC Solar ASA | Solenergi |
| 2016 | Juli | Qihoo and Beijing Kunlun | \$610 | | Opera Software | Telecom |
| 2009 | November | Huawei | \$180 | | Telenor | Telecom |
| 2013 | Oktober | Sichuan Railway Industry | \$130 | 27% | | Biler |
| 2016 | Januar | Reignwood | \$110 | 51% | Voss | Forbrug |
| | | | \$6.170 | | | |
| DANMARK | | | | | | |
| 2013 | Oktober | Huawei | \$700 | | TDC | Telecom |
| 2017 | Maj | Geely Auto | \$390 | 26% | Saxo Bank | Bank |
| 2017 | Oktober | Geely Auto | \$320 | 22% | Saxo Bank | Bank |
| | | | \$1.410 | | | |
| HOLLAND | | | | | | |
| 2016 | June | CIC and Wise Road Capital | \$2.750 | | NXP Semi | Teknologi |
| 2014 | Februar | COFCO | \$2.040 | 51% | Nidera | Landbrug |
| 2015 | Maj | CIC | \$1.800 | 100% | RF Power Units | Technology |
| 2015 | Februar | Anbang | \$1.670 | 100% | Vivat | Finans |
| 2016 | August | COSCO | \$1.440 | 49% | Nidera | Landbrug |
| 2016 | Oktober | Anbang | \$560 | | Blackstone | Ejendomme |
| 2010 | December | Sinochem | \$270 | 50% | DSM | Medicin |
| 2011 | Juni | BAIC | \$270 | 100% | Inalfa Roof Systems | Biler |
| 2007 | Juni | China Ocean Shipping | \$140 | 80% | Burg Industries | Shipping |
| 2016 | Maj | China Ocean Shipping | \$140 | 35% | Euromax Terminal Rotterdam | Logistik |
| 2006 | December | Sichuan Changhong | \$100 | 75% | Sterope investments | Finans |
| | | | \$11.180 | | | |
| SVERIGE | | | | | | |
| 2017 | December | Geely Auto | \$3.270 | 8% | Volvo Trucks | Biler |
| 2010 | Marts | Geely Auto | \$2.700 | 100% | Volvo | Biler |
| 2015 | Juli | China Minsheng Investment | \$2.200 | 100% | Sirius International Insurance | Finans |
| 2017 | Januar | Dalian Wanda | \$960 | 100% | Nordic Cinema | Underholdning |
| 2017 | December | Tencent | \$800 | | Spotify | Underholdning |
| 2017 | September | HNA | \$140 | 19% | Rezidor | Turisme |
| | | | \$10.070 | | | |

KILDE: AEI (2017).

NOTE: kun investeringer over \$100 mio. inkluderet.

investeringer i Norge skudt i vejret. Fredsprisen til Liu Xiaobo i 2010 lader ikke til at have lagt nogen som helst dæmper på kinesernes investeringslyst. Kinesernes investeringer i Norge i tidsrummet 2005-2017 udgør over seks milliarder amerikanske dollars. Det betyder, at Norge er et af de lande i Norden, hvor kineserne ejer allermest (tabel 1).

Det fremgår blandt andet, at Kina investerer et beløb svarende til 14 mia. danske kroner for at købe kemikalievirksomheden Elkem af Orkla bare to måneder efter overrækkelsen af den famøse fredspris. Det fremgår desuden, at både Holland og Sverige er godt inde i varmen, og det på trods af, at især Sverige med den feministiske udenrigspolitik ikke har forspildt en chance for at promovere sine synspunkter på menneskerettighedsområdet.

Den efterhånden brede litteratur om Kinas internationale investeringer giver ikke anledning til at formode, at gode politiske relationer indgår i de overvejelser de kinesiske myndigheder har i udarbejdelsen af deres investeringsstrategi.

Det viser sig, at kinesernes investeringer i Europa følger helt konventionelle modeller. Kinesernes investeringsmønstre er med andre ord helt parallelle med de mønstre, som vi kender fra alle mulige andre internationale investorer. Litteraturen går så langt som til at advare mod at betragte kinesiske investorer med et andet sæt parametre end dem, vi normalt anvender

i analysen af internationale kapitalstrømme. Erfaringen og forskningen tilsiger kort sagt, at man ikke kan smigre og sleske sig til investeringer fra kineserne. At det forholder sig på den måde, understøttes tilsyneladende af det norske og danske eksempel.

Den efterhånden brede litteratur om Kinas internationale investeringer giver ikke anledning til at formode, at gode politiske relationer indgår i de overvejelser de kinesiske myndigheder har i udarbejdelsen af deres investeringsstrategi.

Bekymrede miner

Set i lyset af Danmarks generelt ringe tiltrækningskraft for så vidt angår internationale investeringer, er det måske en ringe trøst, at de lande, der hidtil har modtaget den største del af de kinesiske investeringer i Europa, nu er begyndt at få bekymrede miner.

Bekymringen skyldes flere forhold. Kan det eksempelvis tænkes, at meget store kinesiske investeringer også betyder, at kineserne dermed får indflydelse på et lands politik og økonomi? En anden bekymring går på, om det nu også er fornuftigt at sælge ud af et lands ypperligste teknologi? Det er trods alt tale om teknologier, der har kostet en god mængde ressourcer at udvikle og forfine, og som overdrages til en mulig konkurrent.

En tredje bekymring handler om, at kineserne i nogle tilfælde ønsker at købe sig ind på områder og i sektorer, der vedrører et lands kritiske infrastruktur, og som på mange måder har med landets generelle

sikkerhed og forsvarsevne at gøre. Bekymringen kan for det fjerde også vedrøre spørgsmålet om kinesernes evne og lyst til at sikre europæiske arbejdstagers rettigheder. De europæiske arbejdsmarkedsmodeller kan være i farezonen.

Endelig kan jagten på kinesiske investeringer betyde, at de europæiske lande indgår i en ufrugtbar gensidig konkurrence om at tilbyde de mest fordelagtige vilkår.

Lige præcis disse bekymringer lå formanden for Europa-Kommissionen, Jean-Claude Juncker, på sinde, da han den 13. september 2017 gav sin State of the Union tale til Europa-Parlamentet:

“Let me say once and for all: we are not naïve free traders. Europe must always defend its strategic interests. This is why today we are proposing a new EU framework for investment screening. If a foreign, state-owned, company wants to purchase a European harbour, part of our energy infrastructure or a defence technology firm, this should only happen in transparency, with scrutiny and debate. It is a political responsibility to know what is going on in our own backyard so that we can protect our collective security if needed.”

Hvilke eksempler han konkret havde i tankerne er vanskeligt at sige noget præcist om, men det kan være kinesernes overtagelse af havnen i Piræus, Grækenland over en 35-års periode for den nette sum af 32 mia. kroner. Det kan også være kinesernes bud på en aktiepost i Athens internationale lufthavn, han har i tan-

kerne, eller det forhold at kinesiske investorer har vist interesse for at overtage et græsk jernbaneselskab.

Fælles screeningsmekanisme

I det hele taget har Kina ikke ligget på den lade side, mens der var finanskrisen, og indkøbspriserne var lave i Europa. Det gælder også den kritiske infrastruktur i Portugal, hvor Kina har købt 21 pct. af aktierne i elseskabet EDP for 19,6 mia. kr. og 25 pct. af aktierne i eldistributionsselskabet REN for 2,9 mia. kr.

Det er måske i lyset af disse og mange andre eksempler, at Juncker ønsker sig en europæisk investeringscreeningsmekanisme, der kan tages i anvendelse, når man skal vurdere, om en udefrakommende investering på nogen tænkelig måde kan være i konflikt med europæiske strategiske interesser. En tilsvarende mekanisme har man gode erfaringer med i blandt andet Australien og Canada, hvor kineserne har købt stort ind på råstofområdet.

Danmark har foreløbigt meddelt, at man ikke agter at støtte et initiativ til en fælles europæisk screeningsmekanisme. Tværtimod er politikken den, at Danmark principielt ønsker at støtte frie globale kapital- og varebevægelser og dermed også hindre, at barrierer for den frie bevægelighed etableres. Det er et standpunkt, som skiftende kinesiske ambassadører i Danmark roser ved enhver given lejlighed. I Danmark mener vi, at vi selv er i stand til at vurdere, hvornår en foreslået investering er eller ikke er overensstemmelse med vore nationale interesser.

Med erfaring fra de få investeringer, som kineserne indtil videre har ønsket at placere i Danmark, kan det konstateres, at det ikke umiddelbart blev vurderet at være et problem, at Huawei købte sig ind i TDC i 2013.

Det kan være svært at sige noget præcist om, hvorvidt omfanget, indholdet og rækkevidden af de kinesiske investeringer i udlandet vil fortsætte med at ekspandere i de kommende år, eller om den politiske ledelse i Kina på et tidspunkt vil slå bremsen i for yderligere global ekspansion.

Dette på trods af at den amerikanske kongres året før havde advaret om, at netop Huawei bedrev forskellige former for spionageaktivitet. Det er siden blevet besluttet, at Center for Cyber Security løbende skal overvåge Huawei's aktiviteter i Danmark.

Ét eneste eksempel viser, at Danmark faktisk kan sige nej tak til investeringer, som vi vurderer er i konflikt med vore strategiske og sikkerhedspolitiske interesser.

I 2016 besluttede statsminister Lars Løkke Rasmussen således at fastholde den ellers nedlagte flådestation Grønneal på Grønland på danske hænder. Den danske regering havde ellers i flere år forsøgt at sælge netop Grønneal med den klausul, at køberen skulle rydde op efter mange års olieforurening.

Kina havde i nogle år vist interesse for det arktiske område, og i 2013, med velvillig dansk støtte, fik Kina observatørstatus i Arktisk Råd. Nu var kineserne så villige til at gå skridtet videre og købe Grønneal.

I et forsøg på ikke at fornærme kineserne blev der hurtigt opfundet en begrundelse for, at det slidte og nedrivningsklare Grønneal alligevel ikke var til salg.

Grønneal skulle nu pludselig være et strategisk og logistisk støttepunkt for Forsvaret. Det skal anvendes dels til oplægning af brændstof, opbevaring af havmiljøbekæmpelsesmateriel med videre, dels til øvelses- og uddan-

ningsformål. Derudover kan Grønneal stilles til rådighed for øvrige myndigheders opgaveløsning i det arktiske område, eksempelvis civile forskningsaktiviteter.

Held i uheld

Det kan være svært at sige noget præcist om, hvorvidt omfanget, indholdet og rækkevidden af de kinesiske investeringer i udlandet vil fortsætte med at ekspandere i de kommende år, eller om den politiske ledelse i Kina på et tidspunkt vil slå bremsen i for yderligere global ekspansion.

Det er ikke sikkert, at de kinesiske statskontrollerede bankmyndigheder kan fortsætte deres hidtidige udlånsvirksomhed på samme måde og med samme intensitet i al fremtid. Grundet mistanke om korrupktion og nepotisme har man i den senere tid taget initiativ til at iværksætte kontrolmekanismer og tilbagerulle nogle af de frihedsgrader, som kinesiske internationale investorer hidtil har nydt godt af.

Måske er det alligevel held i uheld, at Danmark aldrig nogensinde fik tilbudt at hoppe på det kinesiske investeringslokomotiv.

Bør Danmark så helt undlade at pleje de politiske forbindelser til Kina?

Nej, det giver al mulig god mening, at den danske udenrigstjeneste forsøger at opretholde gode forbindelser til alle de supermagter, der til enhver tid påvirker de grundlæggende parametre i international politik og økonomi.

I årene forud for Første Verdenskrig og i mellemkrigsårene lå det os på sinde at pleje vore relationer til især de europæiske stormagter. Under den kolde krig signalerede vi venskab med amerikanerne samtidig med, at vi forsikrede Sovjetunionen om, at vi ikke havde fjendtlige

hensigter. I dag er også Kina blevet en stormagt, som naturligt skal indkalkuleres i dansk udenrigspolitik. Kinas plads i verdensøkonomien er mere end rigelig argumentation for, at Danmark skal opretholde en massiv diplomatisk tilstedeværelse i landet.

Argumentet i denne artikel er først og fremmest, at det tjener os godt at være realistiske i analysen af, hvad der er bestemmende for eksempelvis Kinas udenlandske investeringsaktivitet. Det lader ikke til, at gode politiske relationer til Kina kan ændre på det forhold, at kineserne frem for alt er gode købmænd.

De investerer præcis dér, hvor deres rationelle kalkule tilsiger, at de kan hente en gevinst.

○ ○ ○

Japansk politik står i vejen for en klarere japansk profil

Af Asger Røjle Christensen

Japans skiftende regeringer har i mange år gerne villet hæve landets udenrigspolitiske, sikkerhedspolitiske og militære profil i den store verden. Det gælder ikke mindst den nuværende regering under premierminister Shinzo Abe, den mest konservative og nationalistiske regeringschef, Japan har haft i mange år.

Mange spydige analytikere i såvel indland som udland har gennem årtierne kaldt Japan for en økonomisk kæmpe, men en politisk dværg, men sådan skal det ikke være længere, mener Shinzo Abe, som har fået nationalismen og drømmen om en mere selvstændig japansk ageren på den globale politiske scene ind med modernismen. Hans morfar var premierminister i 1960'erne, og hans far var udenrigsminister i 1980'erne, og begge var kendt for at have den samme drøm.

Men det barokke er, at Japan i dag sagtens kunne spille en langt mere

afgørende regional hovedrolle, end landet gør, hvis det ikke netop var for den udenrigspolitik, som samme Shinzo Abe og hans regering fører på flere felter. Den forværrer og fastholder den isolation fra det øvrige Østasien, som Japan har måttet leve med i det meste af efterkrigstiden.

Der var mange gode historiske årsager til, at Japan gennem det meste af den kolde krig lå som en isoleret del af 'Vesten' langt mod øst. Der var så godt som ingen udvekslinger af mellemfolkelig art med det kommunistiske Kina og heller ikke med de to på hver sin måde diktatoriske koreanske stater.

Yoshida-doktrinen

Japan levede sit eget liv og koncentrede sig med stor succes om at genopbygge sin økonomi og give befolkningen, især i byerne, en levestandard, de aldrig før havde haft. Det skete under en såkaldt atomparaply, en militær be-

Asger Røjle Christensen er journalist, forfatter og foredragsholder. Han har fulgt udviklingen i Japan og Østasien i 35 år. Han bor det meste af året i Tokyo.

skyttelse, som USA gav landet som et led i de omstridte amerikansk-japanske sikkerhedsaftaler, der blev indgået i 1960 og fornyet i 1970.

Japan var selv af den såkaldte fredsforfatning, som idealistiske medlemmer af de amerikanske besættelsesstyrker havde udstyret landet med i 1947, forhindret i at have et rigtigt militær og måtte nøjes med militært udstyrede 'selvforsvarsstyrker'. Japannerne havde derfor efter afvæbningen ikke ret megen gammeldags 'hård magt' at komme med.

Ifølge den såkaldte Yoshida-doktrin, navngivet efter den konservative, men pragmatiske regeringschef Shigeru Yoshida, der stod i spidsen for den japanske regering fra 1946 til 1947 og igen fra 1948 til 1954, var det en god ting for japanerne at holde sig væk fra den øvrige verdens ufred, mens de koncentrerede sig om deres egen økonomiske butik og deres egne undertrykte efterkrigsdepressioner.

Der udviklede sig efterhånden en bred konsensus blandt almindelige japanere, både blandt pacifister (groft sagt på den politiske venstrefløj) og nationalister (groft sagt på den politiske højrefløj), om, at denne isolation faktisk var en god ting for Japan.

Krigen var ikke langt væk i erindringen, og med Yoshida-doktrinen og fredsforfatningen var man i det mindste ude i familierne sikre på, at de unge drenge, der voksede op efter babyboomet i begyndelsen af halvtredserne, aldrig som deres fædre og onkler ville blive sendt ud over landets grænser for at dø i en håbløs krig. At det betød en udstrakt grad af isolation

fra regionens politiske udvikling, var man ikke så kede af.

Sprækker i isolationen

Men allerede i løbet af 1970'erne og 80'erne kom de første sprækker i den om ikke selvvalgte, så politisk bekvemme efterkrigsisolation i forhold til nabolandene.

I 1972 og 1978 blev der efter Nixon-chokket, hvor USA pludselig gik i dialog med det kommunistiske Kina, underskrevet historiske aftaler mellem Japan og Kina om fred, samarbejde og gensidig anerkendelse. Både turister, studerende og forretningsmænd begyndte at rejse frem og tilbage mellem de to lande.

Dengang bestræbte de generationer af politikere, der var ved magten i begge lande, sig på at skabe en atmosfære af forsoning mellem de to lande. Der blev dengang i gensidig forståelse talt og skrevet så lidt som muligt om de territoriale stridigheder og krigshistoriske traumer, som vi siden hen har hørt så meget om.

Også i forhold til Sydkorea var der tegn på, at årtiers isolation var på vej til at blive erstattet af samtale og samarbejde. I 1998 stod Sydkoreas daværende præsident, Kim Dae-jung, på talarstolen i det japanske parlament, og på udmærket japansk, som han havde lært i skolen, da han som dreng voksede op i et Korea, der dengang var en del af det kejserlige japanske imperium, erklærede, at nu var det tid for de to folk og de to lande til at se fremad i stedet for tilbage.

Det blev starten på en periode, hvor japansk og koreansk kultur krydse-

de grænser i højere grad end tidligere, og hvor de to lande i 2002 med hiv og sving og en del mislyde sammen arrangerede verdensmesterskaberne i fodbold.

Det er med andre ord ingen naturlov, at Japan skal være på så anspændt fod med sine nærmeste nabolande, som landet har været i de seneste år – og allermest under Shinzo Abe. Det er faktisk ikke ret længe siden, at tonen var helt anderledes.

Politisk afpresning

Når Japans forhold til Kina og begge Koreaer i de sidste femten år er gået i baglås, og når tidligere tiders totale isolation i perioder er vendt tilbage, er det ikke udelukkende Japans egen skyld.

Den aktuelle isolation og det anspændte forhold til nabolandene skyldes unægtelig også den politik, som Japan selv, især under den nuværende regering, har ført.

Der har hele tiden været dele af de kinesiske og koreanske ledelser, som i den regionale magtpolitik ser en interesse i at fastholde Japan i den politiske og militære skammekrog, hvor landet efter krigen blev placeret.

Ethvert japansk forsøg på at revidere forfatningen er gennem årene automatisk blevet beskyldt for at være et udtryk for militarisme og revan-chisme, og enhver dum bemærkning af gamle konservative politikere om krigen blev i 1980'erne og 90'erne beskyldt for at være udtryk for, at Japan

som sådan aldrig har sagt undskyld for aggression og krigsforbrydelser under krigen – hvilket det officielle Japan jo faktisk har gjort mange gange.

Japanere fra højre til venstre er trætte af, at kineserne og koreanerne tilsyneladende kun hører, hvad de ønsker at høre fra japansk side – og at de bliver ved med at bruge krigsårene til politisk afpresning over for Tokyo.

Men det er bestemt også Japans egen skyld. Den aktuelle isolation og det anspændte forhold til nabolandene skyldes unægtelig også den politik, som Japan selv, især under den nuværende regering, har ført.

Historisk begrundet mistillid

Japan har reelt gjort meget lidt for at fjerne nabolandenes skepsis og ubehag ved forsøgene på at give Japan en højere militær og sikkerhedspolitisk profil i regionen og bestræbelserne på at sætte spørgsmålstegn ved sejrherrenes version af krigshistorien. Bestræbelserne udspringer hos politikere og meningsmagere på den konservative og neonationalistiske fløj, men omfatter i dag store dele af den offentlige diskurs i Japan. Kinesere og koreanere kan bare blande sig udenom, hører man tit i Japan fra såvel politikere som menigmand.

Der er mange dele af efterkrigstidens fortælling om Anden Verdenskrig i Asien, som stadig har sit afsæt i den censurerede fortælling, som sejrherrene og den amerikanske besættelsesmagt i Japan formidlede til omverdenen i månederne og årene efter krigen, så der er al mulig grund til, at faghistorikere sætter sig ned og

på tværs af nationaliteter og politiske skel stiller skarpt på, hvad der skete og ikke skete under den krig.

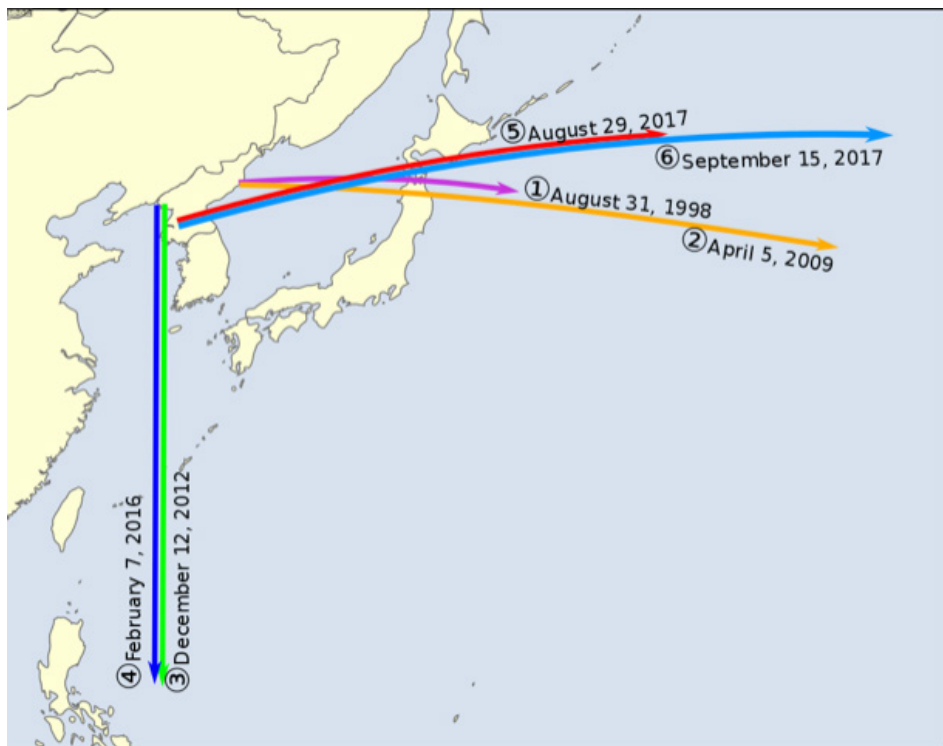
Men den nuværende japanske regering gør bestemt ikke disse bestræbelser nemmere, når den ved nogle lejligheder forsøger at benægte, hvad ikke kan benægtes.

Der er så mange vidneudsagn om, at den kejserlige japanske hær var involveret i rekrutteringen af såkaldte trøstekvinder, tvangsprostituerede unge koreanske og kinesiske piger ved den japanske front, at det skaber mistro og får debatten til at gå i hårdknude, når japanske diplomater rundt omkring i verden inviterer os

journalister ud til timelange belæring om, at det ikke var tilfældet.

Og der er så mange vidneudsagn om, at der fandt en blodig massakre sted, da den kinesiske by Nanjing blev indtaget af japanske styrker i december 1937, at det ligeledes skaber mistro og hårdknude, når Abe-regeringens diplomater møder op ved forlag i fremmede lande og kræver, at de nedskriver antallet af dræbte i forlagets udgivelser om massakren. Der var næppe 300.000 dræbte, som det i dag hedder i officiel kinesisk historiskrivning, men en massakre var det.

Denne historisk begrundede mistillid forværres på flere punkter af



ILL: Phoenix7777 via Wikimedia Commons

Nordkoreanske missilaffyringer over Japan 1998-2017

den politik, som Japan fører i aktuelle spørgsmål.

Japan på sidelinjen

I den stemning af fred og forsoning, der pludselig i foråret greb hele regionen i forhold til Nordkorea, efter at landets leder, Kim Jong-un, i sin nytårstale havde lagt op til dialog og atomnedrustning, placerede Shinzo Abes Japan sig alene på sidelinjen, hvorfra man surmulende signalerede, at man helst ville fortsætte en politik med mindre dialog og mere 'maksimalt pres' på Nordkorea.

Japan, som få måneder

forinden havde oplevet to nordkoreanske testmissiler flyve hen over den nordlige del af landet, havde legitime interesser i at tvinge Nordkorea til ikke kun at stoppe udviklingen af mellemdistanceraketter, men også afskaffe sine kortrækkende raketter, der kan nå Japan, men som de andre lande bestemt ikke så ud til at prioritere højt i forhandlingerne med Nordkorea. På det punkt var der grund til at surmule.

Men Japan gjorde ondt værre ved stædigt at føre den gamle strid i mæren om de bortførelser af unge japanere til Nordkorea, som nordkoreanske agenter gennemførte i 1970'erne og 80'erne, og som aldrig er fuldt opklaret. Japan kræver en fuld afdekning af sagerne, mens Nordkorea hævder, at man for længst har sagt undskyld og givet alle de oplysninger, man er i besiddelse af.

USA's og Sydkoreas præsidenter måtte love Shinzo Abe at nævne bortførelserne ved deres topmøder med Kim Jong-un. Men meget mere end at nævne dem skal man ikke regne med, at de har gjort. Der var større strategiske interesser på spil, og til de andre landes irritation virkede det, som om Japan slet ikke havde øje for det.

I debatten i Japan om fremtidens sikkerhedspolitik gentages det gang på gang, især af Abe-regeringen, at Japan befinder sig i en langt 'alvorligere sikkerhedspolitisk situation' end tidligere

Der kommer en dag, hvor det ikke længere er sandsynligt, at USA vil komme Japan til hjælp ved en hvilken som helst begrænset militær konfrontation med et naboland.

– hvilket er fuldkommen sandt.

Dels har man i de senere år kunnet betragte det fjendtlige Nordkorea, som for alle japanere i den nordligste del af landet er det nærmeste naboland, men som Japan hverken har diplomatiske forbindelser med eller har anerkendt som stat, med stor dygtighed og succes anskaffe sig atomvåben og bruge det at være blevet en atommagt politisk i forhold til omverdenen.

Dels – og på længere sig måske endnu mere betydningsfuldt – har Kinas økonomiske vækst, øgede magt og aggressive politik i nogle områder af regionen undergravet fundamentet for efterkrigstidens pacifistiske og isolationistiske 'fred for den øvrige verdens ufred' i Japan.

Andenviolin til Kina

Mens et fattigt Kina i 1970'erne og 80'erne sundede sig efter et endnu me-

re isolationistisk årti under kulturrevolutionen, så Japans elite deres land som frontfigur, inspirator og leder af fremtidens økonomiske udvikling i det øvrige Asien – stadig uden militære magtmidler, der dengang ikke syntes nødvendige under atomparaplyen. Men nu må den samme elite modstræbende søge efter en helt anden rolle til sig selv som nogle gange rival nogle gange partner, men altid andenviolin til et langt stærkere Kina, som år efter år for alvor befæster sin dominans i regionen på alle felter, også militært.

Hele efterkrigstidens politiske og sikkerhedspolitiske drejebog går ud fra USA's tilstedeværelse og den forjættede sikkerhedsaftale. Ingen kan rigtigt forestille sig en fremtid uden.

Samtidig dækker formuleringen med den 'alvorligere sikkerhedspolitiske situation' over en realpolitisk erkendelse af, at forfatningen, den amerikansk-japanske sikkerhedsaftale og atomparaplyen hele tiden har været resultater af en speciel historisk situation lige efter verdenskrigen, hvor det vigtigste for hele systemets faddere var at dæmme op over for en eventuel fremtidig ny militarisme i Japan. Det bliver sværere og sværere at forestille sig, at dette system kan vare evigt – også selv om store dele af såvel elite som befolkning i Japan i mellemtiden er blevet godt tilpas med arrangementet. Der kommer en dag, hvor det ikke længere er sandsynligt, at USA vil komme Japan til hjælp ved en hvilken som helst begrænset militær konfrontation med et naboland. Og hvad gør Japan så?

En fremtid uden USA

Denne skepsis i Japans politiske kredse over for USA's vilje til at leve op til de gamle aftaler, hvis for eksempel Kina og Japan roder sig ud i et kortvarigt militært sammenstød om de klippeøer nord for Taiwan, som japanerne kalder Senkaku, og kineserne kalder Diaoyu, og som begge parter hævder er en historisk del af deres land, er en tendens, som var tydelig længe før Donald Trumps valg til amerikansk præsident i november 2016. Men den er selvfølgelig blevet mere udtalt som en konsekvens af Trumps 'America First'-politik.

Hele det japanske politiske establishment forbereder sig mere eller mindre åbent på en tid uden USA eller med mindre USA, og debatten om en revision af fredsforfatningen skal ses i det lys. Den er skrevet af udlændinge, den er skrevet i en helt anden tid, og det er ikke så sært, at mange i Japan godt kunne tænke sig en forfatning, der er deres egen, og som sætter nogle meningsfyldte spilleregler for landets ageren i nutiden.

I sommeren 2014 fik Abe-regeringen efter store protester og demonstrationer vedtaget en ny tolkning af forfatningen, som gør det muligt for Japan at deltage i 'kollektivt selvforsvar', dvs. deltage i aktioner med det formål at forsvare alliancepartnere mod angreb. Omfortolkningen var en indledende øvelse til det sæt sikkerhedspolitiske reformer, der udmøntede dem i praksis, og som efter endnu større protester blev vedtaget året efter. Men det er vigtigt at under-

strege, at Abe-regeringens oprustning er begrænset, og at japanske soldaters muligheder for at operere uden for landets grænser stadig er uhyre begrænsede.

Meningsmålinger viser i foråret 2018, at et flertal af japanske vælgere gerne på længere sigt vil have en ny forfatning, men ikke under Shinzo Abe. Mange vil gerne have en forpligtelse med i en ny forfatning til at bevare de gode sider af efterkrigstidens pacifisme, der for mange er blevet en del af japansk selvforståelse – og de ved, at det netop er denne pacifisme, Abe-regeringen gerne ser et opgør med.

Mens man bereder sig på en tid uden USA, gør alle parter sig imidlertid stor umage for at fastholde amerikanerne i så aktiv en rolle i regionen som muligt. Hele efterkrigstidens politiske og sikkerhedspolitiske drejebog

går ud fra USA's tilstedeværelse og den forjættede sikkerhedsaftale. Ingen kan rigtigt forestille sig en fremtid uden.

Samtidig forsøger Japan, især siden Shinzo Abes tiltræden som regeringschef i december 2012, at føre et aktivt og udfarende diplomati i Sydøstasien, Indien, Afrika og selv det fjerne Europa for at skaffe sig samarbejdspartnere i et målrettet forsøg på at dæmme op – ikke at inddæmme, for det ved man godt er umuligt – over for Kinas øgede politiske, økonomiske og militære rækkevidde.

Og det er denne indsats, som ville kunne være mere effektiv, hvis ikke Abe-regeringens indbyggede konservatisme, traditionelle isolationisme og overdrevne fokus på historien så ofte belaster tillidsforholdet i forhold til andre landes repræsentanter.

○○○

Indiens ‘Orientering mod Øst’-politik

Af Bart Gaens og Olli Ruohomäki

Konkurrencen mellem Indien og Kina er stigende, både hvad angår sikkerhed og handel. Samtidig med at USA’s relative indflydelse i regionen er faldende, og Kina fremstår som en stadig mere selvbevidst regional magt, prøver Indien at omdefinere sin geostrategiske position. Premierminister Narendra Modis ‘Look East’ – ‘Act East’-politik bekræfter, at Indien er på vej væk fra sit traditionelle fokus, der hidtil har handlet om at skabe indflydelsessfærer i det umiddelbare nabolag.

Det moderne Asien oplever et skift i magtbalancen. Kina udvikler sig hurtigt som en selvsikker og til tider skjult fjendtligt indstillet regional magt i Asien og Stillehavsområdet. USA’s indflydelse i regionen er i relativ nedgang på trods af Obamas og siden Trumps forsøg på at forblive en stormagt i området ved et øget fokus på Asien.

Trump-administrationen har formået at berolige nøgleallierede i regionen, men USA’s udtrædelse af frihandelsaftalen Trans-Pacific-Partnership (TTP) kombineret med en indtil nu uklar Asien-strategi styrker blot Kinas position som altafgørende regional magt. På lang sigt er det svært at se USA’s ‘unipolære periode’ som andet end lakkende mod enden. Dette efterlader andre spillere i Asien i en position, hvor de må gentænke deres strategiske interesser og alliancer.

Indien er dukket op som en naturlig allieret med USA i magtbalancen i Asien og Stillehavsområdet. Relationen mellem de to lande blomstrede i løbet af George W. Bushs præsidentperiode, og Indiens strategiske betydning var et kerneelement i Obamas ‘rebalancing to Asia’-politik.

Også i løbet af Trumps præsidentperiode vil Indien fortsat være en nøglepartner i USA’s fortsatte bestræbelser på at projicere styrke i regionen.

Bart Gaens er Project Director, CUSPP; Senior Research Fellow - the global security research programme, Finnish Institute of International Affairs (FIIA); Olli Ruohomäki er Visiting Senior Fellow - the global security research programme, FIIA. Artiklen er oprindeligt bragt på engelsk i FIIA Briefing Paper series (<https://www.fiaa.fi/en/publication/indias-look-east-act-east-policy?read>.)

Indien er det eneste land i Asien, der er sammenligneligt med Kina i forhold til størrelse og demografi. Samtidig er Indiens økonomi også vokset konstant i det sidste årti. Ikke desto mindre er Indien meget på vagt over for Kinas tiltagende styrke, og Indien er således begyndt at orientere sig mod andre af USA's allierede og partnere i Asien for skabe en modvægt mod et stadigt stærkere Kina.

Hedging

Formålet med denne artikel er at undersøge Indiens 'Orientering mod Øst'-politik med fokus på de sikkerhedsmæssige og økonomiske dimensioner. Artiklen argumenterer for, at Indiens politik kan ses som en slags 'hedging-strategi'.

Begrebet hedging kommer fra økonomisk teori og henviser til, at aktører investerer i forskellige ting for at sikre sig mod uventede fejl. I dette tilfælde henviser hedging imidlertid til et eksternt sikkerhedssamarbejde med tredjelande gennem etablering af 'strategiske partnerskaber', men – og det er vigtigt at holde sig for øje – det indebærer også integration og samarbejds-mekanismer med det land, der skaber usikkerhed.

Med andre ord, hedging kombinerer både balancerings- og involveringsstrategier. Vi starter med at skitsere Indiens regionale omgivelser og New Delhis politiske skift mod Øst. Derefter undersøges de partnerskaber, som Indien etablerer med tredjelande i regionen, og til slut de nuværende

og fremtidige muligheder for involvering med Kina som en overordnet hedging-strategi.

Opblomstrende Kina – aftagende USA

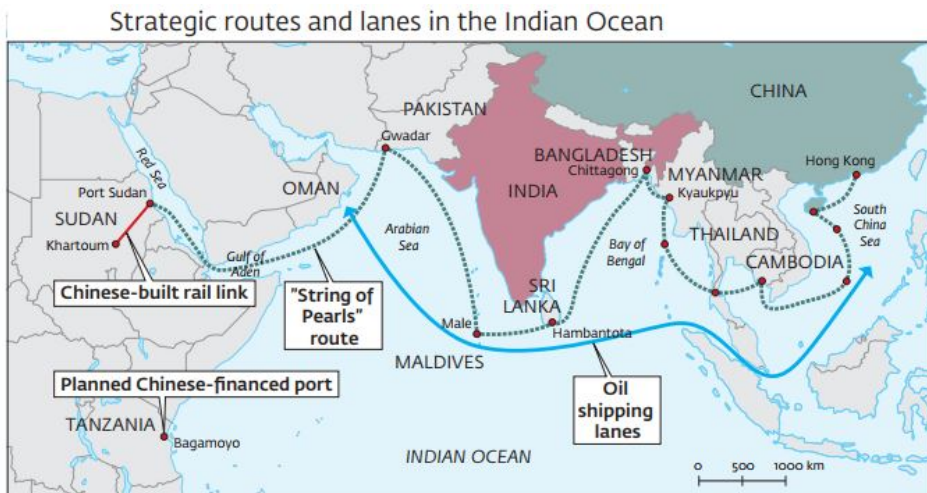
Sikkerhedsordnen i Asien og Stillehavsområdet efter den kolde krig bestod af tre søjler. Den første byggede på USA's sikkerhedsgarantier til forskellige asiatiske allierede og partnere. USA militære magt var i særklasse, og det udgjorde således fundamentet for den regionale sikkerhedsorden. Den anden søjle byggede på økonomisk vækst for amerikanske alliere-

de og partnere, hvilket også betød intern økonomisk afhængighed mellem de forskellige lande. Den tredje søjle var baseret på amerikansk garanti for lige adgang til globale goder, hvor især friheden til navigation står som den allervigtigste.

Med Kinas opblomstring både militært og økonomisk er den amerikanske garanterede regionale sikkerhedsorden i fare. Kina vokser langsomt, men sikkert frem som seriøs udfordrer, der kan give den amerikanske militære magt i regionen modspil. Kina har i dag en robust ubådsflåde samt stærke kapabiliteter til at hindre indgriben fra USA's eller en anden regional flåde. Kina udvikler fortsat sine maritime kompetencer. Ved hjælp af sine hangarskibe er Kina i stand til at udøve magt i og ud over øst- og sydøstasiatiske farvande. Eksempelvis er Kina aktiv i Adenbugten, hvor man har deltaget i antipirat-operationer.



Med Kinas opblomstring både militært og økonomisk er den amerikanske garanterede regionale sikkerhedsorden i fare.



KORT: Kauko Kyöstiö.

I det Indiske Ocean har Kina haft travlt med at udvikle flådefaciliteter i Kyaukpyu, Myanmar, Chittagong, Bangladesh, Hambantota, Sri Lanka, Male, Maldives og Gwadar, Pakistan, og man har planer om at bygge en havn på Seychellerne. Indien ser dette som et led i Kinas perlerække-strategi, hvormed Kina kan inddæmme Indien i et område, som man i New Delhi anser som sin baghave. Indien har i længere tid været på vagt over for denne udvikling.

Som modtræk til Kinas aktiviteter i det Indiske Ocean er Indien begyndt at involvere sig i Malaccastrædet og det Sydkinesiske Hav, som Kina omvendt føler er deres interessesfære. Grundlæggende handler det om at vise Beijing, at Kina ikke er eneherkende i området.

I de seneste år har den indiske flåde været særdeles aktiv i forhold til at sikre forsvarsrelationer med store lan-

de i hele Asien-Stillehavsregionen som fx Japan, Vietnam, Australien, Indonesien, Sydkorea og Singapore. Disse forsvarsrelationer har indebåret regulære fælles flådeøvelser, kendt som Malabar-øvelser, mellem Indien og disse store lande. Øvelserne indeholder aktiviteter fra fingeret kamp med kampfly fra hangarskibe til maritime afskæringsøvelser.

Indien, nabolandene og Kina

Indtil for nylig kunne Indiens udenrigspolitik karakteriseres som 'interessesfære i koncentriske cirkler'. Det henviste til, at Indien traditionelt set har fokuseret på det umiddelbare nabolag, dvs. Sydasiens. Sydasiatiske lande deler sprog, kultur, religion og har et fælles etnisk tilhørsforhold, og derfor er det heller ikke underligt, at Indien har anset området som sin baghave. Ikke desto mindre har forholdet til naboerne været alt andet end frede-

ligt. Som følge heraf har den sydasiatiske region ikke udviklet sig til et område med Indien som centrum.

Det mest problematiske forhold er dét mellem Indien og Pakistan. Indien anser sikkerhedstrusler fra Pakistan som et konstant element og forholder sig til det i sin udenrigspolitik. For Pakistan har Kina været en pålidelig ven og en stor leverandør af militærudstyr og økonomisk assistance, inklusive store infrastrukturprojekter.

Relationen mellem Kina og Indien har også været problematisk, ikke mindst på grund af uløste stridigheder om grænsedragninger mellem de to store naboer fx mellem Aksai Chin og Arunachal Pradesh. Der har været ikke mindre end fire grænseaftaler (1993, 1996, 2005 og 2013) for at undgå en grænsekrig som følge af manglende grænsedragning og stridigheder om den såkaldte Line of Actual Control (LAC) [demarkationslinjen, der adskiller det indisk-kontrollerede territorium fra det kinesisk-kontrollerede territorium i det tidligere fyrstedømme Jammu og Kashmir; red].

Indien har også haft problemer med næsten alle andre nabolande inklusive Sri Lanka, Maldiverne, Bangladesh og Nepal. Samtidig er Kina begyndt at bejle til alle Indiens naboer inklusive Afghanistan og Myanmar. Mange af Indiens naboer har være glade for Kinas interesse og set det som en modvægt til Indien, fordi Kina stort set ikke har nogen historik i regionen. Kina er også en særdeles attraktiv økonomisk partner for de mindre sydasiatiske lande. Fx har Kina leveret militærudstyr til Bangladesh, bygget

flådefaciliteter i Sri Lanka, investeret i vandkraft og andet infrastruktur i Nepal, og investeret store summer i økonomisk infrastruktur i Afghanistan og Myanmar.

Disse aktiviteter er en del af en større geopolitisk ambition for det Indiske Ocean og Afrika. Overordnet har Kinas interesse i Sydasiens fokuseret på at lave handels- og energikorridorer gennem regionen. At inddæmme Indien har utvivlsomt også været en del af Kinas ambitioner om at udbrede sin indflydelse i og hinsides Sydasiens.

Selvom Kina er Indien overlegen, hvad angår militær udvikling, så er grænsestridigheder – inklusive den i Arunachal Pradesh (Kina refererer til dette som Sydtibet), Dalai Lamas tilstedeværelse i Indien, Indiens hurtigt voksende flåde og voksende konkurrence om investeringer i Afrika eller satellitteknologi og rumforskning fortsat årsager til konflikter mellem Beijing og New Delhi.

Orientering mod Øst

Grundet det faktum, at Indiens forhold til sine naboer har været præget af udfordringer og problemer kombineret med et stigende selvsikkert Kina og et USA, hvis indflydelse er langsomt faldende, har Indien været nødsaget til at gentænke sin udenrigspolitik. Derfor – startende med Narendra Modis premierministerpost – er Indien begyndt en 'soft power'-offensiv, som i første omgang skal forbedre de økonomiske bånd til nabolandene og andre. Disse økonomiske initiativer er blevet understøttet af strategiske sikkerhedsovervejelser.

I november 2014 ved en tale til Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), annoncerede Modi etableringen af 'Act East'-politikken. Den tidligere regering havde lanceret en 'Look East'-politik, der understregede behovet for at fokusere på regionen, der ligger øst for Indien. Men sidstnævnte forblev forholdsvis inaktiv med kun lidt handling bag. Modi søgte at understrege behovet for en mere aktiv politik, deraf navnet 'Act East'. Samtidig er Modi ganske opmærksom på, at Indien har brug for investeringer og teknologi.

Derfor - startende med Narendra Modis premierministerpost - er Indien begyndt en 'soft power'-offensiv, som i første omgang skal forbedre de økonomiske bånd til nabolandene og andre.

I Singapore 2015 gentog Modi sit løfte om at øge fokuset på landene øst for Indien. Han understregede behovet for at sikre navigationsfrihed i Asiens regionale farvande og nødvendigheden af at samarbejde med partnere for at sikre, at oceaner, cyber-området og rummet forbliver områder med mulighed for fælles velstand snarere end nye konfliktområder. Ca. halvdelen af de 40 rejser, som Modi har gennemført som premierminister, har været til Syd-, Sydøst- og Østasien.

Politikken om at orientere sig mod Øst mangler stadigvæk indhold, og der er langt fra ord til konkrete handlinger og investeringer. Sammenlignet med kinesiske investeringer i Sydasiens overgår Indien kun Kina i Nepal, hvor Indiens andel af handel har været omkring 50 pct., mens Kinas har været

omkring 30 pct. I forhold til Pakistan er Kinas andel af handelen ca. 20 pct., mens Indiens kun udgør godt 4 pct. Bangladesh importerer det meste af landets militærudstyr fra Kina, mens Indiens rolle er ubetydelig. Det er sandsynligt, at et seriøst fokus østpå er lettere end vestpå, som inkluderer Indiens problematiske umiddelbare naboer.

Afsøgning af partnere i Østasien

Øst-orienteringen skal ses i den kontekst, at Kina og Indien konkurrerer om indflydelse i Asien. Det sagt, så er det utvivlsomt også en hedging-strategi, der hænger sammen med New Delhis be-

kymringer om Beijings ambitioner i Asien, snarere end en direkte fjendtlig rivalisering. Indien har ikke de økonomiske midler til at udfordre et selvsikkert, til tider fjendtligt indstillet Kina.

Et centralt element i denne strategi er søgen efter strategiske partnere i Østasien. Strategiske partnerskaber er (1) skabt med et generelt sikkerhedsformål; (2) er primært målstyret (positivt) snarere end trusselsstyret (negativ) tilknytning; (3) de er normalt uformelle i deres natur og indebærer en lav grad af forpligtelsesomkostninger snarere end indvævet i en formel traktat om alliance, der binder deltagerne til rigide fremgangsmåder som fx en fælles forsvarspagt; (4) de har økonomisk udveksling som kernerdrivkraften, men det er sikkerhedsdimensionen, der adskiller stra-

tegiske partnerskabsaftaler fra økonomiske partnerskabsaftaler.

Den hurtigt voksende ASEAN har meget at byde på. ASEAN er den syvende største økonomiske blok i verden, og ASEAN-Indien frihandelsaftalen trådte i kraft i juli 2015. ASEAN står nu for en betydelig større del af Indiens handel, end Kina gør. Indien har underskrevet olie- og forsvarsaftaler med Vietnam i 2014, men er nok mere vigtig som en geostrategisk partner i regionen, især med tanke på det ustabile forhold til Kina. Singapore er en af de vigtigste kilder til udlandsinvesteringer i Indien. Indonesien er en vigtig leverandør til Indiens stadigt voksende energisikkerhedsbehov og leverer allerede mere end 60 pct. af Indiens kulimport.

Australien er topproducent af flydende naturgas og en vigtig leverandør af kul. I tillæg hertil underskrev Australien og Indien i 2009 en strategisk partnerskabsaftale, og i 2014 blev begge lande enige om et sikkerhedssamarbejde. De to lande laver flådeøvelser sammen i den Bengalske Bugt og har sammen med Japan en fælles holdning til spørgsmålet om navigationsfrihed i det Sydkinesiske Hav. Australien og Indien lægger vægt på de samme værdier og principper og har givet tilsagn om at arbejde tættere sammen i forhold til forsvar, anti-terror, atomenergi og rummet.

I Nordøstasien har Indien lavet kystvagt-øvelser med fokus på samarbejde med Sydkorea. Derudover arbejder New Delhi tæt sammen med Seoul med hensyn til at udbygge flådekapabiliteter. I april 2017 underskrev

New Delhi og Seoul – i relation til landenes ‘Special Strategic Partnership’ – en aftale om bilateralt samarbejde om bygning af skibe til forsvaret.

Indiens strategiske og globale partnerskabsaftale med Japan er en mere iøjnefaldende aftale. Det bilaterale forhold bygger på ‘sammenfaldende globale interesser, kritisk maritimt samarbejde og voksende internationalt ansvar’. Partnerskabet omhandler i høj grad handel og økonomi. Som udtrykt af premierminister Modi: “en sammenslutning af verdens tredjestørste økonomi og verdens demografisk set andetstørste marked kan ende med tilblivelsen af klodens mest formidable økonomiske kraftcenter, som kan udmanøvrere selv USA og Kina inden for de næste 12-15 år”. Japan kan tilbyde Indien den infrastrukturelle udvikling, som landet behøver, mens Japan ønsker adgang til Indiens enorme marked.

Under sit besøg i Indien i december 2015 lovede Abe at øge Japans investeringer i landet og aftalte yderligere samarbejde inden for atomenergi og højhastighedstog. Japan tilbød favorable lån med en rente under 1 pct. til Indien til at finansiere det indiske jernbaneprojekt Mumbai-Ahmedabad High Speed Rail (MAHSR). Projektet skønnes at koste 1,8 billioner yen, hvoraf 80 pct. vil blive finansieret af yen-lån.

Sikkerhedsaspektet er ligeså vigtigt. Japan og Indien underskrev en fælles erklæring om samarbejde på sikkerhedsområdet i 2008.

På basis af en handlingsplan fra 2009, som skulle fremme sikkerhedssamarbejdet, har Japan og Indien styrket deres

sikkerhedsdialog, øget engagementet i bilaterale og multilaterale øvelser og samarbejdet ved anti-pirat-operationer. Fra 2015 har Japan været permanent partner i de trilaterale Malabar-flåde-øvelser, som i juni 2016 resulterede i, at USA, Indien og Japan sammen øvede anti-ubådskrig såvel som eftersøgning og redningsøvelser.

”En sammenslutning af verdens tredjestørste økonomi og verdens demografisk set andetstørste marked kan ende med tilblivelsen af klodens mest formidable økonomiske kraftcenter, som kan udmanøvrere selv USA og Kina inden for de næste 12-15 år”.

De to lande samarbejder også om forsvarsudstyr og teknologi især i forhold til det såkaldte US-2 amfibie-redningsfly og omkring deling af klassificeret efterretningsmateriale. I 2015 underskrev Japan og Indien en aftale om netop disse områder.

Spirende magtbalance?

Tilsammen kan disse bilaterale partnerskaber mellem Indien og tredjelande ses som et tegn på den øgede konkurrence mellem Indien og Kina på sikkerheds- og handelsområdet. Konkurrencen er udtryk for et ønske om at positionere sig geopolitisk og en søgen efter en plads i den strategiske orden, der er under udvikling i Asien-Stillehavsområdet. På den sikkerhedspolitiske front har Indien ingen ‘systemformende’ kapabiliteter, men landet er i stand til at skabe en modvægt til Kinas ved at søge forsvarsalliancer med andre asiatiske partnere.

Samtidig har Indien og Kina fået en stærkere økonomisk relation. Handel og økonomiske relationer er vokset betydeligt siden århundredskiftet, og samhandlen mellem Kina og Indien forudses at overgå samhandlen mellem USA og Kina i 2020.

Både Kina og Indien støtter en multipolær verdensorden. Selvom Indien er en vigtig regional spiller i denne multipolære verdensorden, er det klart, at det stadigvæk er Kina, der fremstår som den stærkeste i Asien. Men billedet er ikke længere dystert, og Kinas og Indiens konkurrence om indflydelse og regional hegemoni behøver ikke længere ende i et nulsums-spil.

Forholdet mellem Kina og Indien er snarere karakteriseret ved øget konvergens i forhold til globale spørgsmål, men divergens på bilaterale spørgsmål.

Begge lande har en fælles interesse i globale handelsforhandlinger, omstrukturering af globale finansielle institutioner og klimapolitiske forhandlinger. Kina og Indien kan også ses som partnere i opbygningen af et ‘asiatisk århundrede’.

Et sådant partnerskab kan indledningsvis etableres ved at skabe bedre forbindelse mellem dem, hvilket også er formålet med Indiens ‘Look East’ – ‘Act East’-politik. Indien har været en frontløber i forhold til at øge transnationale projekter, der søger at knytte regionen tættere sammen ved hjælp af veje, jernbaner og maritime forbindelser.

Kina kan til en vis grad hjælpe Indien med denne politik, når det passer ind i Kinas økonomiske interesser. Et konkret eksempel herpå er færdiggørelsen af Bangladesh-Kina-Indien-Myanmar korridoren, der vil øge den økonomiske vækst i regionen markant.



Forholdet mellem Kina og Indien er snarere karakteriseret ved øget konvergens i forhold til globale spørgsmål, men divergens på bilaterale spørgsmål.

Denne korridor bliver den første handelsvej mellem Indien og Kina, der går gennem Myanmar og Bangladesh med det formål at sikre bedre markedsadgang til varer, services og energi.

Derudover kan den Sydasiatiske Sammenslutning for Regionalt Samarbejde (SAARC) blive forbedret betydeligt. SAARC har ikke været særlig effektiv i at fremme regionalt samarbejde, netop fordi en del af de mindre sydasiatiske lande har været på vagt over for Indien.

Sydasien skal øge den regionale integration, og Kina kan hjælpe med at styrke sammenhængen, idet det stort set er det eneste land med de nødvendige økonomiske muskler til at levere infrastrukturprojekter, der kan sikre bedre sammenhæng i regionen.

Øget økonomisk afhængighed i regionen vil betyde, at både Indien og Kina kan høste frugterne af samarbejde.



Fortrolige modstandere: Vietnam og Kina

Af Flemming Ytzen

Koldkrigsæraens ideologiske anti-imperialisme vendt mod USA har måttet vige for klassiske interesse-sammenstød i relationerne mellem de to asiatiske udviklingsstater, der er fælles om at udvikle ‘markeds-leninismen’.

Den amerikanske politiker John McCain (født 1936), der var krigsfange i den nordvietnamesiske hovedstad Hanoi 1967-1973, skal engang have udtalt, at hvis præsidentvalget i 1964 havde fået den republikanske kandidat Barry Goldwater som vinder, ville USA’s militære engagement i Sydvietnam have udviklet sig til en krig mod ikke bare det kommunistiske Nordvietnam, men også dette lands hovedallierede, Folkerepublikken Kina.

Nu blev det Lyndon B. Johnson fra Demokraterne, der vandt i 1964 og efterfølgende udvidede krigsførelsen i Vietnam dramatisk og massivt. Da Johnson i 1968 overraskende meddelte, at han ikke genopstillede, blev banen åbnet for republikaneren Richard

Nixon, som ikke bare lovede ‘fred med ære’ i Vietnam, men også en amerikansk kursændring i forhold til det Kina, som havde været i konfrontation med USA siden den kinesiske intervention i Koreakrigen i 1950, hvor amerikanske og kinesiske styrker udkæmpede en regulær stedfortræderkrig.

Krigshandlingerne i Vietnam havde mange modsætningsfyldte aspekter, men rummede en vis logik i det større koldkrigsperspektiv: med USA og Sovjetunionen i ideologisk og militær konfrontation ikke kun i et jerntæppet Europa, men også på de såkaldte tredje-verdens-kontinenter, Asien, Latinamerika og Afrika.

Mens Moskva og Beijing leverede penge og våben til Hanoi, stod USA næsten alene med opbakningen til Sydvietnam. Mens både Frankrig og Storbritannien afviste amerikanske opfordringer til at deltage i krigen, var der i kortere perioder canadiske, australske, thailandske, filippinske og sydkoreanske soldater i Sydvietnam som et resultat af Lyndon Johnsons ‘more flags’-kampagne.

Flemming Ytzen er journalist og klummeskribent ved Politiken. Derudover er han rejseleder i Østasien og underviser på Seniorhøjskolen.

Amerikansk støtte til Beijings arvefjende, det nationalistkinesiske styre på Taiwan, blev af Kina med rette set som en amerikansk inddæmning af Kina; det samme gjorde den amerikanske beskyttelse af Sydvietnam og Sydkorea.

Richard Nixon ændrede alt

Alt dette skulle Nixon, der var en forhærdet antikommunist fra tiden som vicepræsident under præsident Dwight D. Eisenhower 1953-1960, ændre på.

I oktober 1967 skrev han i tidsskriftet *Foreign Affairs* (i en artikel med overskriften 'Asia After Vietnam'), at verden aldrig kunne blive et sikkert sted, så længe Kina blev forblev isoleret. Her følger et centralt afsnit af artiklen:

“På det lange sigt har vi ganske enkelt ikke råd til i al evighed at holde Kina uden for nationernes familie. For det er i isolation, at Kina hadefuldt truer sine naboer. Der bør på denne planet ikke være plads til, at en milliard af klodens potentielt mest kapable individer lever i vred afsondrethed (...) Verden bliver ikke sikker, før Kina forandrer sig. Vores politik må handle om at fremme denne forandring. Vi må overbevise Kina om, at det ikke kan få opfyldt sine imperiale ambitioner. Det må se indad for at bruge kræfterne på at løse sine egne problemer.”

Læser man citatet med nutidige briller, altså med fem årtiers forskydning, er det indlysende at nå til den foreløbige konklusion, at Kinas reformpolitik har bragt Østasiens største og ældste statsdannelse meget langt i håndteringen af interne ud-

fordringer. Men en anden konklusion vil lyde, at Kinas 'imperiale ambitioner' er ved at træde i karakter, først og fremmest i Det Syd kinesiske Hav.

Intet sted i Sydøstasien er der større ængstelse over Kinas magtambitioner end i Vietnam.

Historisk er der næppe noget folkeslag, der kender kinesisk kulturel og politisk adfærd bedre end netop vietnameserne, hvis nordlige del i mange århundreder var underlagt forskellige former for kinesisk dominans og påvirkning. Skiftende vietnamesiske dynastier blev præget og formet af den kungfutsianske embedsmandslære, som har domineret Kina hen over ca. 2.500 år.

I officiel vietnamesisk historieskrivning opnår den nordlige del af landet uafhængighed fra Kina i år 939 e.Kr., men heller ikke i de følgende århundreder gik Vietnam fri for kinesiske angreb og invasioner.

Dien Bien Phus kanoner

Vietnam og Kina har siden Frankrigs retræte fra Indokina i 1954 haft et broget og komplekst indbyrdes forhold. Ikke mange historieskrivere i Vesten er klar over, at det var kinesiske artillerister, der leverede et vigtigt bidrag til at sikre de nordvietnamesiske soldater, ledet af den legendariske general Vo Nguyen Giap, sejren over franske styrker i det historiske

I takt med at USA op gennem 1970'erne 'normaliserede' Kina ind i det, Nixon havde kaldt nationernes familie, blev det sværere at navigere for Vietnams kommunistiske ledere. Ideologiske bånd måtte vige for klassisk magtpolitik.

slag ved Dien Bien Phu fra 13. marts til 7. maj 1954 (Kilde: Miles Yaochun Yu: The Lessons of Dien Bien Phu 22.12.2017 på hoover.org/research/lessons-dien-bien-phu).

I takt med at USA op gennem 1970'erne 'normaliserede' Kina ind i det, Nixon havde kaldt nationernes familie, blev det sværere at navigere for Vietnams kommunistiske ledere. Ideologiske bånd måtte vige for klassisk magtpolitik.

Afviklingen af Kinas isolation begyndte i 1971, da Folkerepublikken Kina overtog Republikken Kinas plads

i FN og dermed også Kinas faste plads i sikkerhedsrådet.

Et skift, der var tidsmæssigt sammenfaldende med, at Nixon og hans sikkerhedsrådgiver Henry Kissinger efter sidstnævntes hemmelige besøg i Beijing året forinden kunne ankomme

til Kina i februar 1972 og indlede dialoger mellem den vestlige supermagt og klodens ældste kontinuerlige civilisation om en ny kurs for verden.

Ingen kunne dengang forudse, at grundlaget for en ny og anderledes indretning af verden blev lagt her.

Kina var i 1972 med Kissingers ord 'et ludfattigt stalinistisk land', der opretholdt en militær konfrontation med USA omkring Taiwan, på den Koreanske Halvø og i det tidligere Fransk Indokina, hvor Kina støttede Nordvietnam og kommunistiske oprørsgrupper i Laos og Cambodja.

Spoler man filmen frem et halvt århundrede i historieskrivningens tidsmaskine, har vi i dag et Kina, der i praksis har forladt Mao-tidens ideologiske galskab, har indført en dynamisk form for statskapitalisme, der i disse år skaber klodens største økonomi, og er ved at give både USA og EU baghjul.

Måske er det realiseringen af en vision, som Richard Nixon formulerede, da han i en pause mellem møderne med de kinesiske ledere Mao Zedong og Zhou Enlai i Beijing i februar 1972

] **Måske er det realiseringen af en vision, som Richard Nixon formulerede, da han i en pause mellem møderne med de kinesiske ledere Mao Zedong og Zhou Enlai i Beijing i februar 1972 bemærkede følgende til Kissinger: "Hvis Kina nogensinde får en anstændig regering, vil vi ikke kunne slå dem".**

bemærkede følgende til Kissinger: "Hvis Kina nogensinde får en anstændig regering, vil vi ikke kunne slå dem".

1975 blev et forandringsår for Kina og Sydøstasien. Det proamerikanske styre i Vietnam blev i april

løbet over ende af nordvietnamesiske styrker og året efter formelt genforenet med Nordvietnam under navnet Den Socialistiske Republik Vietnam.

Freden var dog langt fra sikret. Kina og Sovjetunionen befandt sig i en bitter ideologisk strid, der blandt meget andet handlede om, hvem der skulle have den ledende rolle i den såkaldte tredje verden blandt kommunistiske og socialistiske regimer og partisanbevægelser især i Sydøstasien.

Vietnam valgte side i denne konflikt, da Hanoi i november 1978 indgik en 25-årig forsvarsaftale med Mo-

skva. Denne sikkerhedspagt mistede sin betydning i 1989, da Kina og Sovjetunionen normaliserede relationerne. Siden fulgte opløsningen af Sovjetunionen to år senere. Ligeledes i 1989 trak Vietnam sine styrker ud af Cambodja, som i dag er blevet Kinas mest loyale støtte i den sydøstasiatiske ASEAN-sammenslutning.

Kortvarig krig i 1979

Vietnams modsætningsforhold til Kina fik et meget brutalt udtryk i en kortvarig grænsekrig i februar-marts 1979. I årets første dage var den kinesiske leder Deng Xiaoping på besøg i Washington for at markere den fulde normalisering af USA-Kina relationerne. Her skal Deng have bemærket følgende til præsident Jimmy Carter: 'Det lille barn opfører sig uartig, så det er

nødvendigt med en afklapsning'. Kort tid efter bebudede Deng en invasion af Vietnam, som varede en måned og påførte Vietnam store materielle skader og Kina store tab af soldater.

Herefter fulgte et årti med kinesisk støtte til cambodjanske partisaner, inden en kostbar og ambitiøs FN-indsats 1992-94 gav Cambodja en neutral politisk platform og et skrøbeligt demokrati, der i disse år er røget ud på historiens mødding og erstattet af et benhårdt diktatur. Cambodjas stærke mand gennem mere end tre årtier, Hun Sen, blev indsat af vietnameserne i 1979, men er ironisk nok Kinas stærkeste forbundsfælle i det, der i dag ses som Kinas 'baggård'.

Der er løbet meget vand gennem Det Sydkinesiske Hav i de seneste årtier. Vietnam blev i 1995 medlem



ILL.: Military maps of Vietnam via Wikimedia Commons

af ASEAN og har efter en reform-politisk kursændring i 1986 kunnet levere pæne vækstrater, der har forvandlet landet til en økonomisk succeshistorie. De godt 96 millioner vietnamesere, der lever på et areal svarende til lidt større end Norges, er i dag borgere i et land med status af mellemindkomst-samfund.

Både Kina og Vietnam kan i dag siges at repræsentere økonomiske udviklingsmodeller, som man med et glimt i øjet kan kalde for 'markedsleninistiske'. De forener etpartistyre med en stærkt reguleret kapitalisme med mindelser om den udviklingsstrategi, der blev fulgt af især Taiwan i diktaturtiden under præsident Chiang Kai-shek.

I forhold til udviklingslande, der forsøger sig med vestligt inspirerede demokratiske systemer, har regeringerne i Hanoi og Beijing gjort markante fremskridt i bekæmpelsen af fattigdom.

Dermed har begge etpartistyrer fundet solide argumenter for ikke at indføre systemer, der bygger på principperne om en mand, en stemme; mindst to partier; forfatningssikrede frihedsrettigheder og dertil hørende uafhængige medier; civilsamfund og domstole. For østasiatiske udviklingsstater er dramatisk bedre til at levere velstand end stater og samfund i både det øvrige Asien, Mellemøsten, Afrika og Latinamerika, der forsøger sig med den vestlige demokratimodel.

Men hvor koldkrigslogikken og de ideologiske modsætninger er lagt på hylden, er traditionel geopolitik og dens faste ledsagere – økonomiske og territoriale interesser – rykket ind. Spørgsmålet for Vietnams ledere

er, hvorledes de bedst navigerer over for en nordlig nabo, der for længst er blevet en økonomisk supermagt.

Kort sagt: Er Kinas økonomiske mirakel ensbetydende med Vietnams politiske mareridt?

Vietnam og Kina hører kulturelt til i den kungfutsiansk-buddhistiske kulturkreds og var i anden halvdel af det 20. århundrede ledet af ortodokse marxistisk-leninistiske partier, hvis ideologiske orientering langtfra er afskaffet, men er blevet blandet op med nationalisme, pragmatisme og meritokrati.

Denne interessante hybrid har gjort Kina til klodens største handelsnation og i løbet af få år en økonomi, der ikke kun matcher, men overhaler USA.

Denne proces bliver ikke bremsset af de nye politiske vinde i USA, snarere det modsatte. Den amerikanske præsident Donald Trump hævder at ville gøre Amerika stort igen, men inden det kommer så vidt, når hans impulsive og inkonsistente regeringsførelse at bidrage til at gøre Kina stort igen.

Trump disrupter Østasien

Disruption kan vise sig at være for mild en betegnelse for den tilstand, som amerikansk udenrigspolitik ramte Øst- og Sydøstasien med i tiden efter valget af Donald Trump som præsident i november 2016.

Chokbølgerne skyllede gennem verdensdelen fra Tokyo til Hanoi, da USA's nyvalgte præsident valgte at skrotte partnerskabsaftalen TPP, Trans-Pacific Partnership, der havde været præsident Barack Obamas vision for et revitaliseret amerikansk-ledet partnerskab i Østasien.

Obama ønskede at tilbyde en ramme for de lande i Asien, som ikke mente at ville høre

hjemme i den nye Beijing-ledede orden i Asien. Altså den orden, som er ved at tegne sig med afsæt i Bei-

jings såkaldte Belt and Road Initiative, der sine steder også kaldes One Belt, One Road (OBOR), historiens største infrastrukturprogram.

I månederne op til valget af Trump var der udbredte formodninger om, at et USA under en præsident Hillary Clinton ville have mobiliseret Washingtons traditionelle allierede i en moderne udgave af den inddæmningspolitik, som var gældende under den kolde krig. At USA med sin 7. flåde, flybaser i Japan og Sydkorea og et militært personel på lidt over 80.000 i disse to lande kunne levere den nødvendige sikkerhedspolitiske ramme for en målsætning om at bremse for yderligere kinesisk økonomisk og militær ekspansion.

Sådan kom det ikke til at gå. Ganske vist vandt USA's ældste alliancepartner i regionen, Filippinerne, i juli samme år den sag, som regeringen i Manila havde rejst ved det Internationale Havretstribunal i Haag, og som afgjorde, at de kinesiske landfyldninger i Det Sydkinesiske Hav er i strid med FN's Havretskonvention af 1982, Unclos.

Kina ignorerede kendelsen og tilbød den filippinske regering et økonomisk partnerskab. Dermed var en afgørende magtforskydning i Sydøstasien sat i gang.

Ironisk nok er Kina underskriver af havretskonventionen, mens USA ikke

Kina er således i færd med at ændre både den fysiske og den politiske geografi i Det Sydkinesiske Hav og begrunder dette med en 'historisk tilstedeværelse' fra gammel tid som grundlag for sit suverænitetsskrav.

er. Ifølge Unclos er det kun naturligt dannede øer med menneskelig tilstedeværelse og en dertil hørende økonomisk aktivitet, som kan berettige krav om en såkaldt eksklusiv økonomisk zone, der kan række så langt som 200 sømil.

En zone giver en kystnation rettigheder til udvinding af alle naturressourcer inden for denne grænse, men tillader samtidig andre landes skibe at passere gennem farvandet.

Kinas nye 'havret'

Beijing hævder suverænitet og kontrol bag en u-formet strek tegnet på et søkort for 70 år siden, og som ingen andre lande i regionen respekterer. Dermed afliver Beijing i praksis havretskonventionen.

Kina er således i færd med at ændre både den fysiske og den politiske geografi i Det Sydkinesiske Hav og begrunder dette med en 'historisk tilstedeværelse' fra gammel tid som grundlag for sit suverænitetsskrav. Hvilket ikke har det fjerneste grundlag i moderne international ret.

De sydøstasiatiske lande gør derfor rigtigt i at tolke den kinesiske 'havpolitik' som intet mindre end et forsøg på at omdefinere de spilleregler, der har været gældende for international politik

siden 1945, og det er her, at disse små og spredte klynger af øer og klipperev får større betydning. Men USA kan næppe agere som den 'politibetjent', der håndhæver havretskonventionen, når Washington ikke er medunderskriver.

I stedet har Trump overtaget forængerens Obamas politik med de såkaldte FONOP-sejladser. FONOP står for Freedom of Navigation Operations, der indebærer, at USA garanterer fri ret til gennemsejling uden at tage stilling til stridighederne om grænsedragningen.

Problemet med FONOPs er, at de ikke har standset de kinesiske landfyldninger, heller ikke efter at satellitfotos fra foråret 2018 viser, at Kina er ved at opstille missilramper på nogle af områderne. Så sent som i maj i år har regeringen i Hanoi protesteret skarpt mod den kinesiske opstilling af missilramper.

Af alle lande i Sydøstasien er det Vietnam, der ser med størst bekymring på den kinesiske ekspansion. Det skyl-

flere lejligheder taget skridt til at trodse kineserne. Regeringen i Hanoi har tilladt udenlandske energiselskaber i farvande, som Kina gør krav på, og har forsøgt sig med opbygning af faciliteter i havet om end i et langt mere beskedent omfang end Kina.

Det vietnamesiske initiativ på dette område er indtil videre endt med en alvorlig ydmygelse. Således blev det statslige spanske olieselskab Repsol tvunget til at trække sig ud af Det Sydkinesiske Hav efter kinesisk pres. Repsol havde angiveligt investeret omkring 300 mio. dollar i olie- og gasefterforskning og har nu anmeldt erstatningskrav over for Vietnam.

Tættere på USA

Vietnam har af selvindlysende grunde opbygget tættere politiske og strategiske relationer med sin gamle krigsmodstander USA.

En partnerskabsaftale indgået under præsident Obama betyder, at USA har ophævet et gammelt forbud om våben-

eksport til Hanoi.

Som en tilkendegivelse af, at vietnameserne gerne spiller 'USA-kortet' i det regionale magtspil, besøgte Trumps

forsvarsminister James Mattis Vietnam i januar i år.

Men der er også tegn på, at vietnameserne erkender begrænsningerne i at læne sig for meget op ad Trumps udenrigspolitiske orientering. For hvordan forholder man sig lige til en amerikansk præsident, der kalder sin kinesiske kollega Xi Jinping for en 'ven'?

Der er også tegn på, at vietnameserne erkender begrænsningerne i at læne sig for meget op ad Trumps udenrigspolitiske orientering. For hvordan forholder man sig lige til en amerikansk præsident, der kalder sin kinesiske kollega Xi Jinping for en 'ven'?

des et årtusindgammelt modsætningsforhold, som aktuelt giver sig udtryk i de to landes territoriale krav i det farvand, som Vietnam kalder 'Østhavet', mens Kina og alle andre bruger betegnelsen Det Sydkinesiske Hav.

Hvor de øvrige sydøstasiatiske lande har lurepasset i diskussionen om Kinas ambitioner, har Vietnam ved

Den økonomiske partnerskabsaftale, TPP, som præsident Trump trak USA ud af, ville have givet Vietnams vækst og udvikling et kolossalt løft. Da Trump i november i fjor holdt en tale på APEC-topmødet (Asia Pacific Economic Cooperation) i den vietnamesiske kystby Da Nang, blev værterne næppe fornøjede over præsidentens protektionistiske budskaber.

Vietnam må derfor erkende begrænsningerne i relationerne til USA og søge andre partnere. Hanoi og Tokyo indgik i 2014 en strategisk partnerskabsaftale, der betyder, at Japan nu leverer patruljebåde og observationssatellitter til Vietnam. USA har leveret flere patruljefartøjer i de senere år. Den vietnamesiske regering har iværksat et militært moderniseringsprogram, der er på vej til at skabe den muligvis største flåde af undervandsbåde i Sydøstasien.

Men der er begrænsninger i, hvor langt Vietnam kan gå i at risikere vrede fra den store nabo i nord.

Kineserne i Da Nang

Et anderledes magthierarki er under opbygning i Øst- og Sydøstasien.

Da franskmændene forlod Indokina efter nederlaget ved Dien Bien Phu i 1954, udgjorde den amerikanske andel af verdensøkonomien 50 pct. Andelen var faldet til 25 pct. ved den kolde krigs afslutning. Her i 2018 er den under 20 pct., og ved starten af næste årti er den med stor sandsynlighed faldet til en halv snes pct. Læg hertil den forvirring, som Trump med sin ledelsesstil bidrager til blandt både allierede og potentielle og reelle rivaler.

Den vietnamesiske kystby Da Nang blev i marts 1965 den lokalitet, hvor de

første ca. 2.000 amerikanske soldater gik i land som et led i Lyndon Johnsons optrappede krigsførelse. Landgangen blev begrundet med, at den luftbase, der lå i nærheden af byen, skulle beskyttes. Få år senere havde USA en halv million mand i Sydvietnam og udsigt til et forsmædeligt nederlag. Lufthavnen i Da Nang betjener i dag overvejende turister fra Kina. Lidt over 10 mio. turister kommer til Vietnam hvert år, en fjerdedel af dem er kinesiske statsborgere.

I 2014 trak kinesiske skibe en boreplatform ud til et punkt syd for Parcel-øerne i Det Sydkinesiske Hav kun 220 km fra den vietnamesiske kyst og dermed inden for Vietnams økonomiske zone. Vietnamesiske fiskerifartøjer sejlede ud for at protestere, men flere af dem blev påsejlet, og et enkelt blev sænket. Begivenheden udløste protestdemonstrationer på virksomheder i Vietnam, hvor der også arbejdede kinesere.

Flere end 400 kinesisk-ejede virksomheder blev helt eller delvist ødelagt af rasende demonstranter, der med stor sandsynlighed blev tilskyndet af myndighederne.

Herefter udstedte de kinesiske myndigheder en advarsel til sine borgere om ikke at rejse til Vietnam, hvorefter turistindustrien i Da Nang fik alvorlige lommemesmerter. Vietnam har en god sag mod Kina, men den er ikke af den slags, der gavner beskæftigelse og betalingsbalance.

Vietnam er godt på vej til at blive endnu en fjernøstlig tigerøkonomi, men landet må i en stærkt foranderlig verden navigere i et uroligt farvand. Den kulturelle patriark i nord kaster lange skygger ind over opkomlingen.



USA's alliancesystem under forandring

Af Jørgen Ørstrøm Møller

I løbet af ti år – 2013 til 2023 – ændrer USA position fra verdens tredjestørste nettoimportør af fossile brændstoffer til nettoeksportør. Der er tale om et energipolitisk skift af kolossal størrelsesorden med deraf følgende økonomiske chokbølger for det amerikanske samfund og globalt. Omend olieprisen har svinget inden for de seneste 5-10 år, har udbud og efterspørgsel tilpasset sig således, at det globale energimarked i store træk er stabilt. Nu skal et voldsomt merudbud absorberes samtidig med, at højere energieffektivitet og vedvarende energi begge dæmper gennemslaget af økonomisk vækst på efterspørgsel efter kul, olie og gas.

Bag denne udvikling ligger hurtigere og stærkere anvendelse end forudset af fracking teknologi for udvinding af såvel naturgas som olie. I femåret 2010-2015 steg USA's olie- og gasproduktion mere end tre gange. I 2018 – nu! – bliver USA i henhold til prognoser

udarbejdet af Det Internationale Energiagentur (IEA) nettoeksportør af flydende naturgas (liquified natural gas, LNG) og i 2028 af olie.

Der er ingen fordele for USA forbundet med at kaste produktionen ud på det globale marked og se prisen styrtdykke. Merudbuddet kan ikke rummes, som markedet er nu, hvilket kræver, at nogle af de eksisterende udbydere presses ud. Det eneste marked, der er stort nok til at aftage den stigende amerikanske produktion, er Kina, som i øjeblikket ikke i nævneværdig størrelsesorden køber olie og gas fra USA.

Det amerikanske alliancesystem går tilbage til den kolde krigs tid og kan ikke bruges til at fremme den nødvendige ændring af udbuds- og efterspørgselsstruktur. USA har ikke længere brug for en militæralliance rettet mod Rusland, hvis militære styrke det kan overkomme alene. Værdifællesskabet med de europæiske lande brækkes op, efterhånden som

Jørgen Ørstrøm Møller, adjungeret professor ved Copenhagen Business School og Singapore Management University, Visiting Senior Fellow ved ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore. Han er forfatter til adskillige bøger, senest *The Veil of Circumstance: Technology, Values, Dehumanization and the Future of Economics and Politics* fra 2016.



ILL.: John G. Van Hoesen via Wikimedia Commons

Delstaten New York samt store dele af Pennsylvania, West Virginia og Ohio ligger oven på den gigantiske skiferformation Marcellus Shale, som udgør en af USA's største forekomster af skifergas

USA skifter til en interessebetonet udenrigs- og sikkerhedspolitik under overskriften 'USA first'. De asiatiske allierede, Korea og Japan, suges ind i et spil omkring Nordkoreas atomvåben og missilprogrammer, som i højere grad domineres af USA's forhold til Kina end ønske om at holde fast i alliancesystemet.

Siden præsident Roosevelt i 1945 mødte Kong Ibn Saud, har USA og Saudi-Arabien arbejdet sammen i en slags uformel alliance om at styre olieprisen og sikre stabilitet i Golfen.

Mellemøsten

Denne omkalfatring af det geopolitiske billede ses tydeligst og først

i Mellemøsten inklusive Iran og Golfen.

Siden præsident Roosevelt i 1945 mødte Kong Ibn Saud, har USA og Saudi-Arabien arbejdet sammen i en slags uformel alliance om at styre olieprisen og sikre stabilitet i Golfen. For USA var det i sig selv vigtigt, eftersom det var blevet afhængig af import

af olie derfra. Dets rolle som leder af en alliance med vesteuropæiske lande samt flere asiatiske lande pålagde

det endvidere opgaven at sørge for deres olieforsyning gennem stabilitet i Golfen og fri besejling af verdensha-

vene (freedom of navigation). For et stykke tid satsede USA i det mindste delvis på shahens Iran; men den islamiske revolution i 1979 gjorde en ende på det spil.

To forhold underminerede den amerikansk-saudiarabiske forståelse. For det første vurderede Saudi-Arabien korrekt fracking-teknologi som en trussel mod dets dominerende rolle på det globale oliemarked. For det andet var aftalen i 2015 om begrænsning af Irans formodede atomvåbenprogram (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) i saudiarabiske øjne forræderi fra USA's side. Med præstestyret ved roret i Teheran så Saudi-Arabien en trussel mod dets rolle som leder af Islam og vogter af de hellige steder. Det skønnes, at siden 1979 er omkring 100 milliarder USD blevet brugt til en religiøs offensiv mod Iran.

Det drejer sig om, hvem der skal være Mellemøstens politiske leder, stærkeste militærmagt, ledende økonomi, have indflydelse på og måske kontrollere det globale oliemarked samt ikke mindst blive den ledende atommagt blandt mellemstlige og muslimske lande.

I løbet af 2017 svingede både Saudi-Arabien og USA tilbage mod en genoplivning af den gensidige forståelse. Saudi-Arabien indså, at forsøget på at kvæle fracking-teknologi var slået fejl; noget andet og nyt måtte prøves. USA's nye præsident Donald Trump angreb JCPOA i meget direkte vendinger med trussel om at trække USA ud af aftalen. Dermed satte han punktum for USA's tilnærmelse til Iran

og dette lands genindtræden i global energipolitik.

Svinghjulet for forståelsen synes at være en aftale om at dele det globale energimarked. USA får rollen som den dominerende udbyder af LNG; Saudi-Arabien bliver den dominerende eksportør af olie.

USA ser to lande som mål for begrænsning af det globale udbud af LNG: Qatar og Iran. Hertil er der behov for hjælp fra Saudi-Arabien. En koalition omfattende Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Bahrain og Ægypten startede i juni 2017 en blokade af Qatar, der blev anklaget for at så uro i Golfen og støtte terrorisme. De stillede krav om fuldstændig ændring af dets politik. Qatars forsvarsminister har i et interview den 3. februar 2018 erklæret, at en invasion af hans land var forestående.

Tilsyneladende sigter Saudi-Arabien med mere eller mindre amerikansk støtte – i hvert fald indforståelse – på en form for regimeskifte. Målet er at føre Qatar tilbage til situationen forud for et kup i 1995, der afsatte den saudiarabisk-venlige hersker, hvorefter landet med et shiitisk flertal bevægede sig hen i mod Iran i stedet for det sunnimuslimske Saudi-Arabien. At et saudiarabisk organiseret regimeskifte ikke er tomme trusler, kom for dagen, da Qatar den 5. marts 2018 via Al Jazeera lækkede oplysninger om, at Saudi-Arabien under ramadanen i 1996 forsøgte et modkup for at genetablere et saudiarabisk-venligt styre – dvs.

tilbagerulle det politiske kursskifte i 1995.

Blokaden er siden juni 2017 opretholdt og efter alt at dømme, er det stadig målet at bringe Qatar under saudiarabisk kontrol. Herefter vil dets gasproduktion fra det store Parsfelt, som deles med Iran, blive reduceret.

USA's politik over for Iran har et tilsvarende energipolitisk sigte. Iran skønnes at have omkring 18 pct. af de globale reserver af gas og 10 pct. af de globale oliereserver. Siden 2015 er dets andel af den globale eksport af olie fordoblet til ca. 6 pct., og med de store reserver vil fortsat adgang til markedet skade såvel USA som Saudi-Arabien. Stopper fornyede sanktioner ikke alene for stigning i eksporten men tillige for fastholdelse af det nuværende niveau, står styret i Teheran over for økonomiske og finansielle problemer, eftersom en økonomisk nedtur med virkning for befolkningen var medvirkende til præstestyrets accept af JCPOA. Saudi-Arabien vil score den gevinst, at Iran var ude af stand til at forsvare dets allierede, Qatar, og dermed forøge dets pondus i den arabiske og muslimske verden.

Den tilbageværende brik i olie- og gasbilledet er Saudi-Arabiens køb af amerikanske virksomheder i besiddelse af fracking-teknologi for at udvinde dets egen LNG, som kun er tilgængelig gennem fracking. Det kan umiddelbart forekomme i modstrid med analysen ovenfor, som giver det globale LNG-marked til USA. Forklaringen er udvinding af LNG til hjemlig brug for derigennem at frigøre olie til eksport.

To alliancesystemer

Ud af dette spede spil er der kommet to modstående alliancesystemer.

Det ene er USA, Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Bahrain og Ægypten med Israel som stiltiende deltager. Det anden udgøres af Rusland, Tyrkiet og Iran.

Den sidstnævnte alliance er i modstrid med historiske modsætninger mellem disse tre lande, der igennem århundreder har konkurreret om interessesfærer og i dagens spil ofte har forskellige interesser fx i forholdet mellem Rusland, der indenrigspolitisk har et problem med muslimske mindretal, og Tyrkiet, der i stigende grad efterligner Pakistans kursændring for godt 40 år siden i retning af at kombinere nationalisme og stærkere muslimsk orientering.

Iran har sit eget spil gående i Syrien og Libanon med støtte til Hizbollah og Hamas. Deres ønske om at få USA ud af Mellemøsten er stærkt nok til en midlertidig alliance, men ikke til varigt sammenhold om en fælles politik for at skabe et politisk system i området.

Den førstnævnte alliance har USA's overvældende militærmagt som støtte og indirekte Mellemøstens stærkeste militærmagt, Israel, samt Saudi-Arabiens finanser til hjælp. Selv om den også mangler et langsigtet mål, rives den ikke op indefra af modsætninger og må derfor vurderes til klart den stærkeste.

De to alliancesystemer er allerede i krig med hinanden. I Yemen står Saudi-Arabien over for Iran. I Syrien og Libanon føres for fuld udblæsning, hvad der betegnes som stedfor-

træderkrige. Kapløbet om allierede udstrækker sig til Kaukasus, hvor Iran konkurrerer med Israel og Saudi-Arabien om indflydelse i Aserbajdsjan og måske tillige Armenien. Det synes, som om Iran opbygger et arsenal af missilsystemer i Syrien og Libanon med mulighed for at ramme Israel, hvilket rejser spørgsmålet, om Israel lader dette ske eller vælger at gennemføre et forebyggende angreb. I februar 2018 angreb det israelske luftvåben sådanne stillinger. Et blik på et kort viser, at de to alliancesystemer forsøger ikke at omfavne, men at omklamre hinanden.

Det drejer sig om, hvem der skal være Mellemøstens politiske leder, stærkeste militærmagt, ledende økonomi, have indflydelse på og måske kontrollere det globale oliemarked samt ikke mindst blive den ledende atommagt blandt mellemøstlige og muslimske lande.

Atomprogrammerne

JCPOA satte et midlertidigt stop for Irans program. Nu hvor USA har opsagt aftalen, må man forvente, at der bliver brugt andre og hårdere midler for at hindre Irans forsøg på at udvikle atomvåben.

Saudi-Arabien har et ambitiøst program for etablering af atomkraft, der vil frigøre olie til eksport. Målet er 16 reaktorer med en samlet kapacitet på 17,6 gigawatt inden 2032. Det amerikanske firma Westinghouse er på banen som mulig leverandør. Ikke

alene er dette en lukrativ kontrakt for USA, men det giver også kontrol over teknologi til og funktion af atomkraftværker.

Det springede punkt er sikkerhedsklausuler for at berige uran og oparbejde plutonium, hvor Saudi-Arabien har ladet forstå, at tidligere givne løfter ikke nødvendigvis står ved magt. USA's reaktion er ukendt; men oplysninger sivet ud om mulighed for at skifte leverandør til Rusland eller Kina kan give anledning til en fremkommelig linje.

Præsident Trumps State of Union-tale den 30. januar 2018 videregiver dette budskab i klar tekst. Amerikansk produktion, fabrikker og kapital i udlandet skal bringes hjem. USA skal producere til forbrug i USA til den amerikanske forbruger.

Uanset hvilket regelsæt om uran og plutonium, som ender med at blive grundlaget for en aftale, indebærer programmet, at Saudi-Arabien opbygger en teknologisk viden, der forkorter springet til atomvåben. De Forende Arabiske Emiraters første atomkraftværk bygges af Sydkorea, men vigtigere i denne sammenhæng er afvisning af sikkerhedsklausuler, som er stærkere end, hvad andre lande i området opererer under.

Ægypten har i dets aftale med USA betinget sig ændring til en 'bedre' sikkerhedsklausul, skulle nabolande tilbydes dette. Marokko og Tyrkiet har aftaler med USA, der udløber 2021 henholdsvis 2023, og vil givetvis følge trop, hvis sikkerhedsklausulen i en amerikansk aftale med Saudi-Ara-

bien lempes. Tyrkiet udtalte for nogle år siden, at et nabolands besiddelse af atomvåben var uacceptabelt. Den gang var sigtet formentligt Iran og er det stadig; men Saudi-Arabien ligger ikke så langt væk.

Det kinesiske marked

Lykkes det USA og Saudi-Arabien at presse Qatar og Iran helt eller delvist ud som udbydere af gas, står tilbage for USA at komme ind på det kinesiske marked (De største aftagere af LNG fra USA er i rækkefølge Mexico, Sydkorea, Kina, Japan, Chile. I løbet af 2017 tredoblede Kina sit indkøb).

Under præsident Trumps besøg november 2017 i Beijing blev der underskrevet aftaler om LNG til et beløb i nærheden af 150 milliarder USD. Kina ser dette spil som asymmetrisk. USA har i realiteten ikke andre markeder end det kinesiske til afsætning af sin LNG-produktion. Kina kan i givet fald fortsat købe hos de eksisterende udbydere, hvoraf Qatar deler førstepladsen med Australien. Derfor kan Kina kræve en pris – økonomisk og næppe politisk. Den vil formentligt være, at USA ikke lancerer en større handelskrig rettet mod Kina.

Ligningen kan være, at enten får USA adgang til det kinesiske gasmarked men ingen større handelskrig, eller USA starter en handelskrig som nævnt af Donald Trump i valgkampen forud for præsidentvalget og forskertser muligheden for at sælge gas til Kina. Hvis ikke Kina selv har fundet ud af det, gjorde handelsminister Wilbur Ross det krystalklart i et interview på Bloomberg den 23. marts 2018.

En energipolitisk og økonomisk forståelse får betydning for de to landes holdning til Nordkorea med forstærket interesse i en løsning, som stiller begge parter tilfreds. Da den også skal stille Nordkorea tilpas, kan udfaldet blive en amerikansk tilside-sættelse af Japan og Sydkorea – dets to allierede i området, som kan blive stillet over for et fait accompli. Sker det, vil de to lande drage den konklusion, at deres sikkerhed ikke længere kan deponeres hos USA med udvikling af nationale atomvåben til følge. Det er rimeligvis netop dette, som Sydkorea har set og igennem accept af Nordkoreas inklinations i forbindelse med De Olympiske Vinterlege i Pyeongchang søger at sikre sig en plads ved bordet.

Der er et energipolitisk element i dette spil. Sydkorea har hidtil ansat import af LNG fra USA som erstatning for gas fra Mellemøsten for ustabil. Spørgsmålet har spillet en fremtrædende rolle under drøftelser på højt niveau herunder med præsident Trump. Et seriøst tøbrud mellem Nord- og Sydkorea åbner en helt anden mulighed nemlig gas fra Rusland via en rørledning gennem Nordkorea. Denne gas vil være billigere, eftersom transport ikke behøver gå via søvejen.

Energi og gas er ikke hovedpunktet i spillet om Nordkoreas nukleare våben og missiler, men antyder muligheden for en alternativ løsning omfattende Kina, Rusland, Nordkorea og Sydkorea. Det utænkelige bliver pludseligt tænkeligt. Ligningen kunne gå op på denne måde: Nordkorea og Sydkorea enes om at kunne leve med hinanden. Kina og Rusland udsteder

formelle garantier for respekt af de to landes territoriale integritet. Nordkoreas atomvåben- og missilprogram nedtones med erklæring om helt at fjernes, når tiden er 'moden' hertil (Kim Jong-un har angiveligt nævnt muligheden for at overveje en fjernelse af atomvåben, såfremt Nordkorea ikke længere føler sig militært truet – senest den 27 marts 2018 under besøg i Beijing. Kina har tidligere udtalt, at nordkoreanske atomvåben til forsvar kan accepteres.). I givet fald vil dette efterlade USA skakmat og Japan i et alliancemæssigt og sikkerhedspolitisk tomrum. Det er muligvis dette Donald Trump fornemmer ved sin accept af Kim Jong-un's invitation.

Den atlantiske alliance

Den atlantiske alliance er ligeledes under pres. I Syrien fører to NATO-allierede, USA og Syrien, stedfortræderkrig mod hinanden. Tyrkiet sagde i 2003 nej til amerikansk brug af dets territorium til invasionen af Irak. I 2017 købte Tyrkiet et avanceret luftforsvarssystem S-400 fra Rusland i stedet for et våbensystem fra USA eller europæiske allierede. Det er vanskeligt på denne baggrund at se Tyrkiet som et fuldgældigt medlem af NATO.

Donald Trumps trussel om ikke at forsvare NATO-lande, som ikke bidrager tilstrækkeligt til eget forsvar, anses ofte for hans politik. Det er ikke korrekt. I 2011 fortalte daværende forsvarsminister Robert Gates de europæiske allierede, at USA var træt

af at bære byrden for allierede, som ikke ønskede at bære omkostninger og risici.

Den amerikanske politik på det globale energimarked er budbringer om en fundamental omkalfatring af USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Et omfattende globalt alliancesystem forankret i fælles og delte værdinormer omkring demokrati og markedsøkonomi skubbes til side og erstattes af forfølgelse af egne, snævre interesser – ofte kortsigtede – uden hensyntagen til allierede.

Den amerikanske politik på det globale energimarked er budbringer om en fundamental omkalfatring af USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

America first

Præsident Trumps State of Union-tale den 30. januar 2018 viderebringer dette budskab i klar tekst. Amerikansk produktion, fabrikker og kapital i udlandet skal bringes hjem. USA skal producere til forbrug i USA til den amerikanske forbruger. USA's energisektor skal levere nettoeksport og 'vi har stoppet krigen mod amerikansk energi'. Infrastruktur skal udbygges for at knytte dele af USA tættere sammen. Aftaler om international handel skal genforhandles og amerikanske arbejdere beskyttes gennem stærk håndhævelse af 'vore' handelsregler.

Donald Trump drejer USA hen imod større selvforsyning og mindre afhængighed af handelspartnere. Det er ikke en politik, som ændres, når han ikke længere sidder i Det Hvide Hus. Enhver amerikansk præsident

vil føre en tilsvarende politik om end med et andet ordvalg og præsentere grundlaget herfor på en anden måde.

USA opbyggede sammen med Storbritannien et globalt system; godt for verden men tillige fordelagtigt for de to skabere. Balancen mellem fordele for USA og omkostningerne som dets garant har ændret sig. En mindre amerikansk andel af det globale BNP reducerer fordele samtidig med, at en mere kompleks 'verden' forøger byrden/omkostningerne. Der må bringes ligevægt mellem forpligtelser/byrder og fordele.

Som verden har udviklet sig, er der ikke mere et værdifællesskab, som

holder USA og dets allierede sammen. De forfølger nu i stigende grad egne interesser. I et vist omfang er de sammenfaldende; men på centrale områder som energipolitik, Mellemøsten/Iran og forholdet til Kina er de det ikke.

USA kan klare sig uden traditionelle allierede det være sig Japan, Sydkorea og Europa. For europæerne er spørgsmålet, om de vil klare sig uden den amerikanske opbakning og støtte, som de har vænnet sig til, ja taget for givet.

Det økonomiske potentiale er der; men er viljen der også?

○○○

Konflikten om Nordkoreas atomvåben: Et lærestykke i fejlslagen afskrækkelse

Af Liselotte Odgaard

Afholdelsen af de 23. olympiske vinterlege i PyeongChang i Sydkorea fra den 9. til den 25. februar 2018 og de paralympiske vinterlege fra den 9. til 18. marts skulle vise sig at være en enestående mulighed for at vende den højspændte situation på den koreanske halvø fra konfrontation og risiko for militær magtanvendelse over mod dialog med henblik på en varig løsning på konflikten om Nordkoreas atomvåben.

Med OL som undskyldning kunne Sydkoreas præsident Moon Jae-in forfølge sin ambition om at genoplive solskinspolitikken, som blev ført fra 1998 til 2008. Denne politik betoner samarbejde og dialog i den ellers dybfrosne relation mellem de to lande. Sydkorea og Nordkorea blev oprindeligt delt i to ved den 38. breddegrad af de to sejrherre, USA

og Sovjetunionen, efter Anden Verdenskrig. Kort tid efter, i 1950, udbrød Korea-krigen med Nordkoreas invasion af Sydkorea. Den 27. juli 1953 forblev de to Koreaer delt med en våbenhvileaftale, der ikke var endelig og dermed ikke permanent afsluttede Korea-krigen.

Forsøget på ved OL i 2018 at slå ind på en samarbejdsorienteret linje med Nordkorea har imidlertid alle odds imod sig. Selvom annonceringen af et topmøde mellem Nordkoreas leder Kim Jong-un og USA's præsident Donald Trump (topmødet fandt sted 12. juni 2018, red.) øgede forhåbningerne om, at der endelig kan findes en ordning, der fjerner atomvåben fra den koreanske halvø og skaber stabilitet, er det fortsat meget tvivlsomt, om der kommer særlig meget ud af dette forsøg på at skabe mere fredelige relationer mellem gamle fjender.

Liselotte Odgaard er lektor på Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

De dårlige odds for en varig løsningsmodel skyldes, at de mange starter med aktier i den koreanske halvø fremtid ikke er enige om, hvilken vej man skal gå. Det lægger en betydelig dæmper på forventningerne til, hvad der kan komme ud af den igangværende dialog.

Ud over atomvåben besidder Nordkorea et af verdens største lagre af kemiske våben og er en betydelig konventionel militær magt.

Nordkoreas atomvåbenprogram

Nordkorea påbegyndte et atomvåbenprogram helt tilbage i 1980'erne.

I perioden 1994 til 2002 enedes USA og Nordkorea om nedlukning af Nordkoreas atomvåbenprogram mod, at USA bistod Nordkorea med et freldeligt atomenergiprogram. Ingen af parterne overholdt imidlertid aftalen, og i 2003 trak Nordkorea sig ude af Aftalen om Ikke-Spredning af Masseødelæggelsesvåben. I 2006 påbegyndte Nordkorea atomprøvesprængninger, og FN's sikkerhedsråd indledte sit mangeårige sanktionsregime mod Nordkorea.

Sanktionerne har imidlertid ikke haft nogen påviselig indflydelse på Nordkoreas vilje til at indstille sit atomvåbenprogram. Tværtimod har Nordkorea i de sidste par år optrappet bestræbelserne på at kunne ramme



FOTO: Uri Tours via WIKIMEDIA commons

Nordkorea: Kvindelige soldater i militærparade, 2013

USA med et interkontinentalt balistisk missil og dermed udgøre en direkte trussel mod det amerikanske fastland. Ud over atomvåben besidder Nordkorea et af verdens største lagre af kemiske våben og er en betydelig konventionel militær magt. Man regner med, at Nordkorea råder over 70 ubåde, 4.300 kampvogne, 250 amfibiefartøjer, 1.300 fly, og meget mere.

Konflikten mellem Nordkorea og USA

Nordkorea koncentrerer sine ressourcer om at være en stærk militær magt, fordi regimet er ude i en overlevelseskamp i forhold til USA. Forårets ændringer i den amerikanske administration vil kun øge Pyongyangs mistillid til sikkerhedsgarantier fra amerikansk side.

Det er USA's trussel mod regimet i Pyongyang, der gør Nordkoreas trussel om at svare igen på et amerikansk angreb med massiv magtanvendelse mod nabolande som Sydkorea og Japan samt amerikanske baser i nærområdet troværdig.

Trumps fyring af Rex Tillerson som udenrigsminister og H.R. McMaster som national sikkerhedsrådgiver til fordel for henholdsvis Mike Pompeo og John Bolton, begge kendt som høge uden den store vilje til at komme det nordkoreanske regime i møde. Bolton har ved flere lejligheder argumenteret for regimeforandring i Nordkorea, om nødvendigt med militære midler.

Pompeo og Bolton vil som alle andre være bundet på hænder og fødder af de internationale bindinger på USA's handlefrihed, der følger af andre stormagters engagement i

Korea-konflikten. Ikke desto mindre er det næppe et persongalleri, der får Nordkorea til at gå til forårets møder med Sydkorea og USA om dets atomvåbenprogram med den store vilje til at afhænde de atomvåben, der beskytter Pyongyang mod et amerikansk militært indgreb, der med stor sandsynlighed vil føre til regimets kollaps.

Det er netop den overbevisende trussel fra USA, om at stormagten vil regimet i Nordkorea til livs, der betyder, at USA's trusler og konfrontatoriske politik mod Pyongyang er slået fejl. USA's konfrontation med Nordkorea er som Davids kamp mod Goliath i den forstand, at USA har overbevist Pyongyang om, at man vil regimet til livs, koste hvad det vil.

Det er den kalkulation, der får Nordkoreas ledelse til at holde fast i atomvåbenprogrammet, for at det ikke skal gå Kim Jong-un, som det er gået andre regimer, som USA har udnævnt

til pariaer – fx Iraks Saddam Hussein og Libyens Muammar al-Gaddafi. Og det er USA's trussel mod regimet i Pyonyang, der gør Nordkoreas trussel om at svare igen på et amerikansk angreb med massiv magtanvendelse mod nabolande som Sydkorea og Japan samt amerikanske baser i nærområdet troværdig.

Chancerne, for at Nordkorea vil skille sig af med de våben, der angiveligt har sikret dets overlevelse, er ikke store. Derfor vil Nordkorea forventeligt maksimalt gå med til at fryse sin atomvåbenkapabilitet ned på en måde,

der tillader Nordkorea at genopfinde den igen ret hurtigt, hvis de sikkerhedsgarantier, USA måtte stille i forbindelse med en eventuel aftale, ikke opleves som troværdige af Pyongyang.

Sydkoreas håb om at genstarte solskinspolitikken kan vise sig at få vanskelige kår, hvis forårets møder ender uden aftaler om Nordkoreas atomvåben.

En aftale, der kun tilsyneladende fjerner atomvåben fra den koreanske halvø, er der ikke de store chancer for, at USA vil gå med til. I hvert fald vil det være en meget stor kamel at sluge for en amerikansk administration bestående af mange høge med en erklæret hård linje over for Nordkorea og uden den store velvilje over for et Iran, der fik en aftale om nedfrysning med USA under præsident Obama, og som ikke var lige så langt i sin udvikling af atomvåben, som Nordkorea er.

En Iran-lignende aftale mellem Nordkorea og USA synes derfor ikke særlig sandsynlig, selv om lande som Sydkorea, Kina og Rusland formentlig vil hilse denne løsning velkommen. Hvis Nordkorea som modydelse kræver Sydkoreas missilforsvar fjernet, vil det også være en udmærket løsning for disse lande.

Så det er USA, der mest sandsynligt sætter en stopper for den type aftale. Men der er næppe muligheder for meget andet, for Nordkoreas modkrav til gengæld for en mere vidtgående atomvåbenaftale vil formentlig kræve så betydelig en nedrustning fra USA's

og dets allieredes side, at det ikke er et særligt realistisk scenario.

USA har allerede slugt en meget stor kamel ved at annoncere topmødet mellem Trump og Kim Jong-un. Hermed har USA nemlig accepteret at forhandle med et atombevæbnet Nordkorea, og det strider mod tidligere krav om, at Pyongyang skulle udvise håndgribelige tegn på vilje til afnuklearisering, hvis Washington skulle sætte sig til forhandlingsbordet. Nordkorea har til gengæld indstillet sine missiltests og atomprøvesprængninger frem til topmødet og accepterer, at USA og Sydkorea genoptager deres fælles militære øvelser på den koreanske halvø i en neddæmpet form inden topmødet.

Det er derfor ikke noget særlig stort vindue for en aftale, som de to parter synes at stå med forud for det planlagte topmøde. Det kan derfor have lange udsigter, før Nordkorea kan rette fokus og ressourcer mod meget andet end deres militære formåen. Det betyder så også, at det kan være længe, før Nordkorea kan påbegynde sociale og økonomiske reformer, der kan bringe dem ind under de internationale økonomiske strukturer, som sikrer vækst og velstand. Det skyldes, at sådanne reformer kræver åbenhed, og det er direkte i modstrid med nødvendigheden af lukkethed for at bevare Nordkoreas atomprograms omfang, formåen og placering relativt ukendt for omverdenen.

Sydkoreas håb om at genstarte solskinspolitikken kan vise sig at få vanskelige kår, hvis forårets møder ender uden aftaler om Nordkoreas

atomvåben. For i sidste ende er Seoul helt afhængig af USA's forsvarsvilje, så længe Nordkorea udgør en trussel mod Sydkorea.

Når der har været rygter om, at Kina favoriserede en ny leder som fx Kim Jong-uns halvbror Kim Jong-nam, er de blevet slået ihjel af det nordkoreanske regime.

Den kinesiske nøgle

Kina er Nordkoreas livline. Dette er senest blevet understreget af, at Kinas leder Xi Jinping er den første statsleder, der mødes med Kim Jong-un. Xis dialog med Kim Jong-un vil givetvis sætte rammerne for, hvad Nordkorea kan tilbyde for at løse konflikten om landets atomvåben.

Trods den megen omtale af Kinas samarbejdsvilje i implementeringen af FN's sanktioner i den internationale presse har Kina ikke vist vilje til at implementere sanktionerne i et omfang, der kan føre til det nordkoreanske regimes kollaps. Og med Trumps startskud til en handelskrig med Kina i slutningen af marts, annonceringen af en lov, der tillader gensidige besøg mellem Taiwans og USA's embedsmænd, og et voksende antal operationer til støtte for, at Det Syd kinesiske Hav er internationalt farvand, hvor militære fartøjer har ret til at sejle inden for 12 sømil af klipperev besat af Kina, er Beijings vilje til at komme USA i møde i spørgsmålet om Nordkorea gående mod nul.

Samtalen mellem Xi og Kim Jong-un vil derfor med stor sandsynlighed koncentrere sig om spørgsmålet om at sætte Nordkoreas atomvåbenkapabi-

litet på hold, uden at Nordkorea giver køb på muligheden for at genopfinde sine atomvåben, hvis Pyongyang fortsat føler sig truet af USA.

For Kina er stabilitet førsteprioritet, og stabilitet kræver, at Kim Jong-uns regime bliver siddende. Regimets fald ville føre til helt uoverskuelige sikkerhedsproblemer for nabolandene på den koreanske halvø, da der ikke er noget alternativ til det siddende regime. Når der har været rygter om, at Kina favoriserede en ny leder som fx Kim Jong-uns halvbror Kim Jong-nam, er de blevet slået ihjel af det nordkoreanske regime. Derfor er man holdt op med at tale om alternativer til Kim Jong-un.

Selvom relationen mellem Kina og Nordkorea ikke er i top, så er regimet i Pyongyang at foretrække frem for et kollaps af de politiske strukturer eller en sammenlægning med Sydkorea under det amerikanske alliancesystem.

Kina vil have lige så lidt tillid som Nordkorea til sikkerhedsgarantier fra den nuværende amerikanske administration. Derfor er sandsynligheden stor for, at Kina støtter en Iran-lignende løsning, der tillader Nordkorea at genopfinde sine atomvåben kombineret med en afmontering af Sydkoreas missilforsvar. Seouls missilforsvar har hele tiden været en torn i øjet på Kina, der ser det som et middel til at svække Kinas evne til at svare igen på et atomangreb og ikke blot som et middel til at beskytte Sydkorea mod Nordkoreas atomvåben.

Indtil videre er USA gået ind på de betingelser for forhandlinger, som Ki-

na i samarbejde med Rusland har stillet. Først annoncerede Kina og Rusland, at forhandlinger mellem USA og Nordkorea om en løsning krævede, at USA og Sydkorea indstillede deres militære øvelser. Til gengæld ville Nordkorea indstille sine missiltests og atomprøvesprængninger. Det var disse betingelser USA gik ind på under OL. Hvis der ikke kom noget ud af samtalerne med Nordkorea, kunne man trække i land ved at henvise til, at øvelserne blot var indstillet for at få afviklet de olympiske lege i god ro og orden. Dernæst har USA accepteret at forhandle med et atombevæbnet Nordkorea, der endnu ikke har taget skridt til at afskaffe sine atomvåben. Også dette skridt er et knæfald for den kinesisk-russiske linje.

Sydkoreas splittelse

Kina står relativt stærkt forud for Kim Jong-uns møde med Sydkoreas præsident Moon Jae-in. Det skyldes, at Sydkorea i realiteten langt hen ad vejen støtter den kinesiske linje i spørgsmålet om, hvilken vej man skal gå for at løse konflikten på den koreanske halvø.

Nordkoreas deltagelse i de olympiske lege i Sydkorea demonstrerede tydeligt, at Sydkorea gerne vil samarbejde med det nordkoreanske regime og ligesom Kina ser diplomatiske midler som den eneste vej frem mod en attraktiv løsning. Sydkorea er dybt afhængig af USA's vilje til at forsvare landet mod Nordkorea, hvis der

alligevel skulle udbryde krig, fx ved et uheld på grund af fejlslagen signalgivning. Det er derfor tvivlsomt, at Sydkorea kan gå længere i arbejdet for en løsning end USA's administration ønsker. Alligevel har Sydkorea valgt at udstille uenigheden med høgene i USA's administration, fx da de i fuld offentlighed henstillede, at USA accepterede at indstille deres fælles militære øvelser med henblik på at få Nordkorea i tale.

Den liberale sydkoreanske præsident Moon Jae-in ønsker sikkerhedsgarantier fra Nordkorea, og de sikkerhedsgarantier kan Sydkorea efter Seouls opfattelse kun få gennem tilnærmelser til og samarbejde med Pyongyang frem for med militær magt. Det samarbejde kan godt indledes med et atombevæbnet Nordkorea, fordi Seoul deler Kinas og Ruslands opfattelse, at Nordkorea kun vil bruge atomvåben som svar på et amerikansk militært indgreb.



På trods af det etniske fællesskab mellem Nord og Syd har landene været adskilt så længe, at de romantiske forestillinger om en genforening er ved at være uddøde til gengæld for en frygt for den enorme regning, som skal betales af Sydkorea ved en genforening.

Der er selvfølgelig stadig risiko for et uheld, men Sydkorea ser økonomisk, socialt og kulturelt samarbejde mellem Syd og Nord som den eneste farbare vej mod at genrejse Nordkoreas tillid til sine omgivelser så meget, at de ikke finder det nødvendigt at have atomvåben. Sydkorea har faciliteret direkte forhandlinger mellem Pyon-

gyang og Washington i håbet om, at det kan genstarte samarbejdspolitikken mellem Nord og Syd fra 00'erne og lukke ned for de amerikanske trusler om et militært indgreb.

I modsætning til Sydkoreas officielle politik er store dele af befolkningen ikke interesseret i en genforening. Især har den unge del af befolkningen ingen lyst til at betale prisen for at blive genforenet med et land, der i økonomisk og social forstand er middelalderligt sammenlignet med Sydkorea, som mere minder om de vesteuropæiske lande i levestandard og uddannelsesniveau. På trods af det etniske fællesskab mellem Nord og Syd har landene været adskilt så længe, at de romantiske forestillinger om en genforening er ved at være uddøde til gengæld for en frygt for den enorme regning, som skal betales af Sydkorea ved en genforening.

Dertil kommer de sociale spændinger, der givetvis vil følge i kølvandet på en forening af folk, der i økonomisk og social forstand sandsynligvis vil blive opdelt i et A-hold af veluddannede med høj indtjening og indflydelse og et B-hold uden megen brugbar uddannelse i en moderne økonomi og med dertil hørende lave indtjeningsmuligheder.

Det var en vanskelig proces for Vest- og Østtyskland, men det er intet mod, hvad det vil være for Syd- og Nordkorea, der ligger meget længere fra hinanden i udviklingsniveau. Dette er endnu en tungtvejende grund til, at Sydkorea ønsker et samarbejde med regimet i Pyongyang og ikke støtter regimeforandring.

Unge sydkoreaneres manglende interesse i en genforening kom til udtryk under OL. Der var stor utilfredshed blandt de unge generationer med, at OL skulle shanghaijs til politiske formål. Beslutningen om kort tid før OL at sætte sydkoreanere af det fælles kvindelige ishockeyhold til fordel for at få nordkoreanere til at spille med på holdet førte til massiv kritik. Der var ikke den store forståelse for, at års træning skulle ofres på et politisk alter i en sportslig kontekst, der angiveligt netop bryster sig af at være apolitisk. For mange sydkoreanere var det helt forkert at prioritere en tilnærmelse til Nordkorea over sydkoreanske atleters medaljchancer. På hjemmebane har den meget populære sydkoreanske præsident derfor måttet lægge ryg til en hel del kritik af sin Nordkorea-politik. Ikke desto mindre har Moon Jae-in fastholdt kursen rettet mod en genoplivning af solskinspolitikken.

De perifere spillere

Rusland har været en støtte for Kina under den seneste konflikt om Nordkoreas atomvåben. Rusland og Kina har i dag på en lang række områder fælles interesser i at imødegå USA's og dets allieredes politik i deres respektive nærområder.

Geografisk har de forskellige prioriteter. Asien-Stillehavsområdet står øverst på Kinas dagsorden, mens Europa og Arktis er Ruslands førsteprioritet. Det har fået Beijing og Moskva til at etablere en arbejdsdeling, der betyder, at når Kina er udfordret i sit nærområde, bakker Rusland op om Kinas politiske linje til gengæld for, at

Beijing spiller en lignende rolle som andenviolin, når det er Moskva, der er centrum for konflikt med USA og dets allierede.

På den nordkoreanske halvø har Kina og Rusland kørt et forbilledligt parløb, eksempelvis med fælles forslag til, hvordan USA og Nordkorea kunne bringes til forhandlingsbordet. Desuden har Rusland overtaget en del økonomiske transaktioner med Nordkorea på grund af den tætte overvågning af, om Kina overholdt FN-sanktionerne. Det kinesisk-russiske parløb står i kontrast til de åbenlyse uenigheder mellem USA og dets allierede på den koreanske halvø og svækker USA's forhandlingsposition over for Nordkorea.

Med de uenigheder, der tegner sig mellem staterne med aktier i den koreanske halvøes fremtid, er det svært at tro på andre udgange end, at Nordkorea beholder sine atomvåben i en eller anden form, uanset om de bliver pakket ned og gemt væk i et bjerg, hvor det meste alligevel er i forvejen.

Japan er hardlineren i rækken af stater med interesser i den koreanske halvø. Japan har et historisk betinget dårligt forhold til Kina, som bunder i, at Japan med vestlige midler leverede dødsstødet til det kinesiske imperiums dominans i Asien i starten af det tyvende århundrede. På trods af at relationen for tiden er bedre end i mange år, er der næppe tale om en permanent forbedring. Dertil stikker mistilliden og naget for dybt. Der er tale om en forbedring, der hovedsagelig skyldes, at begge stater har travlt

med andre konflikter og ikke har råd til alt for meget uro mellem Beijing og Tokyo lige nu.

Japan har den indstilling, at Kina sidder med nøglen til at løse konflikten om Nordkoreas atomvåben. Japan ønsker ikke, at USA vælger en militær løsning, da Japan også ligger i skudlinjen, hvis Nordkorea svarer igen med massiv militær gengældelse. Men Japan er af den opfattelse, at et maksimalt pres på Kina for at standse økonomiske transaktioner med Nordkorea og overførsel af teknologi, der kan bruges til at fremstille masseødelæggelsesvåben, kan få Nordkorea til helt at opgive sine atomvåben.

Japan har intet til overs for regimet i Pyongyang og ser gerne regimeforandring gennemført, bare det ikke sker med et militært indgreb. På denne baggrund har Tokyo opfordret Washington til at lægge en hårdere linje over for Beijing, end USA har været villig til i Nord-

korea-spørgsmålet. Tokyo er USA's vigtigste allierede og har betydelig lydhørhed i Washington. Det kan gøre det endnu vanskeligere at nå frem til en løsning på Korea-konflikten, hvis det eneste, Nordkorea kan gå med til, er en nedfrysning af sine atomvåben.

Den sandsynlige udgang

Med de uenigheder, der tegner sig mellem staterne med aktier i den koreanske halvøes fremtid, er det svært at tro på andre udgange end, at Nordkorea beholder sine atomvåben i en

eller anden form, uanset om de bliver pakket ned og gemt væk i et bjerg, hvor det meste alligevel er i forvejen, eller atomvåbnene forbliver som hidtil. En diplomatisk løsning er stadig en mulighed, men der er ikke mange, der tror på den, hvis Nordkorea insisterer på at beholde sine atomvåben.

Og en militær løsning er stadig usandsynlig. Uanset høgenes dominans i Washington er det stadig en løsning, der efter al sandsynlighed er forbundet med så store menneskelige og materielle omkostninger, at USA

må forventes at vige uden om denne fremgangsmåde. På et eller andet tidspunkt får USA andet at tænke på, hvad enten det er handelskrigen, der begynder at have alvorlige konsekvenser for USA's økonomi, eller det er Taiwan-problematikken, der fører til alvorlig konflikt med Fastlandskina.

Det kan måske være den mest sandsynlige vej til større stabilitet og et lavere spændingsniveau på den koreanske halvø.

○ ○ ○

Spanien: Når ideologi og identitet flyder sammen

Af Jørgen Laurvig

De catalanske nationalistes kamp for løsrivelse fra Spanien har domineret spansk politik de seneste år. Med en afsat selvstyrepræsident på flugt i Tyskland og andre toppolitikere i fængsel kan separatisterne ikke bruge deres flertal i det regionale parlament til noget. Og regeringen i Madrid kan ikke i længden leve med, at et af landets økonomiske kraftcentre er paralyseret politisk.

Et politisk spørgsmål besvares med jura. Separatistiske politikere taler på et ikke-eksisterende flertals vegne, mens den nationale regering taler om en nation, der ikke eksisterer i befolkningens bevidsthed. Historiebøger skrives om, tonen skærpes til et leje mellem hadsk og fordomsfuld, og grøftegraverne har kronede dage.

Situationen i Catalonien er fastlåst: De tre catalanske separatistpartier har vundet flertal i selvstyreparlamentet ved flere valg, og gennemførte den

1. oktober 2017 en folkeafstemning om løsrivelse fra Spanien. Både den spanske forfatningsdomstol og den catalanske højesteret erklærede afstemningen forfatningsstridig og dermed ulovlig af gennemføre.

Afstemmingsdagen blev præget af blodige sammenstød mellem demonstranter og politistyrker.

Den 27. oktober udråbte separatisterne en selvstændig republik, hvilket fik den spanske regering til at afsætte selvstyregeringen og iværksætte forfatningens artikel 155, så Madrid-regeringen direkte styrer Catalonien.

Vicepræsident Oriol Junqueras, flere ministre og en række organisationsledere blev arresteret, mens den tidligere selvstyrepræsident Carles Puigdemont og fem andre ministre flygtede til Bruxelles. Siden har Puigdemont besøgt blandt andet Danmark for at tale løsrivelsesbevægelsens sag. Men den 25. marts klappede fælden i Tyskland, og i skrivende stund venter

Jørgen Laurvig er freelance-journalist og følger Spanien for P1 Orientering på DR. Han er tidligere reporter på DR's TV Avisen, Horisont og Radioavisen og har fulgt spansk politik tæt siden midten af 1980'erne, hvor han læste på Sevillas Universitet. Artiklen er skrevet før premierminister Mariano Rajoy den 1. juni blev fældet af et mistillidsvotum i det spanske underhus, og Pedro Sanchez fra det socialistiske arbejderparti, PSOE, overtog posten.

Puigdemont på, at en tysk domstol afgør, om han kan udleveres til retsforfølgelse i Spanien.

I Madrid nægter den konservative regering fortsat, at separatisterne har et legitimt politisk krav på en forhandling om Cataloniens fremtid. For de konservative er det idéen om Spanien, tanken om en nation, der er på spil. Så følelser vinder over argumenter på begge sider af pigtrådshegnet, der skiller de to modparter.

En nationalismes fødsel

Kernen i den catalanske nationalisme er sproget, der er ét af mange latinske sprog på den Iberiske Halvø. I middelalderen var der tre dominerende magter på halvøen: De muslimske herskere i syd, Castilien i det centrale og nordlige Spanien og Aragonien i det nordøstlige, og i 1137 sluttede fyrstedømmet Catalonien sig til Aragonien.

I Madrid nægter den konservative regering fortsat, at separatisterne har et legitimt politisk krav på en forhandling om Cataloniens fremtid. For de konservative er det idéen om Spanien, tanken om en nation, der er på spil. Så følelser vinder over argumenter på begge sider af pigtrådshegnet, der skiller de to modparter.

I 1469 giftede Fernando af Aragonien sig med Isabel af Castilien, og i 1492 erobrede 'de katolske monarker' det sidste muslimske kongedømme i Granada. Spanien var samlet. Samme år 'opdagede' Columbus Amerika på vegne af dronning Isabel, og mens kongeparret var optaget af de nye kolonier, nød de spanske fyrstedømmer

en vis selvstændighed. Catalanerne stifter deres første forsamling, der senere danner grundlaget for det catalanske selvstyreparlament.

Da den spanske kong Carlos II døde barnløs i 1701, udbrød en arvefølgekrig mellem prins Felipe fra huset Bourbon i Frankrig og den østrigske kejsers bror, ærkehertug Karl, fra den habsburgske slægt. Briterne og hollænderne ville ikke acceptere en alliance mellem Frankrig og Spanien, så de støttede den østrigske side i krigen, der blandt andet kostede Spanien herredømmet over Gibraltar. Men Felipe og bourbonerne fik overtaget i krigen, og den 11. september 1714 faldt Barcelona. Derfor er den 11. september blevet Cataloniens nationaldag. Bourbonernes sejr i arvefølgekrigen førte til en stærkt centraliseret statsdannelse, hvor catalanerne mistede væsentlige dele af deres autonomi.

Under romantikken redefinerede baskiske og catalanske intellektuelle deres mindretals identiteter og skabte en forestilling om regionerne som egentlige nationer. De regionale nationalismer fik yderligere næring, da det spanske imperium kollapsede i 1898 med tabet af Cuba, Puerto Rico, Guam og Filippinerne til USA.

Efter diktatoren Primo de Riveras fald og kong Alfonso XIII's eksil fra Spanien bliver den anden republik udråbt i 1931. I Catalonien udråber det republikanske socialdemokratiske parti Esquerra Republicana de Cata-

nunya, ERC, Catalonien som en selvstændig republik inden for en føderation. Men uafhængigheden varer kun tre dage, før republikken igen samles under én regering.

I 1936 bryder den spanske borgerkrig ud med fascisternes oprør. Fascisterne indtager Barcelona den 26. januar 1939, Madrid falder den 27. marts, og den 28. marts flygter den sidste republikanske regering fra Alicante. Den 1. april 1939 erklærer Franco total sejr. Alligevel hersker forestillingen om, at Catalonien var republikanernes højborg, der holdt længst ud mod fascisternes, blandt catalanerne. Blandt mange catalanere er den catalanske nationalisme pr. definition anti-fascistisk – og som en konsekvens af denne logik kan man ikke støtte Spaniens nationale enhed og samtidig være anti-fascist, venstreorienteret eller demokrat.

Den moderne nationalisme

Som et led i undertrykkelsen forbød Franco brugen af baskisk, galicisk, aragonsk, valenciansk, balearisk og catalansk i det offentlige rum. End ikke castilianske dialekter optrådte i det offentlige rum.

I 1975 døde diktator Francisco Franco, og i 1978 fik Spanien en ny forfatning, der gav udstrakt selvstyre til de 17 autonome regioner. Den catalanske nationalist Jordi Pujol gik i spidsen for den borgerlige koalition CiU – Convergencia i Unió – og var selvstyrepræsident fra 1980-2003.

Pujol udnyttede behændigt sit partis position som støtteparti for skiftende spanske regeringer til at sikre Catalonien mere selvstyre end mange

andre regioner. Pujol nedsatte et udvalg af catalanske politikere, akademikere, journalister og kunstnere, der skulle styrke den catalanske nationalisme. Catalansk er nu officielt sprog i Catalonien, hvor man ikke kan få offentlig ansættelse uden at tale og skrive catalansk, og i uddannelsessystemet bliver der primært undervist på catalansk. Alligevel kan omkring halvdelen af indbyggerne i Catalonien hverken læse eller skrive catalansk på et niveau, der giver adgang til at søge offentlig ansættelse. For en stor del af befolkningen er tilflyttere fra andre regioner.

Blandt mange catalanere er den catalanske nationalisme pr. definition anti-fascistisk – og som en konsekvens af denne logik kan man ikke støtte Spaniens nationale enhed og samtidig være anti-fascist, venstreorienteret eller demokrat.

I skolerne undervises i en historie skrevet af catalanske nationalister, hvor centralstyret i Spanien bliver fremstillet som en fjende af catalanerne. Så når man er blandt yngre catalanere, vil man ofte høre påstande som: ‘catalanerne er mere europæere end spanierne’, ‘tyrefægtning er barbari og typisk for spanierne’, ‘andaluserne er dovne og betaler ikke skat’, ‘madrilerne er fascistere’.

Fra nationalisme til separatisme

I 2006 var omkring ti pct. af catalanerne tilhængere af løsrivelse. De catalanske politikere (under ledelse af den

regionale afdeling af de spanske socialdemokrater i PSC, der ikke støtter løsrivelse) havde dette år forhandlet en ny selvstyre aftale med den daværende socialdemokratiske regering i Madrid. Den skulle sikre Catalonien samme økonomiske udligningsforhold som Baskerlandet, der har større selvstyre end Catalonien.

Når man er blandt yngre catalanere, vil man ofte høre påstande som: 'catalanerne er mere europæere end spanierne', 'tyrefægting er barbari og typisk for spanierne', 'andaluserne er dovne og betaler ikke skat', 'madrilenerne er fascister'

Det faldt det nationalkonservative folkeparti Partido Popular så meget for brystet, at partiet indbragte selvstyre aftalen for den spanske forfatningsdomstol. Det konservative parti var ikke kun modstander af de forbedrede økonomiske udligningsvilkår, men også af selvstyre aftalens anerkendelse af Catalonien som en nation og fortrinsretten til det catalanske sprog. Ifølge de nationalkonservative er Spanien 'et, stort og udeleligt', en katolsk nation defineret af de 'katolske monarkers' samling af magten og erobringen af det sidste muslimske kongedømme i 1492.

Den 28. juni 2010 afgjorde forfatningsdomstolen, at selvstyre aftalen var i strid med forfatningen. I ugerne efter bredte demonstrationerne sig som en bølge over Catalonien under slagordet 'Vi er en nation, vi har ret til at bestemme'. Nationaldagen 11. september blev et tilløbsstykke uden for tilfælde, og det gentog sig i 2011.

I mellemtiden var det borgerlige CiU igen kommet til magten og var i skudlinjen for sin håndtering af den økonomiske krise. Selvstyre præsident Artur Mas forsøgte at presse den konservative regering i Madrid til indrømmelser, men premierminister Mariano Rajoy var mere optaget af at leve op til EU's spækkrav end at tækkes de catalanske politikere.

Mariano Rajoys stædighed som forsvarer af nationens enhed – han var partileder, da selvstyre aftalen blev indbragt for forfatningsdomstolen – gjorde ham til den perfekte fjende for separatisterne. Så i 2012 sluttede Artur Mas sig til separatisterne. Et perfekt røgslør for det politiske ansvar, der hviler over hans partis forvaltning af Catalonien, som CiU har regeret 1980-2003 og igen siden 2006.

Den økonomiske politik har gjort Catalonien til den næstmest forgældede region i Spanien (efter Valencia), og nedskæringerne i det offentlige uddannelses- og sundhedssystem har været dramatiske. Nu kunne Artur Mas sende aben videre til Madrid. Forestillingen om, at Catalonien betaler for resten af Spanien, blev rendyrket. Regionen bidrager i totale tal mest til det spanske BNP, men hvis man taler om BNP pr. indbygger, er det hovedstadsregionen Madrid, Baskerlandet og regionen Navarra, der bidrager mest til statskassen.

Efterhånden var der over 45 pct. af catalanerne, der støttede løsrivelse – og Mas satte i 2014 en vejledende fol-

keafstemning i gang. Deltagelsen var lav, ikke-separatisterne blev hjemme. Men separatisterne følte, de havde fået et folkeligt mandat til at forhandle en bindende folkeafstemning. Det nægtede Mariano Rajoy, og derfor gjorde Artur Mas regionalvalget den 27. september 2015 til en folkeafstemning for eller imod løsrivelse: hvis man var separatist, skulle man stemme på ét af de tre løsrivelsespartier. Det nationalservative CiU slog sig sammen med det socialistiske Esquerra Republicana i valgforbundet Junts Pel Si ('Sammen for et ja') for at bane vejen for en bindende folkeafstemning.

Åben konflikt med Madrid

Separatisterne fik flertal i det nyvalgte parlament – men kun i kraft af ti mandater fra det yderste venstre i det anti-kapitalistiske valgforbund CUP, samt i kraft af dette spanske valgsystem, der styrker store partier i de enkelte valgkredse, og i Catalonien har man tilmed favoriseret tyndt befolkede landområder i fordelingen af mandater.

Så med 47,8 pct. af stemmerne (mod oppositionens 48,09 pct.) fik separatisterne flertal i parlamentet. CUP tog sig imidlertid dyrt betalt for støtten: venstrefløjen mente, at Artur Mas var korrupt og indblandet i en meget omfattende korruptionsskandale med 'landsfader' Jordi Pujol og hans familie som centrum. Så efter måneders tovtækkeri trak Artur Mas sig, og den indtil da relativt ukendte Carles Puigdemont blev selvstyrepræsident.

Samtidig begyndte det catalanske selvstyre at åbne 'ambassader' i en

række europæiske lande, hvor ngo'en Asamblea Nacional Catalana havde lobbyet for løsrivelse i flere år. Blandt andet i Danmark, hvor Enhedslisten har promoveret den catalanske løsrivelse, blandt andet med forespørgselsdebat i Folketinget den 19. maj 2015.

Strategien var at skabe europæisk støtte til det 'undertrykte catalanske folks legitime krav på at udfolde sig demokratisk og selvstændigt'.

De catalanske separatister tegnede et billede af en selvstændig republik som et demokratisk, velstående velfærdssamfund efter skandinavisk forbillede. 'Danmark ved Middelhavet' blev et slagord.

Carles Puigdemont udskrev en folkeafstemning til den 1. oktober 2017. Men både den spanske forfatningsdomstol og den catalanske højesteret erklærede folkeafstemningen for forfatningsstridig.

Den spanske anklagemyndighed gjorde det klart, at de ansvarlige for en eventuel folkeafstemning ville blive retsforfulgt.

Da den ulovlige afstemning gik i gang i et regnvåd og køligt Catalonien den 1. oktober, undlod det regionale politi at gribe ind. På lang de fleste valgsteder forløb afstemningen uden episoder.

Men for eksempel på Ramon Llull-skolen i Barcelona blev det nationale politi sat ind for at beslaglægge urner og stemmesedler. Først måtte politifolkene med magt fjerne catalanere i alle aldre fra skolens trapper, før de kom ind i bygningen. Da politiet forsøgte at køre fra skolen, blev de blokeret af flere hundrede mennesker,

der havde sat sig ned for at spærre de snævre gader. Efter en nervekrig på næsten 45 minutter trak politiet knip-lerne for at komme ud. Demonstran-terne svarede igen med kasteskyts, og politiet affyrede gummikugler. En mand faldt blødende om – en gum-mikugle havde ramt ham i øjet.

De voldsomme billeder gik kloden rundt med fortællinger om politiets brutalitet.

Opløsning af parlamentet

Ni ud af ti vælgere stemte for løsri-velse – men valgdeltagelsen var kun 43 pct., og iagttagere var enige om, at stort set kun separatister var mødt op for at deltage i den ulovlige afstem-ning. Ved det seneste valg i Catalonien var valgdeltagelsen 79 pct.

Nu tikker det forfatningsmæssige ur, så hvis ikke flertallet i det catalanske parlament udpeger en regering senest den 23. maj, bliver der automatisk udskrevet valg.

Antikapitalisterne i CUP pressede på for, at Puigdemont skulle erklæ- re løsrivelse og udråbe en selvstændig republik. En ny nervekrig begyndte; Puigdemont mødte modstand i egne rækker. Men den 27. oktober bøjede han sig for presset, og erklærede Cata- lonien uafhængigt af Spanien.

Svaret fra Madrid kom prompte. Forfatningens artikel 155 blev iværk- sat, selvstyreparlamentet opløst, og der blev udskrevet valg. Den afsatte regering blev tiltalt for opfordring til voldeligt oprør og misbrug af offent-

lige midler – anklagemyndigheden mener, at separatisterne har brugt offentlige midler til deres kampagne. Hundretusinder demonstrerede i ga- derne mod Madrids indgriben – men andre hundretusinder gik på gaden for at forsvare Spaniens enhed. Det stod klart, at befolkningen er delt i to nærmest lige store lejre, hvor ingen af siderne har flertal.

Premierminister Mariano Rajoy satsede på, at separatisterne ville miste flertallet ved et valg – han opfordre- de flere gange de catalanske vælgere og politikere til ‘at komme til fornuft’. Men det viste sig at være en virke- lighedsfjern strategi. Rajoys konser- vative parti PP er så gennemsyret af korruptionsskandaler, at valget blev en katastrofe for premierministeren.

PP gik fra 11 til fire mandater, mens det nye borgerlige parti, Ciudadanos, vandt 11 manda- ter og blev det største parti i Catalonien med 36 mandater. Men separatisterne bevarede flertallet, nu med en opbakning på 47,49 pct.

Meget tyder på, at enigheden mel- lem de to store separatistpartier om strategi og politik knager voldsomt i fugerne, og kun antikapitalisterne i CUP står fast på løsrivelseserklæ- ringen.

I første omgang har separatisterne forsøgt at genindsætte Carles Puigde- mont som præsident, endda via video- konference. Men det har juristerne i det catalanske parlament sagt nej til. Næste kandidat på listen har været Jordi Sánchez, der leder den store ngo Asamblea Nacional Catalana. Men

han sidder fængslet, sigtet for vold i forbindelse med en demonstration, der udviklede sig til hærværk.

Nu tikker det forfatningsmæssige ur, så hvis ikke flertallet i det catalanske parlament udpeger en regering senest den 23. maj, bliver der automatisk udskrevet valg.

Dele af separatisterne satser stadig på, at EU skal gribe ind og presse den spanske regering til forhandlingsbordet. Men det er ønsketænkning. EU vil ikke støtte catalanerne, fordi hverken Tyskland, Frankrig eller Italien er interesseret i at sætte en lavine af regionale selvstændighedskrav i gang. Rajoy vil ikke forhandle med separatisterne, så der skal en ny regering til

magten i Madrid, før en forhandling bliver mulig.

Socialdemokraterne og det borgerlige Ciudadanos har luftet tanken om en ny spansk forfatning, der gør Spanien til en føderal stat. Det kunne måske tage brodden af den moderate del af separatisterne, især hvis der følger penge med. Men det næste valg i Spanien skal ikke afholdes før senest i 2020, og da det korrupte konservative regeringsparti står til en mega-vælgerlissing, har Rajoy ingen grund til at udskrive valg før tid.

Den catalanske hårdknude går kun strammere tider i møde inden for en overskuelig fremtid.

○○○



ILL.: Valadrem, SMP & Vilallonga via Wikimedia Commons

Cataloniens våbenskjold

Arven efter Wilson

Af Henrik Døcker

I 100-året for den amerikanske præsident Woodrow Wilsons proklamation af begrebet ‘den nationale selvbestemmelsesret’ gøres et forsøg på at følge dette begreb fra at være værktøj til at nyskabe Europa efter Første Verdenskrig til at blive legitimation for koloniernes frigørelse fra deres europæiske magtherrer.

FN-pagten indledes smukt med at tale om “vi, De Forenede Nationers folk...” og signalerer dermed, at ikke alene staterne, men disses befolkninger nu bekendtgør de høje fundamentale mål, som ligger til grund for den nye fredsorganisation FN. Dette præambel til selve pagten kan tillige ses som et tegn på, at de folk, som udgør staterne, på en måde også er aktører i den moderne folkeret.

Det blev interessant illustreret ved en dom fra EU-domstolen i Luxembourg i februar 2018, hvor udstrækningen af en fiskeriaftale mellem EU og Marokko blev nærmere defineret. Det betyder, at farvandet ud for Vest-Sahara, som Marokko okkuperede, da

det spanske koloniherrredømme opførte i 1975, ikke er omfattet af fiskeriaftalen. Det blev tydeligt af domstolen begrundet med, at medtagelsen af Vest-Sahara ville krænke folkeretlige regler om selvbestemmelsesretten.

Mere generelt har det dog givet problemer, at udtrykket ‘folk’ mildest talt ikke er entydigt, og at der strengt taget ikke lå nogen dyb mening i udtrykket, som det blev brugt ved FN’s oprettelse. Folkeforbundet – FN’s forgænger-organisation, om man så må sige – havde ikke i sit grundlæggende dokument, Folkeforbundspagten, en lignende bestemmelse. Og dog var det omkring denne organisations grundlæggelse, at begrebet ‘den nationale selvbestemmelsesret’ for første gang blev manifest formuleret.

Den amerikanske præsident Woodrow Wilson udviklede begrebet – som led i sine mange gode ideer om fredsskabelse i det Europa, som gennem Første Verdenskrig havde lidt så ubeskriveligt. Wilson var med en hærska-re af jurister, geografer, politikere og militærfolk kommet til Europa i 1918 for på Versailles-konferencen at bistå

Henrik Døcker er journalist og forfatter og har i 60 år skrevet om international politik og ret i dansk dags- og tidsskriftspresse.

Europas ledende magter med at lægge nye grænser – og tilgodese en række folkegrupperes nationale interesser.

Uden at indgå direkte i Wilsons sidenhen berømte '14 punkter' var

selvbestemmelsesretten et bærende princip for hans store visioner om en åben, fri verden, præget af liberalistiske ideer. Var selvbestemmelsesretten blevet påberåbt allerede under den fransk revolution og under en række opstande i 1848, forud for at en stribe europæiske stater fik frie forfatninger, og havde endog Vladimir Lenin peget på den som argument for at få styrtet zaren, så blev det Wilson, som gav begrebet international pondus.

USA, der selv havde løsrevet sig fra det dengang mægtige Storbritannien, opkastede sig således til en tidlig forkæmper for respekt for befolkningers ret til at skulle have lige så meget at sige som statsmagten.

Mest træffende er det måske at betragte Wilsons mange ideer som frø for en langstrakt udvikling, der små 50 år senere i det store og hele kom til at afskaffe verdens kolonier. I 1920'erne gjaldt det imidlertid først og fremmest at give en række europæiske folkeslag egne stater, samtidig med at folkegrupper uden for Europa fik status som mandater under Folkeforbundet, en slags umyndige, som forleendes med en særlig beskyttet status i 13 oversøiske områder, der i det

Var selvbestemmelsesretten blevet påberåbt allerede under den fransk revolution og under en række opstande i 1848, forud for at en stribe europæiske stater fik frie forfatninger, og havde endog Vladimir Lenin peget på den som argument for at få styrtet zaren, så blev det Wilson, som gav begrebet international pondus.

væsentlige havde hørt under Det Osmanniske Rige eller Tyskland.

Men som frugt af Versailles-konferencen og i dyb overensstemmelse med nationalitetsprincippet kom Tjekkosllovakiet,

Finland, Estland, Letland, Litauen og Serbo-Kroatien/Jugoslavien til verden, mens Polen blev genoprettet, og Ungarn blev skilt ud fra Østrig.

Øst- og Centraleuropas kludetæppe

De mange nye grænser, der blev trukket på europakortet, skabte imidlertid ingenlunde 'rene' stater. Fremdeles var der, særligt i Central- og Østeuropa, tale om et 'kludetæppe' af nationaliteter. Mange mennesker i denne del af Europa følte snarere deres identitet knyttet til deres religion eller deres hjemegn. Det nyoprettede Folkeforbund, Wilsons ambitiøse projekt, indgik derfor mindretalsaftaler med såvel Polen som Tjekkosllovakiet, Serbo-Kroatien, Rumænien og Grækenland, hvortil kom lignende bestemmelser i fredstraktaterne med Østrig, Bulgarien, Ungarn og Tyrkiet.

Når i alt fire kejserriger – det russiske, det tyske, det østrig-ungarske og det osmanniske – styrtede i grus i forbindelse med verdenskrigen, hang det bl.a. sammen med, at titularbefolkningen (altså den folkegruppe, landet var opkaldt efter) ikke udgjorde et flertal i to af dem.

Problemerne kan illustreres ved, at en tredjedel af befolkningen i Polen

udgjordes af nationale mindretal, og at Ungarn blev reduceret til en tredjedel af sin oprindelige størrelse, således at en tredjedel af befolkningen kom til at leve uden for den nye ungarske stats grænser. En egentlig politisk autonomi gjaldt dog kun Danzig, Memel og Øvre Schlesien (i dag henholdsvis Gdansk, Klaipeda og Slask), de øvrige områder fik alene særrettigheder vedrørende religion, sprog og kultur. Nyt i folkeretten var, at individer kunne indklage deres egen stat for et internationalt tribunal med udsigt til at opnå kompensation for krænkelser af mindretalsaftalerne.

Det bør imidlertid understreges, at der ingenlunde var tale om et generelt beskyttelsessystem for folkegrupper i Europa. Flere lande, heriblandt Danmark, havde ingen forpligtelser over for Folkeforbundet. Vi havde imidlertid fået nyreguleret den dansk-tyske grænse på basis af en folkeafstemning, som førte til Nordslesvigs tilbagevenden til Danmark.

Ikke retfærdighedsskabende

Alt i alt viste det sig, at selvbestemmelsesretten ikke var let at anvende som et retfærdighedsskabende redskab ud fra diverse folkegruppers interesser, men snarere kom til at være et argument, som kunne bruges, når det var hensigtsmæssigt for stormagterne. Østrigerne ville eksempelvis gerne tilsluttes Tyskland, men en slagen fjende skal ikke belønnes med nyt territorium, indbyggerne på Ålandsøerne var ved en folkeafstemning gået ind for tilslutning til Sverige, men det nye selvstændige Finland, hvorfra øer-

ne havde været administreret, kunne ikke svækkes ved landafståelse. Til gengæld fik Ålandsøerne en demilitariseringsgaranti, som bl.a. har fritaget ålændingene for at forrette finsk militærtjeneste.

De rettigheder, der her på forskellig vis var tale om, gjaldt altså kun Europa, hvad man dengang betragtede som 'den civiliserede verden'. Og der var ikke stor konsekvens i det hele. Tilsagn om egen stat til fx kurderne og armenierne blev der eksempelvis ikke givet – med blodige konsekvenser senere hen.

Rødderne til selvbestemmelsesretten kan findes i ideer om folkesuveræniteten, altså at forestillingen om statens højhedsret over et område kun er legitim, når den udgår fra befolkningen, som på demokratisk vis har haft ret til at ytre sig om styreform. Efter denne forestilling er et autokratisk eller diktatorisk regime uforeneligt med selvbestemmelsesretten.

Ved en nærmere analyse af disse begreber er det nyttigt at skelne mellem 'folk' og 'nation', hvorefter førstnævnte er betegnelse for en folkegruppe, der har fælles etnisk oprindelse, sprog og kultur, og sidstnævnte er den gruppe mennesker, der statsligt, politisk og administrativt udgør en stats befolkning, er dens statsborgere. Fx giver det ingen mening at tale om det congolesiske folk, når den tidligere belgiske koloni havde 69 forskellige stammer (folkegrupper), mens det giver mening at tale om den congolesiske nation, der tager sit udgangspunkt i den belgiske kolonisering fra slutningen af 1800-tallet.

USA som promotor

Hvorom alting er, så forplantede de wilsonske ideer, affødt af oprydningen efter Første Verdenskrigs omkalfatring af Europas grænser, sig kun langsomt til den øvrige verden. Endnu en verdenskrig skulle til, før end den nationale selvbestemmelsesret som sådan skulle blive løftestang for et større antal ufrige folks ret til at danne egne stater.

Forløberne hertil kan atter findes i et amerikanske udspil, nu til Atlanterhavserklæringen af 1941, hvori USA's præsident Franklin Roosevelt og Storbritanniens premierminister Winston Churchill bl.a. relancerede ideen om folkenes selvbestemmelsesret. Det hele var pakket ind i gode ideer til en fredeligere verden oven på Anden Verdenskrig, men amerikanernes pres på gamle europæiske kolonimagter – foruden Storbritannien bl.a. Frankrig, Belgien og Holland – var klart. Så meget mere som mange soldater fra disses oversøiske besiddelser havde sat livet til på europæiske slagmarker.

Den nye fredsorganisation, som skulle afløse Folkeforbundet, var ikke mindst disse to statsmænds værk. I de Forenede Nationers pagt blev retten til national selvbestemmelse da også direkte indskrevet (i art. 1 og art 55) om end i en kursorisk form, hvoraf intet bestemt kan udelades.

Vi skal frem til 1960 for at finde en mere konkret, håndfast udmelding fra FN, nemlig FN-generalforsamlingens resolution om uafhængighed til kolonilandene og -folkene. Men denne folkeretligt ikke-bindende erklæring var tvetydig, idet det bl.a. hed, at "ethvert

forsøg på delvis eller total opløsning af den nationale enhed og integritet er uforenelig med FN-pagtens formål og principper". Eftersom de folkeretslærde ikke havde opnået enighed om definitionerne på 'folk' eller 'stat', bestod der fortsat uklarhed om, hvornår en folkegruppe havde ret til løsrivelse ud fra nogle tilsyneladende objektive kriterier. To oprørske provinser, Katanga (i dag Shaba) i Congo og Biafra i Nigeria, fik eksempelvis ikke det internationale samfunds støtte til løsrivelse.

Under alle omstændigheder fremgik det af en erklæring fra den daværende Afrikanske Enhedsorganisation (OAU) i 1964, at medlemsstaterne respekterede de grænser, der var gældende ved områdernes selvstændighed. Hermed blev en almindelig løsrivelsesret formelt afvist, hvilket dog ikke langt senere udelukkede, at Eritrea løsrev sig fra Etiopien i 1993, og at Sydsudan udskiltes af Sudan som selvstændig stat i 2011.

I 1966 vedtoges to FN-menneskeretskonventioner om henholdsvis politiske og borgerlige rettigheder på den ene side og sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder på den anden – og begge med en enslydende art. 1, der sikrer realiseringen af den nationale selvbestemmelsesret. Den reelle politiske effekt af selvbestemmelsesretten i disse to konventioner er vanskelig at lodde. Den store frigørelsesbølge for de mange kolonier – omkring 80 alt i alt – var allerede sat i skred.

Det skal indskydes, at der i medfør af FN-pagten blev oprettet et særligt Formynderskabsråd for ikke-selv-



FOTO: www.whitehouseresearch.org/assetbank-whha/action/viewHom via Wikimedia Commons

Officielt portræt af præsident Woodrow Wilson, olie på canvas

BAGGRUND

stændige områder, dengang ti hidtidige folkeforbundsmandater plus Italiensk Somaliland. De skulle bistås til med tiden at opnå selvstyre eller selvstændighed, hvilket de gradvist opnåede, således at rådet kunne nedlægges, da det sidste område, Stillehavsøen Palau, blev selvstændig i 1994.

Rigtig mange debatter i FN's Generalforsamling styrkede kolonifolkenes stærke ønsker om selvstændighed, som satte i gang, da Britisk Indien opdeltes i de to nye stater Indien og Pakistan – en opdeling nødvendiggjort af modsætninger mellem de mange hinduistiske indere og muslimerne.

Frie under fredelige former

FN's sikkerhedsråd fik en særlig rolle, da det ved en resolution i 1948 oprettede den jødiske stat Israel på det britiske mandat område Palæstina. Hermed fik alverdens jøder et længe eftertragtet land – noget som mandatmagten Storbritannien havde forudskikket ved den såkaldte Balfour-erklæring af 1919, der dog tvetydigt talte om etablering af 'et jødisk nationalt hjem' i Palæstina. At de derboende arabiske borgere – hvoraf nogle i øvrigt var kristne – siden hen valgte at kalde sig palæstinensere bidrog på en måde til at skabe forvirring i begreberne.

Afrikas sidste egentlig koloniområde, Vestsahara – oprindeligt en spansk besiddelse – har dog ikke opnået selvstændighed på grund af uenighed om hvor stor en befolkningsgruppe, der har ret til at deltage i en folkeafstemning om territoriets fremtidige status.

Siden 1976 har det som verdens sidste større koloniområde været besat af Marokko. Der er tale om en 'frossen' konflikt, idet talrige forhandlinger ikke har fået én af parterne til at sænke kården. Enkelte andre små ikke-selvstændige områder så som Gibraltar og Ny Kaledonien har valgt fortsat at sortere under henholdsvis Storbritannien og Frankrig.

Et stort antal kolonier havde en fredelig overgang til selvstændighed, Det gjaldt således to franske i Nordafrika, Marokko og Tunesien, og de britiske kolonier Ghana, Sierra Leone og Nigeria. Blodig blev frihedskampen i Algeriet, Laos og Cambodja, Indonesien og Malaya (siden hen Malaysia), Sydafrika, Mocambique og Angola. Selv den mest fremskridtsvenlige kolonimagt, som måtte ønske at tage FN's højtidelige besværgelser til afskaffelse af kolonialismen alvorligt, stod over for særlige problemer, når der ikke var en enkelt uafhængighedsbevægelse at overdrage magten til. Markant var de problemer, som Congo oplevede, da Belgien slap tøjlerne dér i 1960, og der straks opstod magtkampe inden for den snævre sorte elite, som skulle indtage regeringsmagten.

En totalopgørelse af omstændighederne for alle afrikanske, asiatiske og latinamerikanske områders kolonifrigørelse skal ikke forsøges her. Men det kan fastslås, at langt de fleste koloniers overgang til uafhængighed forløb fredeligt, og at det er lykkedes Storbritannien at bevare tætte bånd til sine tidligere besiddelser inden for Commonwealth, også kaldet Det Britiske Statssamfund.

Var selvbestemmelsesretten, som udviklet i FN, i det væsentlige tiltænkt de fremmede folkeslag, som skulle afkaste koloni-åget, så er maksimen også blevet brugt på andre måder. Som fx da Argentina ved en landgang på den lille gletsjer-ø Syd Georgien i Syd-atlanten i 1982 udløste en – om end kortvarig – krig med Storbritannien. Det var til forsvar for de udelukkende britiske indbyggerne i den ligeledes sydatlantiske øgruppe Falklandsøerne, at den britiske flåde blev sendt af sted. Efter to en halv måned var den argentinske styrke nedkæmpet – falklænderne blev dermed sikret mod at blive indbyggere i det daværende argentinske militærdiktatur.

Østtimor og Kosovo

Tydelige nationale frihedskampe i nyere tid skulle føre til uafhængighed for henholdsvis Østtimor og Kosovo – men for begges tilfælde ad blodige omveje

De skal kort beskrives her, fordi de begge gennemlevede en overgangsfase, hvor FN så at sige var statholder. Østtimor blev efter 200 år som regulær portugisisk koloni 'givet fri', da Portugals kolonirige ved nellikerevolutionen i 1974 brød sammen. Selvstændigheden varede blot ni dage, da den mægtige ostindiske nabo Indonesien besatte Østtimor – i forvejen besad det den vestlige del af øen. En betydelig modstand fra den lokale modstandsbevægelse FRETIL-

IN banede vej for en frigørelse, som muliggjordes ved det indonesiske Suharto-regimes fald i 1998. Ved en folkeafstemning gik et stort flertal af timoreserne i 1999 ind for selvstændighed, som blev endelig i 2002 efter en FN-overvåget overgangsperiode. Alt dette kunne dog ikke forebygge alvorlige og blodige træfninger efterfølgende mellem forskellige politiske grupper. En FN-politistyrke har medvirket til at dæmpe gemytterne og få opbygget et nationalt politi.

Kosovo var oprindeligt en provins af Serbien, der som sådan havde status af delstat i Jugoslavien indtil dens opløsning i begyndelsen af 1990'erne.

En tiltagende forskelsbehandling stigende til undertrykkelse fra serbisk side over for det albansk-talende flertal (90 pct. af provinsens befolkning) udløste med tiden direkte væbnede konfrontationer. Frygt for et regulært folkedrab på kosovo-albanerne udløste i 1999 en række NATO-staters bombardementer af serbiske mål, hvorefter der blev opnået en våbenhvile.

Den nationale selvbestemmelsesret har uanset mange proklamationer, resolutioner og konventioner slået igennem på meget forskellig vis rundt om i verden. At ophøje den til en regulær menneskeret som i de nævnte to FN-konventioner af 1966 har ikke flyttet stort.

Det militære indgreb, som efter manges opfattelse havde karakter af en humanitær intervention, havde dog ikke opbakning fra FN's Sikkerhedsråd. Indtil selvstændigheden i 2008 styredes Kosovo som et pro-

tektorat under FN og beskyttet af en NATO-fredsstyrke på 50.000 mand. Lejlighedsvis sammenstød mellem kosovo-albanere og kosovo-serbere blev taget i opløbet ved de fremmede, deriblandt danske, soldaters mellemkomst. En albansk guerilla, forkortet UCK, blev afvæbnet i 1999. I modsætning til Østtimor er Kosovo ikke medlem af FN, idet et russisk-kinesisk veto i FN's sikkerhedsråd må forventes herimod.

Den nationale selvbestemmelsesret har uanset mange proklamationer, resolutioner og konventioner slået igennem på meget forskellig vis rundt om i verden. At ophøje den til en regulær menneskeret som i de nævnte to FN-konventioner af 1966 har ikke flyttet stort, så meget mere som de fleste FN-konventioner ikke har noget sanktionssystem – man kan eventuelt klage til en kontrolkomité, som ikke har nogle reelle implementeringsmekanismer.

Mindretal

Om selvbestemmelsen skal realiseres ved internt *selvstyre* inden for en stat eller ved regulær *selvstændighed* vil som regel blive afgjort af moderstatens styrke. Selvstyrets omfang eller intensitet, om man vil, afhænger ofte af historiske forhold. Når Danmark eksempelvis har oprettet delstatsparlamentar for Grønland og Færøerne, er disse områder på en måde bedret stillet end et mindretal. Et sådant har vi da kun ét af, nemlig det tyske i Sønderjylland.

Nationale mindretal er genstand for særlig opmærksomhed fra Europarå-

dets rammekonvention herom, som gennem sine rapporter påpeger kritiske forhold for mindretallene.

Denne europæiske aftale har dog sine svagheder, eftersom Europaråds-staterne egenmægtigt fastslår, om de overhovedet har et mindretal – fx erkender Frankrig og Tyrkiet ikke eksistensen af mindretal hos sig – uanset sådanne folkegrupper som bretonerne, korsikanerne og kurderne.

Set i et længere tidsperspektiv blev det i Europa efter Anden Verdenskrig Sydtyrol, som kom til at volde nogle af de længst varende mindretalsproblemer. Det oprindeligt østrigske område var efter Første Verdenskrig blevet afstået til Italien. Herefter blev 15 tysktalende kommuner sluttet sammen med Trentino, idet den almindelige italienske betegnelse blev Alto Adige (Øvre Adige). Den italieniseringspolitik, som igangsattes af Benito Mussolinis fascistiske Italien, fortsatte til 1960'erne, uanset at 93 pct. af Sydtyrols befolkning var tysktalende og blot 3 pct. italiensktalende – i dag taler 69 pct. tysk og 26 pct. italiensk.

Den italienske stat gav støtte til fx syditalienere, som ville flytte til Sydtyrol i håb om at forskyde befolknings sammensætningen, men flere tysktalende områder satte sig til væbnet modværge. Attentater og eksplosioner skabte usikkerhed, alt mens østrigske og italienske regeringsrepræsentanter forhandlede, og også FN var inddraget. I 1972 opnåede området en autonom status i den italienske stat, men først i 1992 blev aftalerne tilfredsstillende for de tysktalende ved tilkæmpelse af den såkaldte finansautonomi,

som betød, at provinsen fik rådighed over 90 pct. af sine indtægter. Den er så i øvrigt i dag én af Italiens mest velstående provinser.

Principper og normer for staters opførsel væltes hyppigt omkuld af rene og skære magtforhold. Folkeafstemninger har undertiden givet udfald, som har bragt områder fra asken i ilden, i andre tilfælde har valgproceduren gjort vold på demokratiske principper som fx det ukrainske Krims indlemmelse i Rusland. Løsrivelse fra et moderland som fx Kosovo fra Serbien blev erklæret folkeretsmæssigt af Den Internationale Domstol i Haag, mens den canadiske provins Quebecs forsøg på at løsrive sig fra Canada af dette lands Højesteret fandtes at krænke landets forfatning – akkurat som i øvrigt Cataloniens forsøg på at løsrive sig fra Spanien. Den canadiske højesteret tilføjede i øvrigt som sin opfattelse, at løsrivelse kun kunne accepteres under exceptionelle omstændigheder, som fx

når et områdes befolkning havde fået sine rettigheder groft krænket.

Selv om FN i princippet støtter alverdens folkeslags opnåelse af selvstændighed, er det værd at mærke sig, at spredte folkegrupper verden over befinder sig godt selv med et moderland i en anden verdensdel. Spørg fx indbyggerne i Gibraltar, Ny-Kaledonien eller Guadeloupe.

Vilkår og betingelser er forskellige. Men rigtig mange mindretal lever under usle vilkår i fremmede lande. Det nyeste forfærdende tilfælde udgøres af de muslimske rohingyaer i Myanmar, som aldrig dér opnåede mindretalsrettigheder for slet ikke at tale om statsborgerskab trods ophold i generationer. Det samme gælder palæstinenserne i en række arabiske nabolande til Israel. De har den tvivlsomme status af statsløse og uønskede. De hjælpes ikke af internationale konventioner.

○ ○ ○

Døden på havet

Af Helle Lykke Nielsen

Mange af de illegale migranter, der i disse år forsøger at komme ind i EU over Middelhavet, risikerer at omkomme undervejs. Mens døden tages meget alvorligt i vores del af verden, hvor myndigheder har klare procedurer for, hvad der skal ske, når et liv er slut, gælder der andre betingelser for de illegale migranter: Her er de europæiske myndigheder langt mere lemfældige, og det efterlader tusindvis af familier og ægtefæller på den anden side af EU's grænser i en meget vanskelig situation.

Det er farligt at være illegal migrant. At krydse grænser på illegitim vis koster hvert år mange migranter livet – alene fra 1999 til 2014 døde 22.400 migranter, svarende til alle indbyggere i Ishøj eller Struer, under forsøget på at komme ind i EU. Med de store flytningestrømme hen over Middelhavet i 2015 og 2016 steg tallet yderligere med ca. 9.000 døde. Og det er vel at mærke de officielle tal. Forskere med forstand på området anslår, at der for hvert registreret dødsfald er i hvert fald to

For ganske vist ser det ud til, at de store flygtningebølger i 2014 og 2015 er erstattet af et mere sivende flygtningepres, men i takt med at den stigende kontrol gør det sværere at krydse grænser, stiger risikoen for dødsfald.

døde migranter, som ikke bliver fundet og registreret. Hvis det er rigtigt, svarer antallet af døde migranter til, at samtlige indbyggere i Roskilde eller Kolding skulle være omkommet i de seneste 17 år.

Nu er antallet af illegale migranter, der forsøger at komme ind i EU, begyndt at falde igen, men det får ikke problemet til at forsvinde. For ganske vist ser det ud til, at de store flygtningebølger i 2014 og 2015 er erstattet af et mere sivende flygtningepres, men i takt med at den stigende kontrol gør det sværere at krydse grænser, stiger risikoen for dødsfald.

Mens der i 2015 blev registreret 3.777 døde af de 1.007.492 illegale migranter, der tog turen over Middelhavet, steg antallet af registrerede døde i

Helle Lykke Nielsen er lektor ved Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet. Hun arbejder bl.a. med udsatte boligområder, muslimer i Danmark, brug af arabisk i byens rum samt død og begravelser i islam

2016 til 5.079 – det højeste antal på et enkelt år – selv om antallet af migranter, der tog turen over Middelhavet, var faldet til 363.348. Og tallene for 2017 ser ikke bedre ud: FN's Internationale Organisation for Migration (IOM) har beregnet, at antallet af døde i de syv første måneder af 2017 var på 2,1 pct., svarende til et dødsfald for hver 49. migrant, mens tallet for samme periode i 2016 lå på 1,2 pct. For i takt med at sikkerheden strammes, tvinges illegale migranter til at tage farligere ruter, og det koster flere liv.

Der er mange grunde til, at det er farligt at rejse illegalt over grænser. Jo strammere grænsekontrol, jo farligere ruter og metoder må migranterne benytte sig af, og den stigende kommercialisering af illegale smuglernetværk betyder, at menneskesmuglere tvinger migranter til at tage så store risici, at de nogle gange dør af det.

Det farlige hav

Migranter, der smugles ind i eller under lastbiler, i lastrum på fly eller i skibscontainere, risikerer at kvæles, blive kørt over eller fryse ihjel. Grænsevagter, der hensynsløst skyder på eller gennemtvæver migranter, og ulykker, skyderier og indbyrdes opgør mellem migranter under pres fører til, at mange såres, lemlæstes eller bliver slået ihjel – alt sammen godt hjulpet på vej af kriminelle, der udnytter en-

hver mulighed for personlig vinding.

Og den farligste vej ind i EU går over havet: Man regner med, at ca. 10 pct. af alle illegale immigranter forsøger sig ad denne vej, enten via Middelhavet eller over Atlanterhavet fra

Vestafrika til de Kanariske Øer, men det er her, risikoen for at dø er størst. Det skyldes en kombination af uforudsigelige vejforhold, overfyldte eller

ligefrem livsfarlige skibe, kaptajner med lille eller ingen erfaring med at sejle, skibe, der mangler det mest nødvendige navigationsudstyr, og mangel på drikkevand, mad og brændstof. Skibe og både, der ligger og flyder rundt i dagevis, fordi de ikke har mere brændstof, eller fordi motoren er sat ud af kraft, betyder, at folk enten dør af tørst, solstik, nedkøling eller i sidste ende drukner.

At mange migranter dør i forsøget på at krydse grænser illegalt, er ikke noget specielt EU-fænomen – det kendes fx også blandt centralamerikanske immigranter, der søger ind i USA, og blandt migranter, der sejler fra Indonesien til Australien, krydser den bengalske bugt for at komme til Thailand eller rejser fra Djibouti, Eritrea og Somalia til Den Arabiske Halvø.

I 2014 opgjorde IOM det samlede antal migranter, der er døde på vej hen over grænser rundt om i verden, til 4077. Det er selvsagt usikre tal, både fordi der ikke findes nogen international myndighed, der registrerer



Skibe og både, der ligger og flyder rundt i dagevis, fordi de ikke har mere brændstof, eller fordi motoren er sat ud af kraft, betyder, at folk enten dør af tørst, solstik, nedkøling eller i sidste ende drukner.

tallene endsig sørger for sammenlignelige opgørelsesmetoder, og fordi mange dødsfald sker i uvejsomme områder som ørknør, bjergrige egne eller isolerede landområder og derfor aldrig findes og registreres.

Og netop i 2014 skete langt de fleste registrerede dødsfald på rejsen ind i EU: Af de 4.077 dødsfald, som IOM havde registreret, fandt de 3.072 sted på Middelhavet. De fordelte sig på ca. 30 pct. syrere, irakere, palæstinensere og andre fra det mellemøstlige område, 30 pct. afrikanere syd for Sahara, 11 pct. fra Eritrea og Somalia – resten var ukendte.

Farlige migranter og usynlige døde

Der er til stadighed stor diskussion om, hvorvidt man i medierne skal vise billeder af døde mennesker, hvad enten det drejer sig om ofre for krigshandlinger eller som i dette tilfælde døde migranter, der skyller ind på land.

To australske forskere, Lenette og Miskovic, har undersøgt, hvordan døde migranter afspejles i pressen, og hvad det gør ved os at se sådanne billeder, og deres konklusion er klar: Bortset fra det ikoniske billede, der gik verden rundt i september 2015 af en lille 3-årig syrisk dreng, Aylan Kurdi, hvis lig var skyllet op på den tyrkiske kyst nær Bodrum, er det yderst sjældent, at døde migranter afbildes i medierne.

Men når det sker, og hvis det vel at mærke er billeder med fokus på enkeltpersoner og ikke større anonyme grupper af døde migranter, har det stor indflydelse på seere og læsere

og kan udløse betydelig sympati og vrede og derved få indflydelse på den politiske debat om migration. Man kan ligefrem sige, at migrantens døde krop i sådanne tilfælde får agency og har potentiale til at mobilisere politisk utilfredshed.

Pointen her er altså, at vi godt ved, at migranter dør i forsøget på at komme ind i EU, men at vi ikke ser det. Vi ser ikke deres kroppe, ligene, og vi ser heller ikke, hvad der efterfølgende sker med de døde kroppe, og det efterlader os med en abstrakt forståelse af fænomenet, en slags 'fiktio i vores kollektive bevidsthed', der ikke har konsekvenser.

Og netop fordi de døde migranter er visuelt usynlige, får det så meget desto større betydning, hvordan vi taler om dem. Her peger flere undersøgelser på, at dødsfald blandt migranter ofte omtales i medierne som uheld – noget der sker som konsekvens af dårligt vejr, tekniske forhindringer og andre tilfældigheder – og at de ansvarlige enten er hensynsløse menneskesmulere, der spiller hasard med migranternes liv, kriminelle, hvis eneste formål er at tjene penge, eller migranterne selv, der jo blot kunne have undladt at begive sig ud på den farlige færd hen over EU's grænser.

Men ikke nok med det: Døde migranter italesættes også typisk i forbindelse med 'de store horder af illegale migranter', der i disse år lægger pres på EU's ydre grænser, og indskrives dermed i den sikkerhedsdiskurs, som præger omtalen af EU's og medlemslandenes svar på migrantstrømmen: behovet for brug af

overvågningsudstyr, mere grænsepoliti, kampen mod smuglernetværk og international kriminalitet osv.

En sådan italesættelse gør døde migranter til en brik i beskrivelsen af den sikkerhedstrussel, som illegal migration udgør for EU, og betyder, at blikket på den døde migrant flyttes til statens perspektiv. I stedet for at se afdøde som ofre for nogle uheldige omstændigheder, bliver de et symbol på en sikkerhedsrisiko, der kan bruges som argument for, at EU bør have skrappe sikkerhedsforanstaltninger ved grænserne, eller at de allerede eksisterende foranstaltninger bør strammes op.

Ikke bare er de illegale migranternes døde kroppe visuelt usynlige. Hvad der videre sker med de døde - eller i hvert fald dem hvis lig findes og registreres - er heller ikke noget, der synliggøres eller italesættes offentligt.

I den proces afpersonificeres og usynliggøres de døde og med dem også deres familier, ægtefæller og børn, der må leve med både uvished og savn.

Den anonyme død

Og ikke bare er de illegale migranternes døde kroppe visuelt usynlige. Hvad der videre sker med de døde - eller i hvert fald dem hvis lig findes og registreres - er heller ikke noget, der synliggøres eller italesættes offentligt.

På den måde bliver de døde migranter så at sige 'dobbelt usynlige', og det har ikke blot betydning for vores forståelse af migrationens omkostninger som abstrakte og fiktive, men også

for familie og venner til de afdøde, der oplever tabet fra en position på den anden side af EU's grænser.

For at forstå denne problematik og hvor alvorlige konsekvenser det har for de efterladte, er det nødvendigt at vide, hvordan de europæiske lande omkring Middelhavet håndterer ligene af døde migranter. Som udgangspunkt træder en række myndigheder i aktion, når et lig skyller ind på kysten - typisk havnemyndigheder, det lokale politi, embedslægen eller en repræsentant fra det lokale hospital samt kommunen.

Hvordan processerne fungerer i praksis, illustreres af en undersøgelse fra 2015, som to britiske forskere har foretaget på den græske ø Lesbos - en ø, der i særlig grad har modtaget mange illegale flygtninge,

og som derfor i stort omfang også har måttet løse problemer omkring døde migranter.

Når et liv slutter, har de lokale myndigheder ansvar for at identificere afdøde, finde dødsårsagen og sørge for rammer, der gør det muligt at bortskaffe liget, og - hvis der ikke er familie eller efterladte, der kan varetage bortskaffelsen - sørge for begravelse eller kremering. I princippet er det havnemyndighederne, der skal sørge for at tilkalde politi og eventuelt statsadvokaten og derefter stå for transporten af liget til det lokale hospital. Politiet skal undersøge stedet, hvor liget er fundet, samt indsamle og opbevare alle person-



FOTO: Chris Morrow via Wikimedia Commons

Syriske flygtninge hjælpes i land land i Grækenland

lige ejendele, herunder mobiltelefoner, papirer og andet, som kan hjælpe til at fastslå afdødes identitet.

Embedslægen skal undersøge dødsårsagen, herunder obligatorisk tage en DNA-prøve, uanset om afdødes identitet allerede er fastslået, og derefter underskrive den officielle dødsattest, som gør det muligt at igangsætte processen med at bortskaffe liget. Herfra tager kommunen over, for de græske kirkegårde administreres som i de fleste andre europæiske lande af kommunale enheder, og det er også dem, der skal stå for begravelsen, hvis der ikke dukker familie op til at varetage opgaven. Men det sker kun yderst sjældent.

Processen er således relativt transparent, men undersøgelsen fra Lesbos viser, i hvor høj grad praksis er præget af tilfældigheder, forsømmeligheder, personspørgsmål og ansvarsfraskrivelse.

Havnemyndighederne anser det alene for deres opgave at transportere liget til hospitalet, embedslægen tager langtfra altid den lovpligtige DNA-endsige udfører obduktioner, der med sikkerhed kan fastslå dødsårsagen, og politiet tager ofte ret let på deres opgave med at indsamle og opbevare afdødes ejendele endsige få dem registreret, så de kan genfindes og forbindes til et givet DNA.

Hospitalets ledelse presser på for hurtigst muligt at få døde migranter sendt videre til kommunen med den begrundelse, at de hverken har penge eller plads til at opbevare de døde, kommunen har ikke midler til at begrave de mange døde, og borgmeste-

ren må derfor finde lokale sponsorvirksomheder, der kan hjælpe med opgaven, og kirkegårdsadministrationen, der fungerer som en selvstændig kommunal enhed, koordinerer ikke oplysninger om gravsted med de foreliggende identitetsoplysninger i form af fx DNA-prøver og politiets oplysninger fra afdødes ejendele.

Og faktisk har kirkegårdsadministrationen ofte end ikke et kort over kirkegårdene med angivelse af de enkelte grave, men vælger ofte at overdrage ansvaret for begravelserne til lokale bedemænd, der til tider foretrækker billigere fællesgrave frem for mere omkostningstunge enkeltgrave.

Alt sammen betyder det, at det kan være endog meget vanskeligt at etablere nogen entydig forbindelse mellem foreliggende identitetsoplysninger og et begravet lig, og det understøttes med al ønskelig tydelighed af tallene: Hvor 97 pct. af alle grækere er identificeret, når de begravnes, er det kun ca. 20 pct. af de døde migranter.

Når det går så galt, skyldes det ifølge undersøgelsen en kombination af flere faktorer. Grækenland har ligesom andre europæiske Middelhavslande ikke offentligt standardiserede procedurer for, hvordan man bør håndtere døde migranter, de græske embedsfolk er ikke underlagt noget tilsyn af deres arbejde, og der hersker i det hele taget en administrativ kultur, hvor det er vigtigere at fraskrive sig ansvar end at påtage sig det.

Men det er ikke hele forklaringen. Opgaven med at identificere døde migranter besværliggøres også af, at mange af migranterne bevidst har skilt

sig af med identitetspapirer for lettere at kunne søge asyl, om end en del migranter også har gjort det til en vane altid at have en lille seddel i lommen med navn og kontaktoplysninger til familien i hjemlandet i tilfælde af, at de skulle komme ud for en ulykke.

”Det er kun de rige, der vender hjem; de fattige bli'r her [...] Det er de fattige der har sværest ved at komme ind i EU, og det er også dem, der har sværest ved at komme ud igen.”

Der er som regel heller ikke nogen der ved, hvor mange og hvem der reelt er om bord på de skibe, der sejler illegalt over Middelhavet, og hvis nogen falder over bord eller på anden måde dør undervejs, er de, der når frem, ofte tilbageholdende med at anmelde dødsfald til myndighederne af angst for selv at komme i klemme, også selv om de skulle kende afdødes identitet.

Og skulle man synes, at situationen i Grækenland forekommer både urimelig og håbløs, når det angår registrering og identificering af døde migranter, er det en sølle trøst at vide, at antallet af lig, der identificeres, når de skyller op på kysterne i Tyrkiet, på Balkan og i Nord- og Vestafrika, er betydeligt lavere, for her er den administrative infrastruktur endnu dårligere forberedt på opgaven, end tilfældet er på Lesbos.

De indirekte ofre

Lidt kynisk kunne man hævde, at den usynlighed, der omgærder de illegale migranternes døde kroppe, næppe spiller den helt store rolle for ofrene selv,

alt den stund at de jo er døde, men det gør det til gengæld for de efterladte. Eller rettere: det er i første omgang ikke usynligheden, men tavsheden der er vigtigst.

Hele situationen omkring de illegale migranternes sikkerhed – det farlige ved illegalt at krydse grænser, risikoen for at blive udsat for kriminelle overfald og usikkerheden om, hvorvidt migranterne overhovedet når frem – betyder, at familierne ofte er dybt bekymrede, hvis de ikke løbende holdes underrettet om rejsen.

Men hvis de efter længere tids tavshed begynder at undersøge, hvad der kan være sket, bliver usynligheden den store udfordring. For hvor skal de begynde at lede, hvis der end ikke eksisterer navneregistrerede dødsattester eller gravsten, der kan identificere og lokalisere afdøde?

De græske myndigheder, der under normale omstændigheder har til opgave at informere pårørende om dødsfald, foretager sig ikke noget, så det er op til familierne først at finde frem til relevante myndigheder og siden få de nødvendige oplysninger, og det kræver reelt, at de rejser ind i EU. Det koster penge og kræver i mange tilfælde visum, og selv hvis dette kan lade sig gøre, er opsporing og identifikation af et familiemedlem hyppigt en kompliceret affære, hvor de efterladte selv må forsøge at kombinere de oplysninger, de forskellige myndigheder sidder inde med.

Og skulle det i sidste ende lykkes at finde frem til afdøde, er det sjældent,

at de kan få bragt liget til hjemlandet, for det er både administrativt kompliceret og meget dyrt. Eller som en af interviewpersonerne i undersøgelsen fra Lesbos udtrykker det: "Det er kun de rige, der vender hjem; de fattige bli'r her (...) Det er de fattige der har sværest ved at komme ind i EU, og det er også dem, der har sværest ved at komme ud igen."

Forfatterne beretter fx om et bådsforlis, hvor 22 migranter druknede: Kun to lig blev identificeret og hentet til hjemlandet, og det skyldtes alene, at de var i familie med en afghansk minister, der gennem Afghanistans ambassade i Athen fik stillet administrative ressourcer til rådighed, og som kunne betale de mange mellemlid, der var nødvendige for at få opsporet, myndighedsbehandlet og transporteret ligene til Afghanistan.

Den anonyme død har konsekvenser. Nogle er materielle og meget konkrete: De mange familier, der har mistet en pårørende, og som ikke kan rejse ind i EU for at få opsporet og identificeret den pågældende, skal ikke blot leve med uvisheden og savnet af et familiemedlem, men bliver også fastholdt i en materiel vanskelig situation, for uden en officiel dødsattest må de ikke tage hånd om afdødes ejendele, kan ikke få afsluttet arvespørgsmål eller for ægtefællers vedkommende blive skilt eller gift igen.

Men den anonyme død er ifølge mange filosoffer også uetisk, for myndighedernes lemfældige omgang med identifikation af de illegale migranternes lig fratager familierne mulighed for at sørge, og når de døde åbenbart ikke tæller for myndighederne, er det nærliggende at tage det som et udtryk for, at de levende heller ikke gør det.

Den amerikanske filosof og kønsforsker Judith Butler anser det fx for afgørende nødvendigt at forholde sig kritisk til, hvorfor der sørges mere over nogle mennesker end over andre, fordi det fortæller os noget om, hvem der tæller som mennesker, og hvem der ikke gør. Eller sagt på en anden måde: Hvis mennesker ikke tæller, når de er døde, gør de det heller ikke, når de er i live, og illegale døde migranter er i myndighedernes øjne åbenbart ikke noget, man behøver at sørge over.

Men meget forskning viser, at menneskers døde kroppe og selv jordiske rester af døde, der har været begravet i årevis, kan spille en stor symbolsk rolle for de efterladte, ikke nødvendigvis kun på det personlige plan, men også i en politisk kontekst – det gælder fx politiske eliter, der bruger de jordiske rester af familiemedlemmer til at fremme egne formål ved at etablere statelige gravmæler, monumentale statuer og lignende.

Døde kroppe har med andre ord stor betydning, men denne betydning fraskrives de døde gennem de europæiske myndigheders lemfældige omgang med deres jordiske rester. Og hvor det under andre omstændigheder ville skabe stort politisk postyr, kommer det næppe til at ske her: For illegale migranternes døde kroppe er ikke blot usynlige, men også omgivet af tavshed og tiltrækker sig derfor ikke politisk interesse.

Og de, der kunne italesætte problematikken og tilskrive de døde kroppe betydning, nemlig de efterladedes familier, der lever med uvisheden og savnet, bør uden for EU og har hverken penge eller politisk gennemslagskraft til at gøre noget ved sagen.



Anmeldelse: EU til Nordpolen!

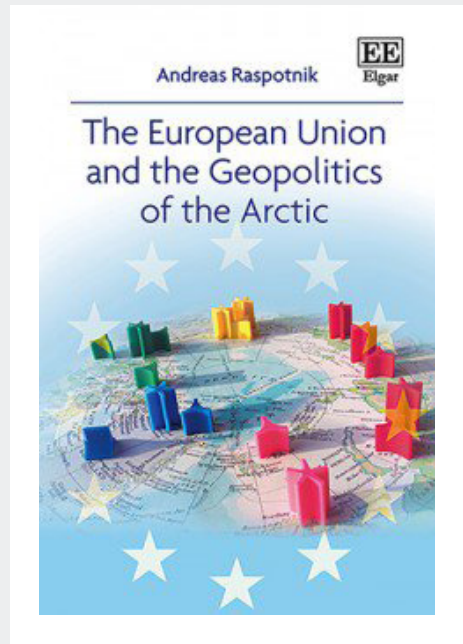
Af Martin Breum

Den arktiske region – inklusive Grønland – udgør en stadig mere omskiftelig og uoverskuelig faktor i det geopolitiske. Olie, gas, strategiske mineraler, sikkerhedspolitik, klimaforandringer, kinesere, territoriale stridigheder – Arktis har alt, hvad storpolitiske dønninger skabes af. Og er det så lykkedes EU at indtage en passende rolle i denne dynamik?

Andreas Raspotnik: **The European Union and the Geopolitics of the Arctic.**
Edward Elgar Publishing, 2018, 231 s.

Den fremadstormende unge Arktis-forsker Andreas Raspotnik fra Fridtjof Nansen-instituttet i Oslo har med krum hals kastet sig ud i besvarelsen af ovenstående alt andet end simple spørgsmål.

I the *European Union and the Geopolitics of the Arctic* redegør han på cirka 160 letlæste sider (plus gavmilde noter og litteraturhenvisninger) for, hvordan Arktis har fået en central rolle i EU's tænkning om unionens mest basale interesser:



“Arktis opfattes som et naboområdet præget af begyndende ustabilitet og usikkerhed – en uforudsigelighed, der kan forrykke EUropas stabilitet på en række måder. Desuden er effekterne af klimaforandringerne særlig stærke i Arktis, mens kilderne til disse forandringerne primært er eksterne.

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

Konklusionen er, at EUropæisk handling anses for uafvendelig”, skriver han.

EU har med andre ord skabt sin egen forståelse af udviklingen i Arktis; en forståelse, der nu gør det pinedød nødvendigt at handle.

Problemet er, at det på denne handlingens front går ganske trægt. EU er ikke altid lige velkommen i Arktis; først Canada og i dag Rusland har det svært med EU i Arktis, og der er langt fra enighed i EU-kredsen om, hvor vigtig Arktis er for EU.

Tre centrale forhold

Raspotnik kortlægger med forbilledlig stringens en stribe centrale forhold; jeg nævner blot tre:

For det første har EU længe spillet en vigtig, omend diffus rolle i Arktis: EU-landene Sverige og Finland består delvist af arktiske landområder, der følgelig reguleres af EU-lovgivning; kongeriget Danmark omfatter som bekendt bl.a. de arktiske nationer Færøerne og Grønland, og selvom både Færøerne og Grønland står uden for EU, er de begge påvirket af EU via Danmarks medlemskab og i kraft af en række internationale aftalekomplekser, hvor EU spiller en rolle, og som har betydning for Nordatlanten.

Grønland nyder som det eneste af EU's såkaldte Overseas Countries and Territories godt af en særlig plads i EU's budget, og det har længe haft vigtige, faste indtægter fra fiskeriaftaler og en særlig partneraftale med EU. Norge og Island er begge en del af EEA og dermed det indre marked; EU er en vigtig aftager af fisk, rejer,

minerale, gas m.v. fra denne europæiske del af Arktis og en central sponsor af arktisk forskning. EU's medvirken til regulering af fiskeriet, af shipping på verdenshavene og af olie- og gasefterforskning har stor betydning i Arktis, og industriproduktion i EU-landene bidrager konstant til den luftforurening i Arktis, der accelererer klimaforandringerne.

For det andet betyder Arktis en hel del for EU: Minerale fra Grønland – uran, sjældne jordarter mv. – kan blive afgørende for europæisk industri; arktiske fisk og rejer udgør en væsentlig del af kosten i EU; gassen fra Norge og den arktiske del af Rusland bliver stadig mere afgørende for EU's energisikkerhed. EU-systemet mener selv, at selve EU's legitimitet vil være i fare, hvis ikke det lykkes at samles om en seriøs, fælles indsats, der begrænser de klimaskader i Arktis, EU-landenes industri, kulafbrænding mv. bidrager til.

For det tredje er EU's handlemuligheder begrænsede af en række forhold: For eksempel af EU-institutionernes ganske forskelligartede tilgang; særlig Europa-Parlamentet har gang på gang markeret sig med fremstormende miljøinitiativer og krav om særlige FN-baserede Arktis-traktater mv., som har været stærkt upopulære blandt de arktiske nationer. Krimikrisen og sanktionerne mod Rusland hjælper heller ikke. Trods snart ti års diplomatisk pres er det endnu ikke lykkedes EU at blive fast observatør ved Arktisk Råd. Rusland blokerer fortsat – selvom Kina, Japan, Sydkorea og flere andre i mellemtiden har fået tildelt denne eftertragtede status.

Drømmen der brast

Som Raspotnik skriver, formulerede Europa-Kommissionen i 2008 – ansporet af udsigten til store mængder arktisk olie og gas – en klar vision for EU's arktiske engagement. Et struktureret og velkoordineret EU-engagement i Arktis ville føre til nye samarbejder med de arktiske stater, som ville bidrage til øget regional stabilitet og til den rette balance mellem miljøbeskyttelse og bæredygtig udnyttelse af de arktiske ressourcer. En klassisk, attraktiv skrivebordsvision.

I dag ligger denne vision om ikke i ruiner, så i hvert fald alvorlig stækket. Den er afløst af en mere afdæmpet tilgang, men til gengæld også ifølge Raspotnik af en form for afklaring. EU's arktiske engagement dirigeres nu i stadig højere grad mod den arktiske

forskning. Som Kina og andre med ønske om stærkere fodfæste i Arktis pumper EU-systemet stadig mere imponerende summer i forskningsaktiviteter i Arktis, forskningsinfrastruktur, ny teknologi, projektbevillinger osv.

De samlede investeringer ligger i dag i omegnen af 200 mio.euro, sådan at EU nu hører til de helt centrale finansielle kilder til den arktiske forskning. På et tidspunkt var det lige frem på tale at bygge en fælleseuropæisk isbryder til forskningen, men det blev dog for dyrt – og det er, som Raspotnik gør dejligt klart, for så vidt symptomatisk for hele engagementet. EU vil vældig gerne være en central aktør i Arktis, men Arktis ligger stadig meget langt fra Bruxelles.

○○○

Anmeldelse: Ukraines historie

Af **Mette Skak**

Der findes både gode og dårlige bøger om Ukraine. På dansk foreligger Andrej Kurkovs fine øjenvidneberetning fra Majdan-revolutionen *Den ukrainske dagbog*. (Kijev 21. 11. 2013 – 24. 4. 2014), hvorimod Richard Sakwa har begået en mere problematisk bog – *Frontline Ukraine* – som det fremgår af de danske og svenske anmeldelser.

Andreas Kappeler: **Ukraines historie**. Oversat fra tysk af Jens Ellekær. Ellekærs forlag, 2016. 481 s.

Den bog, der her skal anmeldes, er sober, velskrevet og appetitlig, idet den rummer et billedgalleri bagest. Den giver en fornem indføring i Ukraines historie og kan varmt anbefales. Selvom det ikke kommer bogen ved, er forlæggeren og oversætteren identisk med den ene af to danske agenter, der i 1980'erne i den kolde krigs Polen blev arresteret for spionage – en prekær sag for Danmark og voldsomt ubehagelig for de to pågrebne. Her demonstrerer Ellekær sine sprogkund-



skaber, dog med lidt svipsere ved korrekturlæsningen og et helt afsnit, der gentages s. 357. På bogryggen mangler en vokal i forfatterens efternavn.

Det afgørende er selvfølgelig forfatteren Andreas Kappelers faglige forudsætninger. Han er schweizisk historiker og professor emeritus i østeuropæisk historie

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.

ved Universitetet i Wien, hvor han også er medlem af Videnskabernes Akademi. Han har adskillige æreshverv som ekspert i de forhenværende sovjetiske nationale mindretal, herunder ukrainerne.

Det fine ved ham er, at han undgår det russo-centricke perspektiv, hvor ukrainerne ikke tillægges egne nationale aspirationer og handlekraft. Samtidig forbeholder Kappeler sig ret til at se med kritiske øjne på ukrainske nationale myter. Så sagligheden er i top men uden, at det ender i knastør tysk historieskrivning.

Ud fra nutiden

Ud over indledningen har bogen 18 kapitler begyndende med 'Ukraine og ukrainere: geografiske og etniske forhold' samt 'Kievriget og striden om dets arv' helt frem til det afsluttende kapitel 'Euro-Majdan, Ruslands indblanding og Ukraines destabilisering'. I indledningen går Kappeler befriende direkte til sagen ud fra følgende metode: 'Historie skrives ud fra nutiden'. Ukrainernes historie må skrives ud fra det faktum, at de siden 1991 har deres egen stat i medfør af Uafhængighedserklæringen af august 1991 samt opløsningen af Sovjetunionen. Men Uafhængighedserklæringens konkrete påstand om, at Ukraine har 'en tusindårig statslig tradition' er ren mytologi, understreger han.

Derved overses det lige så ubestridelige faktum, at Ukraine har været underlagt storfyrstendømmet Litauen, kongeriget Polen (fra 1569 Polen-Litauen), derpå det Russiske Imperium, Habsburgeriget (Østrig) og i det 20. århundrede Polen og senest Sovjetunionen.

Hertil kommer fra 1700-tallet opdelingen i flere suverænitets- og kulturområder, hvad der er baggrunden for de mange stærke regionale identiteter i nutiden. I det omfang det lykkedes, var det Stalin, der ensrettede Ukraine i kølvandet på Anden Verdenskrig, tilføjer Kappeler. Som man forstår, er der langt fra Kappeler til den intellektuelle dovenskab, der afslører sig med klicheer som 'Ukraine har jo altid været spaltet i to'.

Kappeler slutter indledningen med at gøre status for Ukraine i det 21. århundrede:

"I 2014 gennemlevede Ukraine den værste krise siden Anden Verdenskrig. Ruslands intervention stillede spørgsmålstegn ved den uafhængige stats eksistens. Denne fare synes ved begyndelsen af september 2014, hvor jeg skriver disse ord, at være afværget, men Krim er besat, og krigen i Donbass er ikke afsluttet."

Det er situationen her i 2017. Bogens sidste kapitel giver en sober fremstilling af Majdan-revolutionen og efterspillet. Vedrørende den omstridte massakre på op mod hundrede ubevæbnede civile den 20. februar 2014 noterer han forlydender om, at der blandt Majdan-aktivisterne var snigskytter, der nedskød deres egne for at få krisen til at spidse til. Senere undersøgelser har ikke kunnet trænge til bunds i sagen, tilføjer han og vedgår sin tvivl. Dog vurderer han, at det var agents provocateurs fra Janukovitj' hold eller en plantet russisk 'nyhed'.

Sammenhæng i historien

Virkeligt berigende er Kappelers midterste kapitler, der skaber sammenhæng i Ukraines historie hen over hele

det skrækkelige 20. århundrede. Ligesom i resten af Det Russiske Imperium pågik der en økonomisk og kulturel modernisering i tiden op til Første Verdenskrig, som faldt sammen med en national vækkelse – zarens politik var på det tidspunkt russificering, altså assimilation.

Ukraine ramtes af uroen omkring den første russiske revolution i 1905 – mytteriet på panserkrydseren Potemkin omhandlede Sortehavsflåden og havnebyen Odessa. Nok så fatalt blev zarismens eneste fremsynede politiker, Pjotr Stolypin, skudt af en anarkist i Kiev-operaen i 1911. Men Ukraine nød ligesom Rusland godt af Stolypins landbrugsreformer takket være hans højre hånd, den danske landbrugssagkyndige C.A. Koefoed.

Donbass-området, der nu kendes som basen for Putins destabilisering af Ukraine, blomstrede op som sværindustriell bastion. Ukraines bidrag til zarismens BNP gennem eksport af hvede, jern, stål og kul var et afgørende moment i frygten for Ruslands voksende magt som årsag til udbruddet af Første Verdenskrig.

Verdenskrigen bragte Ukraine i klemme mellem det aggressive Tyskland, forbundsfællen Østrig og Ruslands giftige cocktail af militarisme og fravær af politiske reformer. Slagene på østfronten foregik ofte i Ukraine (Galicien). Det russiske revolutionsår 1917 åbnede for en stund for et selvstændigt Ukraine (1918-1921). Men magtkampen mellem de røde og de hvide betød borgerkrig og pogromer – 40.000 jøder blev dræbt, og i Kiev skiftede magten hænder ni gange på toethalvt år! Ukraine

endte som Sovjetukraine, mens ukrainerne bittert kunne iagttage, hvordan Baltikum, Polen og Finland slog rod som fem af mellemkrigstidens uafhængige stater, skriver Kappeler.

Sovjetukraines historie blev den fuldbyrdede tragedie for landet og kulminerede under Stalin. Ganske vist indledtes 1920'erne med en mere fleksibel ukrainizatsia-politik, der skulle skabe lokale partitro kadrer. Følgelig anser Kappeler 1920'erne og 1950'erne for formative perioder for Ukraines nationsdannelse (ligesom senere Tjernobyl-katastrofen, Majdan-revolutionen og Putins chokterapi blev det).

Men så fulgte et folkemord på den ukrainske bondestand som led i 'likvideringen af kulakkerne som klasse' i hele Sovjetunionen – Stalins hævn-togt mod den spontane 'udstykning' af storgodsejernes jord i årene 1917-20. Hertil kom den ukrainske sværindustriens betydning som ryggraden i Sovjetøkonomien samt, hvad bønderne angik, deres udbredte selvejermentalitet. Bolsjevikkerne brugte efterhånden smædeordet kurkul (ukrainsk for kulak, dvs. velstående bonde) om hvem som helst, der modsatte sig tvangskollektiviseringen af landbruget, skriver Kappeler.

200.000 såkaldte kulakgårde blev nedlagt, alt imens nogle ejere blev skudt, andre hundredtusinder deporteret til Sibirien.

Holodomor

Allerede i Lenins tid vakte de udbredte tvangsafleveringer af korn til staten for at generere et overskud til industrialiseringen stor modstand blandt bønderne. Derfor skulle de nu med djævlens vold

og magt organiseres i kolkhoser, der effektivt inddrev deres korn og såsæd. Presset mod bønderne fik dem ofte til i desperation at slagte deres dyr og skabte en ond spiral af sult og yderligere overgreb mod bønderne. Resultatet var en forfærdelig hungersnød, der på ukrainsk hedder *Holodomor* dvs. det hungerskabte folkemord.

Kappeler taler om 4 mio.(!) omkomne hen over 1932 og 1933 alene i Ukraine, dvs. en afsindig høj andel af de samlede omkomne ved tvangskollektiviseringen. Kappeler skriver påfaldende forsigtigt om Stalins motiver til dette notoriske folkemord. Han konkluderer, at Stalin ville knække den ukrainske nationalisme, men afviser teorien om et planlagt folkemord med det søgte argument, at der ikke var tale om en fuldstændig udryddelse af ukrainerne.

Stanford-historikeren Norman M. Naimark anser Stalin for at være drevet af vrangforestillinger om ukrainske bønder og nationalister, der i ledtog med polske agenter ville løsrive Ukraine fra Sovjetunionen (*Stalin's Genocides* fra 2010).

Langtidseffekten af *Holodomor*, der var tabu i den sovjetiske historieforskning, blev den stik modsatte af hensigten. Under overfladen af indordning under Moskva og Stalin overvintrede den ukrainske nationalisme, hvad der fx gav problemer med forsvaret mod nazisterne i den første tid af Operation Barbarossa.

Men før den skulle Ukraine som resten af Sovjetunionen igennem den Store Terror sidst i 1930'erne, som var rettet mod eliten. Ud af 102 centralkomitémedlemmer i Ukraines kommu-

nistparti var kun tre på fri fod i 1939, oplyser Kappeler. Blandt dem, der fyldte hullerne op, var Nikita Khrusjtjov, der var vokset op i Ukraine; hans forældre var russiske indvandrere. Som partichef havde han nu ansvaret for at russificere ukrainerne og proppe Sovjetpatriotisme og Stalinkult ned i halsen på dem. Det gjorde han med ordene:

“Kammerater! [...] nu lærer alle russisk, fordi den russiske arbejder har højest revolutionens flag. Folkeslagene i hele verden lærer russisk for at studere leninismen og stalinismen og for at lære at ødelægge deres fjender. De borgerlige nationalister, de polske og tyske spioner forstår meget vel det russiske sprogs kraft og indflydelse, den russiske kultur, indflydelsen af Lenins og Stalins lære på det ukrainske folk. Derfor har de fjernet det russiske sprog fra skolerne.” (s. 211).

Molotov-Ribbentrop-pagten

Denne kvalitative sovjetisering blev fulgt op af Molotov-Ribbentrop-pagten kvantitative sovjetisering, der gjorde alle ukrainsk beboede territorier sovjetiske på nær Karpato-Ukraine. Før det var Galicien underlagt Polen, der i 1920'erne og 1930'erne ønskede en polonisering, hvad der både førte til dannelsen af Organisationen af Ukrainske Nationalister (OUN) i 1929 og en fascistisk drejning, der indbefattede den omstridte heltefigur for nutidens ukrainske højre, Stepan Bandera. Han blev ikke desto mindre arresteret af nazisterne og sendt i kz-lejr for så at blive løsladt i 1944 for at hjælpe mod Den Røde Hær. På Khrusjtjovs ordre blev Bandera dræbt af KGB i eksil i München i 1959.

Anden Verdenskrig var modbydelig mod Ukraine, der igen blev slagmark; Kappeler citerer her rigskommissæren Erich Koch for, at det gjaldt om at knække fødselsraten, og Hitler for, at "ukrainerne er lige så dovne, uorganiserede og nihilistisk-asiatiske som storrusserne" (s. 226).

Mindst to mio. blev deporteret til Tyskland som 'østarbejdere', over 30.000 jøder blev skudt i Baby Jar, 10.000 romaer blev dræbt osv. Kappeler opgør det samlede tab i menneskeliv mellem 1930 og 1944 til ca. 13 mio. Til sammenligning kostede selve Holocaust 6 mio. liv.

Fra 1943 begyndte OUN's kamp mod nazismen via den nationalistiske og antisovjetiske modstandshær UPA. I det tilbageerobrede Vestukraine fortsatte UPA's partisaner krigen mod Sovjetmagten helt ind i 1950'erne ligesom skovbrødrene i Baltikum. Deres modstander var Khrusjtjov, der i det hele taget havde medansvar for mange af Stalintidens uhyrligheder, men som i sin hemmelige tale på den 20. Partikongres afslørede, at Stalin overvejede kollektivt at straffe alle ukrainerne ligesom andre såkaldte kollaboratør-nationer med forvisning, skriver Kappeler.

Indtil Stalin døde, fortsatte den brutale og idiotiske sovjetisering. Derefter anlagde Khrusjtjov og senere sovjetiske ledere en mindre tonedøv kurs fx med overdragelsen af Krim til Ukraine i 1954.

Khrusjtjov blev afsat i 1964; meget bedre gik det ikke for Ukraines Petro Sjelest trods hans støtte til invasionen af Tjekkoslaviet i 1968, fortæller Kappeler. Den daværende sovjetiske partichef Bresjnev tilhørte Ukraines Dnipropetrov-klan ligesom Volodimir Sjtjerbit-

skij, der derfor blev Ukraines partichef. Han stod i 1972 for en udrensning i Ukraine, som Kappeler karakteriserer som 'det sovjetiske hemmelige politisk mest omfattende aktion siden 1953'.

Ukraines åndelige liv forstenede ligesom i nabolandet Tjekkoslaviet. Nu var devisen 'sammensmeltning af nationaliteterne til ét sovjetfolk' – læs: russificering. Man ville gøre ukrainerne til juniorpartnere for russerne i styringen af Sovjetunionen. Det gjorde Bresjnev efterfølger Andropov ved at indsætte to ukrainske KGB-folk – Fedortjuk og Tjebrikov – i hovedkvarteret i Moskva som påskønnelse af det ukrainske KGB's helhjertede udrensning, konstaterer Kappeler tørt. Tjebrikov avancerede til KGB-chef under Gorbatjov.

Den sovjetiske ørkenvandring

Summa summarum en spændende kulegravning af Ukraines lange sovjetiske ørkenvandring, som andre fremstillinger højst giver et par stikord til.

Gorbatjov bibeholdt jernnæven Sjtjerbitskij, så først med Tjernobyl-katastrofen i 1986 vågnede Ukraine op, skriver Kappeler. Det førte frem til uafhængighedsbevægelsen Rukh i 1989 og til, at hele 90 pct. af befolkningen – ukrainere, russere osv. – 1. december 1991 stemte for et selvstændigt Ukraine. Få dage efter kom topmødet mellem Rusland, Ukraine og Hviderusland, der oprettede SNG til erstatning for Sovjetunionen.

Kappeler's gennemgang af Ukraines omtumlede postsovjetiske historie er lige så livlig. Læsere med blot den mindste interesse for Ukraine bør snarest kaste sig over bogen!

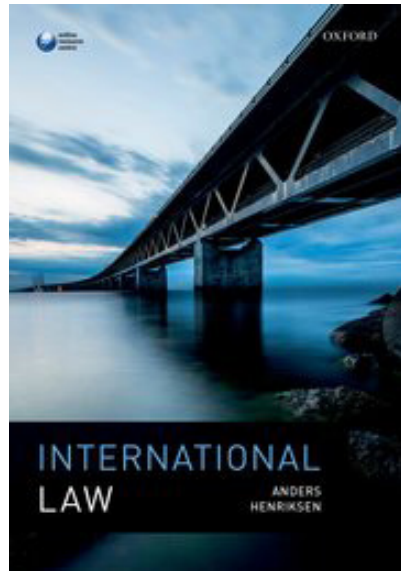


Anmeldelse: Folkeret på godt og på ondt

Af Henrik Døcker



En oversigt over tre aktuelle lærebøger i folkeret på dansk, engelsk og tysk, som hver især giver bud på hvordan indviklet stof kan formidles. Bøgerne viser hvor svært det er med konsekvens at medtage juridiske eksempler på folkerettens anvendelse, og hvordan juraen holder betydelig afstand til nutidshistorien.



Frederik Harhoff (red.): **Folkeret**. Hans Reitzels Forlag, 2017. 590 s.

Anders Henriksen: **International Law**. Oxford University Press, 2017. 346 s.

Daniel Högger & Cristina Verones (red.) **Völkerrecht kompakt**. Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2016. 176 s.

Henrik Døcker er journalist og forfatter og har skrevet om international politik og ret i dansk dags- og tidskriftspresse i 60 år.

Folkeretten fletter sig jævnlige ind i storpolitikken, men det er hyppigt svært at få rede på disciplinens objektive substans. Ligesom det ofte kniber med eksempler på, at stater har bøjet sig for andre staters pres baseret på argumenter om folkeretsstridig adfærd. Det spørgsmål trænger sig på, om folkeretten i virkeligheden regulerer ret meget i nutidens komplicerede magtspil?

Det kan indvendes, at det ikke er fuldstændig fair at læse tre bøger som disse med andet end skarpslebne folkeretlige briller, sådan som denne anmelder ikke har gjort. Men omtalen af dem gives ud fra den betragtning, at der kan være behov for en bredere kreds at få indsigt i, hvordan folkerettens begreber defineres, og i hvilket omfang retsafgørelser inden for denne emnekreds kan tilskrives betydning.

Professor emeritus Frederik Harhoff har haft fem indsigtsfulde jurister som medforfattere til en meget omfattende lærebog, der dog ikke slår den hidtidige rekord, hvad angår sideantallet, nemlig 1. udgaven af Ole Spiermanns *Moderne folkeret efter det 20. århundrede* fra 1999: 641 sider (i efterfølgende udgaver dog nedbragt til 517 sider). Folkeretsjuristerne vil nok fnyse ad den slags irrelevant 'talmagi', men det er bemærkelsesværdigt at slå så store brød op i betragtning af, hvor lille faget folkeret er på universitetet. Bogen er imidlertid blevet til for at give en aktuel, forskningsbaseret fremstilling som afløser for en lærebog fra 2003, såmænd forfattet af Harhoff og Spiermann – foruden Ole Espersen.

Folkerettens aktører

Bogens indledende kapitel har en virkelig nyskabende tilgang til emnet, idet der gives detaljeret besked om fire 'holdninger' til folkeretten som sådan, repræsenteret ved:

- 1) Benægterne (som altså slet ikke betragter folkeret som egentlig ret, ikke mindst fordi der ikke findes nogen verdensdomstol, som kan gennemtvinge afgørelser, der går denne og hin stat imod).
- 2) Naturretstænkterne (der holder på, at der i naturen findes en særlig ret, og at der ikke findes 'retstomme rum', hvad der let kan lede hen til, at den ret, der udfoldes på vor klode, i virkeligheden må underordne sig nogle moralske normer).
- 3) Fortalerne (der støtter sig på, at staterne lader sig påvirke af fx internationale domstoles afgørelser, indarbejdede normer og traktater).
- 4) Kritikerne (som hæfter sig ved folkerettens horisontale karakter, dvs. det er den ret, der gælder mellem staterne modsat det hierarki, der hersker inden for staterne, hvortil kommer folkerettens myriader af regler, der mest er kendt, fordi de overtrædes – uden at der findes rigtig effektive midler til at imødegå dette).

Der er solide portioner vigtig viden at hente, også af historisk og retshistorisk art i dette indledende kapitel, men det er meget af ofre 45 sider af en lærebog på dette – også i betragtning af at et følgende kapitel på ca. 30 sider omhandler folkerettens historie som sådan.

Dog er det her bl.a. spændende at læse om Osmannerriget og dets sam-

menbrud såvel som Østrig-Ungarns opløsning. Efter Første Verdenskrig tilvebragtes en nyordning særligt i Europa: Efter idé af den amerikanske præsident Woodrow Wilson oprettedes den første større internationale organisation Folkeforbundet – med hans siden så berømte ‘14 punkter’, der i øvrigt var båret af ideen om folkenes selvbestemmelsesret. Dette sidste skulle efter datidig opfattelse dog kun tilkomme europæiske stater, ligeså lidt som tabermagternes mindretal.

Væsentligt er, at de internationale organisationer tillægges, hvad der kaldes folkeretssubjektivitet, dvs. samme kompetencer som folkerettens helt typiske aktører – eller mere ‘teknisk’ subjekter: staterne. Som bogen påpeger, kan en sådan organisation indgå i retlige forbindelser, der adskiller sig fra summen af medlemsstaternes forpligtelser.

Der gælder imidlertid forskelligartede og udviklede regler for organisationerne. Fx er FN immun over for søgsmål, hvorfor et erstatningskrav fra efterladte fra Srebrenica-folkedrabet rettet mod den nederlandske militærenhed, som indgik i FN’s militærstyrke i Bosnien-Hercegovina, måtte afvises. Derimod pålagde en nederlandsk domstol Holland ansvar for drabet på en mindre del af de i alt 8.000 bosniske drenge og mænd, som proserbiske styrker henrettede. Denne del af dramaet er mærkelig nok forbigået både i Harhoffs bog og i Anders Henriksens.

Manglende konsekvens

Hermed springer vi ind i et aspekt, som har optaget nærværende anmelder: En mangel på konsekvens i medtagelsen af eksempler på an-

vendelse og effekt af denne og hin folkeretsregel.

Folkeret byder forfriskende på mange eksempler, sat med andre typer end den almindelige tekst, men det er ikke nødvendigvis konkrete tilfælde eller sager. Ikke helt sjældent bliver læseren spist af med en afkortet version, som ikke giver fuld besked med konkrete tvister.

Som nu den meget omtalte afgørelse fra Den Permanente Voldgiftsdomstol i Haag, hvori Kinas krav på store bidder af Det Sydkinesiske Hav blev afvist – til glæde for sagsøgeren Filippinerne og de filippinske fiskere, der var blevet vist bort fra deres fiskebanker af kineserne. Bogen taler eufemistisk blot om en omfattende analyse af regler i FN’s havretskonvention.

Når det i en tillægsprotokol til Genève-konventionerne hedder, at tæpebombninger er forbudt, savnes en definition eller i det mindste nogle eksempler (typisk fra dem over Tyskland i Anden Verdenskrigs slutfase). I det hele taget er det yderst småt med eksempler i omtalen af krigens folkeret – nu til dags kaldet den humanitære folkeret.

Det er jo meget godt med alle disse regler – det være sig FN’s, Røde Kors’ eller andres, men i hvilket omfang bliver de overholdt? Det er ligesom ikke rigtig folkeretslæreboernes ærinde at svare overskueligt på det. Men vi kan få et fingerpeg fx i kapitlet om ansvar for folkeretsbrud og iværksættelse af strafansvar.

En masse teori er udviklet af The International Law Commission under FN, som besynderlig nok oversættes ved FN’s Lovkommission, selv om det reelt er FN’s Folkeretskommission, der in-

genlunde befatter sig med love i enkelte stater. I de 40 sider, der i Harhoff-bogen drejer sig om folkeretstvister og disses bilæggelse, bringes kun ganske få ikke videre slagkraftige eksempler. Intetsteds i nogle af de to lærebøger får man fx et overblik over sådan noget som antallet af Den Internationale Domstols (ICJ) afgørelser.

Geneve-konventionerne

Spredt rundt i denne bog er der imidlertid henvist til den vigtige afgørelse fra domstolen i Nicaragua-sagen i 1986 – som på den anden side først egentlig (og kort) beskrives på side 365; hos Henriksen gives der end ikke et sådant resumé. Ved at udlægge miner i Nicaraguas havne og støtte de såkaldte contra'ers oprør mod den nicaraguanske regering blev USA dømt for brud på det generelle magtanvendelsesforbud.

Det forklares ikke, at domstolen støttede sig på folkeretlig sædvaneret frem for FN-pagten, at USA obstruerede sagen og i øvrigt aldrig betalte den skadeserstatning, det blev pådømt. Hos Henriksen er det ikke muligt trods mange små henvisninger at få noget klart overblik over Nicaragua-dommen.

Andre afgørelser fra ICJ kan man hitte under de respektive folkeretlige delikter eller emnekredse, sådan som det sømmer sig for den type lærebøger. En almen interesse har det imidlertid at få opregnet nogle eksempler på ICJ-domme, som virkelig har flyttet noget. Dem er der ikke ret mange af, men de to hvor Danmark var involveret – begge gange mod Norge – drejede sig suverænitets tvister i og ved Grønland.

I Østgrønlandssagen fra 1933 gav ICJ Danmark mod et norsk krav medhold i at have rådighedsret over Østgrønland ved både at vise vilje og evne til at herske dér, og i striden om territorialfarvandet omkring den norske ø Jan Mayen og Grønland anviste ICJ et midtlinjeprincip, idet der dog blev givet lidt 'rabat' til den norske ø.

Harhoff gør meget ud af de fire Geneve-konventioner med tillægsprotokollers myriader af regler og hvordan, der sondres mellem jus ad bellum og jus in bello. Førstnævnte oversætter han beklageligvis noget misvisende 'retten mod krig', nej det betyder retten til krig – altså de specielle tilfælde, hvor FN-pagtens forbud herimod kan tilsidettes, nemlig i selvforsvar, eller hvis FN's Sikkerhedsråd har sanktioneret det. Sidstnævnte begreb dækker de regler, som staterne skal følge i krig, altså krigens folkeret eller, som det moderne udtryk lyder: den humanitære folkeret.

Her mangler i forbløffende grad eksempler på reglernes anvendelse eller ikke-overholdelse. Fx blev de i stor stil overholdt i Falklandskrigen (hurtig udveksling af syge og sårede krigsfanger). Vi hører end ikke om My Lai-massakren (hverken hos Harhoff eller Henriksen), hvor en amerikansk løjtnant under Vietnam-krigen var ansvarlig for omkring 400 civile vietnameseres henrettelse og efterfølgende blev dømt ved en amerikansk domstol (først livsvarigt fængsel og så benådet).

De internationale straffetribunaler vedrørende Eksjugoslavien (ICTY) og Rwanda (ICTR) får en forbavsende kortfattet omtale i begge bøger. Der er dog masser af interessant folkeretsan-

vendelse her! Det var her enkeltpersoner for første gang i retshistorien blev dømt for folkedrab (oberst Theoneste Bagasora i Rwanda, general Radoslav Krstic i Bosnien-Hercegovina. Anmelders tilføjelse).

Her får vi hos Harhoff (om ICTY) for en gangs skyld noget statistik, men dog ikke på hvor mange, der blev dømt (den seneste statistik efter bogens udgivelse: 89; for ICTR 62). Begge tribunaler, nedsat ved FN-sikkerhedsrådsresolutioner, dømte hovedansvarlige for et eller flere af tre internationale delikter – folkedrab, krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden – under folkedrabene i henholdsvis 1994 og 95. Kun et fåtal dog for folkedrab som sådan – det skulle vise sig vanskeligt at bevise.

En interessant diskussion, som ikke tages op af nogen af forfatterne, kunne være, hvordan folk fra Rwanda kunne dømmes for krigsforbrydelser, når der ikke i traditionel forstand var krig i dette land. Tutsier og moderate hutuer blev nedslagtet af hutu-flertallet, men det var ikke formeret i bevæbnede enheder under kommando.

Retfærdige retsopgør

Tribunalerne blev nedsat, fordi hverken Bosnien eller Rwanda var i stand til noget retsopgør, som for de vigtigste aktører kunne forventes at blive retfærdigt.

Sådan var det også, da Nazityskland og Japan efter Anden Verdenskrig brød sammen, og de allierede sejrsmagter besluttede at nedsætte Nürnberg- og Tokyo-tribunalerne. Hvilket dog ikke skulle hindre, at nationale domstole i de to lande efterfølgende kunne dømme for

krigsforbrydelser med videre. Her leverer Harhoff god besked: 7.000 nazister blev således dømt ved tyske domstole, mens knap 4.000 japanerne fik en lignende straf ved japanske domstole.

Hvis man medregner både Vest- og Østtyskland kommer tallet på tyske dømte dog op på ca. 25.000. Hvad angår Eksjugoslavien foreligger der mig bekendt ingen informationer om nationale retsopgør, mens det fra Rwanda er oplyst, at over en mio. rwandere ved landets egne domstole, kaldet gacaca, er blevet dømt for deltagelse i eller medvirken til folkedrabet dér, noget ingen af de to bøger nævner.

Tribunalerne blev forløber for Den Internationale Straffedomstol (ICC), som siden 2002 har virket i Haag. Væsentlig er her at vide, at ICC's anklager såvel som en stat, der har ratificeret ICC's statut, eller FN's sikkerhedsråd kan rejse sager for domstolen.

Både ved de to nævnte tribunaler og ICC er der oprettet et særligt beskyttelsesprogram for vidner, idet de tiltalte eller deres medsammensvorne i flere tilfælde har truet vidnerne til at vidne falsk – nogle er endog blevet dræbt efter vidneforklaring. Beskyttelsen består i, at vidner tillades at afgive forklaring under pseudonym eller for lukkede døre.

ICC er ikke kun en straffedomstol, men kan også tildele ofrene for de grusomme forbrydelser godtgørelser, som pålægges de dømte eller afholdes af en særlig Trust Fund. (Det skete således ved dommen over den skyldige i omfattende ødelæggelser af middelalderlige muslimske bygningsværker med videre i Timbuktu, afsagt i 2017 efter Harhoff-bogens udgivelse).

Mens altså tribunalerne og ICC i det væsentlige har dømt personer for disses krænkelser af, hvad der falder ind under den humanitære folkeret, eksisterer der ikke noget internationalt organ til at afsige straffedomme for menneskeretskrænkelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg tillukker udelukkende erstatninger eller godtgørelser til personer, foreninger eller partier, hvis rettigheder efter den europæiske menneskerettighedskonvention er krænkede. Efter sager mod de enkelte medlemsstater er disse forpligtede til at betale de beløb, som skal udredes efter domstolens fastsættelse.

Modsat er et statsligt ansvar ikke en forudsætning for at rejse sag ved ICC, og to af de ganske få domme, denne domstol har afsagt, har netop ikke drejet sig om statsligt ansvarlige, men krigsherrer.

I betragtning af at Strasbourg-domstolen er den travleste af disse internationale instanser kunne en smule statistik måske være på sin plads, men det leverer ingen af bøgerne. Siden denne domstol begyndte sin virksomhed i 1959, har den afsagt omkring 20.000 domme, for tiden skriver den sig for omkring 1.000 om året. I langt de fleste er der tale om krænkelser af en eller flere af konventionens ca. 30 rettigheder.

Langstrakt sagsbehandling er den regel i konventionen, domstolen hyppigst har fundet overtrådt. Rusland og Tyrkiet har vekselvis indskrevet sig for flest domme på årsbasis. Henriksen henviser interessant til en britisk dom, hvor domstolen påpeger, at reformer eller fornyelser i samfundet vil blive hindret, hvis den ikke bruger den såkaldte dy-

namiske fortolkning af konventionen, dvs. afsigelse af domme på basis af den situation, der hersker på tidspunktet for dommen.

Den nationale skønsmargin

Netop denne form for fortolkning og ikke den, der ville tage udgangspunktet for det tidspunkt, hvor konventionen blev til (i 1950), har været genstand for megen kritik bl.a. i Danmark. Dog har et princip, som domstolen har benyttet i et vist omfang, i virkeligheden begrænset den dynamiske fortolkning. Det er den såkaldte nationale skønsmargin, som ikke mindst har været brugt i en stribe britiske sager.

Heri ligger, at domstolen lidt frit givet har taget hensyn til visse Europaråds-staters 'særlige retsforhold', fx og ikke mindst på personrettens område. Handyside-dommen illustrerer dette meget klart: Den vedrørte den engelske oversættelse af den danske 'Lille røde for skoleelever', et frisproget anti-autoritært skrift, som britiske myndigheder frygtede ville fordærve unge mennesker.

Selv om den var udkommet i de fleste Europaråds-lande og såmænd også i Skotland, gav Strasbourg-domstolen ikke forlæggeren ret i, at hans ytringsfrihed efter konventionen var krænket ved bogens beslaglæggelse. Domstolen begrundede det med, at britiske myndigheder var bedre til at bedømme samfundsmoralen dér (suppleret af anm.).

Forholdet mellem resolutioner eller erklæringer og de folkeretligt bindende konventioner er klart beskrevet hos Henriksen. Han ser de vejledende resolutioner, ikke mindst dem som FN's

Generalforsamling udsender, som en form for 'udkrystallisering' af folkeretlig sædvaneret, som danner basis for senere konventioner.

Uanset det skrevne ords magt, så er der dog eksempler på, at en telefonsamtale har bragt en konflikt til afslutning. Det gjaldt således den strid, der var opstået mellem Finland og Danmark, da Storebæltsbroen skulle bygges. Finland anlagde sag ved Den Internationale Domstol, fordi borerigge, som var bygget på finske skibsværfter, antoges ikke at kunne passere under den 65 m høje bro. De måler nemlig op til 200 m i højden. Danmark gik med til at betale Finland 90 mio. kr. som led i et forlig. Henriksen beretter, at forliget blev tilvejebragt gennem en telefonsamtale mellem Finlands og Danmarks statsministre.

Hårde og bløde forpligtelser

Det fortjener vel en overvejelse, at folkeretten i princippet opererer med to slags regler: de 'bløde' normer (typisk resolutioner, deklARATIONER, henstillinger), som staterne kan følge, og de bindende konventioner (traktater, pagter mv.), som de skal følge.

Rækkevidden af sidstnævnte er dog ofte til at overse, eftersom fortolkningerne er mange, og der kniber med at 'straffe' stater. Man har imidlertid et hjælpemiddel frem for ligefrem at gå i krig: Sanktioner, som i Iraks tilfælde, blev en forløber for omverdenens militære reaktion på Iraks invasion i Kuwait med henblik på at opsluge denne stat. Løbende er Rusland fx udsat for sanktioner på grund af sin erobring af den ukrainske halvø Krim. Som Henriksen

beskriver, er det ofte vanskeligt at lodde, om FN-sikkerhedsrådets resolutioner skal forstås som et egentlig påbud eller en henstilling.

Den nye folkeretlige norm, der i kort form kaldes 'R2P' – ansvaret hvad angår beskyttelse [af en truet befolkning] (*Responsibility to Protect*), vedtaget på et FN-verdenstopmøde i 2005 – er blevet misfortolket af mange.

For det første er det kun en folkeretligt norm, ikke en egentlig pligt, uanset at begge bøger betegner det som sådan. Det var udtryk for et kompromis, at man brugte det svagere, lidt svært definerlige udtryk 'ansvar' i stedet for at bruge de almindelige retlige begreber: pligt eller ret. FN og det internationale samfund gjorde en form for afbigt efter folkedrabene i Rwanda og Bosnien – hvor FN var ude af stand til at beskytte – ved at tilsige befolkninger i fare for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller etnisk udrensning beskyttelse.

En folkeretlig legitimering af humanitær intervention – som fx den NATO uden FN-mandat foretog i Kosovo i 1999 – var der dog ikke tale om, uanset at mange støttede lige akkurat denne intervention, fordi et folkedrab på kosovoalbanerne efter alt at dømmes blev forebygget. Da R2P i 2011 så lagdes til grund for NATO-bombardementer af Libyen efter et folkeligt oprør mod diktatoren Muammar Gaddafi, og træfningerne udviklede sig til egentlig nedkæmpelse af regimet, vendte mange stater sig herimod.

Der er mængder af solid viden at hente i Harhoffs og Henriksens bøger, blot kniber det noget med at få et over-

blik over de konflikter, som folkeretten eventuelt skal afhjælpe, især fordi der ikke nødvendigvis gives en kort letfattelig beskrivelse af dem. Der benyttes også forkortelser, som det er besværligt at finde betydningen af.

Mere generelt kan man om begge de to bøger sige, at deres stikordsregistre er særdeles vanskelige at finde rundt i og præget af stor inkonsekvens. I nogle tilfælde skal man søge internationale organisationer under deres fulde navn, i andre under deres akronym; institutioner under organisationer kan dels findes under den pågældende organisation, i andre tilfælde som selvstændigt opslagsord. Ingen af dem opererer med en forkortelsesliste.

Et logisk opbygget register tager vel i denne sammenhæng udgangspunkt i begreberne, og en del af de væsentlige er da også stikord, men hos Harhoff må man således mangle sådanne begreber som fredsbevarende FN-styrker, fastlandssokkel, stat (definition), statsuccession, sanktioner, EU-domstolen, proportionalitetsprincippet, den nationale skønsmargin.

Erindrer man personlig en internationalt afgjort retssag ved dens person eller statstilknytning, kan man eksempelvis ikke let finde fx Nicaragua-sagen, Østgrønlandssagen, Corfu Channel-sagen eller Jersild-sagen.

Statsbegrebet

I den lille schweiziske bog, *Völkerrecht kompakt*, gives der god besked om statsbegrebet, altså de forudsæt-

ninger for, at man kan tale om en stat i folkeretten:

- 1) Et statsfolk, dvs. en veldineret befolkning (uanset dens størrelse); hvem, der så bliver statsborgere her og der, afgøres efter enten *jus soli-princippet*, dvs. i hvilket land man er født, eller efter *jus sanguinis*, dvs. efter hvem, der er forældre
- 2) Et afgrænset territorium, uden risiko for at blive erobret fx af en nabostat.
- 3) En faktisk myndighedsudøvelse, fx opkrævelse af skatter.

Staterne har så meget forskellige regler for tilkendelse af statsborgerskab til fremmede. Ganske små stater så som Malta og Sct.Kitts/Nevis er begyndt på at sælge statsborgerskaber for beløb over én mio. kr. Det er kun den schweiziske bog, der kommer ind på alt dette.

Mange vil sikkert finde det folkeretsstridigt. Men alle bøger giver forskellige doser af folkerettens mangfoldighed: Harhoff tilsætter en del vigtig historisk ballast, Henriksen giver et bredt billede ved at medtage en del organisationer og internationale aftaler om økonomi og miljø, og den schweiziske bog vil nok af nogle blive betragtet som en slags pixie-bog om folkeret, men den har dog gode konkrete eksempler og oversigter.

Man er mættet og kan dog komme i tanke om emner, som er udeladt – så som statsløshed. Er man ikke for kræsen, kan man eventuelt gå på nettet eller tjekke efter i leksika.



Bognoter

Albright, Madeleine: **Fascism: A Warning.** *Harper Collins, 2018, 254 s.* USA's tidligere udenrigsminister Madeleine Albright analyserer i sin seneste bog begrebet fascisme. Fascismen analyseres i en historisk sammenhæng for derved at vise, hvordan den stadigvæk former verden. I mange år har det været den gængse vestlige demokratiske tankegang, at alle mennesker higer efter frihed. I *Fascism: A Warning* argumenterer Albright imidlertid for, at mennesker, der er bange, sure eller forvirrede, og hvis dagligdag er præget af usikkerhed, har en tendens til at give afkald på basale frihedsrettigheder til ledere, der lover orden. Madeleine Albright har skrevet en højaktuel og vigtig bog, som er yderst relevant for politikere såvel som borgere, der ønsker at lære af fortidens fejl.

Andersen, Ole Stig: **Mellemøsten og Zionismen – En historisk og aktuel fortælling.** *Forlaget Hovedland, 2018, 350 s.*

I sin nye bog, *Mellemøsten og Zionismen* – en historisk og aktuel fortælling, analyseres de seneste 100 års udviklingen i Mellemøsten. Ole Stig Andersen, tidligere PET-chef, ansku-

eliggør, hvordan kludetæppet i Mellemøsten er sammensat, og hvordan situationen er i regionen. Ydermere fokuserer bogen på Israel, og gennemgår således zionismens historie, mens der også er plads til at kigge nærmere på Palæstina, der øjensynligt blev lovet ud til højre og venstre.

Breum, Martin: **Cold Rush. The Astonishing True Story of the New Quest for the Polar North.** *McGill-Queen's University Press, 2018, 224 s.*

Cold Rush er en journalists rejse gennem de seneste ti års udvikling i Grønland og Danmark rolle i det moderne Arktis og i forholdet mellem de to dele af kongeriget. Det er en slags internationaliseret kondensat af tre bøger, som Martin Breum har skrevet om samme temaer på dansk siden 2013 – og især de to første, *Når isen forsvinder* og *Balladen om Grønland*, der lige som den seneste *Hvis Grønland river sig løs* er udkommet på Gyldendals forlag.

Breum, Martin: **Hvis Grønland river sig løs – en rejse i kongerigets sprækker.** *Gyldendal 2018, 252 s.* (Fås også som e-bog).

Bogen tager fat på et af nationens mest aktuelle dilemmaer: Hvad nu, hvis Grønland river sig løs? Hvad sker der, hvis 98 pct. af kongerigets territorium løsrives og bliver en uafhængig nation? Hvordan vil det påvirke Danmark og danskerne? Hvad vil det betyde for de 57.000 mennesker, der bor i Grønland – og for Grønland? Et stort flertal af grønlanderne støtter visionen om et uafhængigt Grønland. Mens det kan være svært for folk i Danmark at se for sig, hvordan Grønland skal klare sig uden tilskuddene fra Danmark, peger de ivrige i Grønland på Grønlands kolossale muligheder for udvinding af mineraler, olie, gas, fiskeri og turisme. I København arbejder regeringen i den stik modsatte retning af politikerne i Grønland. Danmark vil sammen med Grønland og Færøerne være en arktisk stormagt. Martin Breum udforsker dette voksende dilemma i reportager, skarpe interview med de centrale aktører, rejser og uventede besøg fx hos kunstmaleren Per Kirkeby. *Hvis Grønland river sig løs – en rejse i kongerigets sprækker* er en aktuell, engageret reportagebog om nybrud i vores syn på os selv og på Danmarks og Grønlands plads i verdenssamfundet.

Comey, James: **A Higher Loyalty**. *Pan Macmillan, 2018, 293 s.*
A Higher Loyalty er skrevet af tidligere FBI-direktør, James Comey. Bogen giver læseren en gennemgang af det amerikanske politiske system samt et indblik i valgkampen, hvor Comey selv spillede en ganske central rolle i

kraft af FBI's efterforskning af Hillary Clintons e-mails og Donald Trumps mulige relationer til Rusland.

Fatland, Erika: **Grænsen**. *Informati-
ons Forlag, 2018, 606 s.*

I denne bog tages læseren med på en rejse gennem fjorten lande fra Nordkorea til Norge. Alle landene har én ting til fælles; de grænser alle op til Rusland. Læseren føres gennem en række vidt forskellige samfund fra diktaturstater over det uroplagede Ukraine til veletablerede vestlige demokratier. Ud over at styrke læserens forståelse af regionen bidrager bogen til læserens forståelse af Rusland set fra nabolandenes synspunkt.

Gloger, Katja: **Fremde Freunde. Deutsche und Russen. Die Geschichte einer schicksalhaften Beziehung**. *Berlin Verlag, 2017, 552 s.*

Forbindelsen mellem Tyskland og Rusland har igen og igen – på godt og ondt – bestemt Europas skæbne. Hvilken fremtid går tyskerne og russerne i møde i dag? Mens Putin har sendt sit land på en farefuld rejse mod en postvestlig fremtid, spørger tyskerne rådvildt sig selv, om de overhovedet har forstået russerne. Ruslandseksperter Katja Gloger forklarer den aktuelle situation ud fra den tusindårige tysk-russiske historie og giver et overblik over, hvad de har givet hinanden, og hvad de har gjort mod hinanden.

Libak, Anna: **Forstå populismen**. *Gyldendal 2018, 190 s.* (Fås også som e-bog).

Populisme er et skældsord, der bruges om nye bevægelser og partier i Vesten, der definerer sig i opposition til den siddende magtelite og hævder at repræsentere folket på mere ægte vis end eliten. Men det er en fremstilling, som slører mere, end den klargør. Det, der forener de såkaldte populistiske partier, er ikke deres selvforståelse, men deres krav om systemforandring. Anna Libak giver i bogen sit bud på, hvad populisme er, og diskuterer, hvad der giver populisternes vækst og styrke, og hvordan populismen udfordrer det etablerede system. Populismen er en reaktion på en verden, hvor Vesten – økonomisk, kulturelt og demografisk – er blevet svagere i forhold til de øvrige magtcentre. Det får vælgerne i Vesten til at efterspørge nye ideologier, der tillader os at bevare kontrollen med vores samfundsudvikling. Virkeligheden er, at populisternes forandrer vores politiske diskussion og flytter rammerne for vores politiske systemer.

Parsi, Trita: **Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy.** *Yale University Press, 2017, 472 s.*

Da Donald Trump i maj meddelte, at han ville trække USA ud af Iran-aftalen affødte det hovedrysten, forargelse og kritik over hele verden. Mens Donald Trump har yndet at kalde aftalen for den værste nogensinde, har mange rost den som værende skoleeksemplet på effektivt diplomati. På baggrund af en lang række interviews med centrale personer og aktører tæt på forhandlingerne, giver denne bog

læseren et unikt indblik i tilblivelsen af atomaftalen med Iran.

Rachlin, Samuel: **Folket og Magten.** *Kristelig Dagblads Forlag, 2017, 173 s.* De etablerede systemer og den globale verdensorden er udfordret af populismens fremfærd, og efterhånden tegner der sig et billede af, at den nye verdensorden vil blive kendetegnet ved en kamp mellem liberale demokratier og populismen. Dette er bl.a. eksemplificeret ved, at kontroversielle partier og politikere de senere år har udfordret den politiske status quo i en række vestlige lande. I denne debatbog undersøger Samuel Rachlin således populismens væsen, historie og betydning.

Snyder, Timothy: **The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America.** *Tim Duggan Books, 2018, 360 s.*

Yale-professoren Timothy Snyder beskriver i sin seneste bog, hvordan et stadigt mere autoritært Rusland søger at øve indflydelse i især Europa og USA. Ifølge Snyder er Rusland fast besluttet på at underminere vestlige, liberale demokratier, institutioner og værdier. Netop derfor er man godt tilfreds med populismens fremtog i Europa, Brexit og valget af Donald Trump i USA. Bogen giver læseren en udførlig gennemgang af de trusler og udfordringer, som de traditionelle, vestlige demokratier står overfor i øjeblikket.



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 Möger Pedersen*

Jesper Møller Sørensen

Nils Chr. Wang

*Indgår også i Det Udenrigspolitiske Selskabs bestyrelse

Om Udenrigs

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

Redaktion

Charlotte Flindt Pedersen
(ansvarshavende)
Brita Vibeke Andersen

Redaktionskomité

Louise Riis Andersen
Lene Frølev
Martin Marcussen
Marcus Rubin
Mette Skak
Martin Selsøe Sørensen
Uffe Østergård

Design og tryk

Design: Kiberg & Gormsen
Tryk: Novagraf A/S

Udenrigs udkommer tre gange årligt.
Redaktionen afsluttet 15.06.2018
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