

UDENRIGS

Tema: GLOBAL URBANISERING

Minitema om Brexit

Den europæiske uorden

Anmeldelser: Anders Fogh Rasmussen: Viljen til at lede



FOTO: Bjarke Ingels Group (BIG)



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

Fra redaktionen	1
Klumme: Verdens byer vokser – kan eksporten følge med?, Anne Skovbro og Lykke Friis	2

TEMA

Verdens tilstand efter COP21, John Christensen	7
Fra København til Kolkata: Handling bag klimadeklarationer, Simon Hansen	15
Bæredygtig urbanisering og dansk ekspertise, Peter Taksø-Jensen	21
Globale og lokale – men ikke for danske, Jens-Peter Saul	29
Hastig urbanisering kræver bæredygtige løsninger, Jacob Kurek og Jakob Strømmand-Andersen	37
Byer og metropoler – avantgarde og kraftcentre, Bruce J. Katz	43

BAGGRUND

Brexit, Theresa May og de Tre Musketerer, Mads Qvortrup	49
Brexit: England, Skotland og EU, Jørgen Ørstrøm Møller	59
Brexit's betydning for det vestlige Balkan, Florian Bieber	69
Den nye europæiske uorden, Ivan Krastev og Mark Leonard	75

LITTERATUR

Den bedste verdensorden, Birthe Hansen	89
At gøre en forvirrende verden forståelig, Erik Beukel	92
Danske FN-soldater uden detaljeret mandat, Henrik Døcker	97
Arven efter osmannerne, Jan Jakob Floryan	101
Bognoter	107

Artikelkonkurrence	115
--------------------	-----

FORSIDEFOTO:

Amager Resource Center (ARC), København.



Fra redaktionen

Byerne er kommet på verdenskortet som helt særlige internationale aktører. De kan ikke løse konflikten i Syrien eller afværge Brexit, men de kan være med til at adressere globale spørgsmål med konkrete handlinger på klimaområdet i samarbejde med andre byer eller byde ind med innovative tiltag på integrations- og fattigdomsproblematikker.

Om 35 år vil tre mia. mennesker bo i byer. Derfor er målet om bæredygtige byudvikling blevet til ét af FN's 17 verdensmål frem mod 2030. Den eksplosive globale urbanisering vil skabe et massivt behov for bæredygtige byløsninger: økonomisk vækst, vand, energi, transport, boligforhold, klimatilpasning. Klimaaftalen fra Paris lægger op til et tæt parløb mellem offentlige og private aktører om mobilisering af ressourcer til udvalgte fokusområder og tiltænker byerne en særlig rolle i gennemførelsen af aftalen.

For Danmark giver det nye muligheder for at samtænke udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati på områder, hvor vi har særlige erfaringer og styrker. Det Udenrigspolitiske Selskab afholder derfor sammen med Realdania en konference om bæredygtighed og den globale urbanisering for danske beslutningstager og aktører på området. Det har givet inspiration til dette nummer af Udenrigs. Blandt andet har vi et interview med Brookings Institute's Bruce J. Katz, som beskriver byernes udvikling i USA som en kraft, der vil ændre USA's samfundsmæssige landskab så vidtgående, at man kan tale om 'metropolernes revolution'.

Briternes folkeafstemning, der faldt ud til fordel for at forlade EU, var så skelsættende en begivenhed, at vi i 'Baggrund' bringer et minitema om Brexit, bestående af tre artikler om UK før og efter Brexit; om Brexits konsekvenser for bl.a. forholdet mellem England, Skotland og EU; og endelig om Brexits betydning for det vestlige Balkan.

Sidste artikel i 'Baggrund' er Ivan Krastev og Mark Leonards artikel fra 2014 'Den nye europæiske uorden', som vi mener er så nyskabende i sit syn på forholdet EU-Rusland, at den bør bringes ud til et større dansk publikum.

Endelig anmeldes Anders Fogh Rasmussens bog om *viljen til at lede* samt bøger om magtbalance, værdier og samarbejde, om danske FN-soldaters (utilstrækkelige) mandat og om arven efter osmannerne.

God læselyst!

Redaktionen

Klumme: Verdens byer vokser – kan eksporten følge med?

Af Anne Skovbro og Lykke Friis

Dette temanummer af Udenrigs udkommer samtidig med at Realdania og Det Udenrigspolitiske Selskab afholder konferencen 'Urbanization & Exports', og mange af artiklerne i nummeret er skrevet af talere på konferencen. Tilsammen er dette vores opfordring til at sætte fart på samarbejdet om at bygge internationale relationer og gøre danske løsninger til en nøgle for bæredygtig udvikling i storbyer verden over. Det er også vejen til vækst herhjemme.

Vi diskuterer vækst i Danmark. Hvor skal den komme fra, og hvem skal skabe den? Et godt sted at kigge hen er verdens storbyer. Frem mod 2050 forventes verdens byer at vokse med omkring 3 mia. mennesker. Det skaber et massivt behov for bæredygtige løsninger og et stort eksportpotentiale for danske virksomheder. For at gribe muligheden kræver det tættere samarbejde mellem diplomati, erhvervsliv og civilsamfund om at skabe de dybe internationale relationer, der gør hele forskellen.

Byg Odense på en dag. Gør det hver dag. Året rundt. De næste 35 år. Komplet med vand-, varme- og energiforsyning, infrastruktur, bygninger og byrum. Så-

dan kunne man vælge at skære den globale urbanisering ud i pap. I 2050 forventes dobbelt så mange mennesker at bo i byer sammenlignet med i dag. På verdensplan svarer det til en årlig stigning på omkring 65 millioner, hvilket er rundt regnet fem gange Londons størrelse. Eller omkring 180.000 hver eneste dag, hvilket svarer til ca. det samme som befolkningen i Odense kommune.

95 pct. af urbaniseringen frem mod 2050 kommer til at finde sted i udviklingslande, og allerede i 2030 forventes bybefolkningen i Asien og Afrika at være fordoblet. Urbaniseringen kan ikke adskilles fra et nødvendigt velstandsløft for den fattigere del af verdens befolkning, og den vil som sådan medføre et massivt øget pres på klodens ressourcer. Frem mod 2030 forventes den globale efterspørgsel på vand eksempelvis at stige med 40 pct., og energiforbruget forventes at stige med 50 pct. Som flere eksperter i international politik har fremført er disse 'megatrends' i høj grad også afgørende for fremtidens sikkerhedspolitik. 'Energikrig', 'klimaflygtninge' osv. er for længst blevet begreber, som både teoretikere og praktikere må forholde sig til. Det hele forstærkes af, at regioner, der mangler energi, og som

Anne Skovbro, filantropidirektør, Realdania og Lykke Friis, formand, Det Udenrigspolitiske Selskab.

præges af betydelige klimaforandringer, også er ramt af fattigdom, politiske spændinger etc. I EU's første udenrigspolitiske strategi taler man derfor om, at klimaforandringerne er en 'trusselsmultiplikator'.

Med klimaaftalen fra Paris i 2015 og FN's mål for bæredygtig udvikling frem mod 2030 er der skabt et nødvendigt politisk fokus på at finde nye bæredygtige veje til vækst. I begge bliver det understreget, hvordan udviklingen af verdens voksende byområder spiller en helt afgørende rolle for den grønne omstilling af verdens økonomien og for at sikre livskvalitet og et bæredygtigt velstandsløft for verdens fattige.

Innovation og hverdagsliv

København og andre danske byer har vist, at man kan have et stigende antal indbyggere, vækst i antal arbejdspladser og samtidig et faldende energiforbrug og CO₂-udslip. Vel at mærke uden at man går på kompromis med velstand eller livskvalitet. Det er yderst relevant viden, når verdens byer vokser og samtidig skal møde FN's bæredygtighedsmål. Især byerne i Asien og Afrika skal forbedres, sådan at de giver fremtidige generationer et langt bedre og sundere liv og sætter langt mindre aftryk på klimaet.

Bæredygtig byudvikling er ikke en luksus. Mange steder i verden er det en basal forudsætning for, at mennesker kan trække vejret, tænde for lyset og vandhanen, få mad på bordet og komme fra a til b. Der er brug for mere 'sustainability', men også for mere 'liveability', for nu at bruge de to søsterbegreber, der præger den internationale debat om fremtidens byer, og som Danmark er kendt for i resten af verden.

Det er netop evnen til at skabe bæredygtige byer med mennesket i centrum, der kan blive en særlig dansk eksportvare.

Når internationale delegationer besøger København, Aarhus, Odense eller andre danske byer, så gør de det i høj grad for at se tekniske løsninger inden for fx energi-, vand- eller ressourcehåndtering.

Men de kommer ligeså meget for at opleve, hvordan vi har skabt byer, der simpelthen er gode at leve i, og et samfund, der generelt er karakteriseret ved trykthed, tillid og transparens. Bæredygtighed handler om byplanlægning, infrastruktur, teknisk innovation, men også om hverdagsliv, boliger og grønne områder.

Et sådant helhedsperspektiv på bæredygtighed er den horisont inden for hvilken danske virksomheder befinder sig, og det smitter af på de løsninger, som de udvikler.

Klimatilpasning er et godt eksempel. Her giver den helhedsorienterede danske tilgang sig udtryk i, at man i en række danske byer gennemfører klimatilpasning med øje for det, som vi kalder 'dobbeltværdi'. Når vi i Danmark lancerer løsninger for håndtering af ekstreme mængder regn, så gør vi det sådan, at vi samtidig skaber nye parker, legepladser eller andre rekreative områder.

I stedet for at løse opgaven i snæver forstand – nu leder vi noget regn væk – så løser vi den i bred forstand og skaber en bedre by, der samtidig er bedre til at lede vand væk. Den slags løsninger skaber international opmærksomhed, men kræver også særlige kompetencer at føre ud livet. Der skal spilles på mange tangenter samtidig og innoveres på tværs mellem kommuner, forsyningsselskaber og en række forskellige virksomheder.

Fokus og samarbejde

Verden er klar til danske bæredygtige byløsninger. Blot for at nævne ét eksempel har den indiske regering meddelt, at den

skal oprette '100 smart cities'. Men spørgsmålet er, om Danmark er klar til verden. Hvor en række danske virksomheder inden for fx vedvarende energi, vand og bæredygtige komponenter til byggeriet gør det rigtig godt internationalt, er der generelt i byggeindustrien et betydeligt potentiale for forbedringer. Byggeriets eksport udgør kun to pct. af den samlede danske eksport svarende til 19 mia. kr. ud af en samlet dansk eksport på 1.155 mia. kr. Dette er relativt lidt i forhold til sektorens samlede størrelse.

Det kan der være mange årsager til, men en af dem er formentlig, at der er relativt mange små virksomheder i byggeriet, hvorfor det at agere og afsætte internationalt kan være en stor udfordring. Den udfordring bliver ikke mindre af, at den internationale konkurrence er stigende. Det er ikke kun i Danmark, at vi har fået øjnene op for den globale urbanisering som en mulighed for at skabe vækst og eksport. Storbyer fra Barcelona til Singapore markerer sig med prestigøse begivenheder og tiltag, der skal tiltrække verdens opmærksomhed og promovere byerne som innovationscentre for fremtidens byløsninger.

For at være konkurrencedygtig i den liga er der brug for at forene de kræfter, vi har, for at fokusere på de altafgørende markeder og på at arbejde sammen om at knytte de dybe internationale relationer, der skal til for at åbne døre for danske virksomheder.

Som bl.a. den amerikanske byforsker Bruce Katz gør opmærksom på (se interview i dette nr. af Udenrigs), er verdens megabyer både fremtidens økonomiske og politiske kraftcentre. En by på 15, 20 eller 25 mio. indbyggere er et stort marked og en afgørende aktør i at fremme bæredygtig udvikling.

De beslutninger, der bliver truffet af borgmestrene i verdens megabyer, er mindst ligeså afgørende for den grønne omstilling af verdensøkonomien som de beslutninger, der bliver truffet på nationalt og overnationalt niveau. Og byernes indflydelse er stærkt stigende, ikke mindst fordi verdens storbyer arbejder tættere og tættere sammen i internationale netværk.

Det må nødvendigvis også have konsekvenser for, hvordan vi i Danmark arbejder med eksportfremme. Megabyernes ledelser bliver stadig vigtigere som målgruppe for diplomatiet, og tætte og gode relationer til embedsværket i verdens storbyer får en stadig større betydning ligesom vores tilstedeværelse i byernes internationale netværk.

Det betyder også, at både staten, men ikke mindst de store kommuner, får en stadig vigtigere rolle i at bane vej og etablere bånd på politisk niveau og mellem forvaltninger. Et godt eksempel er den måde, som Københavns Kommune og en række virksomheder arbejder sammen om at knytte internationale partnerskaber inden for klimatilpasningsområdet.

Københavns erfaringer med en af verdens mest ambitiøse klimatilpasningsplaner er nu afsæt for, at København kan indgå partnerskabsaftaler med internationale storbyer som New York, hvilket baner vejen for, at danske virksomheder får opgaver i disse byer. Tilsvarende vigtigt er det at deltage i internationale netværk som fx C40-netværket af internationale storbyer, hvor der bygges relationer på tværs mellem verdens mest ambitiøse storbyer.

Disse overvejelser ligger i forlængelse af den udenrigspolitiske redegørelse som ambassadør Peter Taksø-Jensen udarbejdede i foråret til regeringen. Her lægges der op til et tættere samarbejde mellem udviklingsbistand, erhvervsfremme og øko-

nomisk diplomati, samtidig med at der foretages en skarpere prioritering af, hvilke markeder og danske spidskompetencer Danmark i fællesskab skal satse på. Her bør lederne af verdens store byer og deres behov for integrerede og helhedsorienterede bæredygtige løsninger være et af de steder, som vi i fællesskab retter blikket mod.

Næste generations byløsninger

Verdens storbyer er ikke bare aftagere af bæredygtige løsninger. Det er også i storbyerne og i deres tæt sammenvævede klynger af universiteter, virksomheder, fonde og offentlige aktører, at fremtidens løsninger bliver udviklet. For at være konkurrencedygtige i forhold til at levere løsninger til fremtidens storbyer har vi brug for et konkurrencedygtigt økosystem, hvor ny viden omsættes til nye løsninger, der accelereres og skaleres effektivt til verdensmarkedet.

Der er behov for, at vi bliver bedre til at innovere på tværs mellem fag og sektorer, mellem små og store virksomheder og mellem forskning og erhvervsliv. De udfordringer, som verdens storbyer står overfor, kræver helhedstænkning, der går på tværs af vante skel mellem fag eller sektorer.

Et af de initiativer, som vi tror kommer til at gøre en forskel, er foreningen BLOXHUB.

BLOXHUB er etableret i samarbejde mellem Realdania, staten og Københavns Kommune med en mission om at bidrage til bæredygtig urbanisering på verdensplan ved at udvikle innovative løsninger, der spænder over design, arkitektur, byggeri og digitalisering. Løsninger, der kan skabe vækst, nye virksomheder og øget eksport. BLOXHUB vil derfor forene alle danske aktører, der arbejder ambitiøst, nytænkende og internationalt orienteret med bæredygtig byudvikling.

BLOXHUB vil understøtte det fokus og det samarbejde, som vi nævnte tidligere i artiklen. Mellem fagfelter, mellem private og offentlige aktører, mellem store og små virksomheder, mellem universiteter og virksomheder, mellem de bedste danske og de bedste internationale aktører. Foreningen får hjemme i huset BLOX på havnefronten i København, der med udstillings- og konferencefaciliteter i international klasse skal være et internationalt oplevelsescenter for alt det, Danmark har at byde på inden for arkitektur, design og nye ideer.





FOTO: Chris Laurens

Havvindmøllepark

TEMA | GLOBAL URBANISERING

Verdens tilstand efter COP21

Af John Christensen

Paris-aftalen, som man i sidste øjeblik enedes om under COP21 i Paris, efterlod mange detaljer til de videre forhandlinger. Fokus for COP22 i Marokko vil derfor dels være på den mere trivielle men nødvendige udmøntning af mange af elementerne, dels på implementeringen af klimaplanerne. Der vil fremover være behov for at koordinere regeringer og ikke-statslige aktører som byer, virksomheder og andre aktører for at nå målene.

Det lykkedes som bekendt det globale samfund, under ledelse af FN, at indgå to ambitiøse globale aftaler i 2015. Først blev der i september etableret enighed om 17 såkaldte bæredygtighedsmål (SDG'er) og dernæst blev der i december på COP21 (Conference of the Parties) etableret den såkaldte Paris-aftale.

Efter mange års forhandlinger på begge områder er fokus flyttet til implementering. Der er dog stadig en del knaster, der skal forhandles, og et behov for, at ambitionerne på klimasiden skal strammes over tid. De større sammenhænge mellem SDG og klima vil ikke blive uddybet her, ud over at notere, at klima er et af SDG'er-

ne, mål 13, som så opfyldes via Klimakonventionen. Ligeledes er der også konsensus om, at opnåelse af klimamålene er afgørende for opfyldelsen af en række af de andre SDG'er.

For en, der har deltaget i alle 21 COP-møder, var aftalen i Paris naturligvis et højdepunkt på mange måder, ligesom der var jubel i Kyoto i 1997, efter Protokollen faldt på plads. Erfaringen fra Kyoto er dog værd at analysere og kan bruges til at illustrere de store forskelle i processerne før og efter de to aftaler.

Top-down eller bottom-up

Meget simplificeret så var Kyotoprocessen fokuseret på at nå 'top-down' til nogle fælles men differentierede reduktionsmålsætninger for de industrialiserede lande, mens alle andre lande ikke skulle påtage sig CO₂ reduktionsforpligtigelser. Dette lykkedes et stykke hen ad vejen, men kun med diverse politiske studehandler kom alle på listen. Fx var der åbenlyst masser af såkaldt varm luft i målsætningerne for en række lande i Østeuropa og Rusland.

I mange af landene var målsætningerne ikke fuldt politisk sanktionerede i de hjemlige parlamenter, og ratificerings-

John Christensen er direktør for UNEP-DTU partnerskab (tidligere UNEP Risø Centre), som er et ekspertisecenter for energi, klima og bæredygtig udvikling under FN's miljøprogram.



Den internationale klimapolitik balancerer derfor mellem en begrundet optimisme baseret på Paris-aftalen og en mindre udtalt realisme, som tilsiger, at det er nødvendigt med en hastigt accelereret indsats.

processen tog derfor omkring fem år, før protokollen kunne træde i kraft. En del af forsinkelsen skyldtes også, at ratificeringen teknisk var skruet sådan sammen, at Rusland til sidst var eneafgørende for ikrafttrædelsen, hvilket førte til mange andre politiske krav.

Som et kuriosum kan nævnes, at COP15 i København til dels var forberedt efter samme model, men forhandlingerne var basalt set ikke kommet så langt, at en aftale reelt var mulig, og derfor endte mødet med den politiske Copenhagen Accord, der bagefter skulle udmøntes i en aftaletekst.

Selv om mødet i København på mange måder internationalt og nationalt opfattes som en fiasko, er der to vigtige elementer, der bør tages med i bedømmelsen af COP15. For det første, at Accorden har sat ting på dagsordenen, som kom til at udgøre vigtige elementer i Paris-aftalen, fx den Grønne Klimafond og 1,5 grads-målsætningen. Dernæst, at top-down tilgangen viste sig ikke længere at være gangbar.

Forståelsen for klimaproblemets tekniske og politiske kompleksitet gør en top-down tilgang umulig, lige som det stod mere og mere klart, at en global løsning kræver globalt engagement.

Fokus efter København har derfor været på at udvikle en ny aftalestruktur, som kunne gøre det muligt at få alle lande med i en fælles aftale med det der i klimakonventionssprog hedder 'common but differentiated responsibilities'. Flere gange i processen var prognoserne usikre for, om det ville lykkes at få en aftale i hus, og selv efter det seneste COP-møde i

Lima i 2014 var der udbredt skepsis omkring mulighederne for at lande en fornuftig aftale i Paris.

De tidlige forhandlingssessioner i 2015 gav ikke grund til yderligere optimisme, men de franske diplomatiske indsatser, sammen med Perus, begyndte gradvist at tegne et billede af mulig succes. Dette blev yderligere understøttet af politiske signaler fra Kina, Indien og USA samt andre indflydelsesrige lande i forskellige bilaterale sammenhænge.

COP21 i Paris var derfor baseret på en 'bottom-up' proces med individuelle nationale planer – de såkaldte 'Intended Nationally Determined Contributions' (INDCs) – og et overordnet regelsæt for ratificering, rapportering og implementering samt støtte til ulandenenes deltagelse.

De individuelle nationale planer er på denne måde et regeringssanktioneret dokument, som landet tager ansvar for. Dette gør ratificeringsprocessen nemmere, men tilsikrer ikke automatisk den nødvendige globale ambition for at nå de vedtagne målsætninger.

Vi er derfor efter Paris i en situation, hvor ratificeringen er sket hurtigere end de fleste havde forventet. Belært af erfaringerne fra Kyoto var landene blevet enige om, at Paris-aftalen trådte i kraft efter mindst 55 landes ratificering, dækkende mindst 55 pct. af den globale CO₂-udledning.

Frem til Kinas og USA's ratificering af Paris-aftalen, dækkende henholdsvis 20 pct. og 18 pct. af verdens samlede CO₂-udledning, i begyndelsen af september, var det gået relativt langsomt med at nå det procentvise mål. Men med de to

stormagters udmelding og med verdens tredjestørste CO₂-udleder Indiens ratificering den 3. oktober, var en global klimamilepæl inden for rækkevidde.

Sluttelig kom EU op i gear, hastebehandlede ratificeringen, og den 4. oktober kunne også Europa-Parlamentet og et samlet EU ratificere Paris-aftalen. Det ser derfor ud som om Paris-aftalen når at træde i kraft, inden Marokko byder verden velkommen til COP22.

Utilstrækkelige ambitioner

Alle analyser af effekten af de nationale planer, inklusive UNEP's egen autoritative 'Emissions GAP Report' konkluderer dog, at effekten af de indmeldte landeplaner langt fra er tilstrækkelig og kun udgør mindre end halvdelen af de emissionsreduktioner, som er nødvendige for at holde sig under de to graders temperaturstigning i dette århundrede.

UNEP-rapporten vurderer desuden, at hvis ambitionerne ikke øges hurtigt, er verden på vej mod en temperaturstigning på mellem to og fire grader, hvilket vil få helt uoverskuelige konsekvenser.

Der er i Paris-aftalen indbygget en 'review og pledge'-struktur, hvilket betyder, at de nationale planer og deres implementering skal vurderes med faste intervaller med henblik på at justere ambitionerne gradvist så de kommer på linje med målsætningen.

Dette er naturligvis en nødvendig men i praksis formodentligt langt fra tilstrækkelig proces, med mindre der sker nogle uventede politiske eller tekniske gennembrud, der accelererer processen.

Den internationale klimapolitik balancerer derfor mellem en begrundet optimisme baseret på Paris-aftalen og en mindre udtalt realisme, som tilsiger, at det er nødvendigt med en hastigt accelereret indsats.

Lima Paris Action Agenda

Med de nationale planer og konventionsprocessens timing må en vigtig del af den krævede acceleration nødvendigvis komme fra ikke-statslige aktører som byer, virksomheder, finansinstitutioner, NGO'er osv. Baseret på denne erkendelse var Paris topmødet også opbygget, så den indeholdt to hovedkomponenter: den formelle forhandlingsdel, og en parallel Lima Paris Action Agenda (LPAA), som fokuserede på at demonstrere og fremme handling blandt ikke statslige aktører.

Der blev formelt set præsenteret 77 LPAA-initiativer, som dækker meget bredt fra skov, landbrug, byer, transport, energi, klimatilpasning osv. Derudover findes der mange andre initiativer af mere uformel karakter, og samlet set regner man med, at der er mere end 10.000 forskellige projekter og andre former for aktiviteter, der er initieret i LPAA processen.

Klimakonventionssekretariat, etableret allerede i 2014, er en dedikeret webportal til at synliggøre de mange initiativer - den såkaldte Non State Actor Zone for Climate Action (NAZCA), hvor de forskellige initiativer kan registrere deres aktiviteter.

I opfølgningen på Paris-mødet har der fra den franske regering været fokus på at skabe troværdighed omkring de mange initiativer og understøtte de mange aktørers engagement i den fortsatte konventionsproces. Dette er sket i samarbejde med Marokko, som er vært for COP22 og Peru som initiativtager til LPAA-processen og fokuserer på tre ting:

- at styrke og udbygge eksisterende initiativer og etablere nye hvor der er behov, fx på klimatilpasningsområdet
- at sikre øget integration mellem de nationale klimaplaner og de ikke statslige initiativer
- at opbygge dataindsamlingsystemer

og rapportering med henblik på øget gen-nemsigtighed og troværdighed omkring resultaterne af de forskellige initiativer.

Som et første skridt har vi i UNEP-DTU Partnership fået ansvaret for den globale database, der skal følge de mange initiativer, og forsøger at dokumentere, hvad deres bidrag reelt er. Den nye Climate Initiatives Platform er et frivilligt registrerings-system, hvor LPAA-initiativerne anmodes om at rapportere på deres aktiviteter. Men på længere sigt må det forventes, at der gradvis kræves bedre og mere systematisk rapportering, hvis de forskellige initiativer fortsat vil anerkendes internationalt.

Hvordan denne gradvise formalisering og sammenknytning af de statslige og ikke-statslige aktører kommer til at fungere, er det for tidligt at spå om, og det vil være vigtigt at øget formalisering ikke resulterer i reduceret innovation og aktivitet.

Hvad er det så for nogle initiativer, der gemmer sig under den meget brede betegnelse 'ikke-statslige aktører'. En betegnelse, der i øvrigt også kan diskuteres, da der i flere initiativer også indgår stater.

I UNEP Gap-rapporten fra 2015 forsøgte vi at lave en kategorisering der omfattede:

- Byer og regioner
- Virksomheder
- Sektorer

Analysen viste hvor svært det er at få en konsistent struktur, da der fx på sektorniveau kan være overlap både med byer, regioner og virksomheder. Flere studier viser dog, at overlappet er minimalt, og for initiativerne selv er dette af mindre betydning. Overlappet har derimod afgørende betydning, når man forsøger at vurdere, hvor meget de forskellige initiativer bidrager ud over landplanerne til den globale emissionsreduktion.

Flere internationale studier har forsøgt

at analysere denne problemstilling for de forskellige større initiativer og prøvet at opgøre, hvor meget de bidrager til at løse den globale udfordring. Sådanne analyser er dog svære på grund af tre faktorer:

- De fleste initiativer er som beskrevet ovenfor baseret på frivillig rapportering, så der er for manges vedkommende ikke de nødvendige data og opgørelser over reduktionerne

- Samtidig findes der ikke et sammenligneligt rapporteringsformat mellem de forskellige initiativer

- Endelig er det ofte uklart i hvilket omfang de forskellige initiativer bidrager til den nationale indsats stipuleret i klimaplanerne. Det kan tilføjes, at mange klimaplaner stadig mangler detaljeret information omkring hvordan de forskellige opstillede mål skal opfyldes, og derfor også om resultaterne af de forskellige initiativer er medregnet.

Resultaterne af de forskellige internationale analyser varierer derfor ekstremt meget og afhænger mere af de forudsætninger der medtages end af facts.

Der er dog næppe tvivl om, at de ikke-statslige aktører spiller og kommer til at spille en central rolle i implementeringen af Paris-aftalens ambitioner, og sammenhængen med de nationale planer må forventes at blive klarere, efterhånden som planerne bliver udmøntet og implementeret.

Byinitiativer

Der er her ikke plads til at gå i detaljer med de forskellige initiativer, men som illustration af omfang, mangfoldighed og nogle af de beskrevne problemer med overlap og rapportering, skal der kort gøres rede for nogle af de vigtigste byinitiativer, og sluttes af med København som et eksempel på en aktør, der dels er enga-

geret i flere af de beskrevne initiativer og dels er i stand til at holde ambitionsniveauet højt, på et tidspunkt hvor de nationale danske ambitioner desværre er under nedadgående pres.

C40 er et netværk der omfatter mere end 80 af verdens største byer med det formål af fremme handling på klimaområdet. Der arbejdes med erfaringsudveksling og samarbejder byerne i mellem, og der er samtidig gradvist opbygget et rapporteringssystem i samarbejde med andre initiativer for at dokumentere resultaterne. Byerne er forpligtede til årligt at rapportere på en lang række områder i et fælles format til et register i det såkaldte Carbon Disclosure Project. Det skal også oplyses, om data er verificeret af uafhængig ekspertise, og der er i det hele taget tiltagende organisering af rapportering mellem de forskellige byinitiativer.

'Covenant of Mayors' er et initiativ der oprindeligt udsprang af Europa-Kommissionens arbejde i 2008 med en ny klima- og energiaftale. Præmissen var, at byer i EU kunne tilslutte sig aftalen omkring EU's 2020 målsætninger frivilligt, men samtidig forpligte sig til ekstern vurdering af resultater og rapportering. I forbindelse med de nye 2030 mål for EU, der er en del af den fælles klimaplan til COP21, er antallet af deltagende byer nået op over 6000 og flere kommer til.

Som en del af EU's input til COP-mødet i Paris er der politisk set arbejdet med at opbygge tilsvarende organisering af de større byer på det afrikanske kontinent og i Latinamerika. Da der ikke er fælles målsætninger for disse regioner er formatet nødvendigvis anderledes, men hensigten med at forpligtige byerne på handling er den samme.

Der findes en del andre byinitiativer, bl.a. er 'Compact of Mayors' et forsøg på

at samle nogle af de forskellige initiativer under en fælles paraplystruktur, som bl.a. omfatter en fælles rapporteringsprotokol og et fælles registersystem kaldet 'Carbon Climate Registry'.

På nationalt plan har fx Brasilien etableret C27. Det er et netværk der inkluderer alle delstaternes hovedstæder med en ambition om at øge samarbejdet på klimaområdet. I Indien har regeringen lanceret et 100 smart cities-initiativ, som godt nok er nationalt drevet, men samtidig tilsigter at øge engagementet fra og samarbejdet mellem hundrede af de største byer i landet.

København

Vender man blikket hjemover, er det værd at notere sig, at Københavns kommune hoppede med på hypen omkring COP15 i København i 2009 og brugte COP15 som springbræt til formulering og vedtagelse af en tværgående klimaindsats. En samlet Borgerrepræsentation vedtog, 6 måneder før alverden mødtes til COP15 i København, en klimaplan med 50 konkrete initiativer og med en målsætning om, at man i København mellem 2005 og 2015 skulle reducere CO₂-udslippet med 20 pct. En målsætning som byen indfrie i 2011. Samtidig fremlagdes også en vision om, at København i 2015 skulle være verdens første CO₂-neutrale hovedstad

Klimaplanen satte for alvor København på klimaverdenskortet. Endvidere satte København for alvor byer og kommuner på dagsordenen, da København i samarbejde med C40 og 'Local Governments for Sustainability' ICLEI, inviterede til tre dages borgmestertopmøde, sideløbende med COP15.

Her deltog flere end 100 borgmestre fra alle kontinenter, og det er nok ikke

helt forkert at sige, at byernes engagement i og muligheder for at påvirke klimadagsordenen rykkede tættere på de egentlige politiske forhandlinger. COP15 blev også den første COP, hvor kommunerne havde deres egen stand på selve COP-området, en anden markør på byernes og kommunernes udfordringer og lyst til at bidrage til den globale CO₂-reduktion

København er på mange måder et godt eksempel på en af de meget aktive byer, der er med til at øge ambitionsniveauet nationalt, samtidig med at man aktivt indgår i de globale by-initiativer.

København er i dag et aktivt medlem af C40, hvor overborgmesteren sidder i bestyrelsen. København er med som en såkaldt innovations by på baggrund af visionen om at blive verdens første CO₂-neutrale hovedstad i 2025.

En vision, der blev politisk besluttet i 2012, i 'KBH2025-Klimaplanen'. Efter den politiske beslutning blev taget, har implementeringen taget fart. Vejen til CO₂-neutralitet i København går via tre implementeringsfaser, hvor udgangen af 2016 markerer afslutningen på den første fase. Resultaterne har været positive, men skal København nå det ambitiøse mål om at blive CO₂-neutral i 2025, er det klart at kommunen i den kommende periode skal igangsætte nye initiativer, der sammen med de allerede eksisterende skal sørge for reduktion af yderligere knap 300.000 tons CO₂ for at København kommer i mål i 2025.

Om København lykkes med sin ambition er stadig for tidligt at sige, men samlet set indeholder aktiviteterne i den næste

fase fra 2017-21 et stort potentiale for at komme et godt stykke mod målet, da der nu satses på områder, hvor der er potentielt store CO₂-gevinster at hente: Energifremstilling, mobilitet, energiforbrug og på kommunen som virksomhed.

I forhold til reduktionen på energiproduktionssiden afventer København diskussionerne om de nationale rammebetingelser for kystnære vindmøller og havvindmøller, da det er betydende for valg af løsninger. I forhold til at flytte sig i en mere bæredygtig retning på mobilitetsområdet, fokuseres der på en række forskellige initiativer såsom CO₂-neutral busdrift, der allerede afprøves forsøgsvis. Fremme af elbiler og forskellige delebilskoncepter vil også være i fokus via fremme af opladningsmuligheder, dedikeret parkering osv. Samtidig arbejdes der mere generelt med trængselsproblemer, da fremskrivninger viser, at trængslen i 2025 vil være fordoblet i og omkring København. Transportsektoren er et problembar i de fleste byer verden over, og det er den sektor hvor emissionsudledningen stiger mest, så det må forventes at det er her København også vil møde de største udfordringer.

Københavns klimaplan, vision og de forskellige initiativer skal også tage højde for, at byen oplever en stor befolknings-tilvækst, og i 2025 forventes bygningsarealet at være vokset med ca. 12 pct. Denne vækst sætter øget fokus på behovet for at bygge endnu mere energieffektivt og på for alvor at få sat energirenovering af de eksisterende bygninger på den politiske dagsorden. Med Københavns budget for 2017 har man taget hul på energirenoveringer i den almenyttige boligsektor, så implementeringen er også her i fuld gang med pilen sat mod at nå målet om CO₂-neutralitet i 2025.

København er på mange måder et godt eksempel på en af de meget aktive byer, der er med til at øge ambitionsniveauet nationalt, samtidig med at man aktivt indgår i de globale by-initiativer. Om det lykkes for København at nå i mål, afhænger af den fortsatte politiske opbakning, de nationale rammebetingelser, og effekten af de forskellige partnerskaber med internationale, regionale og internationale aktører.

COP22 og fremtiden

Fokus for COP22 i Marokko fra 7. november og to uger frem vil dels være på den mere trivielle men nødvendige udmøntning af mange af elementerne i Paris-aftalen, som jo reelt blev færdigforhandlet den sidste nat i Paris, og derfor efterlod mange detaljer til de videre forhandlinger. Der vil dog parallelt være stærkt fokus på implementeringen af klimaplanerne og på dokumentation af, at de mange ikke-statslige initiativer faktisk leverer varen.

At den rekordhurtige ratificering ganske sandsynligt er faldet på plads inden COP22 åbner vil i sig selv betyde øget momentum. Det kan være den afgørende faktor, der sikrer den nødvendige acceleration af implementeringen af aftalen, der som tidligere beskrevet er bydende nødvendig for at gøre det muligt at opfylde de meget ambitiøse temperaturmål, der er opstillet i aftalen.

UNEP DTU hjælp før klimaforhandlingerne i Paris 35 udviklingslande med udarbejdelsen af deres nationale planer. Dette samarbejde fortsætter nu, med fokus på at gøre planerne operationelle og udmønte dem i konkrete aktiviteter. Samtidig er vi meget engagerede i at fremme specifikt energieffektivisering på en lang række

områder hvor teknologierne er til rådighed, mens det kniber med udbredelsen.

Belysningsområdet er et eksempel, hvor der med LED-pærerne findes en teknologi, der er fem til ti gange så effektiv som de traditionelle glødepærer, men hvor udbredelsen globalt kan accelereres væsentligt. Foreløbigt er der samarbejde med omkring 65 ulande for at fremme først forståelsen af mulighederne og siden lovgivning, der kan være med til at sikre en hurtig overgang til de nye pærer.

Et andet område, hvor Danmark står stærkt internationalt, er på fjernvarme og fjernkølingsområdet. Her har vi sammen med UNEP og en lang række danske og internationale virksomheder et voksende engagement med interesserede byer verden over om anvendelse af disse teknologier, et samarbejde der i øvrigt inkluderer København

Potentialet er kæmpestort, og ofte skal der kun en begrænset indsats til, for at øge forståelsen af mulighederne og fjerne evt. barrierer for øget anvendelse af disse mere effektive og CO₂-besparende teknologier. I det hele taget viser alle studier, at energieffektivisering er det område, som hurtigst og billigst kan levere på den nødvendige øgede globale ambition, og der er stadig masser af muligheder selv i et relativt 'effektivt land' som Danmark.

De tekniske og økonomiske muligheder er derfor til stede for at accelerere de globale emissionsreduktioner hurtigt og effektivt. Det vil dog kræve, at både regeringer, ikke-statslige aktører såsom byer, virksomheder og andre aktører finder sammen i nye partnerskaber, og tager et kollektivt ansvar for den ultimative kollektive globale udfordring som klimaforandringerne udgør.





FOTO: Poulpry via Wikimedia Commons

Den vestlige del af Île Saint-Louis, Paris, efter at Seinen gik over sine bredder i februar 2013.

Fra København til Kolkata: Handling bag klimadeklarationer

Af Simon Hansen

Det er blevet sagt om resultatet fra FN's klimakonference COP21 i december 2015 i Paris, at "bedømt på hvad det kunne være endt med, var det et mirakel, og bedømt på hvad det skulle være endt med, var det en katastrofe".

Det går for vidt at foreslå, at sidste års historiske klimaafnede skulle være en katastrofe, men George Monbiot, som er ophavsmanden til ovenstående kommentar, har en pointe i, at der med aftalen fortsat udestår et væsentligt spørgsmål. Aftalen har sat et ambitiøst mål om at begrænse globale temperaturstigninger til maksimalt 1,5 grader, og den har skabt en hidtil uset politisk konsensus om at bekæmpe klimaforandringerne. Men aftalen indeholder få anvisninger på, hvordan målet realiseres, og mangler klare løfter om finansiering. Der er fortsat usikkerhed om, hvordan aftalen i det hele taget implementeres.

Her er der inspiration at hente fra flere end 80 af verdens største og mest innovative byer, som gennem byorganisationen

C40 har fundet en effektiv samarbejdsmodel med fokus på klimahandlinger frem for deklamationer.

I mere end 10 år har såkaldte megabyer som New York, Rio, London, Kolkata og Beijing gennem C40's globale bynetværk inspireret hinanden til at gennemføre initiativer på klimaområdet og udveksle erfaringer om hvordan sådanne initiativer bedst og billigst kan implementeres på gadeplan.

Det har siden 2009, hvor COP15 blev afholdt i København, resulteret i mere end 10.000 CO₂-reducerende klimahandlinger, hvoraf godt en tredjedel har været direkte inspireret af eksempler, som C40-byerne har lært om gennem samarbejde med andre byer.

Og meget tyder på, at dette blot er begyndelsen. C40-byerne står tilsammen for mere end 25 pct. af verdens bruttonationalprodukt og har som kollektiv aktør et betydeligt potentiale for yderligere at reducere den globale CO₂-udledning. En detaljeret analyse af C40-byernes klimahandlinger i perioden mellem 2011 og

Simon Hansen er C40 Director of Regions og en del af organisationens globale ledelse. Han varetager bl.a. ledelsen af C40's 'regions and cities team'. C40 blev grundlagt i 2005 som en organisation for verdens megabyer med fokus på udveksling af 'best practice' - eksempler inden for klimaområdet. Den har 86 byer, som tæller flere end 650 mio. indbyggere og ca. 25 pct. af verdens BNP. C40's medlemsbyer findes i alle regioner i verden. København er medlem af C40 som en af organisationens 16 såkaldte innovationsbyer.

2015 har vist, at der fortsat er potentiale for godt 27.000 nye initiativer på klimaområdet.

Hvis byerne de kommende år gennemfører de ca. 2.300 initiativer, som analysen viser nemmest og hurtigst kan realiseres, er potentialet for yderligere CO₂-reduktioner i C40's byer på niveau med Storbritanniens samlede årlige udledninger.

For hver enkelt af disse initiativer er der typisk behov for virksomheder til at udvikle planerne, levere teknologierne og stå for den praktiske implementering. C40-bysamarbejdet skaber dermed også oplagte muligheder for partnerskaber med den private sektor og for, at førende cleantech-virksomheder kan bidrage til realiseringen af de tusindvis af planlagte klimaløsninger. Gennem C40 kan grønne virksomheder opnå synlighed om deres mest succesfulde projekter, og gode løsninger kan hurtigt og effektivt udbredes gennem C40's globale netværk.

Borgmestrene driver samarbejdet

“Som borgmestrene møder vi lignende udfordringer og må alle være innovative for at finde løsninger. C40-netværket gør det muligt for os at samarbejde og dele ideer, så vi kan arbejde i fællesskab mod en grønnere og sundere fremtid”

(Anne Hidalgo, borgmester i Paris.)

Vi tænker ofte på byer som konkurrenter om at tiltrække virksomheder, job og talenter. I dagene umiddelbart efter Brexit-afstemningen kunne man i Londons trafik se farverige reklamer fra Berlins bystyre, der inviterede skuffede London-’start up’-virksomheder til at slå sig

ned i den tyske hovedstad. Med fantasirige internationale kampagner og slogans positionerer byer sig i et internationalt felt, hvor det gælder om at gøre sig attraktiv og tiltrække globale investeringer hurtigere og bedre end nabobyerne.

Når det kommer til klimaforandringerne, får billedet af de konkurrerende storbyer flere facetter. Borgmestrene står med enslydende og ofte akutte udfordringer med at ruste sig mod et klima i hastig forandring. Verdens storbyer er af historiske årsager ofte anlagt ved havne og floddeltaer og er således sårbare over for stormflod og havvandstigninger.


Godt to tredjedele af C40's byer oplyser, at de allerede i dag må tilpasse sig konsekvenserne af klimaforandringer og efterspørger effektive løsninger til at skabe mere modstandsdygtige byer, når der opstår klimarelaterede kriser. Som udtrykt i citatet af Paris' borgmester Anne Hidalgo er byledere på udkig efter de bedste og mest implementeringsegne idéer og ser kun fordele i at låne fra en kollega, hvis en bestemt løsning har vist sig effektiv og nem at realisere.

Borgmestrene i C40 indgår på den måde i et slags venskabeligt og produktivt konkurrenceforhold, hvor de både søger at etablere deres lederskab på den globale klimaarena gennem implementeringen af opsigtsvækkende og innovative klimaløsninger samt gennem formuleringen af de mest ambitiøse og vidtrækkende klimahandlingsplaner. Det vækker for eksempel international opsigt, at København med målet om at blive CO₂-neutral i 2025 har verdens nok mest ambitiøse klimaplan. På den anden

Når det kommer til klimaforandringerne, får billedet af de konkurrerende storbyer flere facetter. Borgmestrene står med enslydende og ofte akutte udfordringer med at ruste sig mod et klima i hastig forandring.

side stiller byerne gerne detaljeret viden om deres klimaløsninger til rådighed for kollegaer gennem C40-netværket og går på strandhugst hos hinanden for at finde og kopiere de bedste idéer.

Et godt eksempel er New York, som de seneste år har åbnet dørene for, at Dansk Industri i partnerskab med Københavns Kommune og en række virksomheder har kunnet etablere en Cleantech-hub på Manhattan, som bl.a. har resulteret i et konkret samarbejde omkring Københavns klimatilpasningsplan.

 Den bedste inspiration for en borgmester er fra en anden byleder, der allerede har løst problemet.

Umiddelbart skulle man ikke tro, at New York har en interesse i på den måde at invitere en konkurrerende by og danske virksomheder helt indenfor, men den danske hub giver New York nemmere adgang til vigtig ekspertise, som disse virksomheder repræsenterer. Og så skaber den grobund for, at lokale New York-virksomheder kan indgå i nye samarbejder med danske partnere og skabe nye forretningsmuligheder. Andre byer er inspireret af idéen, og København samarbejder i øjeblikket med bl.a. Washington DC om et tilsvarende partnerskab.

En af årsagerne til at konkurrerende storbyer indgår i et tillidsfuldt og produktivt samarbejde om klimaløsninger ligger i, at C40 er en borgmesterdrevet organisation. Ledelsen i C40 udgøres af en styregruppe, som foruden formanden er på 12 borgmestre, der træffer beslutningerne om organisationens strategiske retning. Frank Jensen er 'vice chair' i C40's styregruppe for København og re-

præsentant for C40's 16 innovationsbyer, som har fået plads i C40-netværket på grund af deres exceptionelle resultater inden for bæredygtig byudvikling. Styregruppen er ledet af skiftende borgmestre – med Paris' borgmester, Anne Hidalgo, som arvtager til posten som C40's formand efter Rios Eduardo Paes.

Byer betaler ikke kontingent for at være medlem af C40, men skal derimod leve op til en række krav, bl.a. omkring aktiv deltagelse og opfyldelse af visse standarder på klimaområdet. C40 finansieres af en række filantropiske organisationer med danske Realdania som en af de tre strategiske bidragsydere.

C40's samarbejdsmodel

Den bedste inspiration for en borgmester er fra en anden byleder, der allerede har løst problemet.

C40's samarbejdsmodel hviler på et stærkt engagement fra byernes borgmestre og ofte udveksles ideer mellem C40-byer, fordi en borgmester eller højstående medarbejder har taget inspiration direkte fra mødet med en kollega. Det er fx tilfældet, når Ho Chi Minh City i Vietnam for at ruste sig mod havvandsstigninger rækker ud til Rotterdam og henter rådgivning fra Rotterdams klimatilpasningsplaner; når Kolkata og Yokohama indleder et samarbejde om at udvikle løsninger inden for affaldshåndteringsområdet, eller når Portland søger hjælp hos Johannesburg til at udvikle grønne obligationer til finansiering af nye klimatiltag.

For at accelerere udvekslingen af best practice-eksempler mellem byer, opererer C40 med en række netværk inden for områder som energi, affald, transport, vand og grøn vækst, hvor tekniske medarbejdere i byerne kan rådgive hinanden.



New Yorks tidligere borgmester Fiorello La Guardia er berømt for at have sagt "there is no Democratic or Republican way of fixing a sewer"

Filosofien bag disse netværk er, at den mest brugbare og effektive rådgivning, man som ansat i en by kan få, er fra en kollega i en anden by, som har været gennem en lignende proces.

Og som nogle illustrative eksempler demonstrerer, kan denne model have stor effekt. Fx er antallet af byer der bruger energibesparende LED-gadebelysning vokset markant i løbet af en kort årrække, fra ca. 50 pct. af C40-byerne i 2011 til 90 pct. i 2013. Og i samme korte årrække findes et lignende eksempel inden for det såkaldte Bus Rapid Transit-system, hvor antallet af byer som har gennemført denne model for kollektiv transport er vokset fra 13 til 29 på kun to år.

C40-modellen hviler på byernes evne til, og prioritering af, at dele deres erfaringer åbent med andre byer. Et højt aktivitetsniveau er afgørende for modellens succes. C40-byerne har aftalt en række minimumsstandarder for deres aktivitetsniveau, så det er meningsfuldt for alle C40-byer at bidrage aktivt til netværket.

C40-byerne forpligter sig endvidere på at udvikle ambitiøse kvantificerbare mål og konkrete planer for at nedbringe CO₂ samt at bruge den samme FN-ankendte metode til at føre regnskab med deres CO₂-niveauer og at rapportere dette til C40-netværket år efter år, så der er gennemsigtighed med, hvorvidt C40-byerne skaber fremskridt på klimaområdet og når deres CO₂-reduktionsmål.

Denne datadrevne strategi muliggør, at C40-byerne kan realisere og synliggøre kollektive fremskridt inden for CO₂-nedbringelse, samtidig med, at C40 oprethol-

der fleksibilitet og undgår meget deskriptive modeller for, hvordan mere end 80 byer med forskellige ressourcer og baggrunde skal agere i forhold til klimaforandringer. Byer kan følge forskellige mål og strategier, men alle skal anvende samme standard til at måle effekten af deres indsats, så der er sammenlignelighed.

Grøn vækst og nye job

Det er fælles for de fleste C40-byer, at de har en praktisk tilgang til klimaforandringer, hvor det gælder om at skabe løsninger, der fungerer i hverdagen for borgerne, og som er gode for økonomien. New Yorks tidligere borgmester Fiorello La Guardia er berømt for at have sagt "there is no Democratic or Republican way of fixing a sewer", og ofte gælder det for C40-byerne, at deres indsatser for et bedre klima udspringer af konkrete hensyn til at skabe grøn vækst og livskvalitet for deres borgere snarere end af ideologi.

Af samme årsag er klimaindsatserne i C40-byerne ofte drevet af ambitionen om at udvikle grønne vækstmodeller, som skaber job samtidig med, at de nedbringer CO₂. Byerne efterspørger i den forbindelse et tæt samarbejde med virksomheder og forskningsinstitutioner, som kan levere de konkrete løsninger og udvikle nye grønne forretningsmuligheder.

Intuitivt skulle man tro, at økonomisk vækst typisk følges med stigende CO₂-udledninger, fordi efterspørgslen på fossile brændsler stiger med den øgede økonomiske aktivitet. Men i regi af 'the Global Commission on the Economy and Climate' er det dokumenteret, at innovative storbyer kan opnå økonomisk

vækst og samtidig nedbringe CO₂-udledninger. Fx har C40-byer som København, Stockholm og Portland alle over de seneste 25 år opnået CO₂-reduktioner på op mod 40 pct. samtidig med, at økonomien er vokset tilsvarende markant.

Målet for byerne er, at de gennem innovative klimaløsninger skaber grobund for eksport af sådanne løsninger til andre byer, og at de med C40-netværkerne som platform kan skabe maksimal synlighed omkring deres mest succesfulde klimainitiativer. Det skaber muligheder for de virksomheder, som har bidraget til at udvikle og implementere løsningerne.

Et stærkt eksempel på denne dynamik er den københavnske klimatilpasningsplan og demonstrationskvarteret i Skt. Kjelds Kvarter på Østerbro, som er blevet studeret af andre C40-byer, og hvor New York dette år har indgået en aftale med det danske rådgivningsfirma Rambøll om udvikling af en lignende strategi til at klimasikre Manhattan.

C40-byerne ser også store muligheder i mere direkte samarbejder med private aktører omkring udviklingen af nye løsninger på klimaområdet. Særligt hvor der er tale om komplicerede problemstillinger, og byerne savner viden omkring hvilke muligheder, der teknisk er tilgængelige på markedet.

Samarbejdet mellem byer og virksomheder kan være kompliceret og indebærer risici for konflikter i forhold til konkurrence- og udbudsregler, og i værste fald er virksomheder i en eventuel senere udbudsproces udelukket fra at kunne deltage i et egentligt projekt. I EU er der efterhånden kommet gode muligheder for forskellige former for dialog inden et udbud, men globalt oplever knapt 15 pct. af C40-byerne udbudsregler som en væsentlig barriere for at gennemfø-

re klimaprojekter i samarbejde med private aktører.

C40 vil med projektet 'City Solutions Platform' adressere denne barriere i et samarbejde med Realdania, den danske cleantech organisation CLEAN samt en række virksomheder herunder Danfoss, Hitachi og RTI.


I projektet kan udvalgte byer med komplekse udfordringer på klimaområdet indgå i et samarbejde med et udvalgt konsortium af internationale og lokale cleantech-virksomheder og forskningsinstitutioner, for i fællesskab at udvikle nye, innovative løsninger på byens udfordringer.

Ideen er, at samarbejdet skal finde sted på et langt tidligere tidspunkt i projektudviklingen. Virksomhederne skal inviteres ind i den fase, hvor byen endnu ikke har defineret hvilke løsninger, der skal bringes i spil for at løse et problem. Og hvor byen efterspørger rådgivning fra de private aktører, som har bedre indblik i de muligheder og begrænsninger, som eksisterende teknologier indebærer.

Projektet er aktuelt i en pilotfase, hvor 4-6 byer vil teste arbejdsformen og ideen sammen med et antal parter fra den private sektor. Slutmålet er, at der gennemføres konkrete projekter i hver af de deltagende C40-byer, og at man hermed demonstrerer styrken i at byer, virksomheder, forskningsinstitutioner og andre parter på et langt tidligere tidspunkt i byernes projektudvikling finder sammen om at udvikle nye løsninger på klimaudfordringerne.

Fra Paris til Mexico City

Paris-aftalen er en historisk aftale, som skaber global konsensus omkring en målsætning om maksimale temperaturstigninger på 1,5 grader celsius over førindu-

 Når C40-byerne mødes i Mexico City i slutningen af 2016 til deres store borgmestertopmøde, som finder sted hvert andet år, er det med en dagsorden om at levere et væsentligt bidrag til at realisere Paris-aftalen og til en klimasikker verden.

strielt niveau. Når C40-byerne mødes i Mexico City i slutningen af 2016 til deres store borgmestertopmøde, som finder sted hvert andet år, er det med en dagsorden om at levere et væsentligt bidrag til at realisere Paris-aftalen og til en klimasikker verden.

Tiden er knap – og den kalder på en hurtig bevægelse fra deklamationer til handling. Hvis verden skal realisere Paris-aftalens mål, kræver det, at globale CO₂-udledninger skal have toppet i 2020. Paris aftalen træder først formelt i kraft i 2020, så nogen må gå forrest i kampen for en CO₂-neutral og klimasikker verden.

Byerne har potentialet politisk og økonomisk til at gøre en forskel, men er også kilden til en meget stor del af verdens CO₂-udledninger. Verdens megabyer vokser fortsat, og det er forventningen, at 70 pct. af verdens befolkning vil bo i byer i 2050. C40's research har vist, at alene byernes beslutninger om infrastruktur over de kommende fem år kan opbruge op mod en tredjedel af den CO₂, som verden kan tåle at udlede, førend vi når smertegrænsen.

Men blandt andet i kraft af deres C40-engagement demonstrerer byerne, at de er indstillet på at levere et mar-

kant bidrag til at nedbringe den globale CO₂-udledning, og de har gennem C40 defineret fælles standarder for deres klimaindsatser. Gennem C40 samarbejder de om at accelerere udbredelsen af de mest effektive klimaløsninger på tværs af geografiske og økonomiske skel. Når de konkurrerer på klimaområdet, er det parametre som ren luft, ren energi og livskvalitet, der tæller.

Byerne kan ikke selv levere den teknologi, infrastruktur og knowhow, som skal til for at realisere deres klimaplaner. De arbejder aktivt sammen med private aktører om udviklingen og implementeringen af byløsninger og skaber dermed også mangfoldige forretningsmuligheder og nye markeder for førende cleantech-virksomheder.

Verdens megabyer er med andre ord en del af klimaproblemet – og af løsningen. På mange måder er det her, at slaget om fremtidens klima vindes eller tabes.

Med C40-samarbejdet har verdens største og mest innovative byer taget udfordringen på sig, og handler i fællesskab for, at den urbane verden fremover skal være et grønnere, sundere og frem for alt klimasikkert sted at leve og vokse op.



Bæredygtig urbanisering og dansk ekspertise

Af Peter Taksøe-Jensen

Verdens bybefolkning vil vokse med omkring 2,7 mia. mennesker frem mod 2050, og mange af de byer i Afrika og Asien, der står til at vokse mest, er allerede nu presset af dårlig infrastruktur, forurening, slum og fattigdom. Men hvis urbaniseringen gribes rigtigt an, kan den blive nøglen til at nå FN-verdensmålene for bæredygtig udvikling. Der skal skabes funktionelle og attraktive rammer for livet i de voksende byer, og Danmark har ekspertise i bæredygtige løsninger, som bør udnyttes.

I 2007 passerede verden en milepæl. Antallet af mennesker, som bor i byer, oversteg for første gang i menneskehedens historie antallet af mennesker, der bor på landet. For kun 100 år siden boede to ud af ti af klodens indbyggere i byer. I 1950 var det stadig kun tre ud af ti, som boede i byer. Men i de knap 70 år, der siden er gået, er denne andel næsten fordoblet, og i dag bor omkring 55 pct. af verdens befolkning i byer. På kun 100 år vil udviklingen være vendt helt på hovedet: I 2050 forventes to ud af tre af klodens forventede 9,7 mia. mennesker at bo i byer.

Højindkomstlandene vil i 2030 fortsat udgøre de mest urbaniserede lande,

men næsten hele stigningen i den urbane befolkning vil ske i mellem- og lavindkomstlandene, særligt i Asien og Afrika. De to kontinenter vil stå for 95 pct. af væksten. Og op mod 40 pct. af byernes befolkningstilvækst vil ske i blot tre lande – Nigeria (212 mio.), Kina (292 mio.) og ikke mindst Indien (404 mio.).

FN's verdensmål

Den rivende globale udvikling er baggrunden for, at urbanisering er et af de 17 verdensmål for bæredygtig udvikling, som regeringsledere fra hele verden vedtog i forbindelse med FN-topmødet i New York den 25. september 2015. Det er mål 11: Bæredygtige byer og samfund. Det er opmuntrende, at byer har fået deres eget FN-mål, men nok også på tide.

Verdensmålet om bæredygtige byer betyder, at vi inden 2030 skal sikre alle menneskers adgang til et ordentligt og sikkert sted at bo med basale fornødenheder. Samtidig skal alle have adgang til ordentlige og prismæssigt tilgængelige transportsystemer, og byers negative miljøpåvirkning skal reduceres med bedre luftkvalitet og affaldssystemer. Desuden skal der allerede i 2020 være betydeligt flere byer, der anvender integreret planlægning på områder som social inklusi-

Peter Taksøe-Jensen er Danmarks ambassadør i Indien.

on, ressourceeffektivitet, nedbringelse af drivhusgasser og klimatilpasning.

Hertil kommer, at FN's 17 verdensmål hænger sammen og indbyrdes understøtter hverandre. Målet om urbaniseringen har blandt andet en tæt sammenhæng med målene om sundhed, rent vand, vedvarende energi, infrastruktur og klimahandling.

Med andre ord udgør urbanisering en emnemæssig prisme for mange af de udfordringer, menneskeheden står overfor i dag. Og Danmark har særlig ekspertise til at tage udfordringen op på mange af områderne. Den hastige urbanisering vil øge efterspørgslen på områder, hvor Danmark generelt står stærkt, såsom vand, energi, sundhed og fødevareteknologi. Også den holistiske og integrerede tilgang til byplanlægning og byudvikling er en dansk kernekompetence.

Klimamålene fra Paris

FN's 2030-dagsorden er ikke den eneste strategiske ramme for global udvikling, som verdenssamfundet har etableret. Klimaaftalen, der blev vedtaget i Paris i december sidste år, supplerer på en række vigtige områder 2030-dagsordenen, også når det drejer sig om urbanisering.

Det er der en god grund til. Byer er den væsentligste kilde til global opvarmning. Mens verdens byer kun optager tre pct. af jordens landareal, står de for 60-80 pct. af energiforbruget og 75 pct. af CO₂-udledningerne. Klimaforandringer kan få stor betydning for, hvor store økonomiske gevinster det vil lykkes at høste på urbanisering. Det gælder i forhold til temperaturstigninger og det deraf følgende behov for isolering og nedkøling. Det gælder også i forhold til de kraftigere nedbørsmønstre og de hyppigere oversvømmelser og overbelastninger af kloakker og dræn.

Det er i vid udstrækning i byerne kampen mod de globale klimaforandringer står, selvom det var lande og deres regeringer, der skrev under på Paris-aftalen. Og Paris-aftalen indeholder en eksplicit anerkendelse af byers rolle med hensyn til at hjælpe landene med at nå deres forpligtelser.

Det er derfor også opmuntrende at være vidne til, at byer i den industrialiserede del af verden allerede nu arbejder på at sikre, at der sker reduktioner i udledningerne. De pågældende byer har oprettet egne netværk og registre, som de bl.a. kan melde udledningsmål og -reduktioner ind til. Det gælder C40-netværket, som København deltager i, og et andet vigtigt forum, Compact of Mayors, som 26 danske byer deltager i.

Den store udfordring bliver dog at få skabt en kobling mellem landenes reduktionsmål og den konkrete udvikling i navnlig de mindrebemidlede byer verden over, hvor befolkningstilvæksten bliver størst. Det er en kompleks problematik, der omfatter byplanlægning, kapacitet, investeringer og konkrete løsninger. Bottom-up-tilgangen, hvor de enkelte lande selv beslutter, hvor meget de vil reducere deres udledninger – og ikke mindst hvordan – viste klart sin styrke i Paris. Men der er stadig mange spørgsmål knyttet til, hvordan målene i praksis skal opnås.

Bæredygtig urbanisering

Der er generelt sket en ændring i holdningen til urbanisering blandt politikere og myndigheder. Hvor det tidligere sås som en beklagelig udvikling, der skulle begrænses mest muligt, ser man det nu overvejende som en positiv mulighed – om end med store udfordringer. Denne ændring er sket sideløbende med, at det



Verdensmålet om bæredygtige byer betyder, at vi inden 2030 skal sikre alle menneskers adgang til et ordentligt og sikkert sted at bo med basale fornødheder.

mange steder i verden rent faktisk er lykkedes at skabe rene, sunde og meget attraktive byer.

Det er også en funktion af den øgede viden, vi i dag har om byer som potentielle kraftcentre for økonomisk udvikling. For det første er produktiviteten højere i byer end på landet – i Asien op mod 5-6 gange. Koncentrationen af kunder giver mulighed for specialisering og dermed højere produktivitet. En lang række erhverv inden for navnlig service-sektoren er slet ikke mulige i mere tyndt-befolkede landdistrikter. Byers befordrende infrastruktur samt sundheds- og uddannelsessystemer i umiddelbar nærhed af produktionen betyder øget produktivitet og innovation. Det samme gælder koncentration af produktion i færre og større enheder, der samtidig betyder mindre forurening.

Det er også billigere at etablere en mere miljø- og sundhedsvenlig infrastruktur i byer, end det er på landet. Alt andet lige falder enhedsomkostninger for tilslutning til og drift af vandforsyning, kloaker og affaldshåndteringssystemer, jo flere der tilsluttes.

Urbanisering kræver styring

De potentielle økonomiske, sundhedsmæssige og miljømæssige muligheder tabes på gulvet, hvis byer får lov at vokse uden overordnet planlægning og velovervejede investeringer.

På grund af kaotisk ekspansion ('urban sprawl') og manglende infrastrukturinvesteringer hænger mange byer ikke ordentligt sammen, særligt i udviklingslandene. Det gør det ikke kun tids-

og ressourcekrævende at bevæge sig fra punkt A til B. Det fordyrer etablering af vandforsyning og kloaker mm., og en stor del af den økonomiske fordel ved byer går tabt.

Et oplagt eksempel er Indien, hvor jeg bor. Mens vandspildet i Danmark i gennemsnit er omkring syv pct., er det fysiske vandspild i Indien over 40 pct. Der til kommer mangelfuld registrering af vandforbrug og manglende indkrævninger og betalinger. De indiske myndigheder får derfor kun dækket en brøkdel af de betydelige udgifter, de har ved at skaffe rent vand til borgerne.

Sundhed er en af de største udfordringer ved den kaotiske ekspansion af byerne. Når mange mennesker er samlet på et sted med forurening, dårlig infrastruktur og affaldshåndtering samt mangel på kloakering og rent vand, indebærer det en alvorlig trussel for beboernes sundhed. Denne trussel er ikke blevet mindre med globaliseringen, der indebærer en større eksponering over for smitsomme sygdomme. Eksempelvis spreder mygebårne sygdomme som zika, dengue og chikungunya sig for tiden over kloden, særligt i dårligt organiserede og ukloakerede byområder med lækager i ledningsnet etc. Fra 2014 til 2015 oplevede Indien en fordobling af dengue-tilfælde, og langt hovedparten af disse tilfælde var i New Delhi.

Alle erkender vigtigheden af byplanlægning af høj kvalitet. Men andelen af byområder, der opstår spontant, er steget betydeligt de seneste årtier. Mere end 820 millioner mennesker lever i dag i slumkvarterer. Og tallet stiger dagligt. 700



ILL: UNDP

FN's 11. verdensmål om bæredygtige byer og samfund.

mio. byboere verden over har ikke adgang til ordentlige toiletforhold. Ud over den uheldige situation, som disse mennesker befinder sig i, er problemet også, at det er vanskeligt at flytte folk.

Når mennesker først har etableret sig et sted, er både de menneskelige og økonomiske omkostninger ved at lave det om mange gange større, end hvis man havde håndteret urbaniseringen rigtigt i udgangspunktet. Og de ressourcer, der er til rådighed i byer i udviklingslande, bruges i vid udstrækning til lappeløsninger i stedet for holistisk byplanlægning, social boligbyggeri og velfungerende infrastruktur.

Manglende ressourcer

En af de vigtigere barrierer er kapacitet – eller mangel på samme. Ordentlig urbanisering og byudvikling kræver omfattende, helhedsorienteret og gennemtænkt planlægning på basis af avancerede beregninger og fremskrivninger på tværs af sektorer. Det har taget danske

administrationer, virksomheder og lærestanstalter mange år at oparbejde det ekspertiseniveau, de i dag uomtvisteligt har på området – helt ud i den enkelte kommune. Den kapacitet er kun under opbygning i Afrika og i store dele af Asien. Og jo længere man kommer ud i provinsbyerne, desto større er behovet for at løfte kapaciteten.

En anden barriere er den økonomiske. På sigt betaler urbanisering for sig selv, fordi de værdier, der skabes, er større end de investeringer, der kræves. Men den indledningsvise mobilisering af midler til investeringer er en stor udfordring i udviklingslande. Den manglende kapacitet gør det også vanskeligt at tiltrække finansiering. Problemet er, at mange byer har svært ved at stykke planer, projekter og ansøgninger sammen, der er attraktive for donorer og investorer.

Desuden kræver det ekspertise at tilrettelægge en byudviklingsproces, hvor man gennem fx beskatning af de ejendomsværdistigninger, der er en funk-



De potentielle økonomiske, sundhedsmæssige og miljømæssige muligheder tabes på gulvet, hvis byer får lov at vokse uden overordnet planlægning og velovervejede investeringer.

tion af byudviklingen, på sigt kan få de penge tilbage, man investerede. Nye beskatningsformer kan desuden være en politisk udfordring, fx hvis bybefolkningen ikke er vænnet til at betale de reelle omkostninger for de ressourcer, de forbruger såsom vand, sanitet, affaldshåndtering og energi. Kunstigt lave priser medfører ikke kun spild af ressourcer. De gør det også vanskeligt at gøre projekter 'bankable' eller genstand for kommercielle investeringer.

En tredje barriere er det manglende samspil mellem den lange række af administrative niveauer og andre aktører, som skal samarbejde for at sikre en bæredygtig byudvikling. Der skal bygges broer mellem offentlige myndigheder (føderale-, delstats- og by-myndigheder), private aktører (virksomheder, NGO'er, donorer, lærestudier og forskningsinstitutioner) og internationale organisationer, finansieringsinstitutter mm.

Disse urbaniseringsbarrierer understreger betydningen af et andet af FN's verdensmål. Mål nr. 17 fremhæver behovet for partnerskaber, som skal styrke evnen til at implementere målene. Det drejer sig ikke kun om at styrke evnen til at generere de nødvendige finansielle ressourcer. Det drejer sig også om at opbygge kapacitet lokalt, herunder kapacitet til at generere ressourcer gennem skatter mm. Det omfatter også at forbinde de gode kræfter – myndigheder, virksomheder, NGO'er m.fl. – så de fra deres respektive platforme trækker på en fælles hammel.

Det afspejler en styrket erkendelse af, at ingen enkeltaktør længere er så stærk,

at den kan trække os i mål, og at der er en positiv synergieffekt, som kan høstes, når flere forskellige aktører går sammen. De tider er forbi, hvor stater sammen med civilsamfundet alene kan drive udviklingsdagsordenen. Nu er der behov for en 'whole-of-society' tilgang, hvor alle relevante aktører bringes i spil. Og det er et felt, vi fra dansk side har arbejdet målrettet med.

Danmarks rolle

Udenrigsministeriet har i de seneste år styrket det økonomiske diplomati, som skal sikre strategiske og værdiskabende indsatser i udlandet, der også understøtter varetagelsen af Danmarks økonomiske interesser. Det sker bl.a. gennem en styrkelse af interministerielt arbejde, tættere inddragelse af erhvervslivet, mere fokus på vækst- og volumenmarkeder, et bedre samspil mellem udviklingsbistand og kommerciel indsats samt bedre adgang for virksomheder til finansiering.

Også på urbaniseringsdagsordenen har økonomisk diplomati en vigtig rolle at spille. Lad os tage Indien som eksempel.

Indien er blandt de lande, der har været relativt sene til at betragte urbanisering som en positiv mulighed. Det er der ideologiske grunde til, der går tilbage til Gandhis vision for et autentisk og uafhængigt Indien. Den fokuserede bl.a. på det værdige og simple landsbyliv frem for det liv, som de industrialiserede byer dengang sås at kunne tilbyde. Ikke desto mindre søgte indere i store tal mod byerne, som imidlertid hverken havde administrativ kapacitet eller midler til at

håndtere udviklingen. Resultatet er, at mange indiske byer allerede er presse- og således dårligt rustede til at håndtere den kraftige befolkningsvækst, de nu står overfor.

Premierminister Modi lancerede derfor i 2015 en række ambitiøse programmer for udvikling af de indiske byer med '100 Smart Cities'-initiativet som spydspidsen. Sideløbende hermed har Modi med sin baggrund som Chief Minister i delstaten Gujarat lanceret en række administrative og finansielle reformer af det føderale system, der skal sikre, at de indiske delstater i højere grad end hidtil bliver i stand til – og ansvarlige for – at skabe økonomisk udvikling og arbejdspladser i deres respektive stater.

Desuden ratificerede Indien den 2. oktober 2016 den globale klimaafnede, der blev indgået i Paris i december 2015. Med en sjettedel af jordens befolkning og det globalt hurtigst voksende forbrug af fossil energi fra 2020 er Indien en væsentlig spiller at få tæt ind i bestræbelserne på at reducere udledning af drivhusgasser. Indien har – i modsætning til Kina – ikke lagt sig fast på, hvor landet vil 'toppe' med hensyn til udledning af drivhusgasser. Man har til gengæld forpligtet sig til en reduktion i landets udledningsintensitet (i forhold til BNP) på 33-35 pct. fra 2005 til 2030. Måske endnu vigtigere har Indien sat som mål, at 40 pct. af landets energi skal komme fra ikke-fossile kilder i 2030.

Men Indien har i dag ikke en effektiv ramme for at arbejde med eksempelvis bygningers energieffektivitet. Og der er udpræget mangel på kapacitet i de led, der

skal godkende og monitorere energieffektivt byggeri. 70 pct. af de bygninger og den infrastruktur, Indiens byer vil stå med i 2030, er slet ikke bygget endnu, så bygningers energieffektivitet er strategisk vigtig for Indiens fremtidige energiforbrug og CO₂-udledninger.

For ambassaden i New Delhi er det vigtigt at følge udviklingen tæt, fordi myndigheder på delstatsniveau og i byerne bliver en vigtigere flade at arbejde med end hidtil. Konkret er der sket en betydelig overførsel af kompetence, initiativ og penge fra de centrale unionsmyndigheder i Delhi til delstaterne. Denne decentralisering øger efterspørgslen i delstaterne efter afprøvede og effektive løsninger på de mange udfordringer, som de står med inden for områder som vand, affaldshåndtering, fødevarer, logistik, energieffektivisering, infrastruktur. Områder, hvor Danmark har en lang række af kernekompetencer.

Vi har gennem længere tid været aktive på delstatsniveau, navnlig i forhold til Gujarat, som det er lykkedes at opbygge et tæt forhold til bl.a. vedrørende et pilotprojekt inden for vand i byen Rajkot.

Næste skridt

I efteråret 2015 gik vi skridtet videre og iværksatte en delstatsstrategi, hvor vi mere systematisk afsøgte samarbejds- og erhvervsmuligheder i delstaterne inden for danske styrkepositioner såsom bæredygtige byer, vand, energi (effektivitet) og logistik.

Med den viden i baghånden udvalgte vi delstaterne Rajasthan, Tamil Nadu og

Med en sjettedel af jordens befolkning og det globalt hurtigst voksende forbrug af fossil energi fra 2020 er Indien en væsentlig spiller at få tæt ind i bestræbelserne på at reducere udledning af drivhusgasser.



I de kommende godt tre årtier vil verdens bybefolkning vokse med omkring 2.7 mia. mennesker. Og urbaniseringen vil hovedsageligt foregå i store udviklingslande i Afrika og Asien, som i vid udstrækning ikke har kapacitet til at håndtere det.

Andhra Pradesh. Og med en bevilling fra ØK Fonden kunne vi gennemføre Fact Finding-missioner i de tre delstater, nærmere bestemt i byerne Udaipur, Erode og Kakinada, som alle var omfattet af Smart Cities-programmet.

Det bragte os tæt på myndighederne og gav os et værdifuldt førstehåndsindtryk af byernes administrative og kapacitetsmæssige udfordringer, som vi delte med danske virksomheder og andre aktører på et seminar i Asia House i København i maj 2016. Og vi fik vakt den indiske interesse for danske erfaringer og kompetencer. Det kommer helt konkret til udtryk i det planlagte besøg i Danmark i oktober 2016 af den indiske minister for urban udvikling, der har ansvaret for 100 Smart Cities-initiativet.

Desuden etablerede vi i november 2015 en strategisk salgalliance – ‘Smart Liveable Cities Alliance’ – sammen med bl.a. Rambøll og Danish Water Forum. Gennem denne alliance er det lykkedes at etablere en direkte dialog mellem de danske virksomheder og repræsentanter for udvalgte bystyrelser, så danske kompetencer bliver præsenteret for relevante lokale beslutningstagere.

Endelig arbejder vi på en by-til-by samarbejdsaftale mellem Århus og Udaipur. Den bagvedliggende tanke er at bistå Udaipur med kapacitetsopbygning inden for vand, men aftalen vil også kunne brede ud til andre områder inden for byplanlægning.

Med denne tilgang er det vores ambi-

tion at bidrage til realiseringen af FN’s verdensmål og bringe offentlige og private danske kompetencer i spil med henblik på kapacitetsopbygning, så urbaniserings-barriererne nedbrydes. På samme tid varetages Danmarks økonomiske interesser.

Nøglen til bæredygtig udvikling

I de kommende godt tre årtier vil verdens bybefolkning vokse med omkring 2.7 mia. mennesker. Og urbaniseringen vil hovedsageligt foregå i store udviklingslande i Afrika og Asien, som i vid udstrækning ikke har kapacitet til at håndtere det.

Men urbaniseringen kan være nøglen til at opnå verdensmålene for bæredygtig udvikling såvel som klimamålene. Det kræver, at lande som Danmark med erfaring og stærk kompetence i bæredygtige løsninger kommer på banen og bidrager med en ‘whole-of-society’-tilgang allerede tidligt i processen. Og vi skal være opmærksomme på, at byerne bliver til nye økonomiske og politiske magtcentre, som allerede har vist sig ofte at være mere ambitiøse end nationalstaterne, blandt andet på klimaområdet. I dette perspektiv kan en aktiv dansk involvering i urbaniseringen også være med til at etablere nyttige politiske platforme i fremtidens politiske landskab.

Gribes urbaniseringen rigtigt an, vil det forbedre vores miljø og klima samt milliarder af menneskers liv.





ILL: Københavns Kommune

Planlagt strandpark ved Sct. Jørgens sø.

Globale og lokale – men ikke for danske

Af Jens-Peter Saul

Danske virksomheders fordele på det globale eksp. ortmarked er samtidig deres ulempe: Vi tilbyder i udstrakt grad løsninger, der er bæredygtige, effektive og resultatet af mange års udviklingsarbejde. Men andre lande kan sætte spørgsmålstegn ved, om det ikke er for dyrt eller besværligt at overføre dem. Det er derfor afgørende at kommunikere, at teknikkerne og de andre elementer ikke er skræddersyede til Danmark, men er så universelle, at de kan tilpasses lokale forhold.

13,5 billioner dollars. Mindst!

Så mange penge skal der flyttes frem mod 2030 for, at alverdens lande kan leve op til løfterne i klimaaftalen i Paris, ifølge blandt andre Det Internationale Energiagentur.

Og så har man ikke engang indkalkuleret de mange milliarder, som FN's mål om bæredygtig udvikling vil flytte, men som kan være endnu højere, og som ifølge blandt andre konsulentfirmaet KPMG bør få internationale koncerner til at revurdere deres kernestrategier.

Det er en fantastisk mulighed for danske virksomheder, fordi vi har arbejdet

med bæredygtighed i årtier og allerede har godt gang i salget til udlandet: Eksporten af grøn energiteknologi havde tocifrede vækstrater i både 2013 og 2014.

Desuden har mange af os virksomheder allerede bæredygtighed inkorporeret i vores kernestrategier.

Men denne fordel kan i nogle tilfælde også paradoksalt nok blive vores ulempe – og skabe barrierer, når vi i de kommende år i endnu højere grad vil forsøge at eksportere de løsninger, vi har udviklet.

Jeg vender tilbage til barriererne. Lad mig først se på, hvad det egentlig er, der er særlig relevant for danske virksomheder i Paris-aftalen og bæredygtighedsmålene.

Danmark på det grønne spor

Klimaaftalen skal holde den globale temperaturstigning under to grader i forhold til førindustrielt niveau og sigte efter at begrænse stigningen til 1,5 grader.

Det kræver blandt andet, at anvendelsen af ressourcerne optimeres – især at de i langt højere grad genanvendes – og det kræver en massiv omlægning af energisystemet; fra traditionelle fossile brændsler til især vedvarende kilder som sol og vind samt gennemgribende energieffekti-

Jens-Peter Saul, CEO, Rambøll

viseringer. Men det kræver også en tilpasning til de klimaændringer, der uvægerligt vil komme.

De krav er vi i Danmark ekstraordinært godt rustet til at honorere.

Danmark blev tvunget til at energieffektivisere, da de vestlige lande blev ramt af de to oliekriser i 1970'erne. Inden da bestod langt hovedparten af det danske energiforbrug af olieimport fra mere eller mindre ustabile regimer. Danmark gik nu i gang med at blive mere selvforsynende, både af hensyn til økonomien og forsyningsikkerheden – og efterhånden også miljøet – og et par årtier senere var vi godt i gang med at udskifte olie og kul med det mindre forurenende gas.

Vi havde fået gang i det, der blev til et eksporteventyr for vindmøller. Og vi var holdt op med at 'fyre for gråspurvne', som det hed dengang: Vi havde isoleret husene og var i det hele taget blevet gode til at genanvende overskudsenergi fra ét område til et andet. Ikke mindst i fjernvarmesystemet.

Danmark var med andre ord allerede i færd med at 'forgørne' vores energisystem, da klimaspørgsmålet for alvor kom på den politiske dagsorden i det nye årtusinde.

Klimainvesteringers merværdi

Det var også i de første år af det nye årtusinde, at Danmark fik forsmag på det voldsommere vejr, som klimaændringerne fører med sig. Året før jeg kom til Rambøll oplevede København den hidtil mest ødelæggende oversvømmelse. På den julinat i 2011 var vandet få millime-

ter fra at slukke nødgeneratorer på Rigshospitalet og Hvidovre Hospital, tusindvis af kældre blev oversvømmet, og bilisterne var strandet på motorvejen – nogle steder med vand op til taget.


Den samlede regning for de materielle skader var på mere end en milliard dollars.

Men skybruddet fremskyndede Københavns klimainitiativer. Kommunalbestyrelsen indså, at prisen for ikke at gøre noget langt fra er nul. Det er langt dyrere at lade skybrud og andre ekstreme vejrfænomener ramme end at udvikle en klimarobust by.

Samtidig kan investeringer i klimaprojekter have en betydelig merværdi på velfærd og livskvalitet – og ejendomspriser – hvis byerne tør have en innovativ tilgang. I København forsøger man så vidt muligt at holde skybrudsvandet over jorden frem for at skulle udvide kloakkerne under jorden, og dermed transformeres grå stenbro og asfalt til blågrønne områder med rekreativ værdi.

Bare ét af projekterne – omdannelsen af Skt. Jørgens Sø til en strandpark – kan potentielt spare et tocifret millionbeløb i dollar i forhold til en traditionel løsning, hvor man nøjes med at udvide kapaciteten for underjordiske rør. Rambøll er med i dette projekt – og mange andre; i partnerskab med ikke kun kommuner og forsynings-selskaber, men også private virksomheder, foreninger og fonde som for eksempel Realdania.

København og virksomheder som Rambøll oplever stigende udenlandsk interesse for disse klimaløsninger. Men vi støder

 Danmark var med andre ord allerede i færd med at 'forgørne' vores energisystem, da klimaspørgsmålet for alvor kom på den politiske dagsorden i det nye årtusinde.



Samtidig kan investeringer i klimaprojekter have en betydelig merværdi på velfærd og livskvalitet – og ejendomspriser – hvis byerne tør have en innovativ tilgang.

stadig ofte på den opfattelse, at de nordiske klimaløsninger, som vi forsøger at sælge, netop er: for nordiske. Eller endnu værre: for danske.

Der kan måske være forskelle i måden at drive politik på, med fordelingen mellem offentlig og privat ejendomsret, med at markedet ikke lige er klar til at springe fra en meget traditionel teknologi til en meget moderne – eller helt jordnært med at prisen for teknologien opleves som for høj i forhold til landets levestandard.

New York

En del amerikanere har for eksempel været skeptiske overfor, om løsningerne er for tilpasset Danmark, fordi der er en udbredt opfattelse af, at regering og kommunalbestyrelser hér bare kan dreje endnu en tak på afgift- og skatteskruen – og nogle gange praktiserer noget, der ligner planøkonomi.

Men danske løsninger kan som oftest tilpasses lokale forhold, og det fandt New Yorks miljømyndigheder heldigvis også ud af, da de skulle vælge rådgiver i forbindelse med et pilotprojekt i USA's største by.

Et ekspertteam fra Rambøll er i disse måneder i fuld gang med at dykke ned i kanaler og andre vandveje i New York-bydelen Queens for at forebygge konsekvenser af de voldsommere skybrud, der følger med klimaændringerne.

Ud over at nærstudere vandstrømmenes veje og vildveje skal Rambøll også beregne de positive effekter af forskellige former for klimatilpasning for de 400.000 indbyggere i dette område af Queens. Hvad betyder det for befolkningens

sundhed, trivsel og livskvalitet, hvis man bruger kanaler, lommeparker og anden blågrøn infrastruktur til at lede vandet bort fra kældre og forretninger? Og i hvor høj grad understøtter Rambølls vandløsninger også en styrket social lighed og mangfoldighed i området?

New Yorks miljømyndigheder har fortalt os, at det netop er kombinationen af ekspertise på det vandtekniske og det økonomiske – og cost-benefit-analyser, der inddrager både miljømæssige, sociale og økonomiske konsekvenser – der er baggrunden for, at byens miljømyndigheder valgte os som rådgiver på projektet.

Et projekt, hvis resultater skal bruges i andre dele af New York.

Holistiske FN-mål

Nogle steder i verden nyttede det dog ikke så meget at tale om livskvalitet og landskabsarkitektur. Ja, faktisk nyttede det ofte heller ikke så meget at tale om Paris-aftalen og klimaproblemerne. Der er det stadig fattigdom og mere jordnære problemer, man må slås med. Og det er her, at FN's bæredygtighedsmål for alvor kommer ind i billedet. For de sigter i højere grad end Paris-aftalen mod bæredygtighed i bredere forstand.

Det fremgår af målene, at alle skal løftes ud af fattigdom, og at fremme af vedvarende energi i det globale energimix ikke må ske på bekostning af den øvrige udvikling i den fattige del af verden: Mål 7 fastslår, at fremtidens energi ikke kun skal være bæredygtig, men også moderne og pålidelig - og til at betale. Mål 6 taler om adgang til vand og sanitet for alle,

og mål 9 om, at der skal bygges robust infrastruktur, promoveres bæredygtig industrialisering og skabes innovation.

Det rammer i høj grad også plet i ingeniørkoncerner, der som Rambøll har bygninger og transport som spidskompetencer, og som generelt har sat teknisk ekspertise i højsædet.

Man kan sige, at FN-målene er mere pragmatiske og holistiske end Paris-aftalen – og efter alt at dømme tættere på virkeligheden i mange af de regeringer og bystyre, der skal udstikke kursen i de kommende år.

FN-landene har forpligtet sig til at bruge 0,7 procent af deres BNP på at nå målene – og både de rige og de fattige lande skal sørge for at gøre det mere attraktivt for virksomheder, pensionskasser og fonde at investere i at løse udfordringer med drikkevand, affald eller klima. Det er også derfor, at Global Green Growth Forum (3GF) i København tidligere i år fastslog, at bæredygtighedsmålene – ud over naturligvis at være med til at skabe en bedre og mere retfærdig verden – også er en 'billion-dollar-forretning'. (1.000.000.000.000 dollar, red.). Det gælder ikke mindst for virksomheder som os, hvis værdier i årtier er blevet opbygget og udviklet ud fra et etisk samfunds- og menneskesyn, der ligger meget tæt op ad målene.

Vigtigt lokalkendskab

Rambøll og andre danske virksomheder har også en særlig fordel i forhold til FN's mål, fordi skiftende danske regeringer har været gode til at skabe en samlet tilgang til at løse de her miljømæssige, sociale og økonomiske udfordringer og selv imple-

menteret dem i vores samfund. Ingen andre lande kan på samme måde præsentere en konkret og holistisk løsning på de massive problemer med bæredygtigheden, der især findes i alverdens byer.

Danmark er en socialøkonomisk helhed, som har arbejdet på denne dagsorden længe, så vi har lært, hvordan man gør det. Vi har lært af vores tekniske fejl. Og vi har lært, at den offentlige administration ofte fokuserer på deres egne fagområder – tænker i siloer – og at det kræver en jætteindsats at forbinde de forskellige fagområder og forskellige lag af byen; at forbinde kloaksystemer med transportnet, parker og bygninger, at arbejde på tværs af forskellige discipliner og sektorer – for kun sådan kan man lave en helhedsorienteret løsning.

Den viden og erfaring er andre nationer og byer interesserede i.

Men vi skal stadig være meget opmærksomme på, at løsningerne ikke bliver opfattet som alt for globale, og at vi både skal slå på 'Global Knowledge' og 'Local Presence'.

Når vi for eksempel tilbyder vandrensning og andre vandservices i Tyskland, er der tradition for, at små udbydere klarer den del af forsyningen – og så er vores lokale tilstedeværelse meget vigtig.

Det samme gælder i endnu højere grad i et land som Kina. Det lykkedes os i foråret at tage et meget stort skridt ind på dette verdens største marked for vindmøller ved at få en kontrakt på mere end 30 millioner kroner, hvor vi som den første ikke-kinesiske rådgiver skal designe en havvindmøllepark på 100 møller med en samlet kapacitet på 400 megawatt – cirka 350.000 danske hjemms elforbrug.

Men vi skal stadig være meget opmærksomme på, at løsningerne ikke bliver opfattet som alt for globale, og at vi både skal slå på 'Global Knowledge' og 'Local Presence'.

En stor del af forklaringen er de store danske erfaringer med vindmøller og Rambølls specialekspertise inden for havmøllefundamenter, hvor vi står bag næsten to tredjedele af samtlige i verden – for parken skal etableres 22 kilometer fra kysten i Jiangsu provinsen i et område, der er præget af jordskælv og meget bløde havbundsforhold.

Men Danmark som 'vindshowcase' og vores tekniske ekspertise ville ikke have været tilstrækkelig, hvis vi ikke havde haft medarbejdere med en dyb forståelse for det kinesiske sprog, forretningskultur og politiske landskab.

Vigtigt med referencer hjemme

Også i USA skal man have fingerspidsfølelse for sprog, kultur og politik. Det nytter for eksempel ikke noget at begynde at tale om, at myndighederne bør stille krav om vandbesparelser for at begrænse overforbruget – eller at staten bare kan lægge fjernvarmerør i vejene, så energisystemet kan effektiviseres. Begge dele er politisk betændt.

Her bliver vi nødt til henholdsvis at nøjes med fx at fremhæve vores erfaringer med 3D-undersøgelser af, hvor det er mest omkostningseffektivt at hente overfladevand – og starte med at tilbyde fjernvarme til universiteter eller andre steder, hvor store arealer har den samme ejer, og man derfor kan lave et integreret, effektivt mini-energisystem.

Det er lykkedes med MIT (Massachusetts Institute of Technology), der ligesom et andet amerikansk Ivy League-universitet, Dartmouth i New Hampshire, har valgt Rambøll som rådgiver i forsøget på at konvertere deres gamle dampvarmesystem til et mere moderne europæisk fjernvarmesystem.

En anden mulighed for at sælge district

energy-systemer er at fokusere på fjernkøling, der ikke nødvendigvis kræver så store anlæg. Her har vi en rigtig god reference i den saudiarabiske by Makkah, hvor vi rådgiver om et af verdens største anlæg. Men vi mangler referencer i stor skala herhjemme, fordi der er politiske barrierer – på trods af, at fjernkøling ifølge flere rapporter kan skabe rigtig mange job, bedre konkurrenceevne og øget eksport. Denne politiske barriere bliver der ved til en eksportbarriere.

Omstilling må ske gradvist

Som tidligere nævnt kan det dog også være en barriere, hvis danske virksomheder for ensidigt henviser til eksempler fra hjemmemarkedet. For så er det, at kunderne måske tænker, at systemet er lavet til Danmark og vanskeligt kan overføres.

Så man skal balancere mellem at slå på, at danske virksomheders styrke er at kunne tilbyde systemløsninger – og så på den anden side understrege, at man kan tage enkeltelementer og tilpasse dem til kundens forhold. Hvis kunderne af politiske, praktiske eller andre grunde (endnu) ikke er interesserede i de store systemer – for eksempel fjernvarmeanlæg eller den helt store sammentænkning af energisystemet – må man starte i det små.

Her er det heldigvis en fordel, at et effektivt smart energisystem ikke behøver at indeholde alle disse mange komponenter. Et fuldt udbygget smart energisystem omfatter principielt alle led i forsyningskæden (fra produktion via distribution og lagring til forbrug af vedvarende energi), alle dele af slutforbruget (el, varme, køling, transport, proces) samt alle typer af vedvarende energiresourcer (vind, sol, biomasse, biogas, affald, vand, spildevand, overskudsvar-

me). Men det skal ikke konstrueres på én gang, men kan og bør udbygges gradvist i takt med en stigende andel fluktuerende energi.

Selve sprogbrugen skal heller ikke være for dansk. Hvis man for eksempel snakker om grøn transition, kan nogle beslutningstagere blive utilpasse, for hvor grøn skal en transition være, før den lever op til det udtryk, og er der nu råd til det?

Nogle steder er der måske råd til det, set med de langsigtede briller, men hvis man nu ikke føler, at man har råd til at have de briller på?

Flere organisationer mener for eksempel, at værtslandet for årets FN-klimakonference, Marokko, bør skrue mere op for investeringerne i solenergi. Og det kan også virke oplagt, da landet jo har en stor del af Sahara til sin rådighed. Men myndighederne føler selv, at det er for stor en mundfuld at gå direkte fra at være afhængig af olieimport til vedvarende energi. Derfor satser landet også i et vist omfang på naturgas – blandt andet med argumentet, at det vil højne forsyningssikkerheden og nedsætte CO₂-udledningen i og med, at gas forurener mindre end olie og især kul.

Rambøll er enig og derfor medspiller i Marokkos såkaldte Gas-to-power-projekt, der skal dække en stor del af det stigende elektricitetsbehov de kommende år.

Projekter i flere lande

Marokkos gasprojekt er et eksempel på, at også udviklingslande kan afkoble forurening fra vækst, og det har Rambøll også erfaring med på mange andre områder.

Det kan vi blandt andet bruge i Indien, der har den højeste vækstrate blandt G20-landene, og som om et par år vil overhale Kina som det mest folkerige land i verden.

Strømmen af mennesker, der flytter fra landdistrikter til urbane områder, sætter infrastrukturen under voldsomt pres. Den indiske regerings plan er derfor at skabe 100 såkaldte Smart Cities med samlede investeringer på næsten seks milliarder dollars. Målet er at fremme bæredygtig byvækst, og Rambøll har taget de første skridt til at spille en central rolle i initiativet med en pilotundersøgelse i den historiske by Udaipur i Rajasthan.

Pilotundersøgelsen er lavet for at få en forståelse af udfordringerne og undersøge, hvordan international erfaring fra fx Norden og Singapore kan gavne indiske byer. Især en forståelse for om de tekniker, som Rambøll og andre har brugt til at afkoble forurening fra vækst, kan overføres.

Erfaringerne fra vores arbejde i 35 lande over hele kloden indikerer som allereede antydnet, at det kan de.

Opfattelsen er mange steder, at verden er utrolig forskelligartet, men når det gælder bæredygtighed, er de basale udfordringer ofte forbavsende ens. Da Rambøll for et par år siden lavede en cost-benefit-analyse af prisen for ikke at skride ind over for øget vand- og luftforurening og andre miljøproblemer i den saudiarabiske by Jeddah, var konklusionen, at det ville koste to til fire pct. af storbyens BNP; én til to milliarder euro årligt. Rambøll blev derfor en af hovedrådgiverne på Jeddahs miljømæssige og sociale masterplan for de næsten fire millioner indbyggere, og vi henviser nu også til dette arbejde, når vi forhandler med bl.a. vores indiske kunder.

På samme måde henviser vi ikke kun til Copenhill – Bjarke Ingels innovative skibakkeformede fabrik på Amager i København, når vi taler om affaldsforbrænding.



Det kan være en fordel at være dansk, fordi Danmark af historiske grunde har udviklet sig til at være en showcase på rigtig mange områder inden for bæredygtighed. Men det er meget væsentligt, at man ikke sælger løsningerne som danske

Referenceprojekter i hjemlandet er som nævnt meget vigtige – især når vi som her er verdensførende, hvad angår energieffektivitet på affaldsforbrænding. Men det er ikke altid nok, og derfor henviser vi også til andre projekter, bl.a. at vi hjælper med at få affaldet væk fra gaderne i Libanons hårdt prøvede hovedstad Beirut, der skal bygge en fabrik med kapacitet til 600.000 ton om året. Og til et projekt i Singapore, hvor vi er med til at designe verdens største integrerede anlæg for omdannelse af affald og spildevand til energi.

Universelle teknikker

Lad mig opsummere kort her til sidst: Det kan være en fordel at være dansk, fordi Danmark af historiske grunde har udviklet sig til at være en showcase på rigtig

mange områder inden for bæredygtighed. Men det er meget væsentligt, at man ikke sælger løsningerne som danske – og også på andre måder prøver at sikre, at kunderne ikke opfatter dem som skræddersyet til Danmark eller nabolandene.

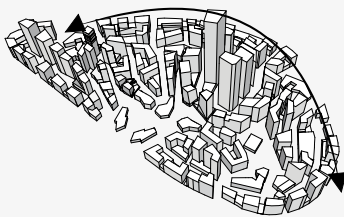
For mange eksportkunder kan det måske synes for dyrt eller besværligt at overføre løsninger på grund af forskelle i for eksempel kultur, politik og økonomi. Her er det vores og andre danske virksomheders opgave at kommunikere, at bæredygtige energisystemer, klimasikring eller byudvikling kan bygges op gradvist, at vi både har globalt udsyn og lokalkendskab, og at vores teknikker er så universelle, at de kan tilpasses og bruges overalt på kloden.





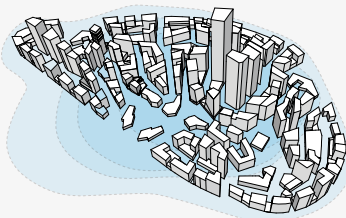
Arealanvendelse

Riyadh ligger i den saudiske ørken, hvor det er så varmt, at indbyggerne foretrækker at køre i bil i stedet for at færdes til fods. Masterplanen tager derfor udgangspunkt i et eksisterende vådområde, hvis kølige mikroklima udnyttes til rekreative arealer og gangzoner.



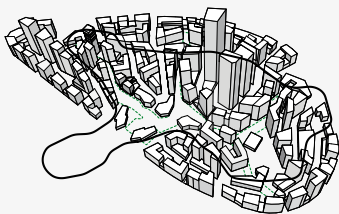
Mikroklima

Byens struktur planlægges med udgangspunkt i det grønne vådområde og formes i en profil, som er højest mod midten og lavest langs kanten. På den måde ledes varme vinde og deraf afledte sandstorme hen over og uden om byen. Det gør byen rar at færdes i og mindsker skader på bydelens bygninger og infrastruktur.



Fortætning

Byen er tættest omkring centrum og mindre tæt langs periferien. Den tætte struktur giver masser af skygge og skaber et behageligt mikroklima. Bygningernes geometri sikres ved specifikke retningslinjer for designet på hver enkelt matrikel.



Infrastruktur

Fortætningen omkring centrum reducerer behovet for biltransport. Saudi-Arabiens første letbane og omkring 100 overdækkede skywalks sikrer en effektiv infrastruktur og reducerer bydelens samlede CO₂-forbrug.

ILL: Henning Larsen Architects

Studier i lokale klimatiske forhold, Riyadh.

Hastig urbanisering kræver bæredygtige løsninger

Af Jacob Kurek og Jakob Strømmand-Andersen

Inden for få år vil mere end halvdelen af befolkningen på det afrikanske kontinent bo i byerne. Den hastige urbanisering medfører miljømæssige, økonomiske og sociale udfordringer for Afrika og resten af verden. Bæredygtige byer og helhedsorienteret planlægning er en del af løsningen på de globale udfordringer.

I 1950 boede kun 30 pct. af verdens befolkning i urbane områder, i dag er det mere end halvdelen. Ifølge FN's globale udviklingsprogram, UNDP, vil flertallet af indbyggerne i Asien og Afrika allerede inden 2020 bo i byer. Urbaniseringen har taget fat i udviklingslandene, og der er brug for handlekraft, hvis byudviklingen i verdens fattigste regioner skal drejes i en mere bæredygtig retning.

I 2015 vedtog FN's medlemsstater de nye verdensmål for bæredygtig udvikling. De 17 udviklingsmål skal blandt andet tackle klimaforandringer inden år 2030. Grøn omstilling og bæredygtig urbanisering er dermed blevet udviklingsmål og vækstsektorer for erhvervslivet.

Da 90 pct. af verdens urbanisering vil komme til at foregå i udviklingslandene, er det oplagt at tage udgangspunkt i Afrika i forsøget på at skitsere udfordringer og muligheder ved fremtidens bæredygtige byudvikling. Som arkitekter og ingeniører har vi samlet viden og erfaring med byudvikling i mange forskellige kontekster.

Nærværende artikel indeholder et overblik over den aktuelle situation i Afrika og en gennemgang af den helhedsorienterede byplan som redskab i udviklingen af en bæredygtig by. Gennem en beskrivelse af arkitektens metode og et eksempel på en bæredygtig byplan forsøger vi at illustrere, hvordan ideen om den gode by ikke er en universel model, men snarere en præmis eller en række situationer, som skal tilpasses den lokale kontekst og kultur. Samspillet mellem byen og dens infrastruktur, bygningerne og deres funktioner, og byrummenes udformning og aktivitet er i virkeligheden nøglen til den gode, bæredygtige by, der er god for indbyggerne og styrker kulturen.

Jacob Kurek er arkitekt og partner i Henning Larsen Architects. Han har arbejdet med flere større byudviklingsprojekter uden for Europa. Jakob Strømmand-Andersen er civilingeniør og ph.d. Han er ekspert i bæredygtig byudvikling og leder afdelingen for Sustainability Engineering hos Henning Larsen Architects.

Afrikas udfordringer

Urbaniseringen er en global tendens. I den vestlige verden konkurrerer byerne om at tiltrække de bedste hjerner og virksomheder og skabe den bedste kulturelle udvikling for at være på forkant med fremtiden. I store dele af Afrika foregår urbaniseringen imidlertid på nogle andre præmisser.

Urbanisering i Afrika er, som det var tilfældet i Nordamerika og Europa i det 19. og 20. århundrede, primært drevet af jagten på et bedre liv. Det betyder adgang til basale nødvendigheder som rent drikkevand og gode, sanitære forhold. Byen giver adgang til sundhedsydelse, fællesskab og tryghed, som man ikke har, hvis man bor spredt i rurale områder. Livet i byen giver også mulighed for adgang til uddannelse og arbejde, som igen øger chancerne for at forbedre sin økonomiske situation.

62 pct. af den halve milliard mennesker, der i dag bor i Afrikas byer, bor i slumområder. Heraf lever 27 pct. uden adgang til hverken vand, kloak eller elektricitet. Slummen er karakteriseret af en monoton, selvgroet bebyggelse, der udelukkende anvendes til beboelse. Uendelige rækker af små huse og hytter, ingen byrum, ingen beplantning, ingen variation.

De resterende 38 pct., svarende til 190 millioner mennesker, tilhører Afrikas over- og middelklasse. De bor i velfungerende byområder med asfalterede veje, kollektiv trafik, et effektivt sundhedssystem og kultur- og uddannelsesinstitutioner. I nogle tilfælde grænser slumkvartererne helt op til disse byområder, men mange steder er grænsen mellem rig og fattig trukket skarpt op i såkaldt gated communities.

I slumområderne får indbyggerne ikke adgang til byens fælles faciliteter. I stedet

for adgang til uddannelse og arbejde, der kan forbedre befolkningens økonomiske situation, fører livet i slummen ofte til sociale problemer, usunde levevilkår, mindre fællesskab og utryghed.

De voksende byer lægger et stort pres på klodens miljø. I dag fylder urbane områder fem pct. af jordens landareal, men forbruger ifølge The Global Environment Facility to tredjedele af verdens samlede energiforbrug og står for 70 pct. af CO₂-udledningen. I takt med at nye byer vokser op på steder, hvor der ikke tidligere har været byer, og at eksisterende byer bliver større, øges belastningen på miljøet.

Byen giver adgang til sundhedsydelse, fællesskab og tryghed, som man ikke har, hvis man bor spredt i rurale områder.

Den universelle motivation for, at folk bor i byer, er – ifølge den schweizisk-franske arkitekt Le Corbusier, der er en af de mest indflydelsesrige personer i moderne arkitektur og byplanlægning – at hjælpe hinanden, for sammen at kunne forsvare sig, trøste hinanden og opnå de fordele, som samarbejdet giver. Le Corbusier havde dog også en universel tilgang til byen og mente, at alle byer burde følge samme strukturelle model. Modsat ham ønsker vi mangfoldighed og byer bygget i sammenspil med de unikke lokale kvaliteter.

Byer kan være det bæredygtige alternativ til en befolkning spredt over store landområder. Byer har kollektive løsninger til de basale forsyningsmæssige nødvendigheder, og byernes tæthed og infrastruktur gør, at behovet for forurenende transport, der forbruger omkring en fjerdedel af verdens CO₂-forbrug, reduceres.

Et nært eksempel på dette er den danske 'Fingerplan' fra 1947, som stadig i dag er gældende for planlægningen af området omkring København. Planen skyder grønne kiler ind i bystrukturerne og deler Storkøbenhavn op i mindre enheder. I 'de grønne fingre' er det kollektive fælleskab planlagt i en infrastruktur med S-togslinjer, vejnet og bebyggelse i en blanding af institutioner, bolig og erhverv.

Fingerplanen er et bevis på den langsigtede planlægnings betydning for udviklingen af den gode by. Byplanen er en vision med målsætninger og ønsker for en række aspekter i byen. Den binder byens elementer, infrastruktur, bygninger og byrum, sammen. Byplanen er også med til at sikre, at byen bliver opbygget med en vis diversitet. Den urbane dynamik er et vigtigt led i den miljømæssige og sociale bæredygtighed.

Den gode by

Præmissen for den gode by er den samme alle steder i verden. Den gode by bygger på en holistisk planlagt infrastruktur og bebyggelse, der beforder et aktivt og rigt byliv.

Men en god by i Europa er ikke nødvendigvis en god by i Afrika. Den lokale kontekst, klimaet og kulturen sætter rammen. Der findes desværre mange dårlige eksempler i bl.a. Mellemøsten, Asien og Afrika, hvor den vestlige by er blevet direkte implementeret uden lokal forståelse af klimatiske og kulturelle forskelle. Det har resulteret i identitetsløse byer og gader, der i stedet for at styrke den lokale kultur svækker den og skaber døde bymiljøer uden byliv.

I projekter følger vi samme opskrift hver gang: Vi indsamler data og analyserer fx sol-, skygge-, vind- og klimaanaly-

ser, baseret på både kvalitative og kvantitative undersøgelser. Også en forståelse af stedet, dets historie og kultur, spiller ind. På den måde sikrer vi, at de løsninger, vi foreslår, skaber en øget værdi på lige netop det sted og i de konkrete omgivelser og skaber optimale vækstbetingelser for byens liv og individet.

I Nordeuropa er mørke og fugtige kroge bylivets største fjende, mens sol og kontrollerede vindforhold er en magnet for aktivitet. I varme egne, eksempelvis Mellemøsten eller Afrika, er skygge og vindens naturlige evne til at ventilere en forudsætning for at kunne færdes udenfor i de varmeste og fugtigste måneder.

Derfor er en grundig kortlægning af de lokale klimaforhold et nødvendigt udgangspunkt for at kunne modellere byen optimalt og skabe en social bæredygtig by med byliv og muligheder for individet under de specifikke forhold.

Det er nødvendigt at betragte byens struktur og bygningerne i en energimæssig og infrastrukturel sammenhæng. I et byområde, hvor bygningerne er spredt ud, vil man søge at løse forsyningsbehovet med en decentral teknisk infrastruktur, da det ikke er økonomisk eller miljømæssigt bæredygtigt at være forsyningsmæssigt tæt forbundet. I et tæt bebygget område er en central teknisk infrastruktur en fordel. Byer består af en kombination af tæt og spredt placerede bygninger, og opgaven ligger derfor i at optimere de to løsninger og sammenspillet mellem dem og integrere det i forhold til den overordnede plan for bygningernes placering.

Bygninger kan skabe bedre betingelser for hinanden i forhold til sol, skygge og vind. Forskning har vist, at effekten af byens struktur på bygningens energiforbrug er langt større end hidtil antaget.

Optimering af byens struktur er derfor en nødvendig forudsætning for at reducere de enkelte bygningers energiforbrug.

At reducere de enkelte bygningers energiforbrug er også en god ide i det længere perspektiv i forhold til klimapåvirkningen. En del af vores metode til at designe og bygge bæredygtigt er, at vi ikke kun designer for det behov, der er i dag. Vi skaber helhedsorienteret arkitektur, der også styrker byen i fremtiden og gør den resilient i forhold til byens klimapåvirkning, klimatisk sikring af byen, som på det afrikanske kontinent indbefatter sikring mod tørker, storme og klimaforandringer, og i forhold til den demografiske udvikling, der i fremtiden vil stille nye krav til byen og dens institutioner.

Byens byggesten

I Saudi-Arabiens hovedstad, Riyadh, er et nyt finansdistrikt på vej. Det er en moderne storby-metropol, som umiddelbart kan synes langt fra Afrikas hastigt voksende megabyer. Henning Larsen Architects har i ti år arbejdet med dette distrikt, der er verdens største bæredygtige byudvikling. Det var visionen at skabe en levende bydel med aktivitet døgnet rundt. Men på grund af de ekstreme temperaturer i ørkenen, var det en vanskelig udfordring at skabe et komfortabelt mikroklima, der muliggjorde et byliv og et fælleskab på tværs af byen.

Som vi ser det, består en by ikke af de unikke enkeltstående byggerier. Det er en samlet helhed og deri ligger kvaliteten. Ved blandt andet at optimere bygningernes proportioner og placering i forhold til de lokale klimatiske forhold og ved brug af lyse facadematerialer, der reflekterer solens stråler tilbage til himmelrummet, er det lykkedes at sænke udendørstempera-

turen i finansdistriktet med op til seks til otte grader sammenlignet med den omkringliggende by. Masterplanen rummer mange andre bæredygtige tiltag, der er med til både at energioptimere og komfortoptimere byen.

På trods af at Riyadh ligger i ørkenen, er der også arbejdet med, hvordan byen kunne blive et grønt område med vegetation og vand. Hjertet i finansdistriktet er en transformeret imitation af en saudisk wadi, som er et lavtliggende område i ørkenen, der bliver grønt efter regnskyll. I den nye bydel er wadien et evigt grønt, skyggefuldt og rekreativt område.

Eksemplet fra Riyadh er enestående i den forstand, at det nye finansdistrikt skal bygges på bar mark, og det har været muligt at planlægge alle detaljer. Nogle byer i Afrika vil opstå på samme måde, men langt størstedelen af byerne vil vokse i tilknytning til allerede eksisterende byområder, eksempelvis i slummen. Metoden til at skabe en bedre by er imidlertid den samme. Det er også muligt at lave langsigtede strategier for udviklingen af eksisterende byområder. I det afrikanske eksempel kunne man forestille sig en strategi, hvor man med mindre, individuelle nedslag skaber en stor effekt.

Det er nødvendigt at kigge på bygningernes anvendelse og funktion. Ved at blande bolig og erhverv bliver der noget at navigere efter i byen. En lille butik, et værksted eller et grønt rekreativt rum er med til at skabe identitet for en gade eller et område. Det kan igen være med til at skabe en større, differentieret bystruktur.

Offentlige institutioner er også gode generatorer for byudviklingen. En åben skole kan bruges til undervisning i dagtimerne og have andre funktioner efter skoletid. Legeområder og boldbaner kan være tilgængelige, og skolens lokaler bruges til



Over de næste 35 år vil verdens urbane befolkning vokse med tre mia. mennesker, spår Den Internationale Organisation for Migration (IOM). Det svarer til, at der på verdensplan hver eneste dag bygges en ny by på størrelse med Odense.

oplysningsarbejde, klinik, børnearrangementer eller myndigheder. Det ville altså være værdifuldt at bruge ekstra ressourcer på uddannelses- og kulturinstitutioner i slumområderne, hvis de vel at mærke bliver designet og placeret på en måde, hvor de skaber værdi for så mange som muligt.

Variation i udformningen af byens gader, veje og pladser kan forbedre de mikroklimatiske forhold. I et monotont gadeforløb er lys- og skyggeforhold ens. I en gade, hvor bygningernes facader ligger lidt forskudt i forhold til hinanden, opstår der skyggefulde nicher eller pladser i solen, som man kan opholde sig i. Det kan gøres ved at vejlede, når nye huse er på vej i slumområder.

Afrikas fremtid

Overordnet er det selvfølgelig nødvendigt at zoome helt ud. Det tager årtier at implementere byudviklingsplaner og bygge infrastrukturer som kraftværker og distributionsnet til graduerede, centraliserede energiforsyningssystemer. Selvom det på lang sigt vil være den mest fordelagtige løsning, er det værd at se på alternative muligheder. Mange steder i Afrika vil det for eksempel være muligt at skabe et velfungerende mini-elnet baseret på solenergi.

Over de næste 35 år vil verdens urbane befolkning vokse med tre mia. mennesker, spår Den Internationale Organisation for

Migration (IOM). Det svarer til, at der på verdensplan hver eneste dag bygges en ny by på størrelse med Odense.

Kvaliteten af de nye byer er desværre ikke direkte sammenlignelig med Odense. De nye byer opstår derimod som enten problematiske megaprojekter eller som selvgroede, uorganiserede byområder, hvor indbyggernes udsigter til noget så banalt som kloakering og rent drikkevand er lange.

Der er brug for en global, langsigtet byplanlægningsindsats i forhold til at håndtere urbaniseringen på et overordnet niveau med konkrete løsninger, men også i en konkret vejledning og regulering i øjenhøjde med de mennesker, der søger et bedre liv i byen. Klimaanalyserne, infrastrukturen, energioptimeringen og den samlede planlægning af byen, arkitekturen, bygger på ønsket om at skabe kvalitet og et godt liv for det enkelte menneske i byen.

Der findes ikke en eksakt model, der kan kopieres. De givne lokale klima- og kulturelle, sociale og samfundsmæssige forhold skal opfattes som medspillere. Det er den åbne, dialogbaserede helhedsbetragtning og den sociale dimension, som vi som danske arkitekter og planlæggere kan bidrage med i Afrika og resten af verden.





FOTO: Daniel Case via Wikimedia Commons

High Line-parken, hvor den krydser West 24th Street, Manhattan NYC. Parken er bygget på den gamle højbane 'High Line', der blev nedlagt i 1980. Første del åbnede i 2009, tredje og sidste del i 2014.

Byer og metropoler – avantgarde og kraftcentre

Interview med Bruce J. Katz

I bogen *The Metropolitan Revolution* beskriver Bruce J. Katz byernes udvikling i USA som en hurtigt voksende bevægelse og kraft, der vil ændre USA's samfundsmæssige landskab så vidtgående, at man kan tale om 'metropolernes revolution'. Udenrigs har med udgangspunkt i bogen interviewet Bruce J. Katz.

Du taler om, at der er en revolution på vej i USA. En 'metropolernes revolution'. Hvad bygger du det på?

USA's 100 største metropoler udgør 12 pct. af USA's territorium, to tredjedel af USA's samlede befolkning og står for 75 pct. af landets BNP. Byer og metropoler er i stigende grad begyndt at organisere sig og arbejde strategisk.

På verdensplan ser man flere og flere eksempler på byer som accelerators og kraftcentre i udvikling af handel og tiltrækning af udenlandske investeringer. Det gør de blandt andet ved at udvikle den infrastruktur, der er nødvendig for at understøtte en dynamisk økonomisk udvikling, og ved at indgå i et tæt samarbejde med virksomheder, universiteter og andre lærings- og forskningsmiljøer. Det giver dem synlighed og indflydelse også på andre områder.

Men det er ikke kun som økonomiske

vækstcentre, at byer har et stort potentiale og kan drive den nationale udvikling. I stigende grad løser de problemer, som traditionelt er forsøgt løst på føderalt niveau eller på landspolitisk plan.

Eksemplerne er efterhånden mange verden over, hvor vi ser, at byer går ind og tager ansvar og finder løsninger i forhold til uddannelse, integration, flygtningespørgsmål, klimaforandringer og målet om bæredygtig udvikling og udryddelse af fattigdom. Det gør de ved at tage sagen i egen hånd frem for at vente på, at politikerne på landspolitisk niveau er klar med politiske initiativer.

Hvad har skabt denne forandring i byernes rolle?

Både i USA og i nogen grad i EU har de føderale og nationale politikeres forsøg på at finde løsninger ikke slået til. De har tilmed virket magtesløse på en lang række områder. Det er meget tydeligt i USA, hvor folk har været vidne til frugtesløse konflikter og fjendskab mellem den føderale regering og individuelle stater om midler og indflydelse samt konflikter mellem kongressen og præsidenten. Det har medvirket til at skabe politikerlede.

Det er også symptomatisk for EU. Fx i Spanien, hvor hverken EU, regering eller

Bruce J. Katz var i 20 år vicepræsident og direktør for Brookings Metropolitan Program, som han etablerede i 1996.

en samarbejdende kultur; eksistensen af velfungerende netværk på tværs af sektorer; offentligt-privat samarbejde og samarbejder med velgørende fonde og civilsamfund.

Det er også vigtigt, at der er en hvis portion af risikovillighed, og at det økonomiske fundament baserer sig på fremtidens teknologier.

Det er ligeledes bydende nødvendigt, at den politiske ledelse i byerne har fokus på almindelige levevilkår. Hvis byer skal skabe innovative områder og universiteter, hvor start-ups og investorer arbejder tæt sammen, skal byerne samtidig være i stand til at tilbyde boliger, som kan betales, praktik og lærepladser, et ordentligt skolesystem og et godt bymiljø.

Er der forskel på byernes udvikling i USA og Europa?

Både USA og EU indeholder hver i sær så megen forskellighed, at det er svært at lave en meningsfuld sammenligning. Dog kan jeg konstatere, at der i det nordlige Europa eksperimenteres med forskellige former for innovativ finansiering af nye initiativer. Der er en stor interesse i offentligt-private partnerskaber, hvor offentligt finansiering kombineres med samarbejde med private firmaer, som frembringer nye produkter og løsninger, som så kan sælges over hele verden.

Et godt eksempel fra Danmark og København er etableringen af Udviklings-selskabet By & Havn I/S, som er et samarbejde mellem staten og Københavns Kommune, og hvis formål primært er at udvikle arealerne i Ørestad og Københavns Havn samt forestå havnedrift i Københavns Havn. Det er et rigtig smart design, der formentlig vil blive kopieret i både USA og Latinamerika.

USA har derimod en overflod af kao-

tisk privat innovation, og virksomhederne arbejder i klynger, som arbejder sammen med forskningscentre og 'start-up'-virksomheder. I USA er tidshorisonten for et forskningsprodukts vej fra udvikling til præsentation på markedet meget kort, og generelt er investorer meget risikovillige. Derved skaber vi i USA meget teknologisk innovation, og det er det momentum, som de dygtige ledere af byer er i stand til at gribe. Pittsburg er fx den første by, som brander sig inden for robotindustrien og reklamerer samtidig med at være den første by med førerløse køretøjer.

Du taler i din bog om en særlig form for lederskab, som kendetegner byer med succes?

Det er i dag tydeligt, at de varige forandringer og forbedringer i USA's økonomi efter finanskrisen ikke primært stammer fra initiativer fra det føderale politiske niveau, som det var tilfældet under den Store Depression i 1930'erne, men at de er skabt af et netværk af lederskab i byerne og metropolerne.

Det er et lederskab, som består af politisk valgte ledere fra byer og metropoler, dvs. borgmestre, men også ledere af virksomheder, universiteter, brancheorganisationer, fagforeninger, miljøorganisationer, kulturelle institutioner og private fonde. Disse ledere tager udgangspunkt i det, som giver reel økonomisk værdi: produktion, innovation, teknologi, avancerede tjenesteydelser og eksport.

Den amerikanske kultur belønner dem, som handler først og bevæger sig ud i ukendt farvand. Fx når Pittsburg er den første by til at introducere førerløse biler, eller når Portland udvikler en egentlig handelsstrategi baseret på udvikling af Portland som en grøn by og dermed skaber byens særlige brand, som så tiltrækker interesse og kapital. Men samarbejde

og utålmodighed efter resultater er kernen i lederskabet. Det vil sige, at det politiske lederskab oplever, at det er bydende nødvendigt at agere, og derved bliver risikovilligt og entreprenant.

Med byernes voksende rolle og indflydelse er der så ikke en risiko for, at staternes autoritet bliver undermineret?

Hvis stater skal forblive relevante for borgerne i 'byernes revolution' så er det vigtigt at staten forstår sin egentlige rolle og opgave i relation til byerne.

Bystyret er tættere på borgerne og kan derfor bedre forstå borgernes behov, og hvordan man designer de bedste løsninger. Metropolernes revolution i USA kan kun føre til én logisk konklusion: at magthierarkiet bliver vendt på hovedet. Den øverste udøvende og lovgivende magt skal fortsat have sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitik som sit domæne, udligne eller afbøde konsekvenserne af ulighed og sikre minimumsstandarder for de dårligst stillede og marginaliserede dele af befolkningen samt skabe sikkerhed for disse grupper. Det er de områder, hvor staten på det landspolitiske niveau har en vigtig rolle at spille. Men desværre overskrider nationale regeringer og lovgivere ofte grænserne og blander sig i lokale prioriteter.

Lande, som forstår byernes kraft, kan frigøre et helt enormt potentiale i alle dele af samfundet. Det er den nye vej frem.

Jeg ser, at Danmark, ved dets størrelse og ved at være smart, høster fordelene ved urbaniseringen ved at skabe et samspil mellem de to niveauer: nationalstaten og byerne. Det sker i og med at det danske Erhvervs- og Vækstministerium har en omfattende, overordnet og inkluderende tilgang til eksportfremme og

stiller sig til rådighed som en platform, samt skaber rammerne for innovation og samarbejde. Både Udenrigsministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet har påtaget sig en klar opgave i at hjælpe med at udvide og ekspandere dansk erhvervsliv og danske varer uden for landets grænser.

Dermed har ministeriet defineret sin rolle i forhold til virksomheder og byer. Det er meget interessant også for os i USA. I tillæg til dette så har Danmark tidligere end andre lande politisk besluttet at påtage sig en opgave med at være et land med lave CO₂-udledninger. Derved bliver Danmark en 'first mover' og er med til at sætte dagsordenen.

Med udgangspunkt i den politiske beslutning skabes der incitament for virksomhederne til at udvikle teknologier, som kan sikre vækst på baggrund af kulstoffattig produktion.

Hvilken rolle spiller byer i udenrigspolitik?

Byer eksisterer inden for staten, men transcenderer også nogle gange disse. Fx når byer agerer kollektivt på den globale scene som i C40-netværket omkring klimamålene.

Byer er ikke regerende, de udgør netværk – dvs. et 'Centre of Excellence' opretter forbindelse til et andet 'Center of Excellence' i en anden by eller andet land - derved bevæger information og vidensdeling sig hurtigere på tværs af grænser, og dermed skabes der mulighed for innovation og udvikling.

I en globaliseret verden vil evnen til at absorbere og transformere information gennem det at kunne skabe forbindelser og netværk definere, om du vinder eller taber. Byer er per definition organiseret og repræsenteret af en lang række aktører og er i deres arbejdsform samarbejdende

– en levende organisme – og derved åbne over for ny viden og et ønske om at identificere gode løsninger.

Det er også derfor jeg er involveret i BLOXHUB. Jeg ser, at BLOXHUB engagerer hundredvis af udviklingsmiljøer, samtidig med at de forbinder alle de aktører, måske på den anden side af jorden, der er nødvendige for at man kan omdanne en idé til et konkret produkt og løsninger på samme tid.

Urbanisering er både et problem og en løsning, men der er helt sikkert et potentiale for en god forretning. Den danske tilgang til at designe bygninger og udvikle byer, baseret på en tilgang hvor mennesket er i centrum og på høje bæredygtighedsstandarder, er meget attraktiv både for folk i Danmark og i udlandet. Det er det potentiale, som vi forsøger at indfri i BLOXHUB.

Kan man observere, at byer også har en tiltagende rolle i udviklingslandene?

Udviklingslande er ikke ensartede, så man kan ikke sige noget generelt om det. Men der er byer i udviklingslande, hvor de arbejder henimod at skabe deres egne lokale økosystemer i forhold til at skabe bæredygtig vækst, og hvor inklusion er en absolut nødvendighed. Fx når man designer infrastrukturen således, at fattige mennesker let og billigt kan komme på arbejde, enten på cykler eller ved hjælp af effektiv offentlig transport, som det sker i Columbias storbyer.

Grundlæggende kan man konstatere, at flere steder i Latinamerika sker der store spring i udviklingen netop gennem urbaniseringen. I forhold til byer i samfund af mere autoritær karakter som Rusland er problemet hovedsageligt, at deres produktion og økonomi baserer sig på industriproduktion og udvinding af råstoffer.

For dem vil det være afgørende at åbne deres økonomi for teknisk innovation og samarbejde. Dertil kommer, at rammebetingelserne skal være på plads i form af de juridiske og retslige rammer baseret på retssikkerhed og retssamfund, for at det skal lykkes at gøre byerne til succesrige metropoler.

I 2015 vedtog man i FN de globale udviklingsmål, hvor bæredygtig urbanisering har sit eget mål. Har det en værdi?

Når alt kommer til alt er det godt at have globale udviklingsmål. Men jeg tror, at vi befinder os i en verden, som kræver konkrete svar på konkrete problemer, såsom flygtninge, inklusion, integration, klima, sundhed og velfærd.

Byerne er organismer, de tilpasser sig og finder svar og løsninger på konkrete problemer. Ideologi og politik kommer ikke i vejen, fordi de ansvarlige myndigheder og politikere er direkte ansvarlige over for borgerne. Det er en helt anden måde at skabe løsninger på.

Med andre ord står vi over for en verden, som er drevet af byer, i og med at de har en indbygget evne til på meget større skala at tage initiativet og rykke først, samtidig med, at deres løsninger hurtigt spredes til andre byer, der så tilpasser disse løsninger til deres egne særlige behov og omstændigheder.

Hvad kommer byernes revolution til at betyde for vores demokratier?

Byer og metropoler udgør aktive og medinddragende demokratier. I en by er der hundrede, hvis ikke tusinde ledere, som kollektivt tager ansvar og leder hver deres område i samarbejde med andre enheder.

Politik på landsplan repræsenterer på mange måder det passive repræsentati-

ve demokrati. Borgernes eneste rolle er at stemme på forudbestemte tidspunkter. Det er vigtigt for mig at understrege, at det vi er vidne til, når det gælder byernes stærke fremkomst, er en fundamental samfundsmæssig forandring. Forandringer, der skabes nedefra, og som vil føre til forandringer i forholdet mellem individ og stat. Når den politiske handlekraft er decentraliseret og delegeret ned til byerne og byernes øverste myndigheder, så vil der også ske et skifte i borgernes rolle i relation til staten.

I byerne er der et væld af aktører, som har indflydelse, myndighed og mulighed for at agere. Omvendt virker det på landsplan ofte, som om der kun er en håndfuld aktører, og de er derfor svæ-

re at få adgang til, da der vil være rift om deres tid. Så den strukturelle forandring, som vi oplever, når byerne bliver stærke aktører, er en meget hurtig form for decentralisering af magt, som giver helt nye og mange flere aktører mulighed for indflydelse og frisættelse i forhold til indflydelse på deres egen dagligdag.

Byernes revolution vil have som konsekvens, at forholdet mellem borger og stat demokratiseres, og derved åbnes der op for et langt mere deltagende og medinddragende demokrati. Det skaber formentlig et mere modstandsdygtigt samfund med myndige borgere. Og derved mere plads til innovation.



Brexit, Theresa May og de Tre Musketerer

Af Mads Qvortrup

David Cameron spillede højt spil – og tabte – da han i 2014 lovede en folkeafstemning om Brexit, hvis de Konservative vandt valget. Nu er det op til den ny premierminister, Theresa May, at indgå en aftale om udtræden af EU, der fortsat giver briterne adgang til det Indre Marked.

“Over 33 millioner vælgere i England, Skotland, Wales, Nordirland og Gibraltar har talt”, sagde David Cameron, da han, klatøjet talte klokken 8:04 fredag den 24. juni. Fire timer inden var han blevet vækket af sin kabinetschef, Craig Oliver. Denne havde fortalt premierministeren at, “it’s all over we have lost”. 52 pct. havde stemt for at forlade EU.

Cameron stod straks op, tog et hurtigt brusebad og trak i sin mørkeblå habit. Den han har på til statsbegrovelser. Kabinetschefen og premierministerens departementschef havde kun én rekommandation: gå. Og det gjorde Cameron så. Hans høje spil havde slået fejl. Han vidste, at han – med en til vished grænsede sandsynlighed – ville blive husket som en taber. Måske var det derfor, at hans stemme knækkede over, da han bekendtgjorde sin afgang klokken 8:06.

Kun ti timer tidligere havde det hele set meget anderledes ud. Cameron havde indbudt venner og bekendte til et middagsselskab i den officielle residensbolig i det berømte Downing Street nummer 10. Stemningen var munter. Hele London var i feststemning. Unge mennesker delte klistermærker ud med budskabet ‘I’m In’. Der var en selvsikkerhed i luften, en følelse af at, ja, jovist havde valgkampen været hård, men i sidste ende var folket blevet overbevist om at forblive medlem af EU.

Hvis de unge mennesker, forretningsfolkene og de der drak cappuccino i hovedstadens italienske caféer, var en troværdig indikator, ville afstemningen blive vundet – og vundet klart. Men hvis de havde forladt hovedstaden og bevæget sig hinsides den store M25 omfartsvej og nedad M40 motorvejen til Oxford, ville de have set en plakat med den moderat fremmedfjendske overskrift: ‘HALT ze German advance – Vote Leave!’

Budskabet var klart, forbliven i EU var ensbetydende med tysk dominans. Denne plakat og billboards med det besnærende simple – nogle ville sige overfor-simplede – budskab, ‘Take Back Control: Vote Leave!’ prægede det grønne landskab.

Mads Qvortrup er professor i statskundskab ved Coventry University og forfatter til bogen ‘Angela Merkel: Europe’s Most Influential Leader’ (Duckworth 2016).



FOTO: David Holt via Wikimedia Commons

London 7. juni 2016; reklame for tv-debat mellem David Cameron og Nigel Farage.



Hvis de unge mennesker, forretningsfolkene og de der drak cappuccino i hovedstadens italienske caféer, var en troværdig indikator, ville afstemningen blive vundet – og vundet klart.

Eliten i byerne var ude af trit med befolkningen som helhed.

Taktisk spil

Der er mange grunde til, at det gik som det gik. David Cameron havde aldrig regnet med, at der ville blive en folkeafstemning. Valgløftet om en Brexit-afstemning var blevet indføjet i de Konservatives valgprogram på et tidspunkt i 2014, hvor alt tydede på, at de Konservative ikke kunne vinde valget i 2015. Det var en taktisk manøvre med det ene formål at stække the United Kingdom Independence Party (UKIP), det yderligtgående højreorienterede parti, der truede de konservative ved ideligt at kræve en afstemning om EU medlemskab.

Dengang, i 2014-2015, tydede alt på, at Labours Ed Miliband ville blive den næste premierminister. Hvis det ikke skete, kunne David Cameron – i bedste fald – håbe på at indgå i en koalition med Liberal Demokraterne. Valgløftet kunne derefter blive droppet som en del af forhandlingerne. Cameron ville så kunne sige: “ja, jeg prøvede alt, men Liberal Demokraterne ville ikke have en folkeafstemning. Jeg beklager!”. Elementært og ikke nogen dårlig logik, alt taget i betragtning.

Men sådan gik det som bekendt ikke.

Stik mod alle forventninger vandt de Konservative valget – om end med et snævert flertal, 330 ud af de 650 medlemmer.

Dette var problematisk af flere grunde. Primært fordi Cameron – for at undgå løftebrud – var tvunget til at holde en afstemning, og sekundært fordi mange – måske endog et flertal af hans nye parlamentskollegaer – var euroskeptikere; politikere, der

havde mere til fælles med det højre-populistiske UKIP end med David Camerons liberale grundsynspunkter.

Med et så snævert flertal kunne politikere med stærke ideologiske og EU-skeptiske synspunkter gøre livet svært for Cameron. Nøjagtig som de havde gjort det for John Major – den konservative premierminister fra 1990-1997.

Skuffede forventninger

David Cameron – en mand der altid har bygget sin karriere på optimisme – troede, at de andre EU-lande ville være imødekommende. Han blev skuffet. Hans ønske om at indføre en begrænsning i antallet af østeuropæiske indvandrere blev blankt afvist – ikke mindst af Angela Merkel. På et besøg i London fortalte den magtfulde tyske Kanzlerin de britiske parlamentariker: “Europa er ikke villig til at betale en hvilken som helst pris for at Storbritannien forbliver i EU”. At Fru Merkel sagde disse ord på engelsk, mens resten af talen var holdt på tysk, siger meget.

Cameron fik – som forventet – ikke meget ud af forhandlingerne. Et løfte om at borgere fra andre EU-lande ikke i fremtiden kunne overføre børnepenge til afkom i deres hjemlande var overskriften. Det var et pauvert resultat. Men det bekymrede ikke premierministeren, endsig hans allierede. Lord Stuart Rose – formanden for den proeuropæiske kampagneorganisation *Britain Stronger in Europe* – forudså i februar 2016, at afstemningen “ville blive vundet med et klart flertal”.

Om denne forudsigelse var baseret på politologiske granskninger eller blot et optimistisk gæt, må læseren vurdere. Denne



På et besøg i London fortalte den magtfulde tyske Kanzlerin de britiske parlamentarikere: "Europa er ikke villig til at betale en hvilken som helst pris for at Storbritannien forbliver i EU".

forfatter udgav få uger forinden i tidsskriftet *Political Quarterly* en videnskabelig artikel, som konkluderede, at "baseret alene på den statistiske model, vil den siddende regering tabe afstemningen med fire procent". Og sådan gik det som bekendt. Politik kan være en eksakt videnskab!

Hvorfor afstemningen blev tabt, og om Cameron kunne have vundet den, er et åbent spørgsmål. Det sandsynlige svar er negativt. Folkeafstemningen kom til at handle om immigration og national stolthed og ikke om økonomi, som Cameron havde håbet, ønsket og troet.

Cameron var ikke alene om at kæmpe for fortsat Britisk EU-medlemskab. De store banker – Lloyds TSB, The Royal Bank of Scotland, Barclays, advarede mod et 'leave', det samme gjorde nationalbanken, den Europæiske Centralbank, IMF, OECD og praktisk talt alle ledende nationaløkonomer.

En fejltagelse

Andrew Cooper – eller Lord Cooper – var David Camerons *pollster*; manden der lavede meningsmålinger for premierministeren, og som gav ham råd om den offentlige mening. Direkte adspurgt om årsagen til nederlaget sagde Lord Cooper:

"Vi tænkte på om vi kunne finde en formulering, som kunne imødekomme befolkningsflertallets bekymring over indvandringen, men vi kunne ikke finde noget, der kom i nærheden af, hvad de krævede".

Men Cooper indrømmede også fejltrin. Et af hovedargumenterne for dem, der ønskede at forblive medlemmer af EU – i det

følgende *Remain* – var, at det ville være en økonomisk fordel at forblive en del af den Europæiske Union.

Det britiske finansministerium, HM Treasury, udarbejdede en rapport som – angiveligt – viste, at hver enkelt husstand ville miste 4.000 pund per år i 2030, hvis Storbritannien ikke forblev medlem af Fællesskaberne. At sådanne økonometriske beregninger altid kommer med forbehold blev ikke overset af vælgerne.

"Set i bagspejlet var den rapport en fejltagelse", siger Lord Cooper. Noget overraskende indrømmede han også, at *Remain* "ikke havde testet det økonomiske budskab i fokusgrupper".

'Leave'

På den modsatte fløj så det ikke umiddelbart lyst ud. Organisationen Vote Leave, med Londons borgmester Boris Johnson og justitsminister Michael Gove i spidsen, konkurrerede med UKIP- lederen Nigel Farrages Leave.eu. Men trods dette formåede de to grupper at appellere til det samme publikum med dels deres 'take back control'-slogan – og med et argument om, at man hver uge betalte 350 millioner pund til EU.

Det blev af tilhængerne sagt, at dette tal var fantasifuldt. Var det? Hvert land betaler 1,04 pct. af deres BNP til EU. Da det årlige BNP er 2849 milliarder US dollar – er tallet ikke helt så fantasifuldt, som først antaget, men slige tal forvirrer mere end de hjælper. Det blev Cameron og *Remains* problem igennem valgkampen.

"Vælgerne internaliserede modstandernes påstande, når vi spurgte dem i fokus-

grupper”, fortalte Lord Cooper til citat til denne artikels forfatter. Det overraskende var ikke, at Cameron tabte, men at nederlaget ikke blev større.

Tiden der fulgte

I dagene umiddelbart efter folkeafstemningen faldt pundet. Mange af tilhængerens forudsigelser og dommedagsprofetier blev indfriet. Som følge af den ti pct. devaluering, der ramte pundet, var Storbritanniens BNP mindre end Frankrigs kun tolv timer efter, at resultatet var blevet offentliggjort.

Mark Carney – den canadiskfødte direktør for Bank of England – blev stillet skoleret foran Underhusets finansudvalg, men gentog kun sin påstand fra inden afstemningen. Han havde gjort sin pligt og advaret. Og han havde fået ret.

Gik det så galt som frygtet?

Små to måneder senere viste de første økonomiske indikatorer, at Storbritannien ikke var ramt af en recession, som ellers forudset af mange økonomer – inklusive Carney. Det lavere pund havde stimuleret eksporten. Men det betød ikke, at faren var overstået. Eller, som ugemagasinet *The Economist* skrev i begyndelsen af september, “dommedagsprofetierne er ikke blevet indfriet – ikke endnu”.

At folkeafstemningsresultatet også havde politiske implikationer talte færre om. Det faktum, at et flertal på 62 pct. i Skotland stemte for forbliven i EU betød, at det regerende Scottish National Party begyndte at tale om en ny folkeafstemning om selvstændighed (55 pct. havde stemt imod selvstændighed i en afstemning i 2014).

Politisk kaos

Formalia skal være i orden. For at forlade EU skal et land formelt ansøge de andre lande herom, efter en procedure der

er omtalt i Artikel 50 i Lissabon-traktaten. Men den britiske regering havde ikke hastværk.

Det skyldtes mest af alt det totale politiske kaos, der eksisterede efter afstemningen. Efter Camerons afgang begyndte de Konservative at lede efter en ny leder. Og for at gøre billedet komplet stemte et flertal af de menige parlamentsmedlemmer af oppositionspartiet Labour for en mistillidsdagsorden mod lederen Jeremy Corbyn. Den venstreorienterede leder – der havde været modstander af EU så sent som 1990'erne hvor han stemte imod Maastricht-traktaten – havde været lunken i sit forsvar for fortsat britisk medlemskab.

At hans synspunkter om nationalisering, fagforeningers rettigheder og forsvarspolitik er tættere på den politik, som forfægtes af Enhedslisten i Danmark og Die Linke i Tyskland end på de socialdemokratiske idealer, som Labour traditionelt har repræsenteret, var en anden årsag til mistilliden. Mange af Labours medlemmer og stort set alle politiske kommentatorer mener, at det hæderkronede arbejderparti er dømt til at tabe næste valg, hvis Corbyn forbliver ved magten. Det er i skrivende stund ikke afgjort om han kan forblive formand for Labour.

Umiddelbart efter folkeafstemningsresultatet brød krigen ud i The Conservative and Unionist Party – som de Konservative officielt hedder. Favoritten var Boris Johnson – der indtil en måned forinden havde været borgmester i London. (Han stillede ikke op til genvalg til borgmesterposten, da han allerede havde siddet i to valgperioder).

Manden som ofte blev kaldt *The Clown Prince of the Conservative Party* havde gennem hele folkeafstemningen været talsmand for EU-modstanderne. Hans argumentation – hvis dette ord giver mening

– var baseret på slogans og hans uomtvistelige *star quality*.

Selvom Boris – alle er på fornavn med ham! – taler med overklasseaccent, er han på paradoksal vis en mand af folket. Den tidligere EU-korrespondent for den højreorienterede avis *The Daily Telegraph* læste klassisk filologi i Oxford og formulerer sig stundom på latin. Og alligevel – eller måske netop af den grund – er han elsket af mange. I de første dage var Boris Johnsons kandidatur støttet af justitsminister Michael Gove. De to havde – som nævnt – kæmpet på samme side under folkeafstemningen.

Konservativt magtspil

Ud over Johnson kastede andre EU-modstandere deres hat i ringen; henholdsvis den tidligere forsvarsminister Dr. Liam Fox (en tidligere skotsk militærlæge med højresnoede synspunkter) og Andrea Leadsom. Sidstnævnte havde været et ubeskrevet blad indtil afstemningen. Den bramfri husmoder – der angiveligt havde arbejdet i en ledende stilling i finanssektoren – var blevet landskendt under afstemningen. Dette til trods var Boris Johnson den klare favorit.

Blandt tilhængerne var indenrigsminister Theresa May den eneste, der havde en realistisk chance. Den anden EU-tilhænger, der stillede op, var socialminister Stephen Crabb.

Alle regnede med at Boris Johnson ville eliminere de andre kandidater. Men formelt havde Johnson ikke erklæret at han var kandidat.

30. juni var den officielle slutdato for po-

tentielle kandidater. Alle – inklusive denne forfatter – troede, at Boris Johnson ville erklære sit kandidatur kort før deadline. Det gjorde han ikke. Dagen inden mødtes Boris Johnson med Michael Gove. Sidstnævnte ønskede en garanti for, at han ville blive finansminister i en regering ledet af førstnævnte. Johnson ville ikke give denne garanti.

Gove blev sur. Hans kone Sarah Vine – en klummeskriver ved den højreorienterede avis *The Daily Mail* – overbeviste som en anden Lady Macbeth sin ægtefælle om at stille op. Det gjorde Gove. Til alles overraskelse erklærede han, at han – efter moden overvejelse, det vil sige i realiteten en ti minutters samtale med fruene – havde besluttet sig til stille op, da Johnson ikke var en seriøs politiker.

Gove insinuerede også, at Johnson havde et privatliv og en livsstil, der – for nu at formulere det diplomatisk – ikke var foreneligt med posten som premierminister.

Med ét slag kollapsede Boris Johnsons ambitioner. Hans far – Stanley Johnson – responderede med at citere Cæsars “et tu me Brute filiae” – også du min søn Brutus. Boris Johnson holdt den planlagte pressekonference, men sluttede med at sige, at han ikke var kandidat.

Hvis Gove havde troet, at han qua EU-modstand kunne overbevise sine parlamentskollegaer om, at han skulle være Camerons efterfølger, så tog han fejl. Efter at Dr. Fox og Stephen Crabb var blevet elimineret, stod Gove for tur. Som Brutus i det gamle Rom måtte også Gove sande, at den, der fører kniven, sjældent bliver kejser.



Som Brutus i det gamle Rom måtte også Gove sande, at den, der fører kniven, sjældent bliver kejser.

En kamp mellem to kvinder

De to sidste kandidater til posten var begge kvinder; Theresa May og Andrea Leadsom. For første gang siden Margaret Thatcher (1979-1990) ville Storbritannien blive ledet af en kvinde.

Hidtil havde kun parlamentsmedlemmerne kunnet stemme. Men hvem af de to kandidater, der ville efterfølge Cameron, skulle afgøres af de menige partimedlemmer.

Det gav Leadsom en chance. De fleste partiforeninger og deres medlemmer var til højre for parlamentarikerne og er notorisk EU-skeptiske. At disse skulle stemme for en EU-tilhænger som Theresa May virkede naturstridigt.

Men problemet for Andrea Leadsom var manglende erfaring. Det blev afgørende. Hun havde hidtil hævdet, at hun havde haft en ledende stilling i erhvervslivet, og at hun havde arbejdet som direktør i flere store banker. Men ingen i de store banker kunne huske hende. Og en journalist med it-indsigt fandt ud af, at fru Leadsom angiveligt havde pyntet på sit CV ved at redigere teksten på sin egen Wikipediaside.

Leadsom havde nok arbejdet i finanssektoren, men havde været ansat i en underordnet funktionærstilling, og hun havde aldrig været fundmanager, som hendes CV hævdede. Om dette betød meget for de menige partimedlemmer er svært at sige, men det hjalp ikke Leadsom.

At være en succesfuld politiker handler også om at have takt, om at kunne glide af på spørgsmål og om at kunne holde kæft, når man bliver provokeret.

Leadsom havde konsekvent fremstillet sig selv som 'Mor, bedstemor og forretningskvinde'.

At hendes karriere i erhvervslivet havde været mindre glørværdig end først antaget betød, at hun nu konstant henviste til, at

hun havde fire børn, og at hun i øvrigt lige var blevet farmor. Det appellerede til de menige partimedlemmer – der mestendels er over de tres. Men denne promovning af mor- og bedstemorrollen var også en slet skjult henvisning til, at Theresa May – selv om hun er gift – ikke har børn.

Det var helt efter bogen, at avisen *The Times* spurgte, om det var diskvalificerende for Theresa May, at hun ikke var mor. Leadsom – der burde havde vidst bedre – svarede at "man ikke kan have den samme følelse af forpligtelse for efterfølgende generationer, hvis man ikke har været mor".

At en sådan udtalelse var dybt sårende og usympatisk er selvsagt. At Leadsom hævdede, at hun var fejl citeret, gjorde det ikke bedre – især ikke da *The Times* offentliggjorde hele samtalen. To dage efter interviewet trak Leadsom sig.

Tronskiftet

Theresa May var nu blevet ny formand for de Konservative uden at en eneste stemme var blevet afgivet.

Tronskiftet skete i huj og hast den 13. juli. I løbet af få timer var David Cameron ude af Downing Street 10, og Theresa May var flyttet ind. Cameron forsøgte i sin aftrædelsestale at sige, at han havde opnået meget – blandt andet at han havde indført en lov om homofile vielser – men han glemte at sige, at denne ikke omfatter den anglikanske kirke, og at så mange af hans ærkekonservative partifæller havde stemt imod, at loven kun blev vedtaget med Labours stemmer.

Selv aviser der havde støttet ham, omtalte Cameron som en taber. *The Financial Times*, for blot at nævne et enkelt eksempel, beskrev Camerons beslutning om at holde en folkeafstemning som "den største politiske katastrofe i efterkrigstiden".

Theresa May handlede hurtigt. Og tog



Selv aviser der havde støttet ham, omtalte Cameron som en taber. *The Financial Times*, for blot at nævne et enkelt eksempel, beskrev Camerons beslutning om at holde en folkeafstemning som "den største politiske katastrofe i efterkrigstiden".

overraskende beslutninger. Hun fyrede den hidtidige finansminister George Osborne og indsatte den lidt grå Phillip Hammond på posten. Sidstnævnte, der tidligere havde været udenrigs-, forsvars- og trafikminister, var i det private en relativt succesfuld iværksætter fra den lavere middelklasse. Osborne – eller, som han var døbt, Sir Gideon Osborne – var adelig, havde gået på privatskole og var en typisk repræsentant for den nu hensygnende Cameron-epoke.

Mest overraskende af alt udnævnte May hele tre ministre til at føre forhandlingerne om Brexit. Alle tre var EU-modstandere, henholdsvis Boris Johnson som udenrigsminister, Liam Fox som handelsminister og David Davies som minister for Brexit.

At ingen af disse tre mænd kan holde hinanden ud er måske sigende for Theresa Mays taktiske sans.

Hovedpersonen

For at forstå de politiske udsigter i Storbritannien kan det være nyttigt at se lidt nærmere på de *dramatis personae*, der vil spille hoverrollerne i den fortsatte fortælling om Brexit. Det er indlysende at begynde med hovedpersonen, Theresa May.

Det var ikke overraskende, at den 59-årige politikers første handling var at rejse til Berlin. EU er muligvis et fællesskab, men der er én politiker, der mere end nogen anden træffer de vigtige beslutninger. Det er Angela Merkel.

Nogle i de britiske medier har sammenlignet Theresa May med den tyske kansler. Det er ikke uden grund. Inden deres møde i midten af juli sagde Merkel "Jeg er overbevist om at vi to præstedøtre vil komme godt ud af det med hinanden".

At May lige som Merkel er vokset op i et protestantisk præstehjem, og at ingen af de to kvinder har børn eller er overbebyrdede af traditionel karisma, har været meget omtalt. En anden og måske mere væsentlig fællesnævner er, at de begge er steget til tops i konservative partier, der traditionelt har været domineret af mænd.

Men der er en forskel. Tyskland er ikke et klassesamfund som Storbritannien. I britisk politik – især under Cameron – har landet været regeret af kostskoleuddannede mænd med mere eller mindre adelig baggrund som Cameron, George Osborne og den liberale leder Nick Clegg.

Theresa May er en udpræget middelklassekvind. Efter at have afsluttet en middelmådig bachelorgrad i geografi i Oxford, arbejdede hun i en underordnet stilling i finanssektoren. Efter at være blevet valgt til parlamentet i 1997 steg May i rækkerne, og hun blev i 2001 forfremmet til generalsekretær for de Konservative. I denne rolle ryddede hun op og reformerede en partiorganisation, der var præget af ultraliberale ideologer. Hendes erklæring i 2002 om at de konservative blev opfattet som 'the nasty party' – frit oversat 'det lede parti' – skabte respekt. Det er altid et tegn på politisk mod at gå imod sine egne.

Efter valget i 2010 blev hun indenrigsminister, og selvom hun ikke formåede at formindske antallet af asylansøgere og indvandrere, blev hun opfattet som en kompetent politiker, en der kender sit ressortområde.

Men hvad der måske er mere interessant er, at hun – og hendes tro rådgiver Nick Timothy – har en politisk filosofi og et forbillede. Margaret Thatcher sværmede for den

østrigsk fødte økonom Friedrich Hayek. Theresa May citerer gerne Joseph Chamberlain (1936-1914). Det er ikke overraskende, Chamberlain – der var borgmester i Birmingham i slutningen af det 19. århundrede – var en politiker, der ikke kom fra overklassen. Han var en forretningsmand, der gik ind i politik.

Chamberlain var fortaler for sociale reformer og bidrog til at der blev indført et offentligt skolevæsen, som arbejderklassen havde gratis adgang til. Og som landspolitik var Chamberlain modstander af irsk selvstændighed. At Theresa May ofte fremhæver, at hun er imod skotsk selvstændighed er ikke overraskende.

Men mere væsentligt var Joseph Chamberlain ikke tilhænger af frihandel. Han ønskede et nærmere handelssamarbejde med kolonierne. Imperiet er forsvundet for mange årtier siden, men mange briter har et emotionelt bånd til andre Commonwealth-lande. At Theresa May – i det omfang hun har udtalt sig konkret – også har talt om at indgå aftaler med Canada, Indien og Australien efter Brexit kunne tyde på, at hun har nærlæst sit ideologiske forbillede.

De tre musketer

‘Én mod alle – alle mod én.’ Det er nærliggende at fejlcitere Alexandre Dumas’ musketerer i forbindelse med det triumvirat, der officielt skal forhandle Brexit på plads. Udenrigsminister Boris Johnson, handelsminister Liam Fox og Brexit-minister David Davies er tre musketerer, der ikke viser hinanden megen hengivenhed eller solidaritet. De tre deler en fælles embedsbolig, Chevening House, i Kent sydøst for London. Omend ‘huset’ er et palads med 115 værelser, muntre medierne sig ofte over ‘The Chevening Three’ og deres problemer med at komme overens.

At Boris Johnson blev udenrigsminister var af mange opfattet som noget nær en håb mod resten af Europa. “Han er ikke nogen seriøs politiker”, sagde den tyske udenrigsminister Frank-Walter Steinmeier til citat efter udnævnelsen. Hans franske kollega Jean-Marc Ayrault var endnu mindre diplomatisk: “Boris er en løgner. Han løj over for det britiske folk, og nu har han ryggen mod muren”.

” Nogle i de britiske medier har sammenlignet Theresa May med den tyske kansler. Det er ikke uden grund. Inden deres møde i midten af juli sagde Merkel “Jeg er overbevist om at vi to præstedøtre vil komme godt ud af det med hinanden”.

I realiteten er Boris Johnson ikke den væsentligste politiker. Udenrigsministeriet er kun i begrænset grad involveret i Brexit-forhandlingerne. Forhandlingerne om briternes skilsmisse fra EU bliver varetaget af David Davies. Og forhandlingerne om handelsaftaler med tredjelande er Liam Fox’ ressort. I praksis er Boris Johnsons rolle indskrænket til at omhandle OSCE-møder og de sikkerhedspolitiske spørgsmål, der ikke allerede henhører under forsvarsminister Michael Fallons ressort.

Ved at udnævne Johnson til udenrigsminister har May sikret sig, at en mulig konkurrent konstant er på rejse men uden et egentligt betydningsfuldt job.

I den første måned efter May kom til magten, har David Davies og Liam Fox ført en ihærdig kamp. De kappes om hvilke embedsmænd, der skal overføres fra Udenrigsministeriet til henholdsvis Brexit-ministeriet og til det nye Handelsministerium. Det har været en bitter kamp. Den foregår fortsat.

Det er også meningen. Ved at udnævne tre modstandere af EU til at forhandle om Storbritanniens udtræden af EU har hun ført en klassisk del og hersk-politik.

Resultatet af denne taktiske manøvre er, at det i dagligdagen er finansminister Philip Hammond, der har mest indflydelse over Brexit-forhandlingerne. Og, hvad der ikke er mindre væsentligt, ved at henvise til uenigheden mellem 'The Chevening Three' har May en god undskyldning for selv at lede forhandlingerne.

En vanskelig opgave

Man kan mene meget om Theresa May. Mange har undervurderet hende, og nogle har sagt, at hun ikke har megen udenrigs-politisk erfaring. Det samme blev sagt om Angela Merkel i 2005.

Om May formår at indgå en aftale om

udtræden af EU, der giver briterne adgang til det Indre Marked uden at betale for det og uden at acceptere indvandring, er et åbent spørgsmål. Merkel har sagt, at hun ikke kan acceptere 'Rosinenpickerei'; og Mays erklæring om, at 'Brexit betyder Brexit' tyder på, at briternes nye premierminister er villig til at se realiteterne i øjnene.

At forhandlingerne med EU kun er en del af en ligning med mange ubekendte – og at Mrs. May også skal overbevise skotterne om at forblive en del af The United Kingdom – betyder, at den nye premierminister har en vanskelig opgave foran sig.

"Jeg har ikke karisma, men jeg kan løse problemer", sagde Theresa May, da hun stillede op til formandsposten. De næste to år vil vise om hun har ret; om hun kan løse problemer.

○ ○ ○

Brexit: England, Skotland og EU

Af Jørgen Ørstrøm Møller

Brexit udgør et vandskel i europæisk og international politik. Der er ikke noget fortilfælde at støtte sig på. Politikerne står famlende. Økonomerne er enige om negative virkninger for Storbritannien, men ikke om størrelsesordenen og ej heller, hvordan det tidsmæssige forløb bliver – et kort chok eller en længerevarende udmarvning af den britiske økonomi. Mange og i nogle tilfælde modsatrettede tendenser og strømninger gør sig gældende.

I denne artikel vil søgelyset blive rettet mod fire aspekter:

- Er der tale om en global tendens; et opgør med eller måske endda et oprør mod økonomisk globalisering, som de fleste anså for uanfægtelig – en slags ensrettet vej.
- Kan Storbritannien holde sammen, eller vil Skotland og Nordirland bryde ud af denne statskonstruktion, der går tilbage til 1707 og derfor langt fra er så fasttømret, som de fleste forestiller sig.
- Hvad bliver virkningen på forholdet til EU i andre medlemslande, og hvorledes vil EU reagere på Brexit?

- Konsekvenserne for den globale verdensorden.

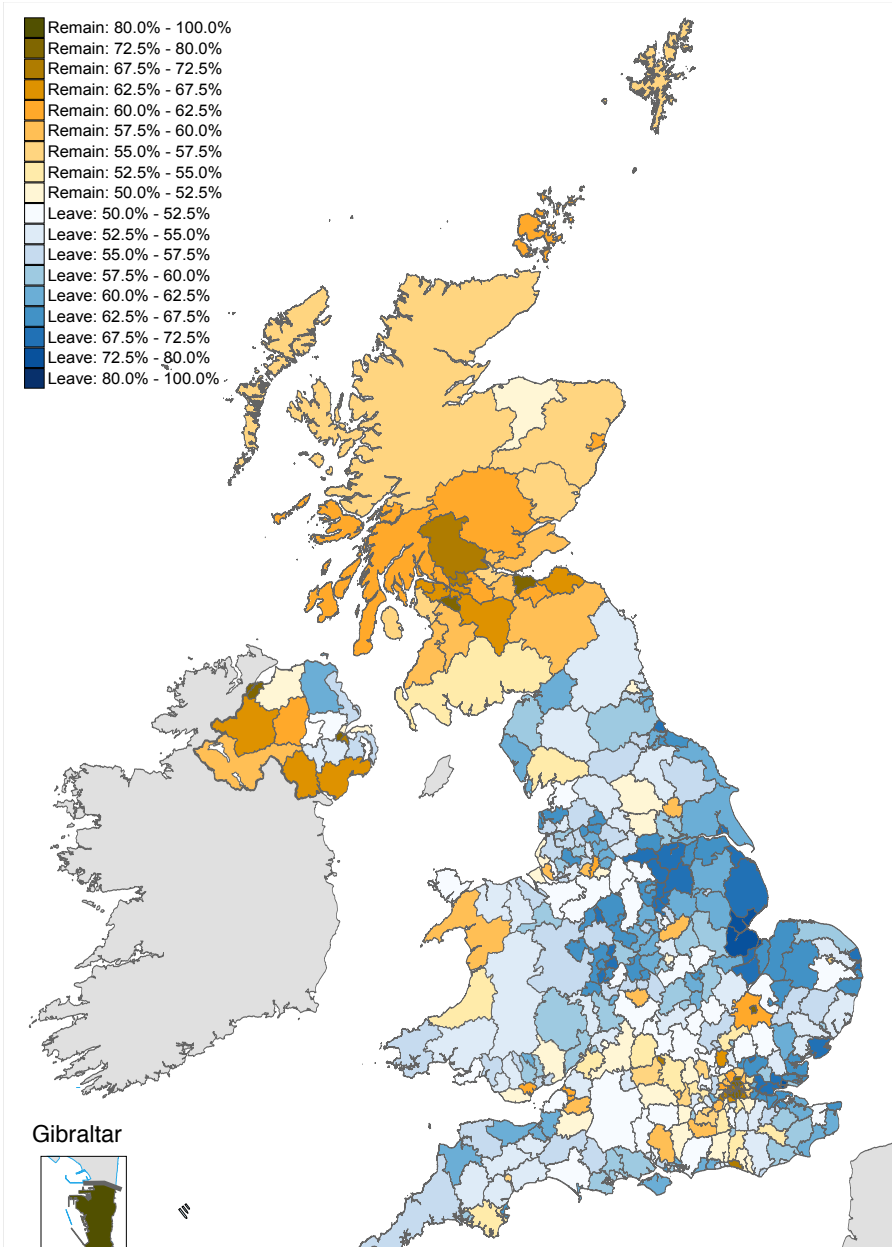
Global tendens?

Resultatet af Brexit afstemningen afspejler en reaktion fra en stor del af, hvad der kaldes 'den almindelige befolkning', som føler sig ladt i stikken, overset og tilside-sat eller måske endda undertrykt af eliten, der har lovet guld og grønne skove i kølvandet på den økonomiske globalisering, men vist sig ude af stand til at leve op til disse løfter.

Under sådanne omstændigheder vender mange mennesker sig mod politikere, der advokerer nationalisme, tilbagetagen af kontrol over egen skæbne og i store træk at vende det internationale samfund ryggen. Følelser, stemninger, instinktiv og intuitiv stillingtagen står over for logik, rationel tænkning, besindighed og overvejelser forud for en beslutning.

Brexit vil måske vise sig afgørende for, om denne tendens vinder fodfæste og breder sig over de kommende tiår eller løber ud i sandet. Kan et land klare sig godt, ja måske endda bedre, uden for et fasttømret internationalt samarbejde, er der

Jørgen Ørstrøm Møller, Visiting Senior Fellow, ISEAS Yusof Ishak I, Singapore, adjungeret professor ved Copenhagen Business School & Singapore Management University, æresalumnus, Københavns Universitet og fhv. departementschef i Udenrigsministeriet.



ILL.: Mirrorme22/Nilfarion via Wikimedia Commons

Resultatet af folkeafstemningen den 23. Juni 2016 om UK's fortsatte medlemskab af EU.

sat et alvorligt spørgsmålstejn ikke alene ved EU's berettigelse, men ved hele det internationale – globale – system bygget op omkring et globalt retssamfund og global politisk kontrol, som modsvar til de økonomiske transaktioners spring fra det nationale til det globale niveau.

Ender Brexit derimod i håndgribelige og åbenbare negative konsekvenser for Storbritannien, med et politisk system ude af stand til at håndtere et sådant kvantespring, ledsaget af klare negative økonomiske virkninger, vil næppe mange andre lande føle sig fristet til at prøve det samme.

Den globale tendens med spørgsmålstegn ved globaliseringen har i mange år været synlig. Få tvivler på modellens evne til at levere højere økonomisk vækst end alternativer, som alle i højere grad fokuserer på en national økonomi.

Større økonomisk ulighed

Ifølge økonomisk teori er en politik vel-færdsfremmende såfremt dem, der vinder, er i stand til at kompensere dem, der taber, og fortsat have en gevinst. Problemet er, at udviklingen igennem de seneste tiår afslører, at dem, der vinder, ikke kompenserer dem, der taber, men holder hele gevinsten for sig selv.

En analyse udarbejdet af Bloomberg og Credit Suisse i 2014 viser, at verdens 138 rigeste personer er i besiddelse af en formue af samme størrelsesorden som de 3,5 milliarder fattigste, dvs. 138 personer ejer lige så meget som den fattigste halvdel af jordens befolkning. Denne analyse suppleres af adskillige andre, som alle

entydigt påpeger, at stort set hele stigningen i nationalindkomsten går til en meget lille del af befolkningen. I USA tilgår næsten seks pct. af nationalindkomsten mindre end 14.000 husholdninger. Fra 1980-1992 til 2008-2015 steg andelen af nationalindkomsten til den rigeste én pct. af befolkningen i USA fra 8 pct. til 18 pct., i Storbritannien fra 7 pct. til 12,5 pct. og i Danmark fra 5 pct. til 6,5 pct.

Ikke overraskende spørger en stor del af befolkningen sig selv, hvorfor de skal støtte og acceptere en model, der kanaliserer næsten 100 pct. af den årlige stigning i indkomsten til én procent af befolkningen – og det er et særdeles relevant spørgsmål. Hvorfor skal de det? De kunne måske have en bedre og højere levestandard med en lavere vækst, der fordeles mere ligeligt.

Den internationale handelsteori har i adskillige tiår holdt fast ved, at frihandel forøger den økonomiske vækst. Og det er fortsat ubestridt. To problemer rejser sig.

Det første er – igen – fordelingsproblemet. Frihandel fører til nedlæggelse af arbejdspladser i industrier, som mister toldbeskyttelse. Medmindre der gennemføres tiltag, som skaber arbejdspladser for dem, der mister deres job, placeres de i permanent arbejdsløshed helt uanset, om antal job i samfundsøkonomien stiger. Deres kompetencer er ikke tilstrækkelige til at sikre et job i de nye økonomiske sektorer. En skibsværftsarbejder kan ikke hoppe ind i informationsteknologi, bioteknologi eller finansielle tjenesteydelser.

Det andet er, at frihandel i det store og

” Ender Brexit derimod i håndgribelige og åbenbare negative konsekvenser for Storbritannien, med et politisk system ude af stand til at håndtere et sådant kvantespring, ledsaget af klare negative økonomiske virkninger, vil næppe mange andre lande føle sig fristet til at prøve det samme.

hele er fuldt etableret, hvorfor mange nye initiativer, herunder TPP (Trans Pacific Partnership) mellem USA og en række lande i Stillehavsområdet og TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) mellem USA og EU, sigter på godkendelsesprocedurer, gensidig anerkendelse af kvalifikationer, afgørelser af tvister mv. Mange spørger sig selv, om de ikke er bedre tjent uden disse skridt.

Den internationale finanskriser

Eliten har i manges øjne svigtet ved at lade den globale finanskriser i 2008-2009 bryde ud i fuldt flor og derefter vise sig ude af stand til at fremkomme med løsninger.

De internationale institutioner, herunder navnlig Den Internationale Valutafond (IMF), har i stort set alle år siden 2009 startet med en prognose for vækst, der efterfølgende viste sig for høj og måtte revideres nedad. Det samme gælder de fleste nationale økonomi- og finansministerier. Det er forståeligt, at stillet over for et sådant jordskred svigter modellerne; men dem der lades i stikken er lige glade med alle forklaringer, uanset hvor gode (eller dårlige) de end kan være. De drager den konklusion, at der er noget galt med modellen – den økonomiske globalisering.

Under Brexit-debatten svarede den britiske minister Michael Gove på en interviewers spørgsmål om hans reaktion på en stribe prognoser, der pegede på negative økonomiske konsekvenser af Brexit med ordene: "Folk her i landet er trætte af eksperter". Under et vælgermøde refererede en tilhænger af EU til fald i brut-

tonationalproduktet i tilfælde af Storbritanniens udtræden, men blev afbrudt af råb fra salen "det er dit forbandede (bloody) bruttonationalprodukt, ikke vores".

Misstemning og spørgsmålet om den økonomiske globalisering blev udtrykt i 2011 af den tidligere britiske handelsminister og medlem af Europa-Kommissionen Lord Mandelson med ordene "muligheder for mange, usikkerhed for de fleste". De rammer meget præcist. De fleste mennesker udsættes for et kolossalt indtrykspres fra den omgivende verden, flygtninge og immigranter/gæstearbejdere bliver pludselig naboer, arbejdspladser flyttes til udlandet, og nationalstaten finder det vanskeligere at leve op til rollen som leverandør af basale sociale tjenesteydelser.

Kontrollen tilbage

I USA står Donald Trump og til en vis grad Hillary Clinton over for et vælgerkorps, der i det mindste delvist er grebet af skepsis eller direkte modstand over for globalisering. Brexit udtrykte det. Front National i Frankrig og tilsvarende politiske partier rundt omkring i Europa slår ind på en vej præget af afstandtagen over for det internationale samarbejde.

Brexit-debatten havde som sit slogan 'tag kontrollen tilbage'. Det vandt gehør og gik lige ind. For undertegnede kan det undre, at spørgsmålet om hvad sker der, hvis alle andre gør det samme, slet ikke kom på banen. Hvis alle tog kontrol tilbage, ville der ikke være noget internationalt samarbejde, intet internationalt retssystem, ingen internationale instituti-



Hvis alle tog kontrol tilbage, ville der ikke være noget internationalt samarbejde, intet internationalt retssystem, ingen internationale institutioner. I stedet ville verden være kastet ud i en kaoslignende situation.

oner. I stedet ville verden være kastet ud i en kaoslignende situation.

Hvordan kan man forestille sig en sådan verden, eller snarere en ikke-verden, med vore dages teknologi, samhandel og internationale investeringer?

En del af svaret er elitens manglende evne og vilje til at tune ind på befolkningens bølgelængde. Fordelen ved globalisering – for eliten – forekommer så åbenlys, at etablerede politikere ikke finder det umagen værd at forstå de problemer, som en del af befolkningen stilles overfor.

Klarest kom det frem under den britiske valgkamp i 2010, da daværende premierminister Gordon Brown efter en meningsudveksling med en 65-årig vælger, der udtrykte misnøje med gæld og indvandring, var så uforsigtig – uvidende om at en mikrofon stadig var tilknyttet nettet – karakteriserede hende som blot 'den snæversy-nede kvinde'.

Storbritannien eller England?

Tre dage efter Brexit-afstemningen udtalte Skotlands førsteminister Nicola Sturgeon, at "det Storbritannien vi stemte for at forblive i (afstemningen i 2014 om Skotlands uafhængighed) eksisterer ikke længere".

Hermed er bolden givet op til et politisk drama, der meget vel kan ende med, at Storbritannien træder ud af EU; Skotland og Nordirland stemmer for at forlade Storbritannien, med Skotland som ansøger om medlemskab af EU og Nordirland på vej hen imod en forening med Irland.

For blot nogle måneder siden ville dette have været anset for fantasi, men ikke længere. Lad os begynde med Nordirland.

Her stemte 56 pct. for at forblive i EU. Det har sine gode grunde. Efter fredsprocessen i 1998 blev grænsen mellem Nordirland og Irland åbnet, og dette skridt anses normalt som en betingelse for fortsat

fred i denne hærgede del af det britiske rige. Med Storbritannien ude af EU bliver grænsen ikke alene Storbritanniens men EU's, og passage underkastes grænsekontrol – hvilket også bliver tilfældet for godstransport mv. Virkningen heraf for Nordirland bliver dramatisk, og det er svært at se, hvorledes der kan findes en løsning. Derfor er det mest sandsynlige, at Nordirland bevæger sig hen imod en afstemning om udtræden af Storbritannien.

Økonomisk er Nordirland i kraft af de økonomiske bånd til Irland tæt forbundet til EU. 61 pct. af dets eksport går til EU og 34 pct. til Irland. Nordirland har igennem årene bygget sig selv op som et velegnet sted for investeringer fra ikke-EU lande, der gennem produktion her får adgang til EU. Fredsprocessen har medvirket til at formindske den tilbageholdenhed, der tidligere gjorde sig gældende.

Afgørende for resultatet af en afstemning bliver dog næppe økonomiske forhold, men fordelingen på religioner. Den katolske del af befolkningen deler religion med Irland, men udgør et mindretal på ca. 40 pct. - dog steget fra ca. 30 pct. i 1970'erne. De øvrige religioner er sammensat af flere grupper, normalt betegnet 'protestant unionists', med den fællesnævner, at de dels ikke er katolikker, dels ikke ønsker indlemmelse i Irland. I et forenet Irland bliver de et lille mindretal med frygt for flertallets magt.

Det springende punkt er, hvad 'protestant unionists' i den aktuelle situation vil vælge: Forbliven i Storbritannien med stor usikkerhed om fredsprocessens fremtid eller forening med Irland under ukendte omstændigheder.

Hvis fredsprocessen bryder sammen, kan det næppe påregnes, at Storbritannien har magt og vilje til på samme måde som tidligere at opretholde nogenlunde tåle-

lige tilstande. Der er få indikationer, eftersom en debat herom ikke er begyndt endnu. Flertallet på 56 pct. for at blive i EU er nok en tvivlsom strømpil for stemmemønsteret ved en afstemning om forbliven eller ej i Storbritannien.

Undersøgelser om hvorledes befolkningen opfatter sin identitet, fordelt på nordirsk, britisk eller irsk, er heller ikke særlig hjælpsomme, idet en betydelig del angiver mere end ét tilhørsforhold. En mulighed, som givetvis kommer på banen, vil være et tilbud fra Irland om en form for garanti for mindretallets rettigheder.

Skotland

Hidtil har opmærksomheden været koncentreret om Skotland, men måske viser det sig, at Nordirland stemmer først. Bli-ver resultatet heraf løsrivelse fra Storbri-tannien, vil det være temmelig sikkert, at Skotland stemmer efterfølgende.

Skotland stemte med 62,5 pct. for at forblive i EU. Det er en meget klarere tilkendegivelse end England, hvor 53,4 pct. stemte for at træde ud.

I 2014 stemte skotterne om at blive i Storbritannien eller træde ud. Resultatet blev 55,3 pct. for at blive. Som Nicola Sturgeon udtrykte det, er forholdene nu anderledes, og der er i Skotland en debat om, hvorvidt en ny afstemning skal gennemføres. I følge SNP (Scottish National Party) er det ikke acceptabelt, at et flertal af engelske vælgere tager Skotland ud af EU.

Den nyudnævnte britiske premierminister Theresa Mays første skridt var at besøge Skotland og Nordirland i et forsøg på at holde sammen på riget. Det er noget usikkert, hvad der kom ud af dette, men besøgene afspejler den prioritet blandet med frygt, der findes i London for et slags mareridtsagtigt scenarium, hvor Nord-

irland og Skotland sideløbende med forhandlinger mellem Storbritannien og EU forlanger en afstemning om uafhængighed. Det vil på det nærmeste efterlade Storbritannien handlingslammet.

Magtpolitisk har regeringen og parlamentet i London fat i den lange ende. Den skotske afstemning i 2014 skete med det britiske parlaments velsignelse. Teoretisk kunne det tænkes, at et nordirsk og skotsk ønske om afstemning afvises i London. I realiteten er det svært at se, hvorledes dette kan holde vand. I givet fald ville det britiske parlament, på et tidspunkt hvor der forhandles med EU som følge af en folkeafstemning, afvise Skotlands og/eller Nordirlands ønske om en folkeafstemning.

Økonomisk set tegner der sig ikke et ensidigt gunstigt perspektiv for skotsk uafhængighed. Den skotske økonomi er ramt af den faldende oliepris, og Skotland er i højere grad end Nordirland afhængig af handel og investeringer med England.

Forud for afstemningen i 2014 førtes en til tider ophedet debat om, hvorvidt England overførte finansielle midler, dvs. 'subsidierede', Skotland eller ej. Denne debat endte stort set uafgjort med uenighed og vanskeligt gennemskuelig finansiell statistik.

I august 2016 offentliggjorde førsteminister Nicola Sturgeon en analyse, der konkluderede, at Skotland uden for EU stod til at tabe et massivt beløb i nationalindkomst sammenlignet med fortsat medlemskab. Sådanne analyser er af gode grunde behæftet med usikkerhed, der gør dem til lette mål for kritik, og i det nævnte tilfælde blev den da også anklaget for ensidighed.

Det er derfor et ret sikkert gæt, at medens afstemningen i 2014 formentlig afgjordes af økonomiske overvejelser, vil en



På sin vis kan det siges, at Brexit er et farvel til en slags tøvende integration og efterlader EU over for valget mellem enten disintegration med hensyn til såvel fælles politikker som antal medlemmer eller styrket og stærkere integration.

ny afstemning efter alt at dømme blive afgjort af andre – følelsesmæssige – hensyn.

På to områder kan Nordirlands og Skotlands beslutning få vital betydning: EU-integrationens fremtid og den internationale sikkerhedspolitik.

Et stærkere eller svagere EU?

Umiddelbart efter Brexit-afstemningen fremkom de politiske bevægelser og personer bag Brexit med næsten bombastiske udtalelser om en bølge af folkeafstemninger af tilsvarende karakter i de øvrige EU-lande. Danmark blev nævnt som et eksempel.

Det modsatte viste sig at være tilfældet. En stribe opinionsundersøgelser i Frankrig, Tyskland og Danmark gav det lidt overraskende resultat, at støtten til EU steg markant. Der kan være flere forklaringer på dette fænomen, og stemninger er ofte flygtige og skifter; men det synes som om befolkningen i EU-landene ikke har noget ønske om at følge i Storbritanniens fodspor.

De politiske ledere i kernen af EU, der nu klart tegner sig omkring Tyskland og Frankrig plus et par andre lande er indstillede på at styrke integrationen på tre vitale områder: Forsvar, herunder navnlig af militær karakter, valuta omkring euro som 'single currency', og flygtninge plus immigration.

De er nået til den konklusion, at deres, om man så må sige, skæbne står og falder med EU's evne til at levere løsninger på disse problemer. De erkender, at EU ikke har vist sig i stand hertil; men de er overbeviste om, at intet europæisk land kan klare det alene. For dem er det et spørgs-

mål om overlevelse. Med andre ord: Den stik modsatte konklusion af den britiske.

Brexit er katalysator for at sætte stærkere europæisk integration i relief ved at fjerne det land som mere end nogen anden – tillige med Danmark – har sat foden på bremsen.

På sin vis kan det siges, at Brexit er et farvel til en slags tøvende integration og efterlader EU over for valget mellem enten disintegration med hensyn til såvel fælles politikker som antal medlemmer eller styrket og stærkere integration. Den europæiske kerne og den politiske elite har allerede givet deres svar: Stærkere og dybere integration.

De ser dette som den eneste mulighed for at undgå irrelevans i det politiske spil over for problemer af en art, som Europa ikke tidligere har stået overfor, og som kan udvikle sig til en eksistenskamp. Kan Europa klare de nye udfordringer med bibeholdelse af det værdigrundlag, som har båret Europa og den europæiske integration siden 1952?

Skotland og Nordirland sætter fingeren på et ømt punkt for flere EU-medlemmer: Deres status som nationalstater er anfægtet af folkeslag som mere eller mindre mod deres vilje holdes inden for denne ramme.

Lande som Spanien og til en vis grad Frankrig er i realiteten bygget omkring den største befolkningsgruppe, som udøver en form for kulturimperialisme over for andre grupper – som englænderne over for skotter og over for irere indtil 1921. Det har de affundet sig med, så længe nationalstaten udfyldte rollen som leverandør af serviceydelser, dvs. skabte



Skotland og Nordirland sætter fingeren på et ømt punkt for flere EU-medlemmer: Deres status som nationalstater er anfægtet af folkeslag som mere eller mindre mod deres vilje holdes inden for denne ramme.

økonomisk, social og kulturel sikkerhed. Det er ikke længere tilfældet.

Catalonien i Spanien nævnes ofte som den region, der kan tænkes at følge efter. I det catalanske parlament er der flertal for uafhængighed. Opinionsundersøgelser giver et lidt flimrende billede. Sammenlignet med Skotland er den største hindring den spanske grundlov. Folkeafstemningen i Skotland fandt sted i overensstemmelse med det britiske parlament. Det er forfatningsmæssigt ikke muligt i Spanien. Denne forfatningsmæssige blokering fjerner imidlertid ikke det politiske problem.

Der gættes allerede på, om Spanien i tilfælde af skotsk uafhængighed efterfulgt af ansøgning om medlemskab af EU vil modsætte sig dette, som et signal om det umulige i at træde ud af en nationalstat og derefter ind i EU.

På lidt længere sigt er det mest sandsynligt, at Skotland er budbringer for en opløsning af Europa i hvad der kan betegnes som dets oprindelige bestanddele, forankret i regional kultur, som binder mennesker sammen i kraft af fælles værdinormer kombineret med en overbygning i form af et EU, der står for udenrigs- og sikkerhedspolitik, overordnet økonomisk politik plus andre politikker, der ikke kan klares på regionalt plan.

Globale konsekvenser

Skotlands løsrivelse fra Storbritannien kan blive startskuddet til ophøret af den globale styringsmekanisme, som sejherrerne fra Anden Verdenskrig udformede i årene efter 1945, men som tiden for længst er løbet fra.

Storbritannien er et af de fem medlem-

mer af FN's Sikkerhedsråd med vetoret. En skotsk uafhængighed 'reducerer' Storbritanniens tyngde og rejser umiddelbart spørgsmålet, om England uden videre kan overtage den rolle, som Storbritannien havde.

Da Sovjetunionen blev opløst i 1991, fik Den Russiske Føderation grønt lys fra de andre tidligere og nu selvstændige dele af Sovjetunionen til status som efterfølgerstat, og ingen andre anfægtede dette. Da det tidligere Jugoslavien faldt sammen i begyndelsen af 1990'erne, forsøgte Serbien det samme; men USA satte foden ned, og Serbien måtte træde ind i det internationale samarbejde som ny stat. Tjekkoslavakiets deling i 1992 førte til to nye stater, Tjekkiet og Slovakiet.

Skotland kan muligvis tiltræde, at England overtager Storbritanniens rolle; men det kan ikke på forhånd anses for givet, at andre medlemmer af FN indtager samme standpunkt. En reform af FN har længe kørt op og ned ad startbanen uden at komme i luften. En række lande føler givetvis at have større krav på permanent medlemskab af Sikkerhedsrådet end England.

Bag dette lurer et andet perspektiv. Uanset om det siges eller ej, spiller den britiske atomslagstyrke en rolle for landets status. Den består af fire atomdrevne undervandsbåde. De skal erstattes inden omkring år 2030, hvilket vil koste kolossale summer. Der er en stribe skøn mellem 45 milliarder pund sterling til over 200 milliarder. Det britiske forsvarsministerium har sagt 6 pct. af forsvarsbudgettet; men det er lidet vejledende, så længe dette budgets fremtidige størrelse ikke er kendt.

Atomslagstyrken har baser i Skotland, og SNP har udtalt, at Skotland i tilfælde af uafhængighed ikke vil give England adgang til fortsat brug heraf. Opretholdes dette standpunkt, skal nye baser bygges samtidig med de nye ubåde, hvilket indebærer et voldsomt dræn på de britiske statsfinansier.

Det kan derfor tænkes, at Skotlands uafhængighed indebærer, at England ikke finansielt kan eller vil opretholde en atomslagstyrke. Parlamentet vedtog ganske vist med 472 stemmer mod 117 den 18. juli 2016 forslag herom; men det skete på et tidspunkt, hvor pengene ikke var begyndt at rulle ud af kassen med krav om besparelser på andre og måske mere vælgerfølsomme dele af de offentlige udgifter.

En afvikling af atomslagstyrken vil formindske den håndgribelige militære slagkraft og have vidtrækkende politiske og psykologiske virkninger, herunder medvirke til, at Englands rolle som permanent medlem af Sikkerhedsrådet anfægtes.

For den atlantiske alliance vil et militært svagere – med eller uden atomslagstyrke – England have negative konsekvenser. Storbritannien var den uundværlige partner i NATO som brobygger mellem Nordamerika og det kontinentale Europa i kraft af geografisk placering, historisk rolle og hvad der kan betegnes slægtsskab med USA og Canada.

Et svagt England, rådvildt over for sin nye placering og uden 'overskud' til en formidlende rolle, vil ikke kunne dæmpe og udglatte efterhånden tydelige modsætninger mellem USA og de kontinentale europæiske lande. Frankrig og Tyskland stillede ikke op i 2003 til Irakkrig nummer to.

De europæiske lande deler ikke USA's syn på Kina som udfordrer til dets glo-

bale førerposition – eller er måske lige glade. Der er uenighed om forholdet til Rusland og Ukraine med nedsættende bemærkninger fra USA for et par år siden om europæernes rolle. TTIP ser ikke ud til at blive færdigforhandlet som følge af skepsis i Tyskland og Frankrig kombineret med stigende modstand i USA.

Et 'træt' USA, der for et par år siden gennemførte den såkaldte pivot til Asien og bliver mere og mere optaget af egne og indenrigspolitiske problemer, vil ikke have tilsvarende velvilje over for den atlantiske alliance som tidligere amerikanske præsidenter.

Præsident Obama og hans tidligere forsvarsminister Robert Gates har gjort det klart for europæerne, at de står overfor at skulle påtage sig byrden ved at forsvare sig selv. Truslen fra Rusland er ikke sammenlignelig med truslen i sin tid fra Sovjetunionen. Specielt er det vanskeligt at se nødvendigheden af amerikanske tropper i Europa som led i forsvaret af det amerikanske hjemland.

Konklusion

Brexit drejer sig ikke alene om Storbritanniens forhold til EU og EU's fremtid uden britisk medlemskab, men om Storbritannien som land kan holde sammen, og hvilken form det europæiske samarbejde antager over de næste tiår.

I global henseende bliver der fokus på, om tilslutningen til globaliseringen kan opretholdes kombineret med øget pres på det globale styringssystem i form af krav fra nye lande om større indflydelse på bekostning ikke alene af Storbritannien, men også andre europæiske lande og USA.





FOTO.: © European Union , 2016 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Nicolas Kovarik

Paris Balkans 2016-topmødet, Elysée Palæet, Paris. Underskrivelsesceremoni for aftalen om dannelse af en regionalt ungdomssamarbejde-kontor, RYCO.

Brexits betydning for det vestlige Balkan

Af Florian Bieber

Næsten præcist et kvart århundrede efter at Slovenien og Kroatien erklærede sig uafhængige af Jugoslavien, besluttede britiske vælgere sig ved et knebent, men klart flertal at forlade den Europæiske Union.

Resultatet af den britiske folkeafstemning om UK's fortsatte tilknytning til EU satte gang i en lang proces, hvor resultatet er mere end usikkert. Meget vil afhænge af de beslutninger, der tages af britiske ledere og EU-politikere på en lang række områder, og vil være langt mere vidtrækkende end selve Brexit. Derudover vil den britiske regerings tøven med hensyn til at starte forhandlinger om udmeldelse af EU ved hjælp af Artikel 50 indebære, at UK's frigørelse fra EU vil tage minimum flere år.

Mens Europa velsagtens er i stand til at overleve denne sidste krise – fra gældskrisen over den græske krise til flygtningekrisen – vil det se meget anderledes ud end i dag, og dets evne til at lede de vestlige Balkanlande mod stabile, fremgangsrigt, velstående demokratier synes at være stærkt reduceret.

Brexit-afstemningen har resulteret i betydelig usikkerhed, der gør enhver spå-

dom vanskelig. Og dog er det denne usikkerhed, der vil blive Europas vigtigste kendetegn i de kommende år, og som vil influere på den politiske proces og indebære betragtelig risiko. Brexits konsekvenser er både strukturelle – EU's evne til at agere og integrere nye medlemmer, og normsættende – EU's evne til at fremme et særligt demokratisk konsensusorienteret regeringssystem.

Efter Brexit

For det første må vi tage stilling til konsekvenserne for forholdet mellem UK og EU. Vi ved, at UK som et enkeltstående land vil forlade EU i en overskuelig fremtid, men i det mindste ikke før om to år.

Hvad vi ikke ved er, om UK vil kunne overleve som et land, med Skotland, der helst vil afholde endnu en afstemning, og usikkerheden i Nordirland med hensyn til dets fremtidige forbindelse med Den Iriske Republik.

Den sidste store ukendte faktor er (det amputerede) UK's forhold til EU. Tilhængere af Brexit har ikke givet en klar vision, men bare peget på Schweiz, Norge og i nogle tilfælde også Albanien og Serbien som eksempler på den fremtidi-

Florian Bieber er professor på Universitetet i Graz (Østrig) i sydøsteuropæisk historie og politik. Han var koordinator for Balkanlandene i Europe Policy Advisory Group (BiEPAG).



Hovedspørgsmålet er ikke, om Brexit vil ødelægge landenes tiltrædelse til EU og endnu vigtigere demokratiets tilstand i det vestlige Balkan, men hvor meget og for hvor længe

ge forbindelse med EU. Men visionen om Englands fremtidige forbindelse med EU vil ikke kun blive udformet af brexit'erne, men også af dem der tabte valget. De bliver måske afskrækket af deres tab, men de er tilstrækkeligt store i antal i det nuværende parlament og repræsenterer stadig 48 pct. af vælgerne. De vil sikkert søge stærke bånd til EU.

For det andet ved vi ikke, hvordan kædereaktionerne vil blive. EU-skepsissen har været meget udpræget i britisk politik i årtier, og det er det eneste land i EU, der tidligere har haft en afstemning om at forlade EU, dengang EC.

Men i dag står England ikke alene med sine stærke EU-skeptiske følelser, og sandheden er, at flere andre EU-medlemmer har lignende hvis ikke stærkere anti-EU-partier. For nylig blev et møde mellem meget højreorienterede EU-skeptiske partier afholdt i Østrig under mottoet 'Patriotisk Forår'. Der er ingen tvivl om, at det allerede stærke yderste højre vil kræve deres eget valg, som den hollandske ultra-højreorienterede politiker Geert Wilders allerede har forlangt som kommentar til Brexit-afstemningen.

Denne anmodnings succes afhænger af, hvor attraktiv en udmelding bliver for England. Hvis det lykkes for England at udmelde sig på lempelige vilkår, vil det opmuntre andre til at følge efter. Hvis det mislykkes, vil det afholde vælgerne i andre lande fra at kræve afstemning. Her skal en vigtig advarselsslampe lyse. Hvis årsagen til briternes kamp, hvad nogle mener, er et ubøjeeligt og straffende EU, vil det kun styrke anti-EU fortællingen hos populistiske partier.

For det tredje ser det europæiske integrationsprojekt skrammet ud efter Brexit. Selv uden EU-skeptiske forlangender vil spørgsmålet om EU's videre kurs efter afstemningen tårne sig faretruende op i horisonten over størstedelen af unionen. Selvom det ser ud som om afstemningen har mindre med EU at gøre og mere med immigration, er der ingen tvivl om, at den afmægtige varetagelse af flygtningene i Europa i de senere år har medvirket til opfattelsen af EU som inkompetent.

Blandt de 27 tilbageblevne medlemsstater har ingen mod på mere integration. På samme tid synes status quo at være grunden til krisen, og at overgive mere magt til medlemsstaterne vil kun tilfredsstille skeptikerne og sikkert udløse mere forvirring og konfusion, hvilket har bragt EU derhen, hvor det er i dag. At skulle løse cirkelens kvadratur ved på den ene side at imødekomme kravene om et mindre magtfuldt EU, og på den anden side sikre et mere effektivt EU vil blive et vigtigt og overvældende tema blandt de tilbageblevne 27.

For det fjerde vil det britiske parlaments interesse i at bevare nogle forbindelsesled til EU intensivere diskussionerne om en ydre ring af EU-tilknytning. Mens Schweiz, Island, Liechtenstein og Norge allerede nyder sådan et partnerskab gennem det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og bilaterale aftaler, kan UK's overgang til denne gruppe måske få denne gruppe til at vejre morgenluft og håbe på et muligt mellemstadium til et medlemskab af EU.

Udvidelsen af denne ydre ring kunne udvikle sig til et alternativ eller i det

mindste en mellemstation til medlemskab for lande der søger optagelse i EU, inklusive de vestlige Balkanlande.

Endelig vil EU's mulighed for at agere uden for sine grænser blive meget reducerede. England har været vigtig, når det kom til at projicere EU's magt, herunder at besætte ét af EU's to sæder i FN's Sikkerhedsråd.

Brexit-afstemningen berører ikke blot EU et af sine nøglemedlemmer, men giver det også et ry internationalt som et 'ramponeret' projekt. Således vil den transformative kraft, der ofte tilskrives EU, i det mindste i dets umiddelbare nærhed, lide. Intet sted vil den formindskede magt i EU være mere synlig end i den region, som har et ønske om at blive medlem af EU i en overskuelig fremtid: Balkans vestlige lande.

Konstant krise

Følgervirkningerne af Brexit-afstemningen er for Balkan uendeligt negative.

Hovedspørgsmålet er ikke, om Brexit vil ødelægge landenes tiltrædelse til EU og endnu vigtigere demokratiets tilstand i det vestlige Balkan, men hvor meget og for hvor længe. I de sidste mange år har EU eksporteret ustabilitet til Balkan. Den inkompetente varetagelse af flygtningene og nu Brexit udløser usikkerhed og pres på lande i EU's periferi, der savner det samme niveau af institutionelle sikkerhedsforanstaltninger, økonomiske midler og ressourcer til at modstå disse kriser.

At det vestlige Balkan har været i en konstant krisesituation igennem de sidste fire årtier, afbrudt af en kort periode af normalitet, kunne måske gøre landene mere smidige over for ydre chok, men også føre til en region, der er skrøbelig, og som har let ved at blive rendt over ende.

Gennem en årrække har processen om medlemskab af EU været drivkraften for en politisk og økonomisk reform for Balkans vestlige lande. Denne drivkraft er blevet svækket i de senere år med de forskellige kriser i EU, der efterhånden har mistet sin attraktion for landene, og EU har sat udvidelse på vågeblus.

Udvidelsen er dog fortsat, og Serbien og Montenegro er i forhandling, Albanien er kandidat, ligeså Makedonien – dog med et spørgsmålstejn på grund af de politiske kriser gennem de senere år. Bosnien og Hercegovina har forelagt deres ansøgning om EU-medlemskab for bare et par måneder siden, og Kosovo forbliver længst væk, men underskrev en Stabiliserings- og Samarbejdsaftale for nylig.

Denne tekniske proces har mistet meget af sin politiske opbakning i EU, og regeringerne på Balkan synes ofte uvillige til at indføre reformer der er nødvendige for medlemskab. Således har alle landene på Balkan oplevet en indskrænkning af demokratiet og borgerrettighederne i de senere år.

Med Englands farvel til EU har Balkans vestlige lande mistet deres vigtigste fortalere for udvidelse. Mens mange lande var blevet kritiske over for udvidelse, har UK været det land, der ivrigt både talte for udvidelse og reformer i regionen. Sammen med Tyskland har det været det eneste store EU-land der har forsøgt at planlægge en EU-politik over for det vestlige Balkan i de sidste ti år. Nu vil denne fortalere for udvidelse forsvinde fra EU-medlemmernes rækker.

Selvfølger vil UK være i stand til at opmuntre til reformer og EU-medlemskab fra sidelinjen. På en måde der ligner USA's, som har støttet EU-udvidelse og i det store og hele bakket op om EU's

politik i regionen. Men UK's troværdighed vil blive stærkt decimeret som argument til at søge medlemskab i EU, efter at de selv har ophævet forbindelsen og vil fremstå som et ekstremt tilfælde af 'gør som jeg siger, men ikke som jeg gør'.

Dernæst vil det blive en herkulisk opgave at få fastlagt forholdet mellem England og EU, ikke bare for UK, men også for unionen. Således vil ikke kun al politisk opmærksomhed, men også hele EU's embedsværk i de kommende år, være fokuseret på at håndtere forholdet. Hvad karakteren af forhold end bliver, er der mange forhandlinger, der skal gennemføres, og det vil kræve hele EU's opmærksomhed.

Udvidelsen og reformprocessen i det vestlige Balkan vil dermed blot blive et gøglertelt i forhold til det store teater og irrelevant og marginaliseret (fra et EU-perspektiv).

I tilfælde af at UK går i opløsning på grund af Skotlands ønske om at forblive i EU skal vanskelige spørgsmål nødvendigvis løses med hensyn til hvordan og hvis Skotland kan forblive uden at 'slutte sig' til EU igen. Igen vil dette endnu engang komplicere ophævelsen af UK's forbindelse med EU og beskæftige politikerne og embedsmændene i Bruxelles og EU-hovedstæder i de kommende år.

For det tredje, hvis EU er i en eksistentiel krise, hvad skal det så nytte at blive ved med at søge medlemskab? Især for eliten, hvis forpligtelse over for reformer er tvivlsom. EU-medlemskab har stået øverst på dagsordenen på grund af belønninger fra vestlige regeringer, og fordi et stort antal vælgere forlangte det. Men denne kalkulation kan meget vel skifte og fjerne sig endnu længere fra både integration og reformer med hensyn til EU, hvilket det allerede har gjort i de senere år.

Mens indflydelsen fra Rusland og Tyrkiet i det vestlige Balkan ofte er overdrevet, fremstår disse landes regeringsmodeller attraktive for mange regionale ledere, der derfor meget vel kunne tænkes at bringe deres førte politik i overensstemmelse med disse frem for andre ikke-EU-medlemmers.

Topmødet i juli 2016 i Paris angående det vestlige Balkan bekræftede det vestlige Balkans ønske om medlemskab i EU og fastholdelsen af et 'europæisk perspektiv'. Ligeledes har Europa-Kommission fortsat udvidelsesprocessen lige siden og søgt at forsikre regionen om, at uanset den større politiske omvæltning så fortsætter optagelsesprocessen.

Men der er også mindre opmuntrende signaler. Den årlige tale om 'Unionens tilstand' af præsident Juncker i september 2016 nævnte ikke udvidelsen med et ord. Ligeledes nævnte Bratislava-topmødet, der var det første til at fremlægge en agenda for EU efter Brexit-afstemningen den samme måned ikke udvidelsen med et ord og fokuserede i stedet på sikkerhed, grænser og økonomisk udvikling.

Her tre måneder efter Brexit-afstemningen kan implikationerne af afstemningen for Balkanlandene derfor ikke til fulde forudses, især da vi i dag er lige i begyndelsen af processen. Baseret på tre scenarier vil vi skitsere nogle af Brexit-processens muligheder for det vestlige Balkan.

UK og Europa splittes

Det første scenario forudsætter, at England opløses, i det mindste med hensyn til Skotlands udmeldelse, men med et muligt valg i Nordirland og i andre EU-lande. Nogle afstemninger vil lykkes, men ikke alle. Skotland vil sikkert ikke være i stand til at forblive i EU, men bliver nødt

til at genforhandle medlemskabets betingelser parallelt med, at UK forlader EU. De forbitrede og vanskelige forhandlinger vil føre til forværrelse af relationerne mellem EU og UK.

På samme tid vil den skotske afstemning opmuntre til endnu en afstemning i Catalonien og andre steder. Med hele opmærksomheden henvendt på UK og det fremtidige forhold, vil EU's evne til at løse andre kriser, indbefattet Grækenland og flygtningespørgsmålet, være yderst begrænset.

I sådan et scenario kunne det tænkes, at EU må se sig reduceret, og der opstår et kerne-EU med mangfoldige integrationslag på forskellige planer. For det vestlige Balkan vil EU's transformativ drivkraft forsvinde, og ligefrem forkastelse af EU og lignende reformer kunne forekomme. Ydermere kunne løsrivelsesbevægelserne i regionen, såsom i republikken Srpska, opmuntres af den større europæiske drivkraft og få det meste ud af situationen.

Både UK og EU har en stærk interesse i at afværge dette scenario og Parlamentets tøvende tilnærmelse til Brexit antyder en velovervejede indsats for at undgå en indenrigspolitisk krise i Skotland og Nordirland, men evnen til at overtale begge regioner til at forblive i UK vil afhænge af forhandlingerne med EU og er derfor usikker.

UK splittes, Europa forenes

Ifølge dette scenario vil England træde ud, og Skotland vil forblive i EU og således skabe et tilbageslag for Brexit, da prisen for beslutningen synes at blive meget høj.

Dette vil lette en aftale, der gør England, Wales og Nordirland til medlemmer af det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde med åben grænse til

Skotland og Irland. Faktisk ville EU være i stand til at operere videre, da den britiske erfaring vil afskrække andre afstemninger om udtrædelse af EU – eller føre til nederlag hvis de gennemføres.

Efter en periode med vanskeligheder vil EU være i stand til at genoptage udvidelserne, dog vil UK's udtrædelse og afskeden med England, Wales og Nordirland resultere i et stærkere tysk overherredømme i EU.

EU-medlemskab for det vestlige Balkan kunne genoplives som en levedygtig mulighed efter kriseårene, og med Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller en lignende mellemstation til EU kunne landene i det vestlige Balkan få muligheden for et hurtigere skridt til fuldt medlemskab. Der er dog en risiko for, at en løsere form for integration kan opstå, ikke som en mellemstation mod fuldt medlemskab men som en mere permanent og endegyldig form for integration.

UK forenes, Europa splittes

Mens en skotsk afstemning i kølvandet på Brexit er en mulighed, kan UK's håndtering af dets fremtidige relationer med EU i stor udstrækning forme fremtiden for UK og sikre dets overlevelse.

Hvis UK definerer en forhandlingssituation, der reflekterer landets opdeling og søger at bevare 'mini'-medlemskab, kunne Skotland blive formildet, og landet ville overleve. EU-ledere vil sandsynligvis ikke kunne lide eller acceptere sådanne planer, da de kunne frygte, at det at lade England både blæse og have mel i munden, kun ville opmuntre andre.

Imidlertid ville EU måske acceptere sådan et scenario for at afværge for megen bitterhed. Som konsekvens kunne UK forblive en vigtig international spiller, om

end svækket. Her ville UK forblive nært knyttet til EU uden et fuldt medlemskab, men tilstrækkeligt til at beholde Skotland og Nordirland som en del af UK. For det vestlige Balkan ville sådan et scenario være det tættest mulige til status quo, men selv her ville drivkraften til medlemskab og reformer være stærkt reduceret.

Risikoen for Balkan

De tre scenarier sætter spot på den anseelige risiko, Brexit udgør for det vestlige Balkans lande. Med EU's fokus alle andre steder i de kommende år, selvoptaget og svækket, kan lande ikke mere stole på EU's evne til at understøtte reformer og konsolidere demokratier. Med EU's transformativ tiltrækning i det store og hele borte, og dets mulighed for at agere formidsket, vil andre udfylde tomrummet (det inkluderer individuelle EU-medlemslande).

I den korte eller mellemliggende periode synes dette tydeligt at opmuntre halvautoritære ledere, som er villige redskaber for den højst bydende – det være sig Tyrkiet, Rusland, Kina eller andre magter eller investorer.

Desuden ser et mere sikkerhedsorienteret EU, der søger at afværge flygtningestrømme og bekymrer sig om terrorisme, det vestlige Balkan mere som samarbejdspartnere, der kan opbygge sikre grænseovergange, end som demokratiske partnere inden for EU.

Således kan det vestlige Balkan blive sikkerhedsvagter for den sårbare sydøstlige grænse, men uden for EU. Socia-

le bevægelser, medier og uafhængige institutioner vil have færre ydre allierede at stole på. Dette kunne forstærke de nationale bevægelser for forandring, men det kan også afkøle dem, hvis de trend-sættende idoler bliver færre eller er forsvundet.

For at stoppe denne negative tendens, må et antal EU-medlemmer, især Tyskland, men også USA danne koalitioner for forandring i det vestlige Balkan. Bortset fra risikoen for væbnet konflikt har det vestlige Balkan lav prioritet, men den snigende fremmarch af autoritære principper er ikke blot en fare for regionen, men del af en alvorligere europæisk feber, der ikke kan ignoreres længere.

Brexit-afstemningen er også del af en voksende bølge af populisme og nationalisme i Europa og Nordamerika. Derfor er det vigtigt, at Brexit også forstås som en del af denne større tendens, der påvirker både EU og det vestlige Balkan.

Mens disse bevægelers succes, bortset fra Brexit, ikke er tydelig, sætter de skarpt lys på en krise for de etablerede partier og konsensusbaserede liberale europæiske demokratier, som sikkert vil indebære alvorligere konsekvenser for det vestlige Balkan, både ved at underminere svage hjemlige institutioner og ved at berøve dem et ideal og en ven i EU.

Således kunne Brexit godt være blot en forløber for kommende udfordringer.

Oversat fra engelsk af Christiane Rohde



Den nye europæiske uorden

Af Ivan Krastev og Mark Leonard

Annekteringen af Krim har tvunget EU til at se den kendsgerning i øjnene, at dens postmoderne orden ikke kommer til at gælde hele kontinentet – for slet ikke at tale om hele verden. Selv om EU stillet over for den russiske aggression har holdt bedre sammen, end dens kritikere mener, har europæerne ikke kunnet samles om en strategi for at bevæge sig ud over den nuværende uorden.

I marts 2014 vågnede europæerne op i Vladimir Putins verden: Et sted hvor grænser kan udskiftes ved magt, hvor internationale institutioner er magtesløse, hvor gensidig økonomisk afhængighed er en kilde til usikkerhed, og hvor forudsigelighed nærmere er et passiv end et aktiv. Den ukrainske krise har tvunget EU til at erkende, at dens idé om en europæisk orden er ophævet. I stedet for osmotisk spredning til at omfatte et kontinent – og måske en hel planet – er Europas postmoderne orden pludselig på tilbagetog.

Nøjagtig som Jugoslaviens sammenbrud sluttede den kolde krigs europæiske orden, markerede krisen på Krim afslutningen på den post-kolde krigs europæiske orden.

Europa som ideal

Det faktum, at Europa ser sig selv som et ideal for verden, er næppe overraskende. I de sidste 300 år har Europa været centrum for globale anliggender. I 1914 var europæisk orden verdensordenen, skabt af interesser, ambitioner og rivalisering mellem de europæiske imperier. Første Verdenskrig var også kendt som 'den europæiske krig'.

Selvom det i 1919 var den amerikanske præsident Woodrow Wilson, der gendeførte orden i verden, var hans vision for global fred hovedsagelig et forsøg på at skaffe orden i Europa. Selv under den kolde krig – da de globale supermagter var ikke-europæiske magter – var ordenen stadig centreret omkring kontrol af Euro-

Ivan Krastev er formand for Centre of Liberal Strategies i Sofia, livsvarigt medlem i Institutet for humanistisk Videnskab i Wien og medlem af ECFR. Hans seneste bog er 'Democracy Disrupted. The Global Politics on Protest' (UPenn Press, 2014)

Mark Leonard er grundlægger og direktør for European Council on Foreign Relations. Han er formand i World Economic Forum's Global Agenda Council on Geoeconomics og forfatter til 'Why Europe Will Run the 21st Century' (Fourth Estate, 2005) og 'What Does China Think?' (Fourth Estate, 2008).



ILL.: pixs:sell

Europa versus Rusland-graffiti.

pa og kappestriden mellem demokratisk kapitalisme og Sovjet-kommunisme som en krig mellem europæiske ideologier.

Det var ikke før 1989-91, at en europæisk model for international ageren opstod, baseret på et sæt postulater og praktikker, der radikalt var forskellige fra den globale orden. I august 1989 knuste de kommunistiske magthavere i Kina den pro-demokratiske bevægelse. I Europa samme år indvilligede de herskende kommunister i en fredelig overgivelse af magten og afslog at bruge militær magt som et legalt politisk instrument.

Farvel til magtbalance

Det øjeblik holdt Europa sin forskellighed fra resten af verden i hævd. "Det der sluttede i 1989", skrev den britiske diplomat Robert Cooper og opsummerede den nye situation, "var ikke bare den kolde krig og heller ikke engang Anden Verdenskrig. Det der sluttede i Europa (men måske kun i Europa) var tre århundreders politiske system: Magtbalancesystemet og den imperialistiske trang".

Hovedelementerne i denne nye europæiske orden var et veludviklet system af fælles indblanding i hinandens interne affærer og sikkerhed baseret på åbenhed og gennemskuelse.

Dette nye postmoderne sikkerhedssystem satte ikke sin lid til magtbalance. Det lagde heller ikke vægt på suveræniteten eller adskillelse af inden- og udenrigspolitik. Det forkastede brugen af magt som et instrument til at afgøre konflikter og arbejdede for stigende gensidig afhængighed mellem europæiske stater.

Det postmoderne Europa var ikke interesseret i at forandre europæiske grænser eller i at danne nye stater som efter Første Verdenskrig. Det forsøgte ikke at flytte rundt på folk for at sikre disse grænser

som efter Anden Verdenskrig. Efter 1989 var Europas ambition til gengæld at forandre selve grænsernes natur ved at åbne dem for kapital, mennesker og gods og idéer og tanker. Den nye europæiske orden var forskellig fra alle forudgående efterkrigstidsordninger.

Den Kolde Krig sluttede uden en fredsaftale eller en sejrsparade. Det blev hyllet som en gensidig sejr for Vesten og det russiske folk. Det skulle også være en transformerende orden. Gendannelsen af Europa kom i skikkelse af udvidede vestlige institutioner, de fleste af dem skabt til en bipolar verden. Tysklands genforening blev idealet for foreningen af Europa. Atlas blev ganske umoderne – de blev erstattet af økonomiske grafer, der dokumenterede den gensidige finansielle og kommercielle europæiske afhængighed og de europæiske nationers velfærd.

Europæerne var bevidste om den særlige karakter af deres orden, men de var også overbeviste om dens universelle karakter. Fra World Trade Organization (WTO) til Kyoto Protokollen og fra International Criminal Court (ICC) til Responsibility To Protect (R2P) syntes europæiske normer at være det dominerende princip. Europæerne var overbeviste om at gensidig økonomisk afhængighed og harmonerende livsstil ville være den altoverskyggende kilde til sikkerhed i morgendagens verden.

Beruset af sin egen forandring og fornyelse blev EU mere og mere løserevet fra andre magter – og så kun de områder, hvor andre ikke nåede målet for europæiske standarder, i stedet for at prøve at forstå deres forskellige perspektiver. Dette gjaldt EU's naboer, andre stormager så som Kina og endda allierede som USA. Og det europæiske projekts påstand om – på én og samme tid – at være både enestående og



Russernes annektering af Krim fik pludselig europæerne til at erkende, at skønt EU's politiske model var beundringsværdig, var det usandsynligt, at den blev universel eller bare spredte sig til mange i EU's umiddelbare nærhed.

universel, gjorde det umuligt for europæerne at acceptere alternative integrationsprojekter på deres kontinent.

Europas Galapagos-øjeblik

Russernes annektering af Krim fik pludselig europæerne til at erkende, at skønt EU's politiske model var beundringsværdig, var det usandsynligt, at den blev universel eller bare spredte sig til mange i EU's umiddelbare nærhed.

Denne oplevelse ligner de japanske teknologiselskabers. For et par år siden opdagede disse selskaber, at selvom Japan lavede de bedste 3G-telefoner i verden, kunne de ikke finde et globalt marked, fordi resten af verden ikke kunne indhente de teknologiske nyskabelser, så de kunne bruge disse 'perfekte' anordninger.

Dette blev kendt som 'Japans Galapagos Syndrom'. Takeshi Natsuno, som underviser på Tokyos Keio Universitet, fortalte New York Times, at "Japans mobiltelefoner er som de endemiske arter som Darwin mødte på Galapagos-øerne – fantastisk udviklede og ganske divergerende fra deres kontinentale slægtninge".

Snarere end at være for store til at kunne fejle var Japans mobiltelefoner blevet for perfekte til at kunne blive en succes.

Nu er det Europa der står over for sit 'Galapagos-øjeblik'. Det kan være, at Europas postmoderne orden er blevet så avanceret, at den er blevet umulig for andre at følge. Den udviklede sig i et beskyttede økosystem, afskærmet fra den mere muskuløse 'moderne' verden, hvor de fleste mennesker bor.

Efter Krim var europæerne tvunget til at overveje, hvordan de imødegik Ruslands

aggression. Men mere udfordrende er de nødt til at forestille sig, hvad en europæisk orden er i dag, hvor Europas universalisme er blevet en form for undtagelse. Er det i dag ikke vigtigere at beskytte Europas skrøbelige omgivelser fra ydre besmitelse end at drømme om at omskabe andre?

Vestens misforståelser

"Sejrherren føler ingen nysgerrighed", observerede Carl Schmitt. Og det må især være sandt for sejrherre, som holder af at tro, at ingen er blevet overvundet, ligesom de ikke frygter et tilbageslag.

Under den kolde krig overanalyserede vestlige hovedstæder hver lille oplysning, der slap ud af Kreml, ivrige efter at vide hvordan den russiske hjerne arbejdede. Efter 1989, beskyttet i deres eget postmoderne økosystem, mistede europæerne deres nyfgenhed med hensyn til, hvordan Rusland ser på verden og dets plads i den. Det glippede for dem at forstå intensiteten i Ruslands moralske fordømmelse af den vestligt ledede europæiske orden, fordi man foretrak at se på den russisk-europæiske forbindelse som en 'win-win'-situation. Man kunne ikke forstå, at det, som europæerne så som den bedst mulige orden, var både hyklerisk og usikker for russerne.

Henført af succes glippede det også for EU at fatte, at det, de så som en godmodig – nærmest planteædende – magt, af andre kunne opfattes som en trussel. Europæiske politikere havde overbevist sig selv om, at bag de lukkede døre var Ruslands virkelige bekymring Kina og Islams radikale udbredelse, og at de uendelige klager

over NATOs udvidelse eller Amerikas antimissilskjold i Europa bare var en form for folkelig underholdning rettet mod et hjemligt publikum.

Annekteringen af Krim viste, at Vesten havde misforstået Rusland på en række punkter.

For det første forvekslede europæerne Ruslands manglende evne til at dæmme op for dannelsen af den ny postkoldkrigs-orden med accept. De forvekslede svaghed med omvendelse. Efter 1989 var det Sovjetunionen og ikke Rusland, der valgte den europæiske model. For de sidste sovjetiske ledere var udvidelsen af det bløde europæiske herredømme og den gensidige økonomiske afhængighed den eneste måde at beskytte deres imperium mod uafhængighedskravet fra de forskellige sovjetiske republikker.

Konfronteret med valget mellem postmodernisme og opløsning valgte præsident Mikhail Gorbatsjov postmodernismen og medunderskrev Paris-charteret og dets vision om et fælles europæisk hjem. Det var derfor Sovjetunionen og ikke Rusland, der stiltiende tillod NATO at inkorporere Den Tyske Demokratiske Republik.

Ulig Sovjetunionen var det postsovjetiske Rusland mistænksom over for alle postnationale konstellationer og bekendte sig til et klassisk nittenhundredtals koncept om suverænitet. Hvad der gør Rusland forskellig fra EU – og Gorbatsjovs Sovjetunion – er dets overbevisning om, at suverænitet ikke er et retsligt begreb, men snarere evnen til at agere. Som Putins cheffideolog Vladislav Surkov så rammende sagde, "suverænitet er det politiske synonym for konkurrenceevne." Dette indbefatter økonomisk uafhængighed, militær magt og kulturel identitet.

I 1993 udgav den russiske klassicist og

amatørstrateg Vadim Tsymbursky en betydningsfuld artikel under overskriften 'Øen, Rusland'. Ruslands geopolitiske skæbne, argumenterede han, var en ø, der bedst kunne overleve ved at befri sig fra Europa. I hans øjne skulle Rusland befri sig for sine 'tre europæiske århundreder' og indse, at dets forsøg på enten at kopiere Europa (hvilket er hans syn på russisk imperialisme) eller at slutte sig til Europa uundgåeligt ville kulminere i en tragedie.

På et tidspunkt hvor globaliseringen destabiliserer verden, skrev han, var Ruslands eneste gennemførlige mulighed at fokusere på landets østlige besiddelser og på dets indenrigspolitiske udvikling. Rusland var for svagt og fragmenteret inden for grænserne til at have succes i en globaliseret verden. I stedet skulle det forsøge at bygge en 'civilisationsstat' eller 'en identitets-fæstning', der nyder godt af den globale økonomi, men hvis indre politik er beskyttet fra ydre indflydelse.

Opbygningen af en sådan stat indelukket i en hård skal har været Putins hovedformål. Han har aldrig været oprigtigt interesseret i at slutte sig til Vesten. Moskva var ikke interesseret i at smelte ind i vestlige værdier, men var ivrig efter at imitere Amerikas internationale opførsel.

Ikke Rusland Inc.

For det andet antog europæerne, at Ruslands integration i verden ville afføde en konservativ udenrigspolitik. Europæiske ledere og europæisk offentlighed var ofre for tegneserieagtige beskrivelser af Putins elite.

Historier om gennemgribende korrupcion og kynisme overbeviste Europa om, at Putins elite ville protestere mod alt, der ville bringe deres forretningsinteresser i fare. Denne vision om et Rusland Inc. viste sig at være forkert. Den russiske eli-

te er grådig og korrump, men nogle af dem drømmer også om Ruslands triumferende genkomst på den globale scene.

Mens meget få russere drømmer om en tilbagevenden til sovjetisk kommunisme, længes et flertal nostalgisk efter Sovjetunionens status som supermagt, 'en stat der kunne respekteres'. Den russiske elite har i langt højere grad end den europæiske elite en tendens til at tænke på sin rolle i historien og til at kombinere merkantilisme med messianisme. Putins revisionisme var mere dybtgående end europæerne fattede. For Putin var afslutningen på Sovjetunionen ikke en historisk nødvendighed, men var nærmere forårsaget af sovjetiske ledes uduelighed.

Farverevolutionerne

For det tredje formåede europæerne ikke at påskønne den psykologiske virkning af 'farverevolutionerne' og den globale finansielle krises effekt på Rusland. Den Orange Revolution i Ukraine var Putins 11. september. Siden da har den russiske præsident anset fjernstyrede gadeprotester som den værste trussel mod hans regime. Kreml er overbevist om, at alle farverevolutioner på postsovjetisk jord, inklusive protester i Rusland, er blevet skabt, sponsoreret og ledet af Washington.

Den finansielle krise fik på den anden side Putin til at tro, at globaliseringen er på tilbagetog, og at en stormagt efter den finansielle krise må have sin egen økonomiske region. Putins handlinger i Ukraine kunne ligne russisk imperial politik i det nittende århundrede, men de er faktisk en del af et verdensomspændende en-

ogtyvende århundredes oprør mod globalisering.

Men den altoverskyggende trussel, som Putin frygter, er mod Ruslands politiske identitet, langt mere end mod dets territoriale integritet. Ikke overraskende anser Moskva EU's tilstedeværelse i postsovjetisk område som en ligeså stor trussel som NATO's udvidelse. Kreml er ligeså foruroligere over Vestens forsøg på at forandre Ruslands 'kulturelle kode' som ved udsigten til, at NATO tager kontrol med Ruslands flådebase i Sevastopol.

Fordelen ved styrke

For det fjerde fejlvurderede Europa fordelene ved styrke. Vestlige analyser, der sammenlignede Vesten og Rusland, var fulde af tal og grafer, som demonstrerede Vestens forspring økonomisk, teknologisk, ja selv med hensyn til militære budgetter.

Men mens det er sandt, at Vesten er stærkere end Rusland, har europæerne overset, hvad David Brooks har kaldt 'de svages oprør'. Ifølge en bemærkelsesværdig Harvard-undersøgelse har den svage side i asymmetriske krige mellem 1800 og 1849 opnået strategiske mål i bare 12 pct. af tilfældene (Styrke målt i antal af soldater og omfanget af ildkraft). I krige mellem 1950 og 1998 derimod opnåede den svage side forbløffende 55 pct. af sine mål.

Den oftest givne forklaring på denne uoverensstemmelse er, at i sidste halvdel af det tyvende århundrede behøvede den svage side ikke besejre eller ødelægge en fjende, men kun holde ud, som regel på hjemlig grund. Den ugunstigt stillede side behøvede kun at ødelægge fjendens ud-



Konfronteret med valget mellem postmodernisme og opløsning valgte præsident Mikhail Gorbatsjov postmodernismen og medunderskrev Paris-charteret og dets vision om et fælles europæisk hjem.

styr og vente på, at den nominelt overlegne modstander mistede de politiske midler til at kæmpe videre. Når det drejer sig om lokale konflikter, er styrke og svaghed svære at måle.

Putins sårbarhed

Endelig lykkedes det ikke for europæerne at forstå, hvor sårbar Putin følte sig hjemme. Putins kontrakt med borgerne var grundlagt på en konstant forbedring af den almindelige russers materielle velfærd til gengæld for, at borgerne ikke beskæftigede sig med politik. Dette brød sammen under Moskvas mismods-vinter i 2012. Russerne blev politiserede og gik på gaderne i protest. Putin var overbevist om, at Vesten ønskede en forandring i det politiske regime og brugte protesterne i gaderne for at fremme det.

Da Putin først kom til magten svor han, at han ville slippe fri af de internationale finansielle institutioners klør. Han syntes han havde sikret sig uafhængighed, da Rusland betalte sin udenlandske gæld tilbage i 2006 og opbyggede en stor valuta-reserve.

Men vinterens protester, der fulgte hans tilbagevenden til præsidentembedet, pegede på endnu en sårbarhed. Da medlemmer af eliten rådede ham til at forhandle med de protesterende, besluttede Putin, at den russiske elites kulturelle og økonomiske afhængighed af Vesten udsatte regimet for fare.

Derefter fik 'nationaliseringen' af landets elite førsteprioritet. Putins improviserede ukrainske satsning bliver bedre forklaret af Kremles frygt for regimeforandring gennem fjernstyrede gadeprotester end hans frygt for NATO-udvidelse.

På den måde bliver 'Besæt Krim' et logisk svar på de protesterende Moskva-borgeres 'Besæt Abai'-bevægelse.

Kremles indenrigspolitik snarere end Ruslands sikkerhedskalkuler er således årsagen til Moskvas udenrigspolitiske revisionisme. Putin var nødt til at tage Krim for at have magten over sin elite. Putin var nødt til at tage Ukraine. Mens Vesten fokuserede på Putins frygt for et liberalt demokratisk Rusland, var hans største frygt at miste Ruslands nationalister, som ikke ville tilgive ham tabet af Ukraine.

Søgen efter en ny orden

Rusland har ledt efter en ny europæisk orden i over ti år, en der kan sikre regimets overlevelse selv efter Putin. Men det Putin ønsker af Vesten, er noget, som Vesten er uvillig og ude af stand til at love ham. I 1943 opløste Josef Stalin Den Kommunistiske Internationale for at overbevise de Allierede om, at han prioriterede sejren over Nazityskland højere end Den Kommunistiske Revolution.

Putin har længe håbet på, at Vesten ligeledes ville slutte sin politik om promovering af demokrati. Han vil have et løfte om, at Kreml ikke bliver konfronteret med rasende protester i Moskvas og Minsk's gader, og at vestlige regeringer og vestlige medier i stedet for at understøtte protesterne ville fordømme dem. Uheldigvis for Putin er det noget, som Vesten hverken kan love eller levere.

Der er ingen 'Demokratisk Internationale', som spreder budskabet om demokrati på samme måde, som Komintern understøttede den internationale revolution – og det, der ikke eksisterer, kan ikke blive ophævet.

Mere vigtigt er det, at spontane masseprotester vokser både i demokratiske og ikke-demokratiske lande. Vrede borgere er på gaderne rundt om i verden.

I den forstand markerede Kremles krænkelse af Ukraines territoriale integritet



“Det er umuligt at sige, hvornår systemet vil falde”, observerede Putins tidligere rådgiver Gleb Pavlovsky, “men når det falder, vil det falde i løbet af en dag. Og det, der kommer i stedet, vil være en kopi af dette her”.

ikke starten på krisen for efterkoldkrigstidens europæiske orden, men sidste akt af en årelang krise. Spørgsmålet er nu, hvad Europa skal gøre konfronteret med denne afvisning? Hvordan skal Europa reagere på det bogstavelige angreb på dets principper og idealer?

Sanktionsfælden

EU var i sin fulde ret til at pålægge Rusland hårde sanktioner, men faren for Europas sanktioner er ikke, at det ikke vil virke, men at det ender med at fungere for godt. Det er EU's straffende fældes akilleshæl.

Konfronteret med Ruslands annektering af Krim og Kremles rolle i destabiliseringen af det østlige Ukraine er Vestens eneste alternativ at handle med magt. Et svævende svar ville have inviteret til mere aggression fra Moskva og mere opsplittning inden for EU. De, der ser Vestens tavse reaktion over for den russisk-georgiske krig som en af grundene til at Kreml vovede at foretage sit udspil i Krim, har en pointe.

Men jo mere effektive sanktionerne er i svækkelsen af Ruslands økonomi, desto mere vil de underminere EU's større mål. Mens USA og EU mente, at fælles sanktioner var den bedste fremgangsmåde, har de ingen fælles idé om, hvad de vil opnå. Er sanktionerne et instrument til at presse Rusland til at stoppe med at støtte oprørere i det østlige Ukraine? Vil de medføre, at Rusland trækker sig ud af Krim? Kunne de fremprovokere et regeringsskifte? Vil et svagere Rusland være et mindre aggressivt Rusland?

For øjeblikket ser det ikke ud til, at sanktionerne har haft held med at foran-

dre Ruslands opførsel i det østlige Ukraine, og kun få tror, at sanktionerne vil få Rusland til at levere Krim tilbage. Hvis strategien er et regimeskifte vil sanktionerne næppe have held hverken på kort eller mellemlangt sigt. Og selvom det lykkes, vil et post-Putin Rusland da være et provestligt Rusland?

“Det er umuligt at sige, hvornår systemet vil falde”, observerede Putins tidligere rådgiver Gleb Pavlovsky, “men når det falder, vil det falde i løbet af en dag. Og det, der kommer i stedet, vil være en kopi af dette her”.

Det vil være en stor fejlslutning for europæiske ledere at tro, at de kan ordne problemerne med Rusland på samme måde som de ordnede problemerne med Serbien i 1990'erne. Og det er ikke bare fordi Rusland er en atommagt, men også fordi hovedparten af Ruslands borgere ikke ser deres fremtid som en del af et europæisk projekt.


Paradokset ved russisk isolationisme er, at jo mere effektive sanktionerne er, desto mere vil de underminere EU's langsigtede mål.

Sanktioner vil tydeligvis lette Putins planer for at begrænse Ruslands åbning mod Vesten. I de tidlige 1960'ere rejste Sovjet en mur gennem Berlins centrum for at isolere Østtyskland fra Vesten. Men Putin kan ikke stoppe med at handle med verden, og han kan heller ikke tilbyde en ideologi, der er i stand til at overbevise russerne om, at de i deres ærefulde isolation vil eje fremtiden.

I stedet har Putin brugt et af knebene i sit elskede judo og bestemt sig for at bruge Vestens magt mod den selv. Russiske em-

bedsmænd, som gennem årene modstod deres præsidents ordre om at repariere deres penge fra vestlige banker, gør det nu på grund af de vestlige sanktioner.

De økonomiske omkostninger ved sanktionerne vil gøre det muligt for Putin at skjule Kremls økonomiske politik-asko. Sanktionerne giver også Putin en undskyldning for at fremme tvungen isolering fra globaliseringen ved at lovgive om nationalisering af internettet, forbyde udenlandsk ejerskab af medier og begrænse rejseaktiviteter.

 Paradokset ved russisk isolationisme er, at jo mere effektive sanktionerne er, desto mere vil de underminere EU's langsigtede mål.

Yderligere har sanktionerne, der rammer Putins venner, også marginaliseret provestlige medlemmer af den russiske elite. "I tror (i Vesten), at sanktionerne vil splitte eliten og tvinge Putin til at forandre kurs, men det er ikke det, der vil ske", fortalte en hovedrig russisk investor *Financial Times*. "Tværtimod kvæler I dem i Rusland, som er Vestens venner. Siloviki'erne (gruppen af Putins håndgangne personer – oftest fra sikkerhedstjenesterne – der sidder på den politiske og økonomiske magt, red.) er blevet styrket mere end nogensinde."

Sanktionerne hjælper Putin i hans anstrengelser for at dreje Ruslands handel væk fra Vesten. I en Breugel-artikel udgivet 30. september viser Silvia Merler, at mens udenlandske investeringer fra Europa til Rusland faldt med 63 pct. i de sidste tre kvartaler indtil marts 2014, steg investeringer fra Asien – hovedsagelig Kina – det første kvartal af 2014. Og det er ikke det eneste tegn på, at Rusland har haft en vis succes med at genorientere strøm-

men af investeringer. Kinas Nationalbank har også åbnet for kredit for tre af de store russiske banker, som Vesten har pålagt sanktioner.

Faren for militært kapløb

Der er også en fare for, at sanktioner kunne friste Rusland til at kappes militært med Vesten i stedet for på økonomien. En af den europæiske naboskabspolitikks store ufortalte succeshistorier er, at den med held omformulerede geopolitisk kappestrid i Østeuropa. EU forsøgte at transformere sin periferi gennem økonomisk og social integration. Mens europæisk politik ikke har haft en transformerende effekt på nabolandenes svage politiske liv, omformede den i begyndelsen med held russisk udenrigspolitik.

Efter Den Orange Revolution prøvede Rusland at kappes med Europa i Ukraine og andre postsovjetiske stater ved at bruge sin idé om blød magt (gulerod og pisk; EU-stil politik). Men denne transformation er skrøbelig og vakler allerede. Rusland er mindre tilbøjelig end andre fremvoksende magter til at tænke i økonomiske baner. Det forhold, at Rusland har en ikke-konkurrencedygtig, ensidig økonomi og et magtfuldt militær (den russiske hær har en plan om modernisering af 70 pct. af dets våben i 2020), gør Rusland meget mere tilbøjelig til politiske eventyr end nogen andre af de fremstormende globale magter.

Fort Rusland

Endelig kunne Vestens sanktioner ende med at fremskynde nedturen for netop det internationale system, som det prøver at holde i hævd. I de sidste par årtier har vestlige magter udøvet politisk indflydelse ved at true med at smide nationer ud af den globale økonomi, som de har

gjort ved hjælp af sanktioner for at lamme iransk, burmesisk og serbisk økonomi.

Tidligere vestlige kolonier som Indien, Kina og Brasilien bryder sig ikke om måden, hvorpå Vesten har brugt globale institutioner til at fremme egne interesser. Og de er i stigende grad villige og i stand til at omgå globale institutioner ved selv at skabe alternative arrangementer. Fx blev BRICS (Brasilien, Rusland, Indien, Kina, Sydafrika) på det årlige møde i Brasilien enige om at skabe en ny udviklingsbank og valutafond baseret i Shanghai som et klart modstykke til Verdensbanken og Den Internationale Valutafond. Inden for G20 har BRICS dannet et nyt forum for at fremme en antivistlig dagsorden.

Hvis Vesten nu prøver at bruge disse institutioner til at angribe Rusland kan det provokere de fremstormende magter til at slutte sig sammen. På BRICS' sommermøde i år pressede Putin på for midler til at isolere de fremstormende magter fra Amerikas 'straffende sanktioner' og hindre 'chikanerier over for lande, der ikke er enige' med USA og dets allierede. Så når man skal bedømme effekten af sanktionerne, må Vesten ikke blot se på skaden på den russiske økonomi, men også bekymre sig om de udfordringer, som de måtte afføde for den globale legitimitet af de institutioner, som Vesten selv har bygget.

Sanktionerne kan forære Putin det Fort Rusland, han ønsker, mens det internationale system ryster i sin grundvold. EU vil ikke være i stand til at bringe sammenhæng i sin politik over for Rusland, med mindre det tænker ud over det nuværen-

de dødvande og udvikler en klarere vision for den politiske orden, som det søger at opretholde i den omstridte udkant af dets eget postmoderne rum.

Gentænkning af den europæiske orden

Krisen for den europæiske orden er på mange måder en krise i den europæiske politiske forestillingsverden. Europæere kan ikke begribe, at der findes nationer som ikke kunne drømme om at blive medlem af EU eller at nyde godt af dets regulerede struktur.

Mens Bruxelles har udviklet en begrænset forståelse af det postsovjetske rum, synes Bruxelles at tale på vegne af civilsamfundet i disse lande, på samme måde som det sovjetiske Kommunistparti plejede at tale på vegne af Vestens arbejderklasse. Det er heller ikke lykkedes for EU at skelne mellem sin magt til at tiltrække og sin magt til at transformere samfund i Europas periferi.

Hvis Kievs Maidan var en magtfuld demonstration af EU's evne til fange borgers fantasi, har den politiske og sociale udvikling i Bulgarien, Rumænien og på Balkan demonstreret begrænsningen af EU's transformerende kraft.

Den store udfordring i den nuværende krise er, at Bruxelles er nødt til at forestille sig en politik over for Moskva, der ikke har som mål at lave Rusland om til et land som vores, men at udvikle en struktur, der skaber et Rusland vi kan leve sammen med.

Der er nogle brugbare lektioner i den måde hvorpå USA styrer sit forhold til Kina, som Europa kan lære af – en kom-

Den store udfordring i den nuværende krise er, at Bruxelles er nødt til at forestille sig en politik over for Moskva, der ikke har som mål at lave Rusland om til et land som vores, men at udvikle en struktur, der skaber et Rusland vi kan leve sammen med.

bination af engagement og balancegang. Kina er alt for sammenvævet med det globale system til at blive 'inddæmmet', men det er lysende klart at 'engagement' heller ikke er svaret.

Den amerikanske politiske analytiker Joshua Cooper Ramo har foreslået begrebet 'samudvikling' som en ramme for at begribe dette komplekse forhold. Dette begreb, som først blev beskrevet i Darwins Arternes oprindelse, beskriver situationer hvor to (eller flere) arter gensidigt påvirker hinandens evolution. Ganske passende kunne dette begreb hjælpe Europa til at bevare sin postmoderne Galapagos-orden i en verden, hvor Rusland også forsøger at udvikle sin egen orden.

Selvfølgerig er der betragtelige forskelle mellem EU's forhold til et svækket Rusland og det amerikansk-kinesiske forhold, som omhandler to stormagter, der begge har fornemmelse af, at historien er på deres side. Men ikke desto mindre kunne 'samudviklings'-analogien med Kina være en hjælp for EU til at gentænke den europæiske orden.

'Samudvikling' anerkender, at USA og Kina både er gensidigt afhængige og i konkurrence med hinanden. Det starter med antagelsen om, at disse to stater kan acceptere forskellighederne imellem dem, men også sætte grænser for opførelse, som begge parter finder eksistentielt truende. De engagerer sig med hinanden i en blanding af institutionelle arrangementer (i WTO og G20), men bevæger sig også rundt om hinanden, i SCO (Shanghai Cooperation Organisation) på den ene side og TPP (Trans-Pacific Partnership) på den anden.

Europæisk udgave af 'samudvikling'

Nu er det nødvendigt, at EU finder en variant af 'samudvikling', der tillader dem

både at sameksistere og sætte gennemførlige grænser for Rusland på et tidspunkt, hvor russiske tropper befinder sig på ukrainsk territorium. Denne kunne have tre vigtige dimensioner: Afskrækkelse og sikkerhedsgaranti for territorial integritet for dens medlemsstater og eksplicit forsvar for staternes territoriale integritet på det europæiske kontinent; omdannelse af den postmoderne EU-model gennem styrkelse af værdibaserede institutioner; og afspænding gennem en politik af anerkendelse af og samarbejde med Den Eurasiske Økonomiske Union, som trådte i kraft den 1. januar 2015.

NATO's topmøde i Wales præsenterede perspektivet for afskrækkelsessøjlen i en mulig samlet EU-strategi. Når det drejer sig om sikkerhed, vil NATO vedblive at være den største garant for sikkerhed i EU's verden – en kendsgerning, der blev bekræftet igen i Wales. Den største udfordring vil fortsat være at overtale Rusland til at afstå fra krigshandlinger i stater, der står uden for NATO.

Etableringen af EU's energiunion og formindskelsen af EU's afhængighed af russisk energi er også en del af Vestens afskrækkelsesstrategi. Men Ruslands krigshandlinger i Ukraine giver den bedste illustration af, at traditionel afskrækkelsespolitik ikke er nok, når den bliver konfronteret med sammenbrudspolitik.

Den anden søjle i en mulig EU-strategi involverer styrkelse og beskyttelse af den postmoderne orden inden for EU. En vigtig del heraf er at skelne mellem 'kerne-værdi'-institutionerne i den postmoderne orden (som EU og Europarådet) og 'brobygger'-institutioner, der som OSCE og FN tillader os at engagere os med magter, der ikke deler de samme værdier. Europæiske ledere er nødt til at gøre 'kerne'-institutionerne strengere og mere di-

Rusland er for stort, for vigtigt og for indkapslet i internationale institutioner til, at vi kan håbe på at isolere det på vores egne betingelser. Og endnu vigtigere, Putin er ikke bange for isolation, han hilser den velkommen.

sciplinerede og rigide samtidig med, at 'brobygger'-institutionerne gøres mere fleksible og imødekommende.

Ruslands medlemskab af Europarådet har fx ikke resulteret i en 'liberalisering' af Rusland, men i stedet ført til en lammelse af Rådet. Det er lærerigt, at Europarådets parlament ved afstemning vedtog, at der ikke er politiske fanger i Aserbajdsjan. Hvis dette fortsætter, må EU overveje at skride til at suspendere lande som Rusland og Aserbajdsjan.

Dette er ikke en let beslutning at tage, da Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg tilbyder et af de få værn for individuelle menneskerettigheder inden for Ruslands grænser, men EU er nødt til at afveje det i forhold til faren ved den stadige nedbrydning af Europarådets kerneprincipper.

Vi kan og skal bevare idéen om, at en skønne dag vil Den Europæiske Menneskerettighedskonvention være basis for hele Europa (inklusive Rusland og Sydkaukasus). Men det hjælper ikke at lade som om, at det er tilfældet i dag.

Presset for at omdanne værdibaserede institutioner kommer fra Putins 'enevældige demokratis' voksende popularitet hos nogle i EU. Fx har den ungarske premierminister Viktor Orbán erklæret: "Vi leder efter og gør vores bedste for at finde en måde at skilles fra vesteuropæiske dogmer og gøre os uafhængige af dem og finde en form for fælles organisation, der har evnen til at gøre os konkurrencedygtige i det her store verdensræs". For Orbán virker Putin stærk og beslutningsdygtig og europæiske demokratier forvirrede. EU må overbevise Orbán om, at Putins mo-

del kan fungere uden for EU, men ikke indenfor, og at det er op til Ungarn at træffe sit valg.

Det fremtidige forhold til Rusland

Når det drejer sig om det mere langsigtede forhold til Putin, er overvejelserne knap nok begyndt. Vestlige politikere har været stærkt optaget af at presse Rusland til at forandre sin politik i Ukraine. Men hvad kan følgen blive? Og skal vestlig politik over for Rusland begrænses til kun Ukraine? Snakken om 'inddæmning' er blevet almindelig. Men hvad vil inddæmning sige i en verden, hvor vi er gensidigt afhængige af hinanden? Stopper vi med at handle med private russiske selskaber og nedlægger forbud mod russiske turister? Inddæmning lyder lovende men forbliver et hovedbrud.

Vesten kan aldrig anerkende annekteringen af Krim, nøjagtig som Vesten ikke anerkendte Sovjetunionens besættelse af de baltiske stater; og Vesten bliver nødt til bevare sanktionerne på de personer og foretagender, der tjener på besættelsen. Men at blive ved med at opretholde sanktioner i en bred vifte i håbet om, at Rusland en skønne dag vil forandre sin politik og levere Krim tilbage til Ukraine, er heller ikke vejen frem.

Rusland er for stort, for vigtigt og for indkapslet i internationale institutioner til, at vi kan håbe på at isolere det på vores egne betingelser. Og endnu vigtigere, Putin er ikke bange for isolation, han hilser den velkommen. Ruslands isolation eller selv-isolation er ikke i EU's interesse. Det kunne skærpe nogle af forskellene mellem medlemsstaterne. Det kunne

indskrænke EU's konkurrencedygtighed på det globale marked. Og det ville også dømmes Ukraine til permanent ustabilitet.

Sanktioner var nødvendige for at imødegå Ruslands indtrængen, og de har givet Vesten nogen indflydelse. Denne indflydelse må bruges til at flytte konflikten i Donbas fra slagmarken til forhandlingsbordet. Men når EU endelig kommer til bordet vil det behøve en strategi til at genetablere sin forbindelse med Rusland.

Kernen i krisen

Denne krise startede på grund af et slagsmål om, hvorvidt Ukraine ville tilslutte sig EU's Østlige Partnerskab eller Ruslands Eurasiske Økonomiske Union (EEU). Paradokset i den nuværende situation er, at det største håb for EU's etablering af forhandlinger med Rusland kunne – efter at Rusland fik Krim og mistede Ukraine – være gennem EU's samarbejde med EEU.

Kernen i den nuværende krise er EU's manglende evne til at gribe chancen, der fødtes af Putins EEU-projekt. Etableringen af EEU er en magtfuld manifestation af EU's bløde magt – et forsøg fra Moskvas side på at vinde status og anerkendelse ved at efterligne EU's institutioner og struktur. Det tilbyder engagement på EU's vilkår – gennem handel og økonomiske forbindelser frem for militær kappestrid.

Skønt rødderne er geopolitiske har EEU fordel af at være omfattet af, men ikke udtrykt i Ruslands etniske nationalistiske sprog, og det er grundlagt på principper om gensidig økonomisk afhængighed. Nu da Rusland har vendt sig fra Europa, er EEU den slags projekt, som Bruxelles kunne have opfundet, hvis det ikke allerede eksisterede.

Det kunne have været attraktivt for EU, ikke fordi det bliver en succes, men fordi det er det eneste projekt, der kunne aflede

Ruslands opmærksomhed fra militærpolitik og nationalistisk retorik. Men i stedet for at genkende sit eget præg på EEU, blev Bruxelles fornærmet over efterligningen og tabte muligheden for at moderere den kommende konflikt med Rusland.

Hvis EU tilbød udsigt til et samarbejde med EEU, kunne det sende et klart signal til Moskva om, at EU anerkender Ruslands ret til at have sin egen integrationsproces. Det ville vise, at en ny europæisk orden ikke ville blive opbygget omkring en trussel om evindelig udvidelse af EU og NATO. I stedet for ville den blive opfattet som et samarbejde og en konkurrence mellem to integrationsprojekter, baseret på forskellige filosofier, men åben over for dobbelt medlemskab og forskellige former for overlappning og samarbejde.

Det ville demonstrere en ligeværdighed og vise verden, at EU anerkender post-sovjetiske staters ret til at vælge det integrationsprojekt, de selv ønsker. Det er EU's villighed til at anerkende Armeniens 'eurasiske valg', der giver Bruxelles ret til at presse Moskva til at acceptere Moldovas og Ukraines europæiske valg.

Tilbage til den økonomiske slagmark

Selvfølgelig er EEU i de fleste europæeres øjne et anløbet projekt. Men det kunne blive EU's bedste mulighed for at skubbe konkurrencen mellem Rusland og Vesten tilbage til den økonomiske slagmark i stedet for den militære.

Desuden er EEU et interessant indgangspunkt, fordi det i det mindste indebærer en vis bremse på Ruslands politiske beslutningsproces og Kremles magt (alle dets medlemmer – Rusland, Kasakhstan, Hviderusland, Armenien og Kirgisistan – har vetoret i alle fælles beslutninger). Midt i en eskalerende konfrontation mellem Rusland og Vesten kunne EU's anerken-



I 25 år har europæerne prædikeret om et genstridigt Rusland og argumenteret for, at det var ude af trit med virkeligheden. Nu er det EU, der behøver at forholde sig til de hårde kendsgerninger.

delse og samarbejde med EEU hjælpe EU til at udvikle forbindelser med Kasakhstan og Hviderusland.

EEU er selvfølgelig ikke svaret på alt. Men det kunne være begyndelsen til en ny forhandling om en ny europæisk institutionel orden til udfyldelse af tomrummet efter sammenbrudte institutioner, der er forkastet af Moskva.

Rusland har væltet Europas drømme om en fremtid, hvor dets postmoderne ø skulle omfatte kontinentet. Men Europa er endnu ikke tilbage i den kolde krig. Den konfrontation mellem Moskva og Vesten drejede sig om, hvem af dem der kunne tilbyde en 'bedre' verden. Konflikten i dag mellem Rusland og EU drejer sig om, hvem der lever i den 'virkelige' verden.

I 25 år har europæerne prædikeret om et genstridigt Rusland og argumenteret

for, at det var ude af trit med virkeligheden. Nu er det EU, der behøver at forholde sig til de hårde kendsgerninger. Europa er nødt til at fokusere sin transformerende energi på at konsolidere sit eget politiske råderum, som nu indbefatter Ukraine og Moldova, og anerkende 'den virkelige verden' uden for sine grænser.

EU kan ikke på nuværende tidspunkt forvente at omforme Rusland, men bør være opmærksom på prisen for at udelukke det. Det er uordenen midt i den nye europæiske orden.

© European Council on Foreign Relations

Oversat fra engelsk af Christiane Rohde



Anmeldelse:

Den bedste verdensorden

Af Birthe Hansen

Anders Fogh Rasmussens bog er vel-skrevet og letlæst med en sammenhængende vision. Den er en dansk oversættelse af en amerikansk udgave, der henvender sig til amerikanske vælgere i et valgår, men udgaverne retter sig både til danskere og amerikanere. Begge parter kunne dog nok have ønsket sig en mere dybtgående behandling af nogle af de nyere og mere kontroversielle temaer.

Anders Fogh Rasmussen: **Viljen til at lede**. København, Politikens Forlag, 2016, 309 s.

Viljen til at lede handler om USA's lederskab, der ifølge Anders Fogh Rasmussen (AFR) har ført til udbredelsen af frihed, demokrati og velstand. I hans vision bærer enesupermagten USA også frem over byrden og ansvaret herfor.

AFR beskriver, hvordan USA siden afslutningen på Anden Verdenskrig har ledet udviklingen af institutioner og normer, stabilitet og velstand i store dele af verden. Udgangspunktet har været den strømning i USA, der har stået fast på supermagtens pligt og muligheder internationalt. Den strømning er stærk, selv om den altid har måttet kæmpe med mere eller mindre isolationistiske tendenser,



og selv om den er blevet udfordret i de senere år.

AFR nævner tre præsidenter, der hver især er eksempler på vilje og evne til engageret ledelse: Harry S. Truman, John F. Kennedy og Ronald Reagan. Truman afsluttede Anden Verdenskrig og stod for den vestlige verdens institutionalisering herefter, Kennedy klarede Cuba-krisen og gav USA selvtillid, og Reagan vandt den kolde krig. Alle havde de mod på at tage store og kontroversielle beslutninger, og alle havde de helt særlige evner for kommunikation. I bogen fungerer de

Birthe Hansen er lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hun er forfatter og medforfatter til adskillige bøger om international politik.

både som nedslag i historien og eksempler til efterfølgelse.

De tegner også et billede af USA, når det er bedst: det vil i AFR's optik sige, når USA er villig til at engagere sig. De tre præsidenter virkede imidlertid alle under den kolde krig, og deres virke var derfor begrænset til den frie verden og til at håndtere modspillet med den sovjetisk dominerede del.

Enesupermagten

Siden 1989 har USA været enesupermagt. Det har givet muligheden for i højere grad at vælge graden af engagement. AFR fremhæver George W. Bush som den leder, der tog ansvar og inddrog USA i global problemløsning, mens Bill Clinton og Barack Obama fremstår som tøven-de. Clinton, der ikke greb ind i Rwanda i 1994, "har stadig moralske ar" ifølge AFR, og Obama forholdt sig passiv i forhold til Syrien i 2011-12 samt løb fra sin røde linje, da der blev brugt kemiske våben i den syriske konflikt.

AFR krediterer Clinton og Obama for senere indsatser som reaktionen på Srebrenica-massakren og konflikten i Kosovo henholdsvis luftbombardementer af det libyske luftforsvar og Gadaffis styrker i Benghazi, samt (den om end for sene) indsats mod ISIL. Hans pointe er dog, at de handlede for lidt og for sent, hvilket opmuntrer de kræfter, der "forsøger at ødelægge vores verdensorden".

Disse kræfter anføres ifølge AFR af dels de større autokratier (Rusland og Kina), og mindre grupper og segmenter (ISIL og væbnede grupper i de ny demokrati-er i Mellemøsten). Derfor bør man også genoplive Robert Kagans idé om den demokratisk alliance, der kan støtte USA i fastholdelse og udbredelse af den aktuelle verdensorden. Den demokratiske allian-

ce skal ikke erstatte FN, men sikre sammenholdet i og støtte Vesten.

Flere spørgsmål

Viljen til at lede er således et gennemført værdimæssigt forsvar for verdensordenen. Derfor rejser den også nogle spørgsmål:

Det første drejer sig om graden af USA's engagement. AFR har fuldstændigt ret i, at Clinton og Obama tøvede i forhold til indgriben i konflikter. Men, som AFR selv skriver, har USA en form for valgmulighed i fraværet af ligeværdige konkurrenter, og indimellem kan det måske være fornuftigt nok at hellige sig opbygningen af USA's egen ressourcebase. Fx byggede Clinton de amerikanske budgetter op efter Reagans SDI-satsning i slutningen af den kolde krig. Bush brugte derefter af overskuddet til at gøre en indsats i Mellemøsten – som Obama derefter 'betalte af' på.

Dette er ikke et argument for at bryde røde linjer eller for at forholde sig passiv, men det kan nogle gange være fornuftigt at bygge sig selv op eller være tilbageholdende, så de frihjulskørende konkurrenter ikke lægger sig i overhalingsbanen.

Det andet spørgsmål drejer sig om regningen. Skal USA selv betale gildet, eller vil europæere og andre demokrater være med, når det i øvrigt går ganske godt, og truslen forekommer langt væk? Fx er forsvaret i Danmark blevet grundigt beskåret, og den globale værnevilje synes lav. Under angrebene på Aleppo i oktober 2016 var der en demonstration foran Christiansborg. Nogle af demonstranterne blev interviewet og gav udtryk for deres sorg og vrede over angrebene. De krævede, at noget blev gjort, men ville ikke have, at der blev brugt militære midler. Omvendt er der topskatteydere, der hellere vil slippe et par pct. billigere

end at bidrage til en dansk indsats – militær eller anden – over for internationale brændpunkter. Både venstre- og højrefløjen synes utilbøjelige til at ville engagement. Også uden for Danmark synes der at være en trang til at køre på frihjul og i stedet at skrabe til sig. Hvor finder AFR dem, der vil bidrage?

Det tredje spørgsmål drejer sig om vigtigheden af det personlige element i ledelse, som AFR lægger stor vægt på. Hvis man kigger på de amerikanske præsidenter efter Anden Verdenskrig er der faktisk lidt system i, hvad de har engageret sig i. Der synes at være et mønster i balanceringen af USA's ydre og indre kapaciteter i forhold til graden af engagement. Dermed ikke være sagt, at ledere ikke kan gøre en forskel, og det ville have været spændende at høre lidt mere om AFR's egne erfaringer som leder.

I bogen skildres især forhandlingerne i 2002 om, hvordan russiske Kaliningrad ville blive omringet af EU-lande i forbindelse med EU-udvidelsen, hvilket kunne give store transitproblemer. Der blev imidlertid fundet en løsning, og det ville have været spændende at høre mere om forløbet af sådanne konkrete forhandlinger.

USA skal holdes til ilden

Enkelte steder er AFR ude efter akademikere, der er for USA-kritiske. Her til må man sige – i AFR's egen ånd – at også USA skal holdes til ilden. USA er ikke blevet den supermagt, den er, uden pres – inde fra og ude fra. Som med virksomheder, der agerer på markedets vil-

kår, kan det også være godt med lidt pres på USA for hele tiden at leve op til sit bedste.

USA er, som AFR skriver, den bedste enesupermagt, vi kan ønske os. Hellere en demokratisk og markedsøkonomisk lederstat end en autoritær og planøkonomisk. Ingen tvivl om det. Alligevel vil vi gerne have, at selv den bedste udvikler sig og bliver bedre, og som tiden er, med opbrud i Mellemøsten og andre 'brande', skal USA udvikle sig til at være en supermagt, der kan klare også den slags, samtidig med at man styrker sig selv i forhold til konkurrenterne – og det er en udfordring for også de allierede stater at bidrage til det fælles projekt.

Viljen til at lede handler om behovet for, at et stærkt og viljefast USA engagerer sig internationalt – også når det koster. Det er ikke så tit, at danske politikere udgiver egentlige udenrigspolitiske analyser: bogen er velskrevet, letlæst og giver en sammenhængende vision. Den er en dansk oversættelse af en amerikansk udgave, der henvender sig til amerikanske vælgere i et valgår, men udgaverne retter sig både til danskere og amerikanere. Begge parter kunne dog nok have ønsket sig en mere dybtgående behandling af nogle af de nyere og mere kontroversielle temaer. Opfølgningen kunne handle om strategier for, hvordan små stater som Danmark og deres politikere kan bidrage til, at USA udvikler sin politik og forbliver i stand til at opretholde den aktuelle verdensorden.

○ ○ ○

Anmeldelse:

At gøre en forvirrende verden forståelig

Af Erik Beukel

International PolitikNU er anden udgave af en grundbog til samfundsfag på A-niveau på de gymnasiale uddannelser. Formålet er at give en letforståelig indføring i international politik ved at fremlægge begreber og problemstillinger, som gør verden begribelig. Bogen har fordele, men der er også mangler.

Morten Winther Bülow og Tonny Brems Knudsen (red.): **International PolitikNU – magtbalance, værdier og samarbejde**. Systime, 2015.

Verdens befolkning på godt syv milliarder mennesker lever i geografisk afgrænsede og suveræne stater. FN er den mest omfattende mellemstatslige organisation med 193 medlemslande. De knap 200 suveræne og uafhængige stater er på mange måder bundet sammen, og skellet mellem 'egne' og 'andres' anliggender er ikke ligetil. Staterne er de vigtigste aktører i international politik, men også andre aktører har betydning. Det afgørende er, at der ikke findes nogen verdensregering til at regulere staternes adfærd, og i den forstand kan man sige, at det internationale system bestående af suveræne stater er anarkisk.



Men der er ikke anarki i betydningen kaos. Der findes strukturer, som påvirker og giver mønstre i staternes adfærd, og international politik er præget af både samarbejde og konflikter. Sideløbende med skiftende magtbalancer og værdi- og interessekonflikter er samarbejdsvaner og fælles interesser en indbygget del af det internationale samfund. Suveræne staters beslutninger formes altid i en eller anden grad af andre stater, af ikke-statslige aktør-

Erik Beukel er dr. scient. pol. og tidligere seniorforsker på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

rer og af strukturer i den omgivende verden.

Alle stater er lige i den forstand, at alle er suveræne, men magt og indflydelse er højst ulige fordelt mellem de suveræne og uafhængige stater. Dette overses, når stolte regeringsledere og politikere gentager 'vi er et suverænt land og bestemmer selv'. Ideen om staters suverænitet er ikke uden mening i international politik i dag, men som andre plusord går der nemt inflation i brugen af det. Suveræne stater 'bestemmer selv', men har sjældent fuld kontrol med konsekvenserne af deres beslutninger.

Bogens opbygning

Bogen er skrevet af forskere fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet samt enkelte andre. Den er struktureret i fem dele og 14 kapitler. De to redaktører redegør på udmærket måde for ovennævnte grundlæggende træk ved international politik i første kapitel 'Teorier, begreber og spørgsmål', som sammen med de to følgende kapitler udgør Del 1 – Den Internationale Orden. Kapitel 2 'Det internationale samfund og spørgsmålet om verdensorden' er skrevet af Georg Sørensen; og kapitel 3 'International politisk økonomi – globalisering, udvikling og kriser' af Jørgen Dige Pedersen.

Del 2 – Gamle og Nye Stormagter – gennemgår i fire kapitler udvalgte lande og landegrupper. Kapitel 4 'USA – en global supermagt i en regionaliseret verden' er skrevet af Derek Beach; kapitel 5 'De nye BRIKS-stormagter: Fra økonomi til politik' af Mette Skak; kapitel 6 'Kina som stormagt' af Clemens Stubbe Østergaard; og kapitel 7 'Den Europæiske Union i international politik' er udformet af Knud Erik Jørgensen.

Del 3 – Sikkerhed og Konflikter – består

af tre bidrag. Først har Mette Skak i kapitel 8 en indledning om 'Sikkerhed, krig og konfliktløsning'; Jens Nauntofte skriver i kapitel 9 om 'Det konfliktfyldte Mellemøsten'; mens Morten Valbjørn i kapitel 10 fortæller om 'Det sekteriske Mellemøsten'.

Del 4 – Værdier, Normer og Institutioner – har tre bidrag: kapitel 11 af Jørgen Grøndahl Glavind om 'Normer i International Politik'; kapitel 12 'Demokratisering, menneskerettigheder og problemet med svage stater' af Georg Sørensen; kapitel 13 'Civilisationer og religion i international politik' er skrevet af Tina Maggaard.

Til sidst i Del 5 – Danmark i Verden – har Rasmus Brun Pedersen et bidrag 'Danmark i verden – udenrigs- og sikkerhedspolitik samt bistandspolitik'.

Tilsammen illustrerer de 14 kapitler, at ingen enkelt tilgang er tilstrækkelig for at forstå den forvirrende verden. Kapitlerne 9, 10 og 11 er tilføjet efter udgivelsen af første udgave, og alle tre hører til bogens mest udbytterige. Især bør kap. 11 om normer i international politik fremhæves for analysen af, hvordan de normer, der blev henvist til i forbindelse med interventionerne og ikke-interventionerne i Irak, Libyen og Syrien, viser centrale normkonflikter i international politik: Var det afgørende en norm om beskyttelse af menneskerettigheder, en norm om ikke-intervention i suveræne staters indre anliggender, om præventivt selvforsvar eller ikke-brug af militær magt?

Kap. 3 giver en god oversigt over forskellige tilgange til globalisering, udvikling og kriser. Kap. 7 opererer med en værdifuld skelnen mellem EU som en væsentlig international *aktør* og EU som *arena* for medlemslandenes diplomati.

Også andre kapitler indeholder nyttige iagttagelser. Bl.a. kap. 2, der erindrer om, at Sovjetunionens spektakulære sammenbrud

og dannelsen af en række nye stater fandt sted uden krig. Det havde de færreste troet kunne ske blot få år før, at det faktisk skete. Tilsvarende får vi i kap. 13 om civilisationer og religioner et indblik i fænomener, hvis betydning kun få forudså.

Bogen har mange gode figurer og illustrationer, der øger dens anvendelighed i undervisningen. En oversigt over yderligere litteratur og websider efter hver artikel havde dog været nyttig. Resten af denne anmeldelse vil nærmere diskutere enkelte af bogens bidrag, især sådanne, hvor jeg savner noget og har forslag til forbedringer.

USA

Kapitel 4 om USA analyserer den globale supermagts rolle i verden ud fra tre forskellige teorier: strukturel realisme med vægt på magtfordelingen mellem stater; neoklassisk realisme, der lægger vægt på hver stats særtræk; og det liberale perspektiv (forstået som teoretisk retning) med dets vægt på en verden præget af samarbejde i institutioner, samhandel og demokrati.

Anvendelsen af den generelle IP-fagterminologi (strukturel realisme, neoklassisk realisme, osv.) kan virke påklistret i en artikel, der skal være en letforståelig indføring i USA's rolle i verden.

Spørgsmålet er, om det ikke havde været mere frugtbart at dreje tilgangen ved at tage udgangspunkt i USA's særtræk og den meget sammensatte amerikanske selvforståelse på eliteniveau og det brede folkelige niveau. Forfatteren omtaler skiftene mellem en 'missionsdoktrin' og en 'eksempeldoktrin' (USA som *the city on the hill*), der lægger vægt på amerikansk 'exceptionalisme', og som er blevet udmøntet i både isolationisme og interventionisme.

Hertil kunne føjes know *nothing*-bevægelser, der har dybe rødder i amerikansk historie, og som på det seneste er blomstret op igen. Det er også vigtigt at erindre, at USA har en lang tradition for dybtgående analyser bag landets udenrigspolitik. Ved at bruge neoklassisk realisme som overordnet analyseramme i stedet for som én af tre forskellige tilgange bliver det også relevant at inddrage idétraditioner, der udspringer af de to andre tilgange. Pindehuggeri? Måske, men en smule sofisteri kan til tider fremme forståelsen.

Kina og Rusland

Artiklen om Kina ser landet som overvejende en 'status quo'-magt – måske en ambitiøs sådan – snarere end en revisionistisk magt, og risikoen for overreaktioner fra et presset USA fremhæves. Konfliktpotentialet i forholdet til andre lande i Østasien nedspilles, og bidraget er ikke præget af den store forståelse for, at Kinas nabolande føler sig true af Kinas ambitioner i det Sydkinesiske Hav, og at de ønsker at fastholde et amerikansk engagement i området.

Kinas enorme økonomiske vækst gør, at landet er indehaver af verdens største valutareserver, som for en stor del er anbragt i amerikanske statsgældsbeviser. Alt i alt er verdens to største økonomier flettet tæt sammen, så hvis det ene lands økonomi går ned, følger den andet – og vi andre – med i afgrunden. I en ny udgave af bogen vil det være en god ide at ofre et selvstændigt kapitel på det yderst sammensatte amerikansk-kinesiske forhold.

Rusland omtales alene som en af de fem BRIKS-stormagter (sammen med Brasilien, Indien, Kina og Sydafrika), der alle for få år siden var vækstøkonomier, som indvarslede et magtskifte i den globale økonomi.

Artiklen er præget af forbehold over for BRIKS-samarbejdets vægt i international politik. Ruslands rolle burde være gennemgået og diskuteret i et selvstændigt kapitel. Hvad er det særlige ved Putin-Ruslands udenrigspolitik, og hvad betyder annekteringen af Krim og interventionen i Ukraine for forholdet til Vesten?

Danmarks engagement i de baltiske lande gør det også relevant at diskutere konsekvenserne for dansk sikkerhedspolitik i Østersøområdet. Det fører over i bogens sidste kapitel om dansk udenrigspolitik.

Fodnoter

I omtalen af fodnotepolitikken i 1980'erne skriver forfatteren, at "oppositionen tvang regeringen til at tage en lang række forbehold i samarbejdet i EF- og NATO-regi" (s. 306). Ordet 'tvang' leder forståelsen af den sikkerhedspolitiske strid under Schlüter-regeringen i en gal retning. I et parlamentarisk system som det danske kan en regering af et flertal i Folketinget ikke tvinges til at følge en bestemt politik, som den er grundlæggende uenig i.

Vedtagelsen af 22 dagsordener, hvor næsten alle imod regeringens ønsker pålagde den at indsætte fodnoter i NATO-kommunikationer, kunne være gjort til kabinetspørgsmål, dvs. at regeringen på forhånd meddeler, at sagen betragtes som så vigtig, at den vil træde tilbage eller udskrive valg, hvis den kommer i mindretal. Det valgte Schlüter-regeringen ikke at gøre før i foråret 1988 ved det såkaldte anløbsvalg.

Problemet kan uddybes ved at se på sammenhængen med Danmarks sikkerhedspolitiske situation under den kolde krig.

Fodnotepolitikken er blevet kritiseret som letbenet og uden et minimum

af analyse af det totalitære Sovjetunionens militærpolitik og konsekvenserne for Danmark i lyset af vor placering nær Jerntæppet. Kritikken bygger på antagelser, hvis holdbarhed i sidste ende hverken kan bevises eller modbevises, og den indeholder en i princippet usikker afvejning af risici ved forskellige handlemuligheder. Denne usikkerhed er imidlertid central ved alle vigtige sikkerhedspolitiske beslutninger.

Men uanset disse 'på-den-ene-side-og-på-den-anden-side'-betragtninger må en vurdering af fodnotepolitikken tage udgangspunkt i ovennævnte kritik – hvis substans denne anmelder er enig i – og ikke i et skævt argument om, at regeringen af fodnoteflertallet blev tvunget til noget, den var imod.

Denne parlamentariske-*cum*-udenrigspolitiske knude kunne fortjene nærmere behandling og gøre særtræk ved dansk udenrigspolitik og sammenhængen med mindretalsparlamentarisme mere forståelig.

International aktivisme

Den sidste del af kapitlet gennemgår, hvordan dansk krigsdeltagelse i 00'erne som det mest markante udtryk for en ny international aktivisme fik et særligt værdipolitisk skær, der med udgangspunkt i offensive liberale og nykonservative ideer argumenterer for, at demokratiske lande ikke alene har ret, men også pligt til at udbrede demokratiske værdier. Når det gælder støtten til den amerikansk-ledede krig mod Irak i 2003, kunne det være omtalt og diskuteret, at den ifølge regeringen Fogh Rasmussen også havde andre formål så som respekt for FN, afvæbning af en brutal diktator med masseødelæggelsesvåben og solidaritet med USA.

Mens der tidligere fandtes en del succes-

fulde transformationer fra diktatur til demokrati (Latinamerika, Østeuropa, Baltikum), har senere eksempler på fjernelse af en diktator efter intervention udefra resulteret i kaos uden liberalt demokrati (Irak og Libyen).

I USA har der ved siden af ideen om offensiv demokratispredning længe eksisteret en udenrigspolitisk tænkning, som fremhæver, at dybtliggende traditioner for autoritære styreformer skaber nogle uoverkommelige grænser for at udbrede frihed og demokrati til stadig flere lande på Kloden.

I dansk udenrigspolitik bremser den nære alliance med USA for en sådan erkendelse, hvis den indebærer kritik af Washington.

I de kommende år vil flygtninge- og migrationsstrømme og terrorisme sætte nye rammer for dansk udenrigspolitik. Og med to afgørende præsidentvalg på begge sider af Atlanterhavet skimtes i horisonten bl.a. EU's kollaps, sammenbrud i det globale regelbaserede handelsregime (WTO) og aggressiv russisk hybridkrig mod et baltisk land, som NATO står famlende overfor.

Men mørke skyer behøver som bekendt ikke ende med voldsomt uvejr. Derimod kan de være en god anledning til at genoverveje, hvor langt international aktivisme for at tjene 'ædle' mål bør fortrænge vitale udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske interesser.



Anmeldelse:

Danske FN-soldater uden detaljeret mandat

Af Henrik Døcker

En vægtig bog, der er redigeret af to kyndige folkeretsekspertes, og som med sine mange informationer og argumenter lægger op til en større diskussion om det rigtige grundlag for dansk krigsdeltagelse i fremtiden.

Peter Vedel Kessing & Andreas Laursen (red.): **Robust mandat**. DJØF Forlag 2016, 488 s.

Der er regler nok i krigens folkeret til overordnet at regulere hvad stater må og ikke må, når de har sendt soldater ud i FN-missioner. Længe har forsvaret imidlertid efterlyst et tydeligt mandat. Nogle måneder efter udgivelsen af denne bog kom så den længe ventede militærmanual, som giver retningslinjer for, hvordan danske militærstyrker skal forholde sig i krig og ikke mindst, hvis de atter skulle blive tvunget til at tage fanger.

Som sådan kunne man godt opfatte denne store bog, redigeret af to kyndige folkeretsekspertes, seniorforsker Peter Vedel Kessing og senioranklager Andreas Laursen, som en kraftig opfordring til re-



geringen om at udsende denne manual, der tidligere havde været sendt til høring i en foreløbig udgave, i endelig form.

14 eksperter, 13 jurister og en statskundskabsmand, belyser i *Robust mandat* de mange delvis uafklarede aspekter af emnet. Det kan undre, at begrebet krig nu atter optræder blandt folkeretsfolkene, eftersom det er en del år siden,

Henrik Døcker er journalist og forfatter med international politik og ret, herunder menneskerettigheder, som speciale. Har bl. a. udgivet *Menneskeret i Europa - beskyttelsessystemet i Strasbourg* (2003) og *Den skrøbelige fred - Retsstaten og det internationale samfund* (2012).

at det blev doceret, at væbnet konflikt nu om dage dækker dette begreb – og det i en sådan grad, at man i stikordsregistre til folkeretsbøger måtte lede forgæves efter ordet 'krig'.

Der er flere andre uklarheder og – efter min mening – ulogiske betegnelser i omløb, om man så må sige. Det tjener til at skabe misforståelse, når FN's folkeretskommission (forkortet ILC) i denne bog konsekvent kaldes 'FN's lovkommission', eftersom dette FN-organ ingenlunde skaber nationale love.

En ny udgave af den militære straffelov fra 2005 taler konsekvent om 'væbnet konflikt', og den gælder i alle situationer, hvor danske styrker deltager i kamphandlinger – uanset om det er mod en anden stats styrker eller mod en ikke-statslig modstander, herunder altså også hvis der er tale om en borgerkrig.

Staters forpligtelser

Folketinget har – som bogen oplyser – truffet ca. 50 beslutninger om at udsende danske militærstyrker til udlandet. Disse skal overholde menneskerettighederne, uanset om der er fred eller krig, hvad det er værd at bemærke, eftersom den humane folkeret (også kaldet krigens folkeret) i princippet gælder i krigssituationer – med en række rettigheder og pligter, der så at sige 'tager over' og ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med menneskerettighederne.

At staters forpligtelser efter FN's og Europarådets menneskerettighedskonventioner også undertiden gælder uden for staternes eget territorium er blevet fastslået både af Den Internationale Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Men flere stater har her meldt helt fra – således har USA og Australien taget afstand fra denne så-

kaldte ekstraterritorialitet. Storbritannien er af Menneskerettighedsdomstolen blevet dømt til at betale erstatning, efter at britiske styrker som myndighed i det sydøstlige Irak i 2003 havde dræbt fem civile irakere.

Bogen gør opmærksom på, at det er 'et anerkendt menneskeretsprincip', at en stat ikke må udlevere personer, som den har i sin varetægt, til en anden stat, hvis der er reel risiko for, at vedkommende vil blive udsat for tortur. Et emne, der – uden at jeg har kunnet finde en henvisning hertil i bogen – for danske domstole har været genstand for en sag, som på 23 irakeres vegne er rejst mod den danske stat. Irakerne blev i 2004 udleveret til egne myndigheder, som torterede og nedværdigede dem. Omdrejningspunktet her er Danmarks forpligtelser efter den internationale anti-torturkonvention.

Efter at den britiske højesteret i 2012 havde forbudt fangeoverdragelser til afghanske myndigheder, holdt britiske styrker op med det. Det skabte siden problemer, at styrkerne så tilbageholdt afghanere i over et år, fordi de ikke vidste, hvad de skulle stille op med dem. På den anden side indeholder den humane folkeret ikke noget generelt forbud mod frihedsberøvelse.

En krigsførende part må således godt internere civile fra modstanderen som led i krigsførelsen.

Pirater

Et kapitel er helliget 'håndtering af pirater', idet der tænkes på dem, der i flere år huserede i Aden-bugten. Og det er da ganske interessant at læse om den langvarige bekæmpelse af de mange angreb på alverdens skibe, herunder danske (som der er skrevet bøger om).

Det kan gyse i én, når man læser, at der

i 2011 fandt 237 piratangreb sted, og at 28 skibe blev kapret ved Somalia. Men det kan undre, at der ikke er medtaget nyere statistik, for allerede i 2013 faldt antallet af kapringer eller forsøg herpå drastisk i Aden-bugten, og 2015 var dette fænomen her så godt som væk.

Det er da godt, at allehånde internationale bestræbelser, herunder indsættelse af bevæbnede vagter på skibene, har reduceret pirateriet ud for Somalia, men mere end mærkeligt at kapitlet ikke har en nutidshistorisk afslutning!

Folketingets og regeringens ansvar

Danmarks seneste udsendelse af soldater til en FN-mission, nemlig den i Mali kaldet MINUSMA, hviler på en resolution fra FN's sikkerhedsråd. Denne nævner tydeligt såvel menneskerettighederne som den humanitære folkeret som sit grundlag. *Robust mandat* finder det i denne forbindelse nyttigt, om Folketingets beslutninger om at indsætte militær og ressourcer uden for landets grænser var mere udtømmende med en præcis opregning af såvel dansk lovgivning som de folkeretlige forpligtelser.

Dertil om der er tale om en international eller en ikke-international væbnet konflikt (sidstnævnte ofte benævnt borgerkrig). Det ville nemlig muliggøre en mere effektiv monitorering af, hvorvidt en dansk militær indsats lever op til den humanitære folkerets og menneskerettens krav.

Stort set alle væbnede konflikter nu om dage er dog af ikke-international karakter. Når folketingsbeslutningerne er meget generelle, vil der – som bogen beskriver det – typisk ske det, at Forsvarets Auditørkorps og dansk militær påtager sig et ansvar og anlægger egne fortolkninger.

Men dette ansvar bør retteligen tages af Folketinget og regeringen, dvs. være tilkendegivet *expressis verbis*, når beslutningen om et militært bidrag træffes.

Bogen stiller spørgsmål ved at oprettholde en særskilt dansk lovgivning for militæret, herunder den militære retspleje- og straffelov.

Som et væsentlig argument for at lade hele feltet dække af den civile anklagemyndighed og lovgivning anføres det dobbelte ansvar, som forsvarsministeren har for både det militære forsvar og Forsvarets Auditørkorps. Risikoen for, at forsvaret kommer til at undersøge sig selv, kan ikke uden videre afvises, hedder det. Den militærjuridiske rådgiverordning er nemlig fagligt forankret hos generalauditøren, og på den baggrund nyder de militære auditører ikke tiltrækkelig uafhængighed af forsvaret.

Det giver på denne baggrund god mening, at bogen slutter med en henstilling om, at den kommende militærmanual kunne introducere, at regeringen og/eller Folketinget etablerer en monitoreringsmekanisme, som vil kunne overvåge Danmarks folkeretlige forpligtelser, herunder den humanitære folkeret, ikke mindst når dansk styrker skal operere uden for Danmarks grænser.

Men guderne skal vide, at emnefeltet er svært at overskue, hvad denne ordrige bog bevidner. Der er mange overlapninger mellem de forskellige kapitler, megen regelbeskrivelse, og kun et beskedent antal sider med regelanvendelse, herunder referencer til retsafgørelser af militærjuridisk art.

Når man hører, at militærmanualen vil blive på omkring 400 sider, kan man godt få medlidenhed med en hvilken som helst militær befalingsmand i en prekær krigsfangesituation.

Det rigtige grundlag

Med sine mange informationer og argumenter lægger denne vægtige bog op til en større diskussion om det rigtige grundlag for dansk krigsdeltagelse i fremtiden. Folketinget synes at have behov for uafhængig rådgivning i sådanne vigtige situationer. Beslutninger om dansk krigsdeltagelse, fx i Kosovo og Irak, blev taget hurtigt og på et ret så overordnet grundlag. Bemyndigelserne til forsvaret har været upræcise uden nærmere angivelse af hvilke folkeretlige forpligtelser, der skal overholdes.

Domstolene har udvist tilbageholden-

hed med at prøve retsgrundlaget for de militære operationer, og ja, den uafhængige kommission, som skulle undersøge dansk deltagelse i Afghanistan og Irak, blev lukket ned af en regering, der ikke havde nedsat den.

Behovet for nyskabelser synes evident. Det drejer sig om at forebygge, at Danmark efter kommende krigsindsatser i udlandet roder sig ind i politiske bataljer, der trækker en kølvandsstribe af mistillid til vores evne til at forstå og fortolke folkeretten og FN-pagtens krav.

○ ○ ○

Anmeldelse:

Arven efter osmannerne

Af Jan Jakob Floryan

Osmannerrigets fald er en fremragende fremstilling af dette imperiums undergang og en vellykket indføring i Den Nære Orients problemstillinger, som er nyttig baggrundsviden for situationen i området i dag.

Eugene Rogan: **Osmannerrigets fald**. Kristeligt Dagblads Forlag, 2016; org. Udgave 2015, 587 s.

Det Osmanniske Rige var det fjerde af imperierne, som ikke overlevede Første Verdenskrig. Tyskland overlevede som stat, men blev republik og tabte betydelige territorier. Rusland hensank i borgerkrigens kaos og dukkede op af det som et bolsjevikisk diktatur, der holdt i 72 år. Østrig-Ungarn forsvandt fra landkortet og blev til et større antal mellemeuropæiske stater med Østrig reduceret til en europæisk småstat med en hovedstad, der er et imperium værdig.

På samme vis gik det Osmannerriget. Det var et imperium af enorme dimensioner, strækkende sig over hele Maghreb, Ægypten, Levanten, Mesopotamien, Arabien, Kilikien og Syrien. Sultanen i Istanbul (Konstantinopel) var den øverste



verdslige og religiøse leder, det sidstnævnte i sin egenskab af kalif. Den daglige regeringsmagt lå i hænderne på storvesiren.

Den fremtrædende historiker, kender af Den Nære Orients historie, Oxford-professoren Eugene Rogan indleder værket *Osmannerrigets fald* med at tegne et billede af det alderstegne imperium og dets vakkelvorne forfatning. Store dele af det gigantiske rige levede i *de facto* uafhængighed af rigsregeringen, Den Høje Port, i Istanbul og var reelt under fremmedstyre. Det gjaldt i udpræget grad kongeri-

Jan Jakob Floryan er cand.scient.pol. & art.

gerne Algeriet og Marokko, hvor Frankrig var den dominerende magt i nært samarbejde med kongerne, og tilsvarende i Ægypten, der var under britisk forvaltning ikke mindst af hensyn til Suezkanalen.

Ungtyrkerne tager over

Det var et svækket rige og gerne omtalt som 'Europas syge mand'. Det havde mange fjender på Balkan, der alle havde været osmanniske provinser, men opnåede selvstændighed i løbet af det 19. århundrede med europæiske stormagters støtte.

Længere mod nordøst lå det russiske kejserrige, hvor zarerne i århundreder havde nærret drømmen om at befri Konstantinopel, den ortodokse kristendoms fødested, fra muslimerne.

I de arabiske provinser af riget ulmede utilfredsheden med det århundredgamle osmanniske, dvs. tyrkiske, styre. I selve rigets centrum pønsede mange på en revolutionerende omdannelse af det afældige sultanat. De samledes under betegnelsen Ungtyrkerne og kom i 1908 til magten ved et kup mod storvesiren. Sultanen måtte give riget en forfatning, mens den reelle magt blev overtaget af triumviratet Enver, Talat og Cemal. Det er denne ungtyrkiske regering, der førte riget ind i Verdenskrigens tilintetgørende malstrøm.

I de europæiske hovedstæder og navnlig i London og Paris havde man længe haft kortene fremme og debatteret og forhandlet om Det Osmanniske Riges opdeling, idet dets sammenbrud syntes nært forestående selv uden en storkrig. Det anede i høj grad Ungtyrkerne, der ville forebygge en opdeling og dermed afskaffelse af sultanatet og kalifatet.

Da Storbritannien og Frankrig helt klart var de farligste magter, der i forve-

jen havde skaffet sig kontrol over talrige af osmannernes provinser, faldt valget på Tyskland som partner. Det var også den tyske kejser Vilhelm II, der var forkæmper for jernbanen Berlin-Istanbul-Bagdad, som tyske ingeniører og penge skulle virkeliggøre.

I London og Paris betragtede man den tyske ekspansion mod Mesopotamien med uro, da den berørte begge landes strategiske interesser i Den Nære Orient. Frankrig havde et godt øje til Syrien og Kalikien. Briterne havde en strategisk sømilitær interesse i den sydligste del af Mesopotamien, fordi det anglo-persiske olieselskab havde fundet betydelige olieforekomster i området og ved anlæggelse af et raffinaderi kunne forsyne Royal Navy med brændstof øst for Suez.

Tysk hjælp til krigen

Det Osmanniske Riges indgang i Verdenskrigen fandt sted som en glidning fra neutralitet til krigsdeltagelse og virkede ikke specielt overlagt.

Da krigen brød ud i august 1914, forholdt osmannerne sig neutrale omend med sympati for tyskerne. Der begyndte da også at ankomme tyske officerer som rådgivere og i spidsen for dem general Liman von Sanders, der kom til at spille en væsentlig rolle i den osmanniske krigsindsats, da han fra rådgiver forvandlede sig til kommanderende general.

Den osmanniske flåde fik stillet to tyske orlogsskibe til disposition, der kom under osmannisk flag, men som var bemannet med tyskere. I oktober 1914 fik den tyske admiral med kommando over skibene ordre fra to af triumviratets mænd, hvor det af den ene ordre fremgik, at han skulle angribe russiske orlogsskibe eller befæstninger i Sortehavet.

Det gjorde den tyske admiral, og Det

Osmanniske Rige blev krigsførende på tysk side, som Berlin hele tiden havde ønsket sig det. Som modydelse begyndte der at strømme våben og penge fra Tyskland til styrkelse af militæret og den underudviklede infrastruktur, der vanskeliggjorde større troppebevægelser.

Rogan peger på, at den osmanniske involvering af Ententen blev modtaget som en positiv udvikling. For i takt med, at Vestfronten frøs fast i skyttegravene, og det viste sig stort set umuligt at rykke den trods enorme tab af menneskeliv på begge sider, regnede man med at skabe bevægelse i krigen ved en konfrontation med Det Osmanniske Rige. Kunne det sættes ud af spillet, skriver Rogan, ville det markant svække Aksemagterne.

Krigsforløbet var uheldigt for osmannerne. På den kaukasiske front gjorde russerne i forening med armenierne store fremskridt. I Palæstina og Sinai led et fremstød mod Suezkanalen nederlag, og i Mesopotamien lykkedes det briterne af besætte den attråede sydlige del.

Nederlagene virkede ansporende på den arabiske modstand mod osmannerne, og en række uafhængighedsbevægelser så dagens lys. Ententen så en fordel i at understøtte dem. Tilbagegangen vendte imidlertid med den osmanniske sejr ved Dardanellerne og Gallipoli. Her blev den britisk-franske invasion slået tilbage, hvilket styrkede Det Osmanniske Riges stilling som krigsførende part og Ungtyrkernes stilling som magthavere.

Ikke uden grund er kapitlet om den mislykkede invasion centralt i Rogans fremstilling.

Generaler og soldater

Den turbulente tid i begyndelsen af det 20. århundrede og den første krigstid frem til Gallipoli danner baggrunden for

Eugene Rogans videre fremstilling og analyse af Det Osmanniske Riges sammenbrud og ikke mindst dets følger. De er til stede i dag i alle konflikterne i det tidligere riges arabiske provinser.

Rogans styrke er fordelt på to felter. For det første på den grundige, næsten militærhistoriske, fremstilling af krigens gang, sine steder ned til regimentsniveau. For det andet i hans evne til at illustrere krigsbegivenhederne med øjenvidneberetninger fra soldater og officerer på begge sider af fronten. Hertil kommer indberetninger og dagbøger fra de amerikanske konsuler, der frem til 1917 som repræsentanter for et neutralt land kunne opholde sig i Det Osmanniske Rige.

Kort fortalt skildrer han generalernes dispositioner, deres planer og frygtede scenarier sideløbende med det faktiske blodbad som fortalt af de overlevende og af tilskuerne. Det er hans styrke at beherske både historikerens og fortællerens metier.

Selvom man i store træk kender udgangen, gribes man af beretningen og er fx med, når de tyrkiske tropper forcerer Anatoliens bjerge i sne og frost, mister et stort antal soldater undervejs, for til sidst at lide nederlag til den russisk-armenske hær.

Han giver indblik i den kommanderende osmanniske general Envars vidtløftige planer om et fremstød helt til Afghanistan og Britisk Indien inden nederlaget. På samme måde skildres den britiske øverstbefalende general Sir Ian Hamiltons forventninger om en let og nem besættelse af Gallipoli (efter det forudgående heftige flådebombardement af forterne langs Dardanellerne) og efterfølgende fremrykning mod Istanbul koordineret med russernes tilsvarende angreb fra Sortehavet. Heller ikke denne storslåede plan blev til noget.

Det skal her nævnes, at invasionsstyrkens modstander på en af fronterne på Gallipoli-halvøen var oberst Mustafa Kemal, der senere fortrængte triumviratet, afsatte sultanen, grundlagde den tyrkiske republik og blev dens første præsident.

Det armenske folkemord

Rogan giver en gedigen fremstilling af optakten, gennemførelsen og konsekvenserne af det armenske folkemord i 1915.

De øverste ansvarlige herfor var triumviratets mænd: Storvesiren Mehmed Talat og ministrene Ismail Enver og Ahmed Cemal. De tog afsæt i den omstændighed, at armenierne under zarens styre beredvilligt deltog i krigen på den kaukasiske front. Det fik mange armeniere under osmannisk herredømme til også at slutte sig til de russiske styrker.

Overgrebene begyndte med mord på armenske soldater i den osmanniske hærs rækker, idet de over en kam blev betragtet som landsforrædere. Efter nederlaget blev hadet udvidet til alle armeniere i riget, og forfølgelserne blev sat i gang i storstilet skala efter ordre fra højeste plan. De blev omsat i myrderier og grusomheder i landsbyerne og byerne, også i Istanbul, og i fordrivelse af hundredtusinder armeniere til den syriske ørken.

Der var tale om rene dødsmarkeringer uden mad og drikke under ørkenens nådesløse sol. Skønsmæssigt døde halvdelen af de fordrevne under marcherne. I alt sættes tallet på myrdede armeniere til mellem 800.000 og to en halv mio., hvor det sidste forekommer som det sandsynligste.

Det nuværende tyrkiske regime under nationalisten og islamisten Recep Tayyip Erdogan forfølger konsekvent traditionen med at benægte og bortforklare begivenhederne i 1915. Det vakte da også raseri fra regimets side, da den tyske For-

bundsdag for nylig i en resolution klart og tydeligt talte om folkemord. Den franske Nationalforsamling har tidligere gjort det samme, og antallet af lande, der markerer denne holdning vokser. Nota bene sidder Danmark stadig i sit musehul, og Folketinget siger ikke et pip.

Den armenske massakres konsekvenser er udtalte, som Rogan påpeger. De stiller fortsat Tyrkiet uden for kredsen af civiliserede lande, fordi man benægter det evidente. Så meget desto mere, som noget af det mest afslørende materiale foreligger i skikkelse af tyrkiske dokumenter fra 1918-19, da en række retssager blev indledt for en militærdomstol. De belæger uomtvisteligt, hvad der foregik, og hvordan kommandovejen var.

Triumviratets mænd blev dømt til døden in absentia, da de nåede at flygte til Berlin, hvor to af dem siden blev likvideret af armenske udsendinge, mens den tredje blev dræbt på muslimsk side i kampe mod bolsjevikkerne i Centralasien.

Denne dokumentation er i dag glemt af det tyrkiske regime.

Den blodige arv

Efter Verdenskrigen skulle de sejrende parter tage stilling til fremtiden for det gigantiske rige. Her virkede to parallelle og stærke kræfter. Sejrsmagterne ville opdele riget i egne interessesfærer. Det drejede sig om Storbritannien og Frankrig, da Rusland på grund af den bolsjevikiske magtovertagelse frafaldt alle zarrigets krav, herunder ønsket om at befri Konstantinopel fra muslimsk herredømme.

Frankrig ville overtage Maghreb-kongerigerne som protektorater – nu uden formelt tilhørsforhold til Det Osmanniske Rige. Desuden var Frankrig stærkt interesseret i Kilikien og Syrien. Briter-

nes interesse lå i Mesopotamien og overtagelsen af hele det nuværende Irak som protektorat. Den anden overordnede prioritet var at beholde kontrollen over Ægypten, som man reelt styrede fra 1880'erne gennem kongen. Suezkanalen var en afgørende for forbindelsen til Indien.

Den anden kraft på spil var de arabiske nationalistiske strømninger. De signalerede et oprør mod fremmed styre, der i stigende grad havde markeret sig i Det Osmanniske Riges sidste tid, hvor den muslimske tro og sultanens stilling som kalif ikke længere kunne opveje modsætningen mellem arabisk og tyrkisk.

Nu havde de arabiske eliter i de tidligere osmanniske provinser og befolkningerne generelt set ikke i sinde at lade briter og franskmænd afløse osmannerne som herskere. En lang række oprør brød ud og tvang briterne og franskmændene til at udsætte demobiliseringen af de betydelige styrker i det arabiske område for at kunne sætte sig igennem.

Det skete, og nutidens grænser blev tegnet i London og Paris. Heraf må man konkludere, at det var i 1920'erne, at grunden til det nuværende had mod Vesten i den arabiske og generelt muslimske verden blev lagt.

Rogan fremhæver tre begivenheder, der den dag i dag trækker deres blodige spor gennem Den Nære Orient. For det første er der Balfour-erklæringen fra 1917, hvor den daværende britiske udenrigsminister Arthur Balfour lovede zionisterne ret til at etablere en jødisk stat i Palæstina. Erklæringen var, skriver Rogan, uklart formuleret og har siden skabt konflikten mellem jøderne og palæstinenserne/araberne ved at tale om jødernes ret og palæstinenserens ret som side-stillede størrelser, hvor de har vist sig at være uforenelige.

Den anden problemstilling skabt af og under Verdenskrigen er det kurdiske spørgsmål. Entente-magterne endte med at dele det kurdiske folk i fire ved at lægge deres område ind under Tyrkiet, Syrien, Irak og Iran, selvom man på et vist tidspunkt drøftede muligheden af at skabe en kurdisk stat. Dette spørgsmål vil, synes det forfatteren til disse linjer, muligvis finde en løsning, hvis de kurdiske tropper i det nordlige Syrien og selvstyret i det nordlige Irak når frem til dannelsen af en stat.

Det tredje problem grundlagt af franskmændene som mandataragt for Syrien var udskillelsen af Libanon som en selvstændig, kristen stat. Siden har befolkningsstrukturen i Libanon ændret sig markant til skade for de kristne, hvilket landets forfatningsmæssige orden ikke kunne klare, og følgen blev borgerkrig og islamistisk intervention.

Jihad før og nu

Den hellige muslimske krig 'jihad' kender vi kun alt for godt fra vores hverdag i de første årtier af det 21. århundrede. Den første i nyere tid til at erklære jihad i stor stil var imidlertid sultanen i sin egenskab af kalif. Den skulle ramme Ententen, og tyskerne satte stor lid til den som et middel til at skabe uro og oprør i det fransk-kontrollerede Maghreb og mod briterne i Mesopotamien samt ikke mindst blandt muslimerne i Britisk Indien.

Både franskmændene og briterne var meget opmærksomme på denne risiko, men i praksis fik jihad ikke nogen større rolle i krigsførelsen, slår Rogan fast.

Rogans leverer en velargumenteret og klar gennemgang af jihad-begrebets rolle og betydning før og under Verdenskrigen. Den afsluttes imidlertid med en kritik af den nuværende opfattelse af jihad,

der klandres som en forkert tro:

“Selv et århundrede senere har den vestlige verden ikke rystet den tro af sig, at muslimerne kan finde på at opføre sig kollektivt fanatisk. Som ‘krigen mod terrorisme’ efter den 11. september 2001 har demonstreret, bliver vestlige politikere ved med at anskue jihad nogenlunde på samme måde som krigsstrategerne i 1914 til 1918”. (Side 491).

Denne indvending er muligvis rigtig, men det afgørende ligger i, at Rogan efter den summariske kritik, ikke fremkommer med forslag til et andet syn på jihad. Han bryder af og overlader læseren til selv at gruble over, hvordan jihad ellers skulle anskues.

I mangel af en idé fra Rogans side til en anden tilgang til jihad må forfatteren til disse linjer slutte, at den måske ikke findes, og at den anskuelse, som ‘krigsstrategerne’ fra Verdenskrigens tid havde, måske alligevel er den rette og i altfald den eneste foreliggende.

Osmannerrigets fald er en fremragende fremstilling af dette imperiums un-

dergang og de problemer, der voksede ud af det, og som gør sig gældende den dag i dag.

Bogen er ligeledes særligt spændende på grund af sin parallelle fremstilling af de overordnede linjer og de menige soldaters oplevelser. Det er en tendens i moderne historieskrivning at fremstille de to niveauer sideløbende, og her er det vellykket.

Det er imidlertid en metode, der kræver omfattende kildestudier uden for kredsen af de gængse kilder, nemlig i skikkelse af personlige erindringer, breve og udtalelser, hvilket også ses af bogens omfattende litteraturliste. Her skal der lyde ros til Rogan for at have håndteret denne fremstillingsform på glimrende manér.

Bogen er forsynet med et godt sted- og navneregister, der gør den anvendelig som opslagsværk. Den er alt i alt en meget vellykket indføring i Den Nære Orients problemstillinger og en nyttig baggrund for tidens situation i området.



Bognoter

Af Vibeke Sperling

Alden, Edward og Schwartz, Bernard L. og Strauss, Rebecca: **How America Stacks Up: Economic Competitiveness and U.S. Policy.** *Council on Foreign Relations Press (CFR) 2016, 240 s.*

Forfatterne analyserer, hvordan USA har besvaret den globale økonomiske kappestrid og hvilke fordele og ulemper USA har i forhold til andre højt udviklede økonomier. Bogen fremhæves i amerikanske medier som en uvurderlig kilde under præsidentvalgekampen i 2016 til at vurdere Obama-administrationens økonomiske arv og debatten om den næste amerikanske administrations prioriteter. Forfatterne rangordner USA i forhold til dets globale konkurrenter på otte områder: uddannelse, transport, handel og investeringer, gæld og underskud, efteruddannelse af arbejdere, skatter, reguleringer og innovation. Forfatterne vurderer, at USA har tabt terræn på områder som højere uddannelser og infrastruktur, men er langt foran andre avancerede økonomier på andre områder som teknologisk innovation.

Aleksijevitj, Svetlana: **Secondhand Time. The Last of the Soviets.** *Random House 2016, 475 s.*

Den hviderussiske nobelpristager i litte-

ratur i 2015 beskriver gennem samtaler homo sovieticus, sovjetmennesket, som hun kalder 'fællesskabsmennesket'. Hun lader almindelige russere fortælle deres personlige historier siden Sovjetunionens sammenbrud. Samtalerne strækker sig over perioden 1991 til 2012 med pinefulde fortællinger om Stalins terror, sult og massakrer, men de afspejler også russeres stolthed over deres land og et kolossalt behov for fællesskab og høje idealer. I Det Svenske Akademis begrundelse for at tildele hende nobelprisen blev hendes særlige dokumentariske stil beskrevet som "en følelsernes historie, en sjælens historie". Tidsskriftet *The Nation* kaldte bogen "et fantastisk tæppe af menneskesjælens sorg og triumf vævet af en mester". *Newsday* skrev: "Hvis man vil forstå nutidens Rusland er *Secondhand Time* yderst brugbar læsning." *The New Yorker* kaldte bogen Aleksijevitjs "længste og mest ambitiøse projekt til dato: en bestræbelse på at bruge 90'ernes verbale historie til at forstå sovjetisk og postsovjetisk identitet". Det er en symfoni af russiske stemmer, der fortæller om kærlighed og død, glæde og sorg i deres søger efter mening med livet.

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

Birnbaum, Jean: **Une silence religieux – la gauche face au djihadisme.** *Seuil 2016, 235 s.*

Birnbaum argumenterer for, at hvis vi udelukker det religiøse aspekt fra forståelse af terrorisme, så forhindrer vi os selv i overhovedet at forstå fænomenet. Forfatteren, der er fransk litteraturredaktør, kritiserer især venstreorienteredes tendens til at se religion som fænomener fra fortiden, men, fremhæver han, islam præger i form af jihadismen i stadig højere grad nutiden. Birnbaum, journalist ved *Le Monde*, analyserer reaktionerne på Charlie Hebdo massakren og fremhæver det, som han kalder 'religiøs tavshed', franske politikeres og intellektuelles – især de venstreorienteredes – manglende erkendelse af eller forståelse for den religiøse dimension af islamistisk terror. Han erkender, at der er gode grunde til tavsheden: frygten for at sammenblende islam i almindelighed med jihadismen i særdeleshed, fordi det truer den sociale fred. Derfor sagde præsident Hollande under den enorme demonstration i Paris 11. januar 2015, at angrebet på Charlie Hebdo "intet havde at gøre med islam". Problemet med den holdning, der blev delt af mange i den franske debat, er ifølge Birnbaum, at de ansvarlige for angrebet så sig selv som 'Guds soldater'.

Bogason, Peter: **Søværnet under den kolde krig – Politik, strategi og taktik.** *Snorres Forlag 2016, 316 s.*

Der blev i perioden 1954 til 1989 ud-kæmpet en række politisk-administrative slag om størrelsen på og udgifterne til forsvaret. Hvad var behovene for Danmarks forsvar ifølge NATO, og hvad ville politikerne betale. Det er en kompliceret historie om den teknologiske udvikling fra rader til elektronisk krigsførelse,

om politisk uvilje til at følge de militære ønsker, om samarbejdet med Vesttyskland, og om hvordan søværnet måtte tilpasse sig og få det bedst mulige ud af de knappe ressourcer. Peter Bogason fortæller historien ud fra hidtil hemmelige dokumenter, krydret med historier fra deltagerne i den kolde krig. Bogen er rigt udstyret med fotos og illustrationer.

Brøndum, Peter og Ramussen, Annegrethe: **USA's udfordringer.** *Forlaget Columbus og forfatterne 2016, 2. udgave, 256 s.* Bogens første udgave fra 2012 er blevet rost af både anmeldere og brugere for at være velskrevet og lettilgængelig samt for dens unikke evne til at belyse det amerikanske samfund inden for samfundsfagets centrale hovedområder; kultur, international politik, politik, sociologi og økonomi. Anden udgave bibeholder den grundlæggende struktur, og indholdet er redigeret for at fastholde bogens aktualitet samt levere solid viden om amerikanske samfundsforhold, der er i konstant forandring. USA's udfordringer er særligt egnet til samfundsfag på ungdomsuddannelserne, hvor bogen suppleres med en omfattende hjemmeside med blandt andet interviews med USA-eksperter såsom Francis Fukuyama, Joseph Nye og Sheryll Cashin.

Chang, Ha-Joon: **23 ting man fortier om kapitalismen.** Oversat af Joachim Wrang *Forlaget Klim 2016, 292 s.*

"Denne bog bør være tvangslæsning for alle politiske beslutningstagere", skriver Mogens Lykketoft i forordet. Og den bør være frivillig læsning for alle andre, der vil forstå, hvorfor nutidens store økonomiske kollaps tog hele verden med bukserne nede, og hvordan den globale kapitalisme generelt fungerer. Bogen giver 23 svar i

lige så mange kapitler samt konklusionen: Hvordan genopbygger vi verdensøkonomien? Her hedder det: "Det, der kræves, er intet mindre end en fundamental anderledes udformning af den måde, vi organiserer vores økonomi og samfund på". Ha-Joon Chang underviser i økonomi på University of Cambridge, England og har modtaget flere priser for sin evne til at formidle komplicerede økonomiske forhold. Han er ikke modstander af kapitalismen, men viser med sine 23 punkter, at den neoliberalistiske økonomi rummer for store fejlslutninger. Forfatteren påviser, hvordan vi kan omforme systemet og gøre det mere humant i stedet for at forblive slaver af markedsøkonomien.

Favrholdt, David: **Kina og os. Kultur, samfundsliv, værdier og kontraster.** *Vads Forlag 2016, 302 s.*

Kina og os giver et indblik i det Kina, der møder vesterlændinge, hvad enten de er forretningsfolk, studerende eller turister, ligesom læseren får indsigt i kinesernes tankegang, samfundsforhold og nyere historie. Bogen beskriver dybdeborende, hvordan og hvorfor det moderne Kina på mange måder har udviklet sig anderledes end Vesten. Bogens anden del er en genudgivelse af David Favrhaldts lille klassiker, *Kinesisk Filosofi*, fra 1970, der gennemgår de tankesæt, som bl.a. danner grundlaget for kinesisk levevis i dag.

Friedman, Matti: **Pumpkinflowers: A Soldier's Story.** *Algonquin Books 2016, 257 s.* En lille bakketop i Libanon hed Pumpkin of flowers, som var det militære kodenavn for dødsofre. Her blev sidst i 1990'erne udkæmpet en krig, som aldrig fik noget navn og aldrig er gået over i historien før Friedmans bog. Han var en af de unge israelske soldater, der fik til op-

gave at forsvare udposten Pumpkin. Ifølge den prisvindende forfatter ændrede det de unge soldater for livet, gav Israel alvorlige sår og "forudsagde de konflikter, som USA snart ville stå overfor i Afghanistan, Irak og andre steder, og som ikke kunne vindes". Den krig, som Friedman deltog i for Israel i 1998 mod Hizbollah i det sydlige Libanon, blev ifølge hans analyse starten på meget af det, som sker i Mellemøsten i dag: Uendelig konflikt uden en klar vinder eller taber og med propaganda vigtigere end sejr. Der var rædsomme tab af menneskeliv, men begrænset i omfang, og ingen har gjort sig den ulejlighed at give en grundig beskrivelse af denne særlige israelske indtrængen i Libanon, der sluttede i 2000, før denne personlige beretning. Friedman rejste tilbage som turist og skriver om ruinerne af Pumpkin: "På toppen af den vestlige bred blafrede endelig et Hizbollah flag, men det var bare et laset stykke stof, som engang havde været gult. En tid var denne bakketop vore liv værd, men selv fjenden syntes at vide, at det nu intet som helst var værd længere".

Færk, Winnie: **Undskyld? Kampen om Danmark og Grønlands fælles fortid.**

Forlaget Columbus, København 2016, 176 s.

Spørgsmålet om Danmark skal sige undskyld til Grønland har været debatteret i forbindelse med den såkaldte forsoningskommission i Grønland. Bogen giver ikke et entydigt svar på dette spørgsmål, men fokuserer i stedet på de mange erindringer, fortællinger og faglige fortolkninger, der gennem tiden har været bragt i omløb, og den lægger op til overvejelser om, hvilken betydning de forskellige former for brug af historie, der er i omløb, kan have for Grønland og Danmarks nu-

tidige og fremtidige forhold. Bogen retter sig til undervisning i historiefaget og til alle med interesse for, hvordan fortiden bliver brugt i nutiden.

Gorbachev, Mikhail: **The New Russia.** *Polity Press 2016, 400 s.*

For mange forbliver den russiske præsident Vladimir Putins motiver over for Vesten nu, hvor relationerne er dårlige end nogensinde, et mysterium. Men ikke for Sovjetunionens sidste præsident Mikhail Gorbatsjov. I denne hans seneste bog giver han sin analyse af udviklingen i Putins regime. Han argumenterer for, at Putin for at styrke sin egen personlige magt korrumperede de landvindinger, som blev opnået under forfatterens perestrojka. Putin har ifølge Gorbatsjov skabt et system, som ikke giver Rusland nogen fremtid. Gorbatsjov argumenterer derimod for en radikal politisk reform med 'pluralisme og socialdemokrati'. Han bevæger sig ud over russisk indenrigspolitik og analyserer hele regionens problemer, herunder konflikten i Ukraine, så vel som de globale udfordringer fra fattigdom og klimaforandringer. Han insisterer på, at løsninger kun kan findes, hvis verden vender tilbage til dialog og samarbejde, som fungerede mod slutningen af den kolde krig. Bogen er en sammenfatning af Gorbatsjovs tænkning om Rusland siden Sovjetunionens sammenbrud i 1991.

Hilmes, Oliver: **Berlin 1936. Seksten dage i august.** *Kristeligt Dagblads Forlag, København 2016, 328 s.*

Berlin 1936 tegner et kontrastfyldt portræt af en by på kanten af en verdenskrig. Forfatteren baserer sin fortælling på kendte og ukendte skikkelser og dokumenter fra tiden; og læseren følger by-

ens indbyggere og turister, sportsmand og kunstnere, diplomater og topnazister gennem en febrilsk tid, hvor mange fester, som gjaldt det livet.

Kjaer, Poul F. og Olsen, Niklas (red.): **Critical Theories of Crisis in Europe. From Weimar to the Euro.** *Rowman & Littlefield 2016, 251 s.*

Poul Fritz Kjaer, professor i Europæiske Studier ved CBS, og Niklas Olsen, historiker ved KU, har redigeret bogen, der sammenligner Weimarrepublikken som symbol på kaos, der førte til Anden Verdenskrig, med situationen i Europa i dag. Bogen analyserer, hvad vi kan lære af Weimarrepublikkens kaotiske fald, når det gælder aktuelle kriser i Europa. Det særlige perspektiv er, at disse kriser ikke bare skal forstås som økonomiske og sociale kriser, men også som kriser for den eksisterende magt, orden og autoritet.

Pundak, Ron: **Nysgerrighedens akse.**

Oversat fra hebraisk af Rivka og Hans Henrik Fafner. *Gyldendal 2016, 320 s.* Erindringsbog der med udgangspunkt i fortællingen om Yom Kippur-krigen i 1973 og Pundak-familiens historie gennem fem generationer giver indsigt i, hvordan konflikterne i Mellemøsten udspiller sig på det menneskelige plan. Pundak var israelsk historiker og journalist. Han spillede en vigtig rolle ved fredsprocessen i Oslo i 1993. Pundak var direktør ved instituttet Peres Center for Peace i Tel Aviv-Jaffa og medformand for det Palæstinensisk-Israelske Freds-NGO Forum. Han var søn af Herbert Pundik og han døde i 2014 af kræft – kun 59 år gammel.

Qvortrup, Matthew: **Angela Merkel. Europe's Most Influential Leader.** *Overlook Duckworth, New York 2016, 358 s.* Den danskfødte professor i statskundskab ved Coventry University, Matthew Qvortrup, fortæller den fascinerende historie om Angela Merkels politiske opstigning, hvor hun udmanøvrerede sine mandlige kolleger og gjorde Tyskland til den stærkeste økonomi i Europa. Læseren får indblik i Merkels opvækst under kommunismen, herunder fortællingerne om hvordan det hemmelige politi forsøgte at rekruttere hende som spion, hvordan hun levede som slumstormer i Berlin, og hvordan hun gik fra at uddele pjecer til at sidde ved kabinetsbordet i Helmut Kohls regering på mindre end et år. Biografien fortæller, hvordan Merkel og hendes stab, der for størstedelen bestod af kvindelige rådgivere, gang på gang overlistede 'the old boys network' af konservative mandlige politikere i Tyskland, og forvandlede sit land til et mere liberalt og velstående sted; og den viser Merkel på forkanten i diskussionerne om Europas mest presserende problemer, inklusive Grækenland og flygtningekrisen.

Ramsgaard, Steen: **Krigen i Europas Baggård. Historien om Jugoslaviens sammenbrud.** *Lindhardt og Ringhof 2016, 415 s.*

Journalisten Steen Ramsgaard dækkede krigen i det tidligere Jugoslavien for Danmarks Radio. Hvad skete der egentlig dengang, da Jugoslavien brød sammen, og Balkan pludselig stod i flammer? Journalist Steen Ramsgaard fortæller om den komplicerede konflikt, dens historiske rødder og dens efterdønninger, som mærkes helt op til i dag. Ramsgaard dækkede krigen for DR, og i bogen genbesøger han nogle af stederne og taler med mennesker,

som på hver deres måde spillede en hovedrolle: Politichefen, som afslører, hvordan 8000 blev ofret for et højere formål i Srebrenica. Retsmedicineren, som siden 1991 har identificeret lig fra massegrave. Spindoktoren, som gjorde Milosevic til præsident. Obersten fra den jugoslaviske hærs kontraspionage, som prøvede at holde sammen på Jugoslavien. Den bosniske kz-fange, som kom på forsiden af alverdens medier og siden bosatte sig i Danmark. Den danske oberst Lars Møller om den fredsbevarende indsats og operation Bøllebank – og mange flere. Men krigen på Balkan er ikke en afsluttet historie. Uroen ulmer stadig. Kritiske medier underkues og trues. Tidligere topfolk, der ved for meget, myrdes. Demokratiet står svagt – en del af løsningen findes formentlig i EU, hvor indtil videre kun Slovenien og Kroatien er blevet optaget, men flere af landene er på vej.

Rasmussen, Finn og Tygesen, Peter: **Afrika – fortid og fremtid.** *Forlaget Columbus 2016, 208 s.*

Afrika – menneskets vugge; kontinentet vi alle stammer fra. Det fattigste kontinent i verden har en lang og yderst begivenhedsrig historie bag sig, hvor blandt andet kolonitiden har spillet en stor rolle i udviklingen af Afrika. I dag står kontinentet over for mange problematikker, og for at forstå nutiden og have en idé om fremtiden må vi kende fortiden, og derfor fås i bogen et historisk overblik. Bogen er en introduktion til Afrikas historie med fokus på fremtidens udfordringer for kontinentet. De centrale temaer i bogen egner sig godt til brug i tværfaglige projekter, hvilket gør bogen særlig anvendelig i fagene historie og samfundsfag på ungdomsuddannelserne. Reitschuster, Boris: **Putins verdeckter**

Krieg: Wie Moskau den Westen destabilisiert. *Forlaget . Econ 2016, 336 s.*

Vladimir Putin vil igen gøre Rusland til en verdensmagt, og han vil skabe en 'Internationale af anti-demokrater', ifølge forfatteren til flere bøger om Rusland og omegn. I denne hans seneste beskriver han, hvor ødelæggende Putins hensigter er, og hvor stor hans indflydelse er i Vesten. Reitschuster beskriver, hvordan Moskva i hele Europa har skabt tætte kontakter til højre- og venstreekstremistiske grupper, så der næppe er noget land, hvor Putin ikke gør sin indflydelse gældende. Med partistøtte, propaganda og hemmelige operationer bliver beslutningstagere afpresset. Reitschuster tegner et foruroligende billede af, hvordan Putin underkaster sig europæere og truer demokratiet på kontinentet. "Ingen har hidtil beskrevet det russiske magtsystem bedre end Boris Reitschuster", skrev Hamburger *Abendblatt* i sin anmeldelse.

Schlögel, Karl: **Entscheidung in Kiew. Ukrainische Lektionen.** *Carl Hanser Verlag 2015, 352 s.*

Karl Schlögel er tysk historiker af en russisk emigrantfamilie. Han beskriver baggrunden for, at Rusland i marts 2014 annekterede Krim, og at det umiddelbart efter så ud til, at flere russiske annekteringer stod for. I april samme år talte Putin om Novorossija, Nyt Rusland. Hermed mente han Donetsk og fem andre regioner i det østlige og sydlige Ukraine. Den tysk-russiske historiker har studeret Vladimir Putins sprog nøje og fremhæver i bogen, at ifølge Putin berettiger brug af det russiske sprog uden for de russiske grænser til invasion. Hvis sproggrupperns enhed blev accepteret som en regel, ville internationale grænser ophøre med at eksistere, ifølge forfatteren, der

peger på, at Anden Verdenskrig begyndte med lignende argumenter (Anschluss og Østrigs endeligt; Sudetenland og ødelæggelsen af Tjekkoslaviet; Gdansk som anledning til krig imod Polen). Bogen bruger de historiske fortilfælde til at analysere Ruslands aggressioner mod Ukraine, som Vesten ifølge forfatteren i for høj grad har ignoreret og dermed opmuntret Putins ekspansionsiver. Forfatteren peger på, at "den, som virkelig vil vide, hvad der foregår i Europa, må rette blikket mod ukrainske byer", Lviv, Odesa, Kharkiv, Donetsk med videre.

Stephenson, Svetlana: **Gangs of Russia. From the Streets to the Corridors of Power.** *Cornell University Press 2015, 277 s.*

Den russisk-fødte og -uddannede sociolog, Svetlana Stephenson, analyserer organiseret kriminalitet i Rusland gennem dybdegående interview med bandemedlemmer og medlemmer af ordensmagten. Hun sammenligner ungdomsbånd i Rusland med lignende fænomener i vestlige lande, hvor unge især i krisetider tiltrækkes af kriminelle fællesskaber i nærmiljøet, men forskellen er, at de russiske er et vedvarende fænomen dybt integreret i omgivelserne. Nogle dør i bandekrige, andre ender i fængsel, mens andre igen har fået strålende karrierer og er blevet integreret i den russiske elite med karrierer i politik og i forretningsverdenen. Stephenson beskriver de tætte relationer mellem bandernes verden og det øvrige samfund gennem illegale forretningstransaktioner, som fortsat udvikler sig i Rusland. De mange interviews med aktive bandemedlemmer kombinerer Stephenson med historiske og sociologiske analyser til en samlet fortælling om bandevældet før og efter markedska-

pitalismens indtog. I modsætning til den gængse opfattelse af russiske bander som en adskilt verden fremhæver Stephenson, at russiske bander "skal ses som traditionelle, tæt sammenfiltrede grupper med tætte bånd til deres lokalområder". Hun påviser, at banderne længe har været intimt forbundet med politiet og andre statsstrukturer både økonomisk og gennem personlige bånd. Det er blandt bogens styrker, at den ikke analyserer fænomenet som et produkt af Putin-regimet, men som udslag af kulturelle traditioner, der er typiske for banderne og deres omkringliggende miljøer: stærk loyalitet over for ens egne og magtmanifestationer over for udefra kommende. Det betyder også hævnaktioner over for udfordringer, også fiktive. Det er en kultur, "der ikke kun findes i gaderne men også i toppen af dagens russiske stat". Bogen er et fint bidrag til at forstå den kultur, der har gjort Putin mulig. En kultur, der har skabt ham. Det skriver Svetlana Stephenson ikke, men nøjes med at beskrive det.

Tackmann, Stig og Kampmann, Kristian og Skovby Henrik: **17 bud på en bedre verden**. *Historika/Gads Forlag, Dalberg & Stig Tackmann 2016, 198 s.*

FN's Generalforsamlings medlemslande blev i 2015 enige om 2030-agendaen og de 17 nye verdensmål for bæredygtig udvikling. Men målene indfries ikke af sig selv. De 17 bud på en bedre verden som fremhæves i denne bog er idéer og forslag af innovativ karakter, som kan skabe forandring i verden. Forfatterne har taget udgangspunkt i bud, der udnytter de muligheder, som eksisterer nu, og illustrerer herved, hvordan vi kan tackle udfordringer i verden. Eksempelvis foreslås det, at skønhedsindustrien via en frivillig afgift kunne frigøre ressourcer til kvalifi-

ceret uddannelse af piger. Fælles for alle idéerne i bogen er, at de skal udvide vores perspektiv i forhold til at gøre verden til et bedre sted.

Tirole, Jean: **Économie du bien commun**. *Presses Universitaires de France 2016, 629 s.*

Forfatteren, der er direktør for Toulouse School of Economics, fik i 2014 Nobelprisen i økonomi. Nobelpriskomiteen fremhævede især hans bidrag til forståelse af markeder, der domineres af få store firmaer, som uden offentlig regulering medfører uacceptable resultater som urealistisk høje priser. Dette mastodontværk om 'økonomi til fællesskabets bedste' er rettet til et bredt publikum, som forfatteren mener kan forstå økonomi. "Men det kræver en enorm pædagogisk indsats", som han skriver. Det mener han især er tilfældet for franskmændene, hvor staten siden Anden Verdenskrig kraftigt har styret økonomien, og befolkningen nærer dyb mistillid til markedsmekanismer og til økonomer. "De er næsten verdens mest mistroiske mennesker over for marked og konkurrence". Bogen er superaktuel på baggrund af de voldsomme arbejdskampe i Frankrig, hvor regeringen ikke kan komme igennem med reformer på et arbejdsmarked, der i de sidste 30-40 år er styret katastrofalt ifølge Tirole, der imidlertid understreger, at hans budskab er optimistisk. Der er ikke noget skæbnebestemt ved de onder, vore samfund lider under. Der eksisterer løsninger på arbejdsløsheden, den globale opvarmning og på opløsningstendenserne i EU-konstruktionen.

Varoufakis, Yans: **And the Weak Suffer What They Must.** *Bodley Hedley Head*, 336 s.

Den tidligere græske finansminister beskriver euroens tilblivelse og historiske baggrund, som han mener gør det umuligt for de svage stater i det europæiske fællesskab kan undgå at lide, hvilket Grækenland er et særligt eksempel på.

Yazbek, Samar: **Over Grænsen.** *BRaya Agency for Arabic literature and Literary Agency Wandel Cruse 2015*, 336 s.
Over Grænsen – beretning fra mit Syrien i ruiner omhandler den syriske forfatter Samar Yazbeks portræt af sit hjemland

og de lidelser hendes folk gennemgår. Tre gange bliver hun smuglet over grænsen tilbage til et krigshæret Syrien, og for hver rejse bliver situationen mere og mere trøstesløs og uløselig efterhånden som det nationale opgør bliver til en international konflikt mod ISIS og andre jihadister. Nøgternt og lysende tegner Yazbek en række uafrystelige portrætter af krigerne ved fronten såvel som almindelige mennesker, der blot prøver at overleve. Vil man forstå, hvad der driver borgere ud i krig mod et regime, er *Over Grænsen* bogen at søge svar i.

○ ○ ○

Artikelkonkurrence:

Internationale statslige organisationer i den ny verdensorden

Den årlige artikelkonkurrence arrangeret af Det Udenrigspolitiske Selskab og Udenrigsministeriet handler i år om de internationale statslige organisationer.

Der findes i dag et meget omfattende netværk af internationale, regionale og overnationale statslige organisationer (fx FN-systemet, EU, WTO, Verdensbanken, IMF, OSCE og NATO), som kanaliserer et statsligt samarbejde på en lang række centrale områder.

Dette system af internationale og overnationale organisationer er bygget op gennem de sidste 70 år og udgør de institutionelle og organisatoriske rammer for det vi kalder en regelbaseret international orden. En ny verdensorden, hvor geopolitikken spiller en stadig større rolle, uløste konflikter i EU's naboområder, gældskrise i Sydeuropa, øget fokus på identitetspolitik internt i EU-landene, et mere selvbevidst Afrika, krigen i Syrien og mod islamisk stat og Brexit-afstemning i Storbritannien har sat de internationale organisationer under pres.

Den årlige artikelkonkurrence handler derfor om de internationale statslige organisationers (IGO'er). Man kan vælge at se på IGO'ernes opgaver, muligheder og udfordringer i forhold til bl.a. folkelig opbakning og legitimitet; i den ny verdensorden; og/eller småstaters muligheder for indflydelse i internationale organisationer. Artiklen kan anlægge et bredt perspektiv, men kan også tage udgangspunkt i specifikke organisationer.

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

Artiklerne skal være på dansk og max. 20.000 anslag (inkl. mellemrum) og skal kunne læses af den engagerede og udenrigsinteresserede avislæser. Artiklerne vil blive bedømt af redaktionen for Det udenrigspolitiske Selskabs magasin Udenrigs. Vinderartiklerne vil blive præmieret med henholdsvis 10.000, 7.500 og 2.500 kr. Det sker ved en prisoverrækkelse i februar af udenrigsminister Kristian Jensen. Vinderartiklen vil efterfølgende blive trykt i Selskabets magasin Udenrigs.

Artiklerne skal indsendes til Det Udenrigspolitiske Selskab på brita@udenrigs.dk mærket 'IGO' senest kl. 12:00 den 20. januar 2017. Selskabet kvitterer for modtagelse.

Om Selskabet

DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB

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

Der er i øjeblikket omkring 1.000 personlige medlemmer. Yderligere 150 personer er medlemmer via et halvt hundrede firmaer og institutioner. Selskabet har også en ungdomsafdeling U35 for unge under 35 år. Ungdomsafdelingen har nu omkring 190 medlemmer.

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

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

PROTEKTOR

Hans Kongelige Højhed Kronprins Frederik

ÆRESMEDLEM

Uffe Ellemann-Jensen · tidl. udenrigsminister

BESTYRELSE

Lykke Friis, prorektor, (bestyrelsesformand)

Merete Ahnfeldt-Møllerup, arkitekt, P.hd

Christian Friis Bach, FN undergeneralsekretær

Jesper Berg, direktør i Finanstilsynet

Victoria Bernstorff, B.A.

Ingelise Bogason, cand.mag.

Henrik Breitenbauch, centerleder, center for militære studier

Camilla Brückner, chef for LINDP Nordic

Uffe Ellemann-Jensen, tidl. udenrigsminister

Troels Frøling, tidl. generalsekretær,

Atlantsammenlutningen

Connie Hedegaard, formand for CONCITO

Zubair Butt Hussain, cand.polit.

Michael Jarlner, udlandsredaktør

Anne Knudsen, chefredaktør

Steen Langebæk, landsretssagfører

Suzanne B. Danneskiold Lassen, journalist

Lukas A. Lausen, stud. scient. pol.

Anna Libak, udlandsredaktør

Mogens Lykketoft, tidl. udenrigsminister

Siegfried Matlok, journalist

Ida Nicolaisen, seniorforsker

Klaus Carsten Pedersen, cand.polit.

Vibeke Sperling, journalist

Niils Chr. Wang, kontreadmiral, chef for forsvarsakademiet

Om Udenrigs

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

REDAKTION

Charlotte Flindt Pedersen (ansvarshavende)
Brita Vibeke Andersen

REDAKTIONSSEKRETÆR

Ane Dalegaard Hansen

REDAKTIONSKOMITÉ

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

DESIGN OG TRYK

Design: Kiberg & Gormsen
Trykt hos GSB Grafisk

Udenrigs udkommer tre gange årligt.
Redaktionen afsluttet 28.10.2016

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

ISSN 1395-3818

UDGIVER

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

DIREKTION

Charlotte Flindt Pedersen

SEKRETARIAT

Brita V. Andersen



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY