

# udenrigs

Iran i oprør

*Snigende sekularisering*

*Splittelse i den iranske elite*

*Bomben er en realitet*



Vastrup om ØMU'en: Fordele og ulemper

Fogh: General eller sekretær?

Udenrigsministeriets nye struktur

Rusland-USA

Hvideruslands udenrigspolitik

Kampen om jord i Palæstina

2 · 2009

Verdenshavet og Frederiksholms Kanal:

Stadig chancer i Afghanistan **3**

Noter i marginen: Gassen og geopolitikken *Anna Libak* **6**

## **TEMA**

Glimt fra kulturrevolutionen i Irans gader *Vibeke Sperling* **9**

Iran dybt splittet *Herbert Pundik* **25**

Iransk atomvåben tages nu for givet *Anders Jerichow* **37**

Regionalt våbenkapløb og en eventuel arabisk a-bombe

*Riad Kahwaji* **43**

Den psykologiske betydning af Irans atomprogram

*Sadegh Zibakalam* **46**

## **BAGGRUND**

Foghs nye job: general eller sekretær? *Kristian Søby Kristensen* **49**

Økonomiske konsekvenser af ØMU'en *Claus Vastrup* **55**

Ny struktur i Udenrigsministeriet

*Lars Bo Møller & Rasmus Abildgaard Kristensen* **73**

Forholdet Rusland-USA *Adam Beresowsky* **87**

Danmarkisering af Hvideruslands udenrigspolitik

*Lizaveta Dubinka* **97**

Jødisk og palæstinensisk nationalismes parallelle spor

*Herbert Pundik* **104**

Danmarks stemme: Andet kvartal 2009 *Anders Jerichow* **117**

## **LITTERATUR**

Stalins magtapparat *Mette Skak* **120**

# Sprækker i revolutionen

En hvisken i øret under Udenrigspolitisk Selskabs studierejse til Iran blev uventet et varsel om den senere tumultariske afvikling af præsidentvalget den 12. juni.

Den diskrete hvisken skete under besøget i Hensigtsmæssighedens Råd, hvor analytikere anbefalede os at holde øje med reformkandidaten Mousavi. Hvorfor, fik vi ikke at vide. Var det en prognose for vælgernes ønske? Eller ville formanden for hensigtsmæssighedens Råd, Hashemi Rafsanjani, helst have det sådan, at Mousavi skulle vinde?

Dengang aftalte vi Iran-artiklerne til denne udgave af *Udenrigs* – før valget og før de voldsomme uroligheder, som fulgte.

Nu, hvor *Udenrigs* går i trykken, ved vi ikke, hvor urolighederne fører hen. Men vi ved, at en ung smuk kvinde, Neda, netop er blevet skudt og dræbt af bøllekorpset 'Basij' for rullende kameraer, under omfattende folkelige protester mod klar regeringsmanipulation med valgresultatet.

Neda er hurtigt blevet protesterens ikon. Vogterne Råd har medgivet, at der i 50 valgkredse synes afgivet flere stemmer, end der er registrerede vælgere. Men den hidtidige præsident, Ahmadinejad, er erklæret officiel vinder, og reformkandidaten Mousavi råber 'snyd' og kræver valget omgjort.

Og nu ved vi, at Rafsanjani – én af Irans mest magtfulde mænd – vitterligt havde ønsket, at Mousavi skulle vinde posten som Irans præsident. Derfor ved vi også, at flere af de kendte deltagere i det ellers ganske anonyme magtspil i Iran var splittede ved valget.

Vi ved i hvert fald, at den øverste åndelige vejleder, ayatollah Khomeini, og det indflydelsesrige Vogternes Råd satsede på at give Ahmadinejad valgsejren. Vi ved også, at Rafsanjani – som leder af både Hensigtsmæssighedens Råd, som tager centrale politiske beslutninger, hvis parlamentet og Vogternes Råd er uenige, og Eksperternes Råd, som ene af alle skal udpege den ny åndelige vejleder efter Khamanei – satte på reformkandidaten Mousavi. Vi ved, at Revolutionsgarden synes at bakke Ahmadinejad op – men vi ved ikke, hvor hæren og politiet har deres loyalitet.

Til gengæld ved vi, at den øverste skriftlærde i hele Iran, storayatollah Montazeri, fra sin husarrest i den hellige by Qom, kaldte det uofficielle valgresultat utroværdigt og reelt sagde god for mytteri i politiet ved at minde betjente om, at de ikke kan deltage i nedkæmpning af folkelige protester med henvisning til, at de har fået ordrer dertil. Det vil ikke være en undskyldning over for Gud, meddelte Montazeri.

Med andre ord: Den islamiske revolution har oplevet sine hidtil største sprækker indadtil. De religiøse magthavere er blevet skarpt kritiseret af den højeste muslimske sagskundskab – og mødt af de hidtil stærkeste folkelige protester.

Hvordan skal det internationale samfund herefter forholde sig til de iranske magthavere – der er svækket politisk, men næppe mindre opsat på at gennemføre deres atomprojekt? Og hvad er det for et Iran, der i juni viste tegn på at krakelere indefra? En voldsom forsømmer. En dramatisk udvikling.

Vi ved som sagt ikke, hvor det ender, men læs fx Vibeke Sperlings reportage fra kulturrevolutionen i Teherans gader, Herbert Pundiks beretning om splittelsen i Irans ledende eliter, Anders Jerichows analyse af Irans atompolitik og Ditlev Tamms samtale om lov og ret i Iran.

Som altid indeholder *Udenrigs* an-

det og mere end sin tema: Kristian Søby Kristensen giver et bud på, om Anders Fogh Rasmussens nye job mest bliver som general eller sekretær, og professor i økonomi Claus Vastrup analyserer tilbundsgående de økonomiske konsekvenser af ØMU'en. Desuden skriver fuldmægtig under Forsvarsministeriet Adam Beresowski om forholdet Rusland-USA; kontorchef Lars Bo Møller og fuldmægtig Rasmus Abildgaard Kristensen, begge Udenrigsministeriet, gennemgår ministeriets ny struktur; ph.d.-studerende Lizaveta Dubinka analyserer danmarkiseringen af Hvideruslands udenrigspolitik; og Herbert Pundiks redegør for, hvordan den jødiske og den palæstinensiske selvstændighedsbevægelse har udviklet sig ad parallelle spor.

God læselyst!

*Redaktionen*

# Stadig chancer i Afghanistan

Er vi de eneste, der har fornemmet, at vores magthavende politikere forfærdelig gerne ville prioritere civil bistand til Afghanistan?

Det er jo hverken for sjov eller tilfældigt, at danske soldater slås i Helmand-provinsen, men af bitter nødvendighed.

Og skam tag den, som betvivler, at det danske engagement primært næres af ønsket om at bringe orden og udvikling til det forarmede afghanske samfund.

Det militære engagement, der kunne begrundes af hjernen, ledsages derfor af civil bistand, der med samme logik fremføres af hjertet. Det er naturligvis noget sludder, al den stund både militær og civil bistand kan begrundes både rationelt og følelsesmæssigt.

Men således står derfor også tilbage, at den civile bistand ikke kan undervurderes og ikke underprioriteres, hvis vi ønsker afghanernes tillid til, at vi bedre end Taleban-bevægelsen kan bringe dem udvikling og velfærd.

Det betyder ikke, at balancen mellem militær og civil bistand kan gøres op i kroner og ører. Men vi vil dog være naive, hvis vi tror, at afghanerne ikke er opmærksomme på,

om vi primært kommer med det ene eller det andet – med soldater eller med udvikling. Nu er vi danskere godt nok så heldige – hvis vi selv skal sige det – at vores soldater fører sig ganske anstændigt frem og ikke kan beskyldes for hverken herremandsopførsel eller ditto hensigter.

For sådan er det, at selv det danske militære kontingent i Afghanistan forsøger at beskytte en civil udvikling i den udstrækning, det overhovedet kan lade sig gøre.

Men vi må dog også medgive, at krigens voldsomhed i Helmand ikke alene ubærligt har kostet fine unge mennesker livet, men også har gjort civil udvikling særdeles kompliceret at sikre.

Så er det jo lykkeligt eller i hvert fald potentielt opmuntrende, at der gives afghanske provinser, hvor krigen ikke raser. Og hér ville det følgelig være vores forventning, at dansk – og anden international bistand – stod i kø for at komme til.

Et eksempel: Herat, by og provins i det vestlige Afghanistan, ikke aldeles langt fra Helmand, men aldeles roligt. Ikke uden selvrådende krigsherrer og slet ikke uden kriminalitet, heller ikke helt uden Taleban – men uden krig. En provins, hvor

både afghanske myndigheder, udenlandske NGO'er, multilaterale bistandsdonorer og vestlige regeringer i dén grad kan 'komme til', hvis de vil vise afghanerne, at vi for alvor ønsker at bistå dem med udvikling, med velfærd, med sundhed, rent drikkevand, forbedret infrastruktur og den slags.

Men står de i kø? Står Danmark i kø?

Glem det. Der er i Herat en stovt dansk jordemoder, som for den Danske Afghanistan-komité, DAC, anfører et fornemt sundhedsprojekt for hen ved 600.000 afghanere – med et hospital, med sundhedsklinikker, med barfodsjordmødre, sygeplejersker osv. – og der er en engageret tysk hjælpeorganisation 'Hilfe' plus diverse. Men for nu at sige det råt, som det er: Afghanerne venter på det store internationale engagement.

Næh, det er ikke godt nok. Herat er provinsen, hvor udvikling kan lade sig gøre, og hvor det vestlige engagement alligevel råber ved sit fravær.

Ikke kun soldater, men også danske politikere og danske mediefolk flyver i stimer frem og tilbage til den krigsramte Helmand-provinc for at forstærke, bevidne eller begræde vores rolle dér. Men har medlemmer af udenrigspolitisk nævn besøgt Herat? Har udenrigsudvalget? Flyver Danida-rådgivere og danske NGO'er i pendulfart til Herat for at få hjælp ind dér? Bruger de danske medier

deres rejsekonti på at sende flokke af reportere til Herat for at skildre den danske udviklingsindsats?

Bevares, Danmark kunne vælge andre afghanske provinser til at vise vores gode civile vilje, for der er andre, hvor bistand kan lade sig gøre. Men er vi sikre på, at det sker?

Forsvaret og navnlig de trængte danske soldater i Helmand skal være vel undt, at det ny forsvarsforlig sikrer dem et optimalt udstyr. Men når de danske toppolitikere nu alligevel var i gang med at diskutere og løfte det danske bidrag til Afghanistan – og både højre og venstre, dvs. også Helle Thorning, som ellers havde forsvoret flere kroner til militæret, og Villy Søvndal, som nu anfører et parti bag dansk forsvarspolitik – kunne det jo have været spændende, hvis man også havde fundet et øjeblik til at løfte det civile bidrag til Afghanistan.

Hvorfor er det så vigtigt? Det kan Herat-provinsen også tjene til eksempel for.

Problemet er faktisk krigen i Helmand, der kun er et par provinser væk. Her er USA på vej med en oprustning, som skal føres ud i livet samtidig med, at både pakistanske og amerikanske soldater lidt længere mod syd forsøger at komme Taleban til livs, bogstavelig talt, i det pakistanske grænseområde.

Går det godt, set med amerikanske og pakistanske øjne, lykkes det at nedkæmpe Taleban og give civil udvikling en chance i Helmand.

Men går det dårligt, ser med Herat-befolkningens øjne, vil Taleban-bevægelsen flygte eller stille og roligt flytte sine militsfolk mod nordvest for at komme fri af den amerikanske optræning. Og hvor kommer Taleban-soldaterne hen, hvis de rykker mod nordvest?

Til Herat.

Og så er Fanden løs, ikke hverken i Laksegade eller Frederiksholms Kanal, men i netop den afghanske provins, hvor alt for mange afghanere venter alt for forgæves på international bistand.

Men vi kan lige så godt se det i øjnene: Hvad enten vi bryder os om det eller ej, er vi ikke blot i konkret krig med Taleban i Helmand – vi er også i en reel konkurrence med Taleban-bevægelsen om afghanernes tillid.

Det betyder helt konkret, at vi i provinser som Herat skal være i stand til at overbevise afghanerne om, at vi vitterligt er villige og i stand til at skubbe den sociale udvikling i

gang. Vi skal være dem, der kommer med hjælp til sundhed, til brønde, til skoler, til nye veje – og vi skal være dem, der hjælper med at skabe en safranindustri til at kompensere for den valmueproduktion, som hverken vi eller afghanerne i bund og grund bryder sig om.

Hvis vi ikke er villige eller i stand til at støtte og finansiere denne udvikling, vil afghanernes tilbøjelighed til at stole på os ganske enkelt svækkes eller fordufte.

Alt for mange afghanere har allerede mistet troen på, at vores militære indsats kan vindes. De hører måske også, at NATOs militære ledere selv er i tvivl om, hvorvidt krigen kan vindes med militære midler alene.

Javel, ja. Men så er det tid til at optrappe den afgørende indsats. Den er civil. Den er livsnødvendig. Og den kan faktisk starte nu – i provinser som Herat.

*Navigator*

# Gassen og geopolitikken

Det er efterhånden mange uger siden, at fristen udløb for at indsende sine indvendinger mod naturgasrørledningsprojektet Nord Stream i Østersøen til Energistyrelsen. Det vil den danske offentlighed formentlig ikke vide en snus om. For i modsætning til i lande som Sverige, Tyskland og Finland har der stort set ikke været nogen offentlig debat om, det er en god ide, at vi nu får bygget to store naturgasrørledninger fra Rusland til Tyskland gennem Østersøen.

Tværtimod er det flere år siden, at Dong indgik en stor kontrakt med Gazprom om at købe gas fra netop Nord Stream: ud fra betragtningen om, at når Danmark ophører med at være selvforsynende med gas (om anslået 10-15 år, red.), så gælder det om at have sikret sig leverancer. Og vi bliver jo nødt til at købe den af dem, der har den: Og det er nu engang russerne. Hvad enten vi kan lide det eller ej.

Spørgsmålet er så, hvorfor Nord Stream har været genstand for en rasende debat i andre lande, der grænser op til Østersøen – herunder i lande, som allerede nu er afhængige af russisk gas, og derfor vel skulle have vænnet sig til tanken.

Forklaringen på det er enkel: Modstanderne i lande som Sverige, Tyskland, Finland, Polen, Estland, Letland og Litauen betragter Nord Stream som andet end et gasforsyningsprojekt. De ser den som et led i en strategi, der skal fastholde Ruslands kontrol med de tidligere sovjetrepublikker – EU's naboer mod Øst – og skal forhindre dem i at blive en del af Europa.

Frem for alt står slaget om stormagten blandt de postsovjetske republikker, Ukraine. Allerede nu kommer en fjerdedel af EU's gasforbrug fra Rusland, og 80 procent af den importerede gas transporteres over ukrainsk territorium. EU's import forventes at stige voldsomt i de kommende årtier, når felterne i blandt andet Nordsøen bliver tørlagt.

Transitten sikrer Ukraine indtægter fra Rusland – men det giver også ukrainerne et magtmiddel, fordi russerne er nødt til at indgå aftaler med dem om brug af deres gastransportsystem. Hvis Ukraine ikke markeret politisk, kan Rusland ikke bare lukke for gassen, for så lukker den jo også for gassen til sin største kunde, Europa. Og det har store økonomiske konsekvenser, som gas-



krigen denne vinter viste: Gazprom tabte milliarder, og europæerne kvitterede ved at købe mindre russisk gas og – i dette tilfælde – mere gas fra Norge og Qatar. Desuden kan det have den utilsigtede konsekvens, at EU begynder at satse stort på flydende gas – som ganske vist er dyrere, men til gengæld kan transporteres med skib, tog og tankvogne.

Derfor vil Rusland gerne gøre sig mest mulig uafhængig af Ukraine: Særlig på et tidspunkt, hvor den provestlige ukrainske præsident Viktor Jusjtjenko bliver ved med at fable om ukrainsk medlemskab af EU og Nato. Hvis Ukraine – Ruslands slaviske lillebror – blev 'vestligt', demokratisk og velstående, så ville det være umuligt at opretholde et autoritært regime i Rusland. Det bygger nemlig på myten om, at slaverne ikke egner sig til demokrati i vestlig forstand.

EU – forstået som Europa-Kommissionen – er imidlertid interesseret i en europæisering af Ukraine – for med den følger stabile grænser, respekt for loven og overholdelse af internationale aftaler, og sådanne naboer vil EU gerne have. I slutningen af marts indgik EU og Ukraine derfor en skelsættende aftale. Ifølge den såkaldte Bruxelles-deklaration skal EU hjælpe med at modernisere og udbygge det ukrainske gastransportsystem, så det i fremtiden kan levere langt mere gas til Europa. Samtidig vil EU købe gassen af Rus-

land ved Ruslands grænse og så selv afregne transitten med Ukraine. Hidtil er det Gazprom, som har stået for leverancerne helt frem til EU's grænse – og betalt Ukraine for transit.

Den aftale har gjort russerne aldeles rasende, og de har ladet forstå, at de ikke accepterer den og vil forhindre dens realisering. Hvis det handlede om gas, kan det være vanskeligt at forstå den russiske modstand: For med udbygningen af det ukrainske gastransportsystem på EU's regning, er det ikke strengt nødvendigt at bygge Nord Stream, russerne kan spare pengene og levere mere gas til EU gennem Ukraine. Samtidig 'slipper' russerne for at få stjålet deres gas af ukrainerne eller skændes om ubetalte regninger fra Ukraine i fremtiden: For hvis gassen bliver købt ved Ruslands grænse, så vil ukrainerne jo stjæle den fra EU, og russerne kan jo bare lade være med at sælge gas til ukrainerne selv, hvis de ikke betaler.

Men som sagt er russerne ikke blevet glade. De har sagt, at de ikke vil levere mere gas gennem Ukraine til EU, og at EU ikke bare kan tillade sig at bestemme forsyningsvejen. De har også advaret om, at hvis ikke Nord Stream (og det tilsvarende projekt South Stream gennem Sortehavet) bliver bygget, så garanterer de ikke for konsekvenserne. Så vil de sandsynligvis satse på markedet for flydende gas og sælge til andre end europæerne.

## NOTER I MARGINEN

Allerede nu står det klart, at aftalen mellem EU og Ukraine ikke lader sig realisere uden russisk accept. Ukraine står aktuelt og mangler fire milliarder dollar til at fylde i sit gas-transportssystem forud for vinteren. Det er nødvendigt for at skabe det tryk, der skal til, for at drive pumpjerne, når så meget gas skal sendes til Europa til vinter. Alternativt vil Ukraine skulle tage gassen af den mængde, der bliver sendt til Europa fra Rusland, og så gentager striden sig fra sidste vinter.

EU har afslået at låne ukrainerne pengene. I en finanskriser er der ikke ekstra midler på kistebunden. De eneste, som kan/vil låne Ukraine pengene, er russerne, men den aftale kommer kun i stand, hvis Ukraine enten lader Rusland købe sig ind i gastransportsystemet eller opgiver planerne om at afregne transitten med EU selv.

Så nej, aftalen mellem Ukraine og EU bliver ikke til noget i sin nuværende form.

Til gengæld kan man så overveje om det ikke er et argument for, at Nord Stream heller ikke burde blive til noget – og EU allerede nu skulle gå i gang med at satse storstilet på flydende gas – som kræver opførelse af gasterminaler – og andre energikilder. Ud fra betragtningen om, at Rusland ikke skal bruge gasvåbenet mod EU. Flydende gas kan man af-tage fra hvem som helst, hvor som helst, der er gasterminaler.

Garanteret er der folk, som er fortalere for den strategi i Europa-Kommissionen. I Danmark er der næppe. Her forventes et ja til Nord Stream at blive en formssag.

*Anna Libak er litteraturredaktør på Weekendavisen og redaktør af Udenrigs.*

# Glimt fra kulturrevolutionen i Irans gader

*Vibeke Sperling*

Når revolutionen tæver, æder og myrder sine egne børn, er det begyndelsen til enden for den. Iranerne har med større styrke end hidtil set vist, at de er Mellemøstens mest forandringsparate folk

Først kom Teherans unge i store jublende flokke med grønne pandebånd og grønne bånd om armene. Så kom sorte flokke af politi på rappe motorcykler med tåregas og knipler, som de slog vildt om sig med, assisteret af Basij-militsen, det frivillige religiøse tæskehold. Det var før og efter præsidentvalget 12. juni.

Jeg landede i Imam Khomeini lufthavnen i Teheran om natten til fredag, præcis en uge før valget. Hermed mine dagbogsnoter fra 11 dage, der rystede Iran:

*5. juni:* Teheran bobler af valgkampsen energi, og alle taler om præsidentkandidaternes tv-dyster. Det er første gang i den islamiske republiks historie, at kandidaterne diskuterer for åben skærm, to og to i hele halvanden time. Første dyst – imellem spidskandidaterne, præsident Mah-

moud Ahmadinejad og reformkandidaten Mir-Hossein Mousavi – har de seneste dage bragt titusinder til gadefest for den forventede sejr for Mousavi. Klokkeren fire om morgenen er det svært at nå mit hotel på Valiasr Boulevarden, festens hovedgade.

*6. juni:* “Bye-Bye Ahmadinejad. Hi-Hi Mousavi”, gjalder råbene i gaderne. Der ses kun få politibetjente og slet ingen af de moralbetjente, der plejer at arrestere kvinder, som præstestyret finder for let påklædte, og alle, som råber højt eller spiller høj musik. Besøg på en politistation efter, at jeg var frarøvet min taske, gav sidegevinst. En politiinspektør bekræfter, at ordenshåndhæverne havde ordre til at holde lav profil. “Vi får afviklet ferie og klaret bureaukrati, men har selvfølgelig folk para-

te, hvis der sker noget alvorligt”, sagde han. Pludselig var råb og skrig i gaderne ikke ‘noget alvorligt’.

7. juni: Medierne trækker tidligere prognoser om lav valgdeltagelse tilbage og venter nu rekordstort vælgerfremmøde. Den Øverste Leder Ali Khamenei bifalder tv-debatterne. Han siger endog, at han “nyder ytringsfriheden”. Mere demokratiske vinde blæser som regel i iranske valgkampe, men denne gang er omfanget af frihed kommet bag på alle – også de unge i gaderne.

Det er så usædvanligt, at det næsten lyder naturligt, at Khamenei taler om ytringsfrihed. Men han er utilfreds med tonen og kræver, at debatterne “holder sig inden for de religiøse rammer”. Hans kritik er især rettet til Ahmadinejad, der bl.a. har anklaget tidligere præsident, ayatollah Hashemi Rafsanjani, for korrupsion. Splittelsen i regimet er brudt ud i lys lue.

8. juni: Ahmadinejad siger i tv-dysten med den konservative kandidat Mohsen Rezaei: “100 lande har nu overtaget vores styreform”. Han afviser at nævne nogen af dem. Om aftenen råbes i gaderne: “Ahmadinejad gør igen Iran til globalt grin”.

Under valgfesten var det tydeligt, at mobiliseringen ikke mindst omfattede iranere, der i mange år havde vendt ryggen til politik, fordi politik var reduceret til inkarnationen af præstestyret. “Jeg blev genfødt

som politisk dyr, da jeg så de første unge i gaderne forleden”, siger en skolelærer, der var aktiv under den islamiske revolution i 1979.

Min tolk oversætter en avishistorie om, at seks Ahmadinejad-tilhængere er gået i sultestrejke, indtil valget er overstået: “De vil sultestrejke sig til døde, hvis Ahmadinejad taber. De kan ikke leve med nogen som helst anden præsident”.

9. juni: Stadig flere demonstranter bærer valgplakater med et færdselskilt med teksten: ‘Forbudt at lyve’, rettet imod Ahmadinejads tale om økonomien og udenrigspolitikken som ‘guddommelige succeser’ i hans fire år ved magten. Mange sammenligner stemningen med den islamiske revolution i 1979 og den fremdrift af unge, der dengang drev shahen fra magten. “Vi kan igen vælte magten, også selv om vi bliver slået tilbage. Det kan kun blive midlertidigt”, siger historiestuderende Shirin, der er blandt de ‘rationelle’, som hun siger, der ikke tror, at regimet vil tillade sejr for Mousavi.

Der råbes: “Rock i stedet for sørgemusik” på 20-årsdagen for revolutionens far, ayatollah Khomeinis død.

Det er tydeligvis ikke en revolution imod præstestyret, der er i gang. I hvert fald ikke endnu. Kvinderne lader ikke tørklæderne falde, som ved enkelte tidligere demonstrationer. Den brand af kærlighed til Mousavi, som er tændt få dage forinden, har fået mange unge til at

tale om, at målet er at støtte “en liberal form for forsvar for revolutionen”.

*10. juni:* Det hidtil største valgmøde for Ahmadinejad i det enorme Masala moskekompleks i Teheran. Hundredtusinder råber hans kæle navn: “Ahmadi, hvor er du?”. De har ventet i over to timer, men præsidenten kommer ikke, da han angiveligt ikke kan komme igennem folkemængderne uden for moskeen.

Jeg møder hans søster Parvin Ahmadinejad i moskeen. Hun siger, at broderen “ikke vil bringe liv i fare ved at insistere på at komme igennem mængden. Hans kærlighed til den store iranske familie vinder også i dag”.

En iransk avis melder om, at der i den sidste uge hver dag er sendt gennemsnitlig 90 millioner sms’er. “Om ikke af anden grund, så har vi grebet om præsterne denne gang, fordi vi har mobilene og magten over internettet”, siger den jurastuderende Manoush.

*11. juni:* Flere slutter sig til gadefesten med hundredtusinder, ja nogle journalister anslår over en million, ved afslutningen på valgkampen. Mens det primært var de unge, som festede den første uge, ses nu mange flere ældre og gamle, samt hele familier med børn. Spærretiden er sat ind, og der loves hårde straffe til dem, som krænker forbuddet imod valgkampagne fra 24 timer, før valglokalerne åbner.

*12. juni:* I det nordlige og centrale Teheran er det overordentlig svært at finde vælgere, som vil stemme på Ahmadinejad. Det er Mousavi, som uden tvivl vinder denne del af hovedstaden. I fattigkvartererne i syd ser det noget anderledes ud. Her stemmer 55-60 procent for Ahmadinejad i min *exit poll* med over 100 adspurgte.

Det er endnu en forbløffende udstilling af midlertidig frihed, hvor ting, som er usete i vestlige valglokaler, lader sig gøre. I en moske i byens centrum snakker vælgere, lænet op ad valgborde, lystigt om, hvem de har stemt på: Mousavi for langt de fleste vedkommende. “En af reformkandidaterne”, siger et par stykker.

Jeg ser det første valgresultat sammen med en universitetslærer, som har analyseret alle valg siden revolutionen. På grundlag af fire millioner optalte stemmer står Ahmadinejad til 69 procent. Valgeksperten siger: “De har besluttet sig for at svindle stort med resultatet. Sådan er vi aldrig blevet præsenteret for de første resultater”.

Normalt kommer resultaterne distrikt for distrikt og region for region. Dagen efter, da flere delresultater foreligger, siger valgeksperten, at vælgerne stik imod sædvane ved iranske valg har stemt næsten ens på land og i by. “og ligeledes stik imod sædvane har de ikke stemt på kandidater fra deres hjemegn”. Selv om Mousavi kommer fra det største mindretal, azerierne (aserbajdsja-

neren), har Ahmadinejad ifølge det officielle resultat med over 70 procent af stemmerne fået et af sine bedste valg i Tabriz, hovedstaden i den nordlige aserbajdsjansk befolkede del.

Ahmadinejad og Mousavi erklærer sig begge som valgets vinder.

*13. juni:* Ahmadinejad erklæres vinder med 63 procent af stemmerne imod 34 til Mousavi. Khamenei kalder Ahmadinejads genvalg et 'guddommeligt mirakel'.

De to andre kandidater, tidl. parlamentsformand og reformist Mehdi Karroubi og tidl. leder af Revolutionsgarden, Mohsen Rezai, får kun omkring en procent af stemmerne hver og kræver som Mousavi omvalg. Politiet og den religiøse milits Basij intensiverer angreb på demonstranter. Basij lever meget hurtigt op til sit øgenavn 'Revolutionsgardens tæskehold'.

Vi er mange, som søger til Mousavis valghovedkvarter, men nægtes adgang af et stort politiopbud. Der gives ordre til at rydde gaden, og vi stormer afsted med hævede knipler bag os. Jeg ser tilbage på en knippel på vej imod mit hovede. En anden politibetjent holder armen tilbage og råber: "Slå ikke på udenlandske journalister". Han brøler: "Nu skal de alle bankes ud af Iran".

Khamenei beder Vogternes Råd om at undersøge anklager om valgsvindel fra Ahmadinejads tre modkandidater. "Det er politisk selvmord,

at han allerede har godkendt valget", siger den økonomistuderende Mohsen.

*14. juni:* Vogterne Råd, der har godkendt kandidaterne, erklærer sig villig til omtælling af stemmerne i valgkredse med 'eventuelle uregelmæssigheder'. Mousavi siger, at samtlige stemmer må tælles om. Mindst otte meldes dræbt i Teheran, og flere demonstranter dræbt i andre byer.

*15. juni:* Imam Khomeini Lufthavnens afgangshal er omdannet til studiekredse med journalister og mange eksiliranere, der havde været hjemme for at stemme. Her er flere iransk-amerikanere, som kunne have stemt ved valgsteder, der var oprettet i USA, selv om der ikke er diplomatiske forbindelser imellem de to lande.

"Jeg måtte hjem for at stemme, så jeg kombinerede det med min årlige ferie. Jeg er rædselsslagen for, hvad der nu kan ske med min familie i Isfahan. Især mit brushoved af en nevø, der ikke længere vil finde sig i sørgemusikken for diverse imamer", siger en kvinde, der glæder sig lige så meget som jeg til at lade tørklædet falde, når vi er inde i KLM-flyet til Amsterdam.

Jeg havde dog hellere været tvunget til at beholde tørklædet på en tid endnu, men som mange andre udenlandske journalister fik jeg nej til min ansøgning om forlængelse af visum.

## **Stilfærdig sekularisering**

Jeg forlader Iran med en fornemmelse af en igangværende sekularisering, som vil fortsætte, uanset resultatet af konfrontationerne efter valget. Jeg mærkede det mest i min højre hånd.

En universitetslektor sagde smilende til min forvirrede hånd, da han rakte sin frem: "Det er et af udtrykkene for de seneste års stilfærdige sekularisering".

Så sent som for tre år siden, da jeg sidst besøgte Iran, oplevede jeg ikke fremstrakte mandehænder som nu. Det sker ikke i det offentlige rum, men rundt omkring på kontorer, i institutioner og i privathjem. En advokat, som støtter Ahmadinejad, gør det også. Selv en præst, der mener, at kollegerne "er helt galt på den, når de tolker koranen, som om den forbyder os kontakt med fremmede kvinders hænder". Præsten mener, at der er brug for "at bryde dette tabu, for det forkvakler unges som ældres følelsesliv og seksualitet, som er givet af Allah".

Når det gælder det påbudte tørklæde, er det i Teheran og andre store byer gledet om muligt endnu mere ned i nakken, end da jeg var her sidst. "Vi eksperimenterer med tørklædernes G-streng", som en udfordrende klædt teenager siger.

Selv meget traditionelle kvinder, der altid bærer den fulde sorte chador, fortæller, at sæder og skikke også ændrer sig i deres familier. "Vi

tager jo altid chadoren af, når vi er inden for hjemmets fire vægge. Det nye er, at jeg og mange af mine veninder ikke længere tager tørklæde på, når vi får besøg af mænd uden for familien eller helt fremmede. Det synes min mand er helt fint", siger den hjemmegående husmor Jasmin, der stemte på Ahmadinejad. Hendes veninde fortæller, at hendes mand er imod det og siger: "Jeg har gjort ham klart, at jeg vil skilles, hvis han ikke tillader mig det ekstra lille frirum". Hun har heller ikke noget imod at fortælle, at hun går meget op i at have dristigt undertøj på: "Det giver mig bekræftelse på, at alt under chadoren er mit helt eget".

Jeg drager i byen med to iranske veninder for at få besvaret spørgsmålet: Hvad gemmer sig under chadoren? Vores taxa har påskriften Kvindetaxa. Og vi er kun kvinder, så det går.

I Mehran Gaden i Teherans centrum hedder det på skilte ved mange butikker: 'Adgang forbudt for mænd'. Her sælges kvindeundertøj. Det er mænd, som ejer butikkerne, men de må ikke sælge produkterne, der heller ikke må udstilles i vinduerne.

"Kunderne efterspørger stadig mere frækt undertøj", siger en ekspedient.

Til spørgsmålet om iranske kvinder går mere op i det frække undertøj end vestlige kvinder, der frit kan vælge udstyr fra inderst til yderst, siger hun:

“Det er nok rigtigt. Kroppen er et frirum under de påtvungne gevandter. Også kvinder uden mænd går meget op i at udstyre den attraktivt. Og der er ingen forskel på kvinder i chador og i manteau”.

Det franske ord manteau bruges om de halvlange skjorter og bluser, som de fleste kvinder har skiftet til i de store byer.

### Mousavi blandt G-streng

Det er før valget og i mange butikker hænger plakater for Mousavi mellem bh'er og trusser, herunder G-streng. Hele gaden støtter Mousavi, bortset fra ekspedienten i en brudebutik. Hun støtter Ahmadi-nejad og hans krav om 'anstændige kvinder'.

Vanerne omkring bryllupper er også ændret. Ekspedienten fortæller: “Ja, det er en sand revolution. Men restauranterne er meget kedede af den, fordi de taber penge. Stadig flere holder bryllup under private former, så mænd og kvinder kan feste sammen i stedet for i to forskellige lokaler på en restaurant”.

Hun mindes sit eget bryllup få år efter revolutionen, hvor hendes mand var den eneste, som måtte komme ind i kvindernes afdeling: “Han kom nogle gange, og hver gang blev kvinderne advaret på forhånd, så de kunne tage chadoren på”.

Et par af brudekjolerne overlader kun meget lidt af brysterne til fantasien. “Men bruden er selvfølgelig

dækket til med sjal og tørklæde. Kun veninderne og ægtemanden ser barmen”.

Andre fortæller, at når der festes privat, kan der også serveres alkohol, der ikke er svært at få. Der cirkulerer telefonnumre og leverancerne kommer med bud. Men kunderne informeres jævnlige om nummer-skift, da moralpolitiet er efter spritleverandører.

En fransk kvinde fortæller, at de fik masser af champagne bragt, da hun blev gift med en forretningsmand i Isfahan: “Moralpolitiet kom og ville arrestere min mand. Men da jeg kom til døren, lod de ham slippe, fordi han havde giftet sig med en udlænding”.

Det kan forbløffe, at iranere drikker, når de ved, at de kan få pisk eller det, som er værre for dem. Den franske kvinde Marie siger: “Folk er meget forsigtige, men det er et af mange udtryk for den stille civile protest blandt også mange upolitiske”.

I en park sidder kvinder og nyder at lade solen falde i deres frivogne hår. Det er ikke et oprør “men en af de sikkerhedsventiler, som regimet tillader for at dæmme op for vores frustration”, siger en kvinde i en af de parker, der er reserveret kvinder indtil kl. 17.00.

Igen forbløffer iraneres åbenhed. Da jeg besøgte landet første gang for otte år siden, skiftede jeg helt syn på det, som foregik. Internationale medier havde givet mig indtryk af et folk, der var trampet under



fode og i hvert fald ikke turde tale frit med udlændinge. Det gjorde de og leverede en lige så hård kritik af præstestyret, som man kunne læse i Vesten – bortset fra, at den iranske kritik var mere indsigtfuld.

### **Kulturrevolution og kup**

En kunstudstilling besøges af en kvindelig maler, der ikke må udstille det værk, som hun ser som sit allerbedste, et dobbeltportræt af en kvinde, med og uden hijab . Hun må heller ikke bringe de to billeder ud af Iran.

Hun lover at vise mig det, men så bryder volden ud i Teheran og hun vælger at blive hos en malerkollega i Isfahan. “Jeg tør ikke komme til Teheran nu. Det er slemt her i Isfahan, men værre der”, siger hun til min tolk i telefonen.

Hun kan ifølge en kollega regne med at være på listen over de personer, der skal hentes i deres hjem, som regel om natten. Han siger: “Dette er jo frem for alt en kulturrevolution, så rebelske kulturpersonligheder er lige så udsatte som oppositionens politiske ledere og meningsdannere på universiteterne”.

En følelsesmæssig rutsjetur på 11 dage at se angsten blive skyllet væk af folkelig begejstring. Så gråden og regulære nervesammenbrud, da kniplerne bankede angsten tilbage. En demonstrant siger: “Vi bliver i gaderne. Vi kan ikke bare lade troen på miraklet blive banket ihjel”. Men

hvorfor var valgsvindlen så åbenlys? Meget tyder på, at det ikke var klodsethed, men netop hensigten. Det var efter alt at dømme meningen, at oppositionen skulle provokeres, “så opstanden imod tyveriet af folkets stemmer kan slås ned med hård hånd”, sagde en iransk kommentator. Nu bad den traditionelt åbenmundede kommentator om anonymitet, efter at arrestationsbølgen var sat ind.

“Arrestationen af oppositionsledere viser, at deres primære angrebsmål er de mere moderate religiøse ledere”, sagde professoren i politologi og videre: “Dette er et militærkup, foranstaltet af den magtfulde Revolutionsgarde. Hidtil har den beskyttet den islamiske revolution. Nu vil den i samarbejde med Ahmadinejad både styre og kontrollere revolutionen og statsapparatet. Det er en hidtil uset politisk førerrolle, som Revolutionsgarden søger at erobre med magt”.

Revolutionsgarden er Irans vigtigste militærstyrke, meget bedre udrustet og trænet end hæren. Og Ahmadinejad har givet Revolutionsgarden kontrol med store fonde og centrale industrivirksomheder.

Energisektoren ses som revolutionsgardisternes vigtigste og enorme pengetank. Og Revolutionsgarden overvåger desuden Irans atomprogram.

Ahmadinejad har i vidt omfang militariseret den iranske regering, hvor der kun er én præst tilbage,

propagandaministeren. Af resten er over halvdelen revolutionsgardister, resten teknokrater.

Den dansk-iranske lektor Ali Alfoneh skriver på hjemmesiden American Enterprise Institute, hvor han nu forsker: "Revolutionsgarden er mere aktiv end nogensinde før i støtten til præsident Ahmadinejad. Dens indblanding i valg er ikke noget nyt fænomen, men indblandingen i dette valg er den mest direkte nogensinde. Uafhængigt af resultatet er Den Øverste Leder Khamenei vinderen på kort sigt. Vinderen på lang sigt vil være Revolutionsgarden, der har erobret en ny, yderst hårdhændet rolle for sig selv i den politiske proces, som det for evigt vil være svært for Khamenei at stille noget op overfor".

### **Militarisering uden sidestykke**

Revolutionsgardens direkte indblanding kunne ses under de første angreb på demonstranter efter offentliggørelse af 'valgresultatet'. De stod der på centrale pladser, men lod foreløbig Basij, der er underlagt Revolutionsgarden, tage sig af forsøg på at genoprette ro og orden. Demonstranter kaldte Revolutionsgardens opstilling rundt i byen for 'helt usædvanlig' efter et valg og tilsyneladende en bevidst provokation.

"Det viser en militarisering uden sidestykke. Sådan gjorde vi aldrig i min tid", sagde en ældre mand med en fortid i Revolutionsgarden, to

dage efter valget: "Vi revolutionsgardister plejer at være Khameneis fodfolk. Vi havde ingen politisk rolle".

Præsidentkandidat Medhi Karroubi sagde i et tv-interview: "De er ved at tage revolutionen fra os". Med 'os' mente Karroubi præsteskabet, som han selv er veteran i. Ifølge Karroubi støtter 'de lavtuddannede elementer i præsteskabet' Revolutionsgarden.

"Reelt har de udløst undtagelsestilstand", mente Ali Alfoneh. Det blev en uerklæret undtagelsestilstand, som blev total i bl.a. byen Kermanshah, tæt på grænsen til Irak. I Kermanshah strammede regimet grebet med indsættelse af ekstra revolutionsgardister og totalt udgangsforbud, fordi butiksindehavere i byen gennemførte en næsten altomfattende strejke. Desuden tilbød to klaner i byens store kurdiske mindretal at sende væbnede mænd til Teheran for at beskytte demonstranterne.

Håbet om en ny iransk revolution var fra starten illusorisk, og der var meget lidt, omverdenen kunne gøre for at bremse Irans elitestyrke Revolutionsgarden og dens civile tæskehold, Basij-militsen. Selv om det næppe kan kaldes en revolution, har især de unges fremmarch og det åbne slagsmål i præstestyret betydet begyndelsen til enden for den islamiske stat.

Den søger at forsvare sin legitimitet, men hvert knippelslag rammer dens egen legitimitet. Udviklingen

viser, at den 30-årige revolution er blevet for gammel og for repressiv for revolutionens børn og dem, som er født i årene efter. Det handler nu om meget mere end valgsvindel for Mahmoud Ahmadinejad.

Råbene om ændring er bragt til tavshed af våben før, men nu pibler de frem i alle Irans kroge. Der er simpelthen for mange utilfredse til at undertrykke permanent, og derfor er situationen radikalt anderledes end fx under studenteroprøret i 1999.

Dengang var reformatoren Mohammad Khatami blevet præsident to år tidligere, men en konservativ modoffensiv gjorde ham næsten magtesløs. Khatami blev genvalgt i skæbneåret 2001, men blev nu også undergravet af sin kollega i USA, George W. Bush. Bush-doktrinens 'ondskabens akse' gav Irans onde præster den ydre legitimering til at svinebinde oppositionen. Resultatet blev Mahmoud Ahmadinejad i 2005.

Des længere tid demonstranterne holder stand, des mere svækkes regimet i opgør imellem på den ene side globaliseringens instrumenter som mobiltelefonen, internet, råb og enkelte brosten og en formidabel militærmagt på den anden.

### **Som Østeuropa anno 1989**

Stemningen op til valget mindede mig om første fase af alle de revolutioner, som jeg med stor fryd rejste rundt til i Østeuropa i 1989. Efter at

have oplevet kommunistiske diktatorer falde, ville jeg være verdens lykkeligste journalist, hvis jeg også på nært hold skulle opleve den iranske diktator falde.

Det var de samme barrierer af angst, som bragede sammen med uventet styrke for både demonstranter og magten i Teheran og mange andre iranske byer som dengang i østeuropæiske byer. Først kom de unge, så deres forældre og bedsteforældre. Stadig flere børn kom med. Også det var nyt, for iranerne har under tidligere demonstrationer ladet børnene blive hjemme hos bedsteforældrene. Men nu var bedsteforældrene også med i forvandlingen til en folkelig frihedsbevægelse.

Det mindede dog alligevel mest om Iran selv og om den islamiske revolution i 1979. Hvis sammenligningen skulle holde, skulle østeuropæerne dengang have været på gaderne imod Stalin og for en genoptagelse af idealerne fra bolsjevikernes revolution i 1917. Det var som bekendt ikke østeuropæernes ærinde i 1989. De var i gaderne imod kommunismen og alt dens væsen og for demokrati.

For iranerne var det før valget en kamp imod deres Stalin, Ahmadinejad, og for reformkandidaten Mousavi, der ville genoplive idealerne, som den islamiske revolutions fader ayatollah Khomeini var bærer af – deres Lenin. Sådan var det i hvert fald på overfladen, da masserne

fulgte Mousavis formulering af målet, som ikke på nogen måde antastede den islamiske stat.

Men i menneskehavet under overfladen af det løsslupne politiske karneval talte især de unge meget om deres ønske om sekularisering, adskillelse af moske og stat.

Det var tidligere dødsensfarligt at tale om, men under dette mellem-spil af større frihed, som præsteskabet tillod under valgkampen, blev der talt meget om drømmene om reel demokratisering.

Det såkaldt islamiske demokrati havde mange unge og højtuddannede vendt ryggen, men de gav udtryk for, at opgøret med præstestyret "ligger langt ude i fremtiden", som mange sagde.

I gadens debatter blev ivrigt gisnet, om tidsperspektivet var fem, ti eller tyve år. Blandt de, som sammenlignede Østeuropa anno 1989 og Iran anno 2009, var Zbigniew Brzezinski, amerikansk sikkerhedsrådgiver under Irans revolution i 1979 og central meningsdanner om Solidaritetsbevægelsens fremmarch kort efter i Polen.

### **Nationalismen til forskel**

Brzezinski understregede i et tv-interview, at det kan blive en meget lang begyndelse til enden for præsteskabet. Den store forskel til Østeuropa ser han i den 'intense nationalisme' i 1989. Det var en folkeopstand imod Moskvas overmagt.

"Iranerne kæmper ikke samlet imod en fremmed overmagt. Det gør dem mere splittede", sagde Brzezinski.

Dertil kan siges, at nationalismen også er stærk i Iran, men mest på Ahmadinejads fløj, der bruger det også under kommunismen kendte trick at mobilisere til samling imod ydre fjender.

Men Irans frihedsbevægelse ønsker i stedet deres land forsonet med Vesten og tæt samarbejde vestover.

Og så kom protestens metamorfose. Råbet 'Død over diktatoren', Ahmadinejad, blev til 'Død over Khamenei', Den Øverste Leder. Khamenei er ikke nogen populær mand i den brede befolkning, end-sige særlig agtet blandt de religiøse lærde, da han end ikke var ayatollah, da han blev udset til posten som landets øverste.

Med dødsråb imod Khamenei overskred mange demonstranter en grænse, det største tabu. De vendte sig nu imod det præsteskab, som Mousavi er en integreret del af. Han var nær ven af Khomeini under revolutionen. Og det var Khomeini, der gjorde Mousavi til regeringsleder i 1981. Khamenei havde en anden kandidat til posten, men blev tilsidesat af Khomeini, der ville have sin nære allierede Mousavi i spidsen for regeringen. Khameneis had til Mousavi har som så meget andet i Iran revolutionen som datomærke.

Mange elskede revolutionssymbo-

ler faldt i de dage. Selv om oppositionen altid har frygtet Basij-militsen, har det frivillige korps været elsket af mange almindelige iranere. Basij betyder massemobilisering og har indtil nu været den eneste tilladte massemobilisering, der ud over en fast stab har tiltrukket mange mænd som kvinder til korpsets mobiliseringsstyrker. En beskeden aflønning for at stå parat har tiltrukket mange fattige og arbejdsløse.

Basij-militsernes hidtidige heltestatus blandt mange iranere går tilbage til krigen mod Irak. Basij-militsen blev skabt, da Irak invaderede Iran i 1980 som et korps af frivillige, der var parate til martyrdøden for Khomeinis stat. Basij-militsen blev brugt i fortroppen imod irakerne og som levende mineryddere for de regulære iranske styrker. Titusinder af basiji'ere blev sendt i døden.

Basij-militsen fik ny eksistensberettigelse i den konservative offensiv imod reformpræsidenten, Mohammad Khatami. Her lærte Khatami-tilhængere deres knipler at kende.

Basij-militsen har nye kronede dage som religiøst tæskehold, der blev sendt ud for at se, om de kunne banke demonstranterne fra gaden, så Revolutionsgarden kunne undgå at rykke ud.

Khamenei truede i sin fredagsbøn ugen efter valget med at sætte Revolutionsgarden ind, men ville uden tvivl helst undgå det. Næppe af hensyn til demonstranternes liv, men for at redde sit eget politiske liv. Præste-

skabet husker utvivlsomt, at da shahen sendte sine elitestyrker på mordtogter, var det med til at berede hans fald. Nu har den iranske frihedsbevægelse fået sin helt egen dynamik, der går langt ud over striden om valgsvindel.

Når Khamenei sætter Revolutionsgarden ind, kan det dårligt betyde andet end et blodbad, som vil betyde mobilisering *imod* Khamenei, selv om han har militære midler til at rydde gaderne.

Fredagen efter blev truslen skærpet i den vigtigste fredagsbøn på Teherans Universitet. Nu fik demonstrationsledere stillet henrettelse i udsigt for at 'gå i krig imod Allah'.

### **Moralsk støtte**

USA's Barack Obama har gjort det rigtige: at give protesten al mulig moralsk støtte, men afholde sig fra direkte politisk indblanding. Obama har svækket præsternes tidligere stærke kort: USA som 'den store sattan'. Nu virker det kun på fanatikerne, som der er få af blandt almindelige iranere.

Obama har været udsat for megen kritik fra fløje, som kræver åben konfrontation med Iran. Er det en katastrofe som på Tiananmen Pladsen i Beijing 1989, som kritikerne ønsker i Teheran? Enhver direkte politisk indblanding kan kun øge faren for at langt større blodbad i Iran, end vi hidtil har set. Vesten forhandlede med Mao Tse-Tung og

med Stalin og må også forhandle med Ahmadinejad. Iran – ikke Ahmadinejad – må gives indrømmelser som ret til begrænset og skarpt overvåget berigelse af uran.

Konflikten om Irans atomprogram må ikke behandles af Vesten på en måde, som fører til yderligere undertrykkelse i Iran.

Obama forstår historiens lange sømme og betydningen af USA's tidligere indblanding til skade for Irans demokrater. Og hvilke venner har præstestyret overhovedet tilbage? Vigtigst for Teheran er nok Rusland, hvor præsident Dmitrij Medvedev udtrykte 'fuld tillid til valgresultatet'. Og Medvedev ved, hvad han taler om med Kremls evner for valgfusk.

Venezuelas præsident Hugo Chavez kaldte sig Ahmadinejads 'allerbedste ven'. Chavez menes at have svindlet ved alle valg i landet siden 2003 og har leveret provokationer nok til USA til et langt liv. Men takket være Venezuelas olie har han altid formået et vist comeback.

Der er ingen 'happy ending' for Iran ifølge *Caracas Chronicles*: "Trist nok levner Venezuelas erfaringer ikke meget håb for tilhængerne af Irans Mousavi. Vi har for længe siden lært ikke at undervurdere petrodiktaturets evne til at ignorere det, som sker i gaderne". I Mellemøsten står Syrien nu som Ahmadinejads bedste ven ved siden af Hizbollah og Hamas.

Demonstrationer udsletter ikke mullaher, og twitter dræber ikke dik-

taturer. Det kan Burmas munke også tale med om. Dette har intet at gøre med den dominerende shia-islam i Iran. Det er et præsteskabs kamp for politisk overlevelse, og dets død kan blive en meget pinefuld og langvarig affære.

Når revolutionen tæver og myrder sine egne børn, er det begyndelsen til enden for den.

### **Kvindernes korte pusterum**

Valgkampens korte politiske forår kom ikke mindst kvindebevægelsen til gode. Mens aktivister, der samler underskrifter ind for kravet om kvinders ligestilling for loven, normalt ryger ind og ud af fængsler, lod myndighederne dem være i fred. De frygtede dog igen at blive jaget vildt, hvis Ahmadinejad blev genvalgt. Ahmadinejads 'kvindekommissær', Zahre Tabibzadeh Nouri, lovede imidlertid varig forbedring af ytringsfriheden på en pressekonference tre dage før valget: "Vi har åbnet for en helt fri debat om alt vedrørende kvinder".

Da jeg som spurgte hende, om det også ville gælde de kvinder, der samler underskrifter ind for ligestilling af kønnene i lovgivningen, fik tonen en noget anden lyd: "Selvfølgelig må det foregå inden for det islamiske demokratis rammer".

I en park i Teherans centrum er seks unge kvindesaksaktivister i gang med at overbevise kvinder om, at de skal skrive under på krav om lige-

stilling. 'Du skal kende dine rettigheder', hedder det på plakater for målet at få underskrifter fra en million kvinder. Men det går trægt. "Jeg må først spørge min mand, og han siger nok nej", siger en kvinde med en barnevogn.

Aktivisterne ser valgkampen som et åndehul til at styrke deres kampagne. "Mange kvinder er dog også i denne tid bange for at stikke hovedet frem, men de er ivrige efter at høre om deres rettigheder", siger Homa, der ikke fik en eneste underskrift den dag.

Kampagneleder og sociolog Nafiseh siger: "Vi vidste, at det ville blive sejt, da vi startede kampagnen i 2006, men vi undervurderede alligevel, hvor svært det ville blive at nå en million underskrifter".

For hende er kampagnen alligevel en stor succes: "Vi har brudt tavsheden om diskriminering af kvinder. Alle præsidentkandidater må nu forholde sig til sagen".

Bevægelsen kaldte sig fra starten en 'ikke-ideologisk' bevægelse, så både verdslige og religiøse kvinder kunne deltage. Gennem gadeteater, bøger og pjecer fortælles pædagogisk om diskrimineringen i ægteskabs-, familie- og arveret og det forhold, at et kvindeligt vidne kun tæller for det halve i straffesager. I Teheran har bevægelsen nu over 600 kvinder og mænd på 'skolebænken' om lovgivningen med advokater, psykologer og sociologer som lærere.

Nafiseh kalder sit seks dages fængselsophold for nylig for 'en meget positiv oplevelse'.

Hun og fem andre aktivister blev arresteret 1. maj under en demonstration. De blev modtaget med smil af flere kvindelige fængselsbetjente. "Et par stykker af dem takkede os for at turde kæmpe for iranske kvinders sag", fortæller hun. Alle nytilkomne til kvindefængslet blev henvist til Nafiseh, som i timevis underviste dem i deres rettigheder.

Parvin, der har en betinget dom på et halvt år som en af de superaktive kvinder, siger, at hun også har oplevet ivrige studiekredse om kvinders rettigheder under sine ophold bag tremmer.

"Kvindebevægelsen blev stærk cirka samtidig med, at Ahmadinejad kom til magten i 2005. Vi og Ahmadinejad startede arbejdet samtidig", siger hun leende.

### **I Ahmadinejads land**

Aktivisterne var uenige, om de skal stemme ved præsidentvalget. På en friluftrestaurant, hvor vandpiber går rundt, råber omkring 20 kvinder og enkelte mandlige aktivister i munden på hinanden.

"Hvis vi vil af med Ahmadinejad, må vi stemme på det mindst onde, (Mousavi)", siger en biologistuderende. "Det ændrer intet, for han hænger godt fast i præsternes kjoler", siger hendes sidekvinde. Da vi forlader stedet, ser forsamlingen til

sin rædsel en gigantisk plakatsøjle for Ahmadinejad med påskriften, at han støttes af restaurantkæden.

Der blev diskuteret meget den aften om kvindebevægelsens krav om adskillelse af stat og moske, en sekulær stat.

“Det er stadig farligt åbent at støtte sekularisme”, siger Parvin, der fortæller, at betjente og forhørsledere altid anklager dem for at modtage penge fra Vesten: “De nægter at tro, at nogen vil arbejde gratis for noget som helst”.

Debatten om der skulle stemmes eller ej, hænger sammen med, at især unge kvinder ser det som totalt umuligt at opnå ligestilling under et religiøst styre.

Fordømmelsen af kvindebevægelsen hænger over pressekonferencen i Propagandaministeriet. Totalt til-dækket i sorte gevandter fortæller Zahre Tabibzadeh Nouri, Ahmadi-nejads rådgiver, at hun om nogen varetager kvindernes sag. “Og jeg har 98 procent af kvinder, ja af alle iranere bag mig i støtten til islamisk lovgivning”, siger hun.

Om kvindebevægelsens ligestillingskrav siger hun: “En million underskrifter er latterligt lidt. Jeg kan hurtigt få fem millioner Basij-kvindes underskrift på vore loves fulde retfærdighed”.

Nouri ønsker mig varmt velkommen til Iran, men mener, at jeg helt misforstår situationen. “Vi taler ikke om diskriminering, men om retfærdighed. Ulighederne mellem mænd

og kvinder betyder selvfølgelig, at de må have forskellige rettigheder. Kvinderne har vores højeste prioritet, for vi tillader for eksempel ikke, at de arbejder i en mine i graviditetens sidste måned”.

En mandlig iransk journalist siger, at hun ikke svarer på spørgsmålet og peger på diskrimination, når det gælder, at manden som regel får børnene efter skilsmisse, og at kvinders arveandel er mindre end mænds.

“Man kan forstå, at en dansker ikke har begreb om vores muslimske retsorden, men jeg er træt af iranere, som intet ved, og vil ikke forklare en iraner om detaljer i hans egen lov. Når det gælder det utænkelige, at vort folk vælger Mousavi som præsident, tager jeg det helt roligt. For vi har islamisk demokrati, så det er naturligt, og mit arbejde for kvinder går videre efter valget”, siger Nouri.

“Det er en flok basij-kællinger”, hvisker en iransk journalist, da hun forlader salen med stort følge af bøl-gende sorte gevandter.

### **En stærk kvinde**

Senere samme dag siger kvinden, som mange spåede ville blive Irans førstedame, Mousavis kone Zahra Rahnavard, til selvfølgelig en amerikansk journalists spørgsmål om hendes lighed med USA's førstedame: “Jeg er ikke Michelle Obama”.

Iranske kvinders rettigheder slog



overraskende stærkt igennem i valgkampen. Det skyldes ikke mindst den 62-årige Zahra Rahnavard, professor i kunsthistorie ved Teherans Universitet. En stærk kvinde, 'skrap moster', som flere aviser kaldte hende, før hun blev lagt på is af de statskontrollerede medier efter valget. Rahnavard har været kvindesagsforkæmper fra sin grønne ungdom. Når hun blev en af valgkampens mest profilerede, skyldes det, at hun var næsten mere aktiv i valgkampen end præsidentkandidaten selv. Og hun lover at være "overordentlig synlig for alle iranske kvinders sag". Sammen med ægtemanden vil hun "ændre Iran og bekæmpe fundamentalismen".

Den lille kvinde med sort chador over en lyseblå cowboyjakke og med en hippieagtig spraglet taske foran sig gestikulerer vildt, da hun går til angreb på Ahmadinejad. "Han lyver om alt", råber hun om præsidentens påstand, at hun har svindlet sig til sin professortitel.

Under Ahmadinejads udrensning af liberale intellektuelle kort efter sin tiltrædelse blev Rahnavard, Irans første kvindelige rektor efter den islamiske revolution i 1979, fyret fra den post ved Alzahra Universitetet i Teheran. "Ahmadinejad må undskylde over for ikke bare mig, men alle iranske kvinder for løgnene om mig. Ellers rejser jeg sag imod ham".

Hun lover, at hvis hendes mand vinder valget, vil de sammen "udrydde al grund til frygt blandt kvinder,

især de fattigste, og tage os af alle kvindernes problemer".

Til spørgsmålet om Mousavi vil opløse moralpolitiet, der chikanerer og arresterer kvinder, der ikke respekterer præstestyrets krav til kvinders påklædning: "Vi vil gøre alt for, at Iran slipper af med moralpolitiet".

Og hvad med andre former for myndigheders snagen i privatlivet?

"Det vil vi også gøre alt for at få bremsat", siger hun, men kan af gode grunde ikke love noget. De gode grunde hedder præsteskrabet og alt dets uvæsen.

Hun fortæller, at ægtemanden deler hendes synspunkter om kvinders ligestilling: "Ja, fuldt ud, ellers kunne vi ikke have været gift i over 40 år".

Om det påbudte tørklæde, siger Rahnavard: "Også kvinderne skal følge Koranens bud, men det udelukker ikke, at kvinder selv kan vælge. Om hun bærer den ene eller den anden form for hovedbeklædning er hendes egen sag, bare hjertet banker for Iran".

Det lykkedes ikke at få et klart svar på, om kvinder skal kunne fravælge tørklædet.

Selv valgte hun det fulde udstyr, "efter at jeg blev meget religiøs".

At hun og ægtemanden vil følge Khomeini og revolutionens bud i et og alt, efterlader hun ingen tvivl om. "Imam Khomeini sagde, at alt skal gøres for kvinders ligeret. Den sociale revolution skal nu reddes fra Ahmadinejads forræderi imod Kho-

meini og revolutionen”. Ifølge Rahnavard har Ahmadinejad forsøgt at forhindre kvinders adgang til universiteter.

Hvordan hænger det sammen med, at mindst 63 procent af Irans studerende er kvinder?

“Jeg er næsten sikker på, at han har en hemmelig plan om at forhindre kvinder i at få høje uddannelser. Når han hævder, at mine mange grader er illegitime, er det jo for at signalere, at sådan noget kan kvinder ikke opnå legalt”.

Dagen forinden var ægtemanden blevet forhindret i at tale til op mod 100.000 deltagere på et stort stadium, 30 km fra Teheran. Strømmen til mikrofonen forsvandt, da Mousavi gik på talerstolen. “Det var ren sabotage for at gøre ham tavs, men det skal ikke lykkes”, siger Zahra Rahnavard.

### **Bag chadoren**

Anonymt vil en kvindelig betjent med sort chador over uniformen godt fortælle, hvad der bekymrer hende mest: “Jeg er for Ahmadinejad og frygter, at friheden misbruges af Mousavis vilde unge”.

Men mange af de ‘sorte fugle’, dækket af chador fra top til tå, støtter imidlertid Mousavi. Det kan ses af de grønne bånd over det sorte, Mousavi-bevægelsens farve. At op-røret også bobler under chadorer,

viser den 60-årige Mehrangiz, som siger: “Min mand kræver, at jeg stemmer på Ahmadinejad, men det bliver over mit lig. Han kan lade sig skille. Det kan han”.

Også hun henviser til tv-debatterne, som skruede valgtemperaturen markant op. Blandt de mange positive tegn var, at mange lagde sig imellem, når Ahmadinejad-modstandere og tilhængere kom i håndgemæng. Og da volden brød løs, kom mange Mousavi-tilhængere betjente til undsætning, når demonstranter gik til modangreb.

Læreren Shirin henviser til, at over 60 procent af Irans befolkning er under 30 år og siger: “Der er håb om, at Mousavi vinder, men det er kun befolkningen og især de unge, som for alvor kan ændre Iran. De er desværre mest optaget af at få større sociale frihedsrettigheder og ikke så meget af politik. Hvis ikke iranerne lærer deres rettigheder at kende og kæmper for dem, så vil præsteskabets dominans bare fortsætte”.

Men iranerne har vist med hidtil uset styrke, at de er det mest forandringsparate folk i Mellemøsten. Og en mangfoldighed af kvindebevægelser er i front. Som en demonstrant udtrykker det: “Kvinderne er de eneste sande mandfolk i Iran”.

*Journalist Vibeke Sperling var udsendt*

# Iran dybt splittet

*Herbert Pundik*

Den grove svindel med resultatet af Irans præsidentvalg førte til omfattende protester med bred folkelig opbakning. Den latente splittelse i Irans ledende eliter er blevet meget tydelig

Det iranske samfund er så uigen-nemsigtigt, at hverken udenlandske efterretnings tjenester eller landets øverste gejstlige og dermed også politiske overhoveder tilsyneladende havde en anelse om, hvad der bevægede sig under overfladen hos Irans 70 mio. indbyggere.

Denne uigennemsigtighed har blindet Den Øverste Leder og hans allierede for den kendsgerning, at over halvdelen af landets befolkning er født efter revolutionsåret 1979, ikke har kendt shahen og hans frygtede sikkerhedspoliti, Savak, og ikke opfatter Den Øverste Leder som repræsenterende en befrielsesbevægelse, men det modsatte.

Havde Iran Øverste Leder, ayatollah Ali Khamenei, kunnet forudse, hvilke konsekvenser manipulationerne i forbindelse med præsidentvalget ville få, og den dybe splittelse såvel i befolkningen som i den islamiske revolutions ledelse de ville afsløre, ville antireformisterne om-

kring Den Øverste Leder næppe have satset så højt på at sikre Mahmoud Ahmadinejad genvalg som præsident.

Det er ikke første gang, der har fundet valgsvindler sted i Iran, men det har aldrig tidligere udløst så voldsomme reaktioner som i juni

Det islamiske samfund er et teokrati, et religiøst terrorvælde, hvor overlevelse forudsætter forstillelse. Ærlig snak kan bringe en i fængsel. Kun de modige tør kritisere systemet, alle andre svarer undvigende på journalistens spørgsmål eller snakker magten efter munden.

Iranerne foregiver religiøsitet på gaden eller på arbejdspladsen, selv om de hjemme bag hjemmets fire vægge bryder koranens love. De råber 'død over Amerika', selv om de dagdrømmer om at få et visum til USA, og de forsvarer over for ukendte fremmede deres lands demokrati, selv om de ved, at Vogternes Råd før det seneste parlaments-

valg diskvalificerede over 2000 reformvenlige, der havde ansøgt om at blive accepteret som kandidater.

### **Tilløb til reformer**

De reformvenlige, som bl.a. ønskede at fremme en demokratisk udvikling og større åbenhed i den offentlige debat, havde vundet præsidentvalgene i 1997 og 2001, og den ny præsident, Mohammed Khatami, var indstillet på at bryde Irans internationale isolation og genoptage diplomatiske forbindelser med Washington. De var blevet afbrudt efter revolutionen, da studenter i november 1979 havde besat den amerikanske ambassade i Teheran og holdt personalet indespærret i 444 dage.

Khatamis otte år blev en skuffelse for de vælgere, der havde bragt ham til magten i håb om, at han ville modernisere samfundet og indskrænke den konservative, fundamentalistiske fløjs indflydelse. Han var til syvende og sidst en del af systemet og manglede mod til at tage det nødvendige brud med teokraterne omkring Den Øverste Leder.

Ali Khamenei kvalte Khatamis forsøg på at liberalisere lovgivningen. Parlamentet er underlagt et råd, der har myndighed til at nedlægge veto mod love. Og Den Øverste Leder havde som ansvarlig for indenrigsministeriet og retssystemet mulighed for at sabotere præsidentens liberaliseringsbestrebelse.

Kunstnerne fik større frihed un-

der Khatami, og sædelighedspolitiet var mindre nidkært i kontrollen af de strenge krav til kvindernes korrekte påklædning. Man så oven i købet mænd og kvinder gå hånd i hånd i Teherans parker. Men med de spage forsøg på liberalisering voksede prostitutionen og antallet af narkomaner. Det samme gjaldt for antallet af skilsmisser og anden 'usædelighed'.

I konservative kredse voksede bekymringen for, at Iran ville svigte revolutionens vej, og dermed bestræbelserne på at sabotere Khatamis reformbestrebelse. Han mistede sin troværdighed blandt vælgerne, og dertil kom, at hans modstandere fik hjælp fra uventet hold, George W. Bush.

### **Tilløb til åbenhed mod USA**

Khatami havde demonstreret vilje til at reparere forholdet til USA på trods af stor modstand fra konservativ side. Blandt de nationale interesser, USA og Iran har tilfælles, er bl.a. kampen mod talebanerne i Afghanistan. Iran er modstander af sunnimuslimsk radikalisme. Et af Teherans strategiske mål er at bevare ro langs Irans grænser. I Afghanistans tilfælde foretrækker man et moderat muslimsk styre i Kabul frem for de fundamentalistiske talebanere, hvis forhold til shiaislam er betydeligt mere konfliktbetonet end et moderat sunnimuslimsk regimes.

Dertil kommer, at den lette ad-

gang til narko fra Afghanistan forgifter store dele af Irans ungdom. Ca. 40 pct. er arbejdsløse, og mange henlever et liv i tom lediggang. USA og Iran har således en identisk national interesse i at bekæmpe den opiumproduktion, der er en af talebanernes vigtigste økonomiske aktiver.

I dagene efter al-Qaeda-angrebet 11. september 2001 på New York og Washington udsendte Khatami en erklæring, hvori han fordømte angrebet. På dette tidspunkt samarbejdede iranske og amerikanske efterretningsorganisationer. De udvekslede informationer om talebanerne, og Iran havde ladet USA forstå, at hvis amerikanske piloter blev tvunget til at nødlande på iransk territorium, ville de have frit lejde.

### **Amerikansk afvisning**

Hvad var George W. Bushs reaktion på Khatamis signaler? Hans tale til kongressen, hvori han stemplede Iran som en del af 'ondskabens akse' i selskab med Nordkorea og Saddam Husseins Irak. Da USA et par år senere invaderede Irak og væltede Saddam Hussein, var det nærliggende for iranerne at frygte, at de stod for tur.

Bushs fordømmelse satte selvfølgelig en stopper for en tilnærmelse og afslørede Khatami som en politisk dilettant. Karakteristisk for USA's manglende åbenhed over for Khatamis udspil og for politisk forstokkethed er udenrigsminister

Condoleezza Rices svar på et spørgsmål fra den amerikanske journalist Barbara Slavin om hendes reaktion, da hun fik Bushs 'state of the union-tale' til gennemlæsning. "What is funny about it", svarede Rice, "is that it (udtrykket 'ondskabens akse', H.P.) really did not catch my eye".

### **Ahmadinejad til magten**

Det er som sagt ikke første gang der har fundet valgsvindel sted i Iran. Det skete også ved præsidentvalget for fire år siden, da Ahmadinejad vandt i anden runde over den tidligere præsident Ali Akhbar Hussein Rafsanjani med syv mio. stemmers flertal.

Det affandt vælgerne sig med, for Rafsanjani var ikke populær; i modsætning til Ahmadinejad gad han ikke føre valgkamp ude i de 30 provinser, som Ahmadinejad gennemrejste på kryds og tværs. Den kendsgerning, at den tidligere præsident havde været en af revolutionens fædre som ayatollah Khomeinis nærmeste rådgiver, kunne ikke konkurrere med Ahmadinejads populistiske propaganda, der kørte på hans beskedne oprindelse som søn af en fattig mand.

Blandt de historier, der blev sat i omløb om ham, var den, at han som Teherans borgmester hørte, at kloaksystemet i et af byens kvarterer var brudt sammen. Ifølge historien tog han straks derud og rensede med egne hænder kloakken.

Den kendsgerning at Rafsanjani var en af Irans rigeste mænd, som ikke havde holdt sig tilbage i de otte år, han var præsident, bidrog heller ikke til hans folkelige popularitet. Set fra Den Øverste Leders og hans ortodokse og konservative allieredes synspunkt havde Ahmadinejad de kvalifikationer, der gjorde ham egnet som redskab. Han havde kæmpet som medlem af Revolutionsgarden under den otte år lange krig mod Irak i 1980'erne og var populær blandt gardisterne.

### **Revolutionsgarden**

Garden er præsteskabets private hær, og dens chef udpeges af Den Øverste Leder. Den blev oprettet kort efter revolutionen i 1979 som modvægt til den officielle hær, som præsteskabet ikke turde stole på. Den tjener fortsat som modvægt til den iranske hær, som koncentrerer sig om forsvaret af Irans grænser og blander sig uden om politik, i hvert tilfælde indtil videre. Garden har sine egne fly og flådestyrker og bliver bevæbnet med det mest moderne udstyr. Den er præsteskabets garant, og dens 120.000 mand er stærkt religiøst indoktrineret.

Under de seneste uroligheder udsendte Revolutionsgardens ledelse en advarsel til demonstranterne: "Garden vil med fast hånd og i revolutionens ånd imødegå oprørerne og alle, der bryder loven."

Basij-militsen er en paramilitær

bevægelse, der ligesom Revolutionsgarden og militæret sorterer direkte under Den Øverste Leder. Den tæller officielt 1 mio. medlemmer og blev bragt i anvendelse under juni-demonstrationerne som gardens 'tæskehold'. Klædt i civil, ofte på motorcykler og bevæbnet med køller, terroriserede de demonstranterne.

Deres vogne er ofte parkeret ved nedgange til metroen i Teheran. De indfanger kvinder, der er upassende klædt, og bringer dem til de ventede biler, hvor der bliver holdt standret. Kvinderne idømmes bøder eller husarrest. Der er rapporter om, at især helt unge kvinder er blevet tvunget til at klæde sig af. Deres protester blev afvist med den bemærkning, at de alligevel var skøge.

Ahmadinejad er gardens mand. Han er besjælet af shiamuslimsk mysticisme, hvori indgår tro på, at dommedag nærmer sig som varsel om den shiamuslimske frelser, den 12. imams, Mahdiens, genkomst. Og så er han en brændende patriot, der er overbevist om, at USA's invasion af Irak og Saddam Husseins fald er indledningen til et angreb på Iran med henblik på at gennemtvinge et regimeskifte.

Ahmadinejad var således ideelt egnet til at bremse de reformvenlige kræfter, som den øverste leder Khamenei og hans allierede mente udgjorde en fare for den revolutionære vej og ikke mindst for Khameneis position som Khomeinis arvtager.

## **Konservativ offensiv**

Ahmadinejad indledte straks efter sin indsættelse som præsident i 2005 en konservativ offensiv mod reformisterne. Bushs åbne konflikt med den muslimske verden så de konservative som en kamoufleret kamp mod islam. De militære tilbageslag i Irak og Afghanistan underminerede de amerikanske sikkerhedsgarantiers troværdighed i forhold til magthaverne i de såkaldt moderate arabiske lande. Udviklingen opmuntrede de konservative kredse i den iranske ledelse, der opfattede Khomeinis pålæg om at bygge et retfærdigt samfund på islams værdier som et revolutionært budskab ikke blot med adresse til det iranske samfund, men rettet med hele den arabiske verden.

Ahmadinejad begyndte sin præsidentperiode med at foretage en række udrensninger dikteret af ideologiske hensyn. Han afskedigede 'upålidelige elementer' på universiteterne. Udskiftede erfarne diplomater med retroende, uanset deres kvalifikationer. Den iranske ambassadør i Danmark fx behersker engelsk så dårligt, at han altid taler gennem en tolk.

Omkring to tredjedele af de 30 provinsguvernører og mange af topcheferne i regeringsejede firmaer blev udskiftet med officerer fra Revolutionsgarden, der ikke blot militært, men også økonomisk er en stat i staten. Den kontrollerer store monopoler, der sammen med de store

islamiske fonde er revolutionens økonomiske ryggrad, uden for statens kontrol.

En økonom fra Verdensbanken fortæller, at det er umuligt at vurdere effekten af Sikkerhedsrådets økonomiske sanktionsresolutioner, fordi den iranske nationalbanks oplysninger om landets økonomi er lige så uigennemskuelige som samfundet i øvrigt.

De omfatter fx ikke oplysninger om de store islamiske fondes formuer og transaktioner.

Mange af de oliepenge, som Iran har tjent, og som udenlandske økonomer ikke kan gøre rede for, menes at være skjult i de islamiske fonde til brug som stødpuder, såfremt sanktionerne vil blive yderligere strammet.

Ahmadinejad har brystet sig af, at han ikke har forstand på økonomi. Han henter sin inspiration fra islam. "Hvert projekt, hver anvendt metode og hver administrativ procedure", har han sagt, "udgår fra islams hjerte".

At islam ikke er den bedste vejleder i økonomiske spørgsmål, viser nogle økonomiske nøgletal. Den årlige inflation i Iran er officielt 15 pct., men skønnes af uafhængige iagttagere snarere at være på 25 pct. Ungdomsarbejdsløsheden er på 40 pct. og stigende, fordi økonomien ikke kan producere de 900.000 nye job pr. år, der er en forudsætning for, at arbejdsløsheden kan holdes konstant.

### Modernisternes kritik

Ahmadinejad blev i sin første præsidentperiode de ortodokse, fundamentalistiske gejstliges håndgangne mand, og fra 2005 voksede splittelsen mellem modernister og traditionister blandt de ledende veteraner fra Khomeini-perioden.

Blandt Khameneis kritikere er en del højststående gejstlige, som er modstandere af den sammenblanding af religion og stat, som Khamenei repræsenterer. De er enige med den islamiske revolutions mål om at opbygge samfundet på islams principper, og de mener, at der i 1979 var tale om en nødsituation, hvor det var korrekt, at præsteskabet greb ind. Men efter 30 år mener de, at præsterne skal abdicere til fordel for politikerne, trække sig tilbage fra det politiske liv og koncentrere sig om det, der er deres hellige pligt ifølge islam: at optræde som lovens og dermed retfærdighedens vogtere.

En anden gruppe af Khameneis gejstlige modstandere kritiserer ham for at have tiltaget sig rollen som ikke blot shiaislams, men hele islams overhoved, selvom det er velkendt, at han med hensyn til lærdom er andre ayatollaher langs underlegen. Det gælder dels storayatollah Hossein-Ali Montazeri, der lever i eksil i den hellige by Qom, som er Irans religiøse centrum, dels den irakiske storayatollah Ali Sistani, der

også har mange tilhængere i Iran.

Khamenei beskyldes for at føre sig frem, som om han havde en særlig tilknytning til den shiamuslimske messias-skikkelse, det 12. imam, hvilket i ortodokse muslimers øjne grænser til blasfemi. Han fremsætter udtalelser, der bærer præg af en særlig indsigt, som er forbeholdt den forsvundne Mahdi. Et genskær af dette forklaringens lys har han ladet skinne på Ahmadinejad, hvis tilhængere fortæller, at de så en ring af lys svæve over præsidentens hoved, da han for et års tid siden holdt et foredrag på Columbia University i New York for en dybt fjendtlig forsamling.

Ali Khamenei er således under angreb ikke blot fra modernister, bl.a. repræsenteret ved Ali Akhbar Hashemi Rafsanjani, men også fra andre indflydelsesrige grupper i præsteskabet. Hans rolle i konflikten omkring Ahmadinejads genvalg har kompromitteret ham i mange rettroendes øjne. Som landets øverste leder var det hans opgave at sikre retfærdighed; i stedet blandede han sig direkte i valgkampen mod reformtilhængerens Mir-Hussein Mousavi.

Han sendte bl.a. en besked til medlemmerne af basij-militsen, hvori han opfordrede dem til at stemme på Ahmadinejad. Et budskab, der i betragtning af at basij-militsen er direkte underlagt Den Øverste Leder, kun kunne opfattes som en ordre.



Kampen om præsidentposten mellem den reformvenlige Mousavi og den hellige kriger Ahmadinejad var et afgørende øjeblik i kulturkampen mellem modernister og traditionalister. Begge kandidater tilhører revolutionens elite, begge er af den opfattelse, at Iran skal være et samfund bygget på islamiske værdier. Uenigheden handler om vejen mod målet i en globaliseret verden karakteriseret af voksende internationalt samarbejde og i et samfund, hvor ungdommen ikke længere lader sig spise af med revolutionære og religiøse slogans i stedet for beskæftigelse og lysere fremtidsudsigter.

### **Atomprojektet**

Irans atomprojekt, der hypnotiserer omverdenen, indgik overhovedet ikke i valgkampen. Der er national enighed bag projektet, som de fleste iranere opfatter som defensivt og en sikkerhedsgaranti mod angreb på landets suverænitet. Forskellen mellem traditionalisternes og modernisternes indstilling til Iran som en kernevåbenmagt er et spørgsmål om nuancer.

Reformisterne er indstillet på en kompromis med USA bygget på den japanske model. Japan behersker den nødvendige teknologi og er i stand til at samle en atombombe i løbet af et halvt til et helt år. Traditionalisterne er modstandere af den japanske model. De foretrækker den nordkoreanske, dvs. ja til for-

handlinger med USA, men først efter at Iran har foretaget den første prøvesprængning.

Det nordkoreanske eksempel bekræfter, at USA's forhandlere udviser større respekt og smidighed under forhandlingerne, efter at Nordkorea har tiltunget sig adgang til atomklubben. Og ikke mindst respekt spiller en afgørende rolle i Irans forhold til omverdenen. Respekt viser, at man er ligestillet, et af Irans strategiske hovedmål i konflikten med USA.

### **Kulturkampen**

Valgkampens udfald var således af afgørende betydning i den underliggende kulturkamp. Den reformvenlige Mousavi udgjorde en trussel mod det bestående konservative system med Ali Khamenei som topfigur. Ahmadinejad skulle for enhver pris genvælges, så han kunne fortsætte sin hellige gerning og fordrive de tiloversblevne rester af Khatamis otte år som præsident. At Khamenei opfattede ham som en farlig modstander, viser den ildhu, hvormed politiet har arresteret personer i kredsen omkring ham, bl.a. en af hans tidligere vicepræsidenter, hans tidligere viceindenrigsminister og en af hans førende politiske strateger.

Den Øverste Leder og hans allierede tog fejl, da de manipulerede valgresultatet så groft, at indenrigsministeriet offentliggjorde valgresultatet, inden man havde kunnet nå at

bringe alle stemmebokse fra et område, der er tre gange så stort som Frankrig, til Teheran, hvor de skulle tælles centralt for at sikre kontrol med resultatet.

Ahmadinejad fik dobbelt så mange stemmer som Mousavi. Iranerne er som sagt ikke fremmede for valgsvindler, men dette resultat forekom Mousavis tilhængere grotesk, en fornærmelse, et tegn på systemets totale mangel på respekt for borgerne.

Situationen var anderledes end for fire år siden. I modsætning til den problematiske, arrogante Rafsanjani, er Mousavi en højt respekteret kulturpersonlighed. Han var også en af revolutionsfaderens nærmeste. Han var statsminister i de svære krigsår i 1980'erne, og han var i øvrigt den, der rejste spørgsmålet om en iransk atombombe på et tidspunkt, hvor irakiske tropper truede den iranske by Shiraz, der ligger ca. 800 km syd for Teheran.

Siden krigens afslutning i 1989 havde Mousavi ikke været politisk aktiv. Ydmygelsen krænkede hans vælgere, i hvis opfattelse Mousavi repræsenterede den islamiske revolutions grundværdier i modsætning til Den Øverste Leder, Khamenei.

Der var voksende uro blandt ungdommen på grund af den høje arbejdsløshed og de højere læreanstalters adgangs begrænsning. Og endelig voksende utilfredsheden blandt kvinderne med det officielle Irans religiøst motiverede kvindeundertrykkelse i en situation, hvor to tredjedede

af alle studerende er kvinder.

Det var ikke islams krav om tildekning af kvindens hår uden for hjemmet, der var udslagsgivende. Det var fornemmelsen af at blive behandlet som de andenklasses borgere, de måtte affinde sig med at være i et islamisk samfund. Der var tale om et udbrud af utilfredshed, ikke om en revolution. Tv-billederne viste drabelige slagsmål mellem basijmilitserne, revolutionsgardisterne og demonstranterne. Der blev affyret skud, men der var ikke tale om et blodbad. Der foreligger ikke tal fra provinsbyerne, men end ikke de vildeste twitter-rapporter taler om flere end 30 dræbte.

Mousavi mistede meget hurtigt kampgejsten. Den ene dag erklærede han, at han var villig til at lide martyrdøden, et par dage senere opfordrede han demonstranterne til at undgå vold. Transparenterne og slagordene viste, at der ikke var tale om et ideologisk oprør mod den islamiske republikks undertrykkelsesregime. Ingen råbte 'brød eller død' eller 'arbejde og frihed'. Mousavi opfordrede folk til at råbe 'Allahu akhbar' – gud er stor – fra Teherans flade tage. Det var mest af alt et familieslagsmål. Ingen lederskikkelse dukkede frem af anonymiteten. De centrale skikkelser var alle medlemmer af den islamiske revolutions elite. Rafsanjani og Mousavi, Khatami Khamenei og Ahmadinejad. Ingen vovede at bryde med teokratiet. Rafsanjani, der er Den Øverste Leders

mest indflydelsesrige modstander kunne have gjort en forskel. Bl.a. er han formand for Eksperternes Råd, der formelt udnævner Den Øverste Leder og har til opgave at overvåge ham. Men han vovede ikke at bryde med arven fra revolutionens fader, Ruhollah Khomeini.

Som i alle autokratiske systemer er det Den Øverste Leders vigtigste opgave at overleve, bl.a. fordi den absolutte magts alternativ ikke er opposition, men absolut afmagt og politisk fortabelse, i værste fald også fysisk.

### **Hvor går Iran hen?**

Demonstrationernes udfald viser, at den islamiske revolution i Iran har permanent karakter. Den konservative fløj kan kun væltes indefra. Det forudsætter enten en alliance mellem reformisterne og en liberal fløj blandt traditionalisterne, som vil kunne give oppositionen legitimitet i revolutionens og islams navn, eller militærets indgriben.

Indtil videre kan udviklingen i Iran gå i to retninger. Enten kan Den Øverste Leder, støttet af Ahmadinejad og Revolutionsgarden, iværksætte et terrorregime for at kvæle ethvert tilløb til opposition, lukke omverdenen ude og hengive sig til den martyrrolle, der er en central del af shiamuslimsk fortolkning af islam, og som bl.a. har sin oprindelse i overbevisningen om, at shiamusli-

merne, der nedstammer i lige linje fra profetens efterkommere, blev snydt for deres retmæssige arvelod af sunnierne.

Eller også kan Den Øverste Leder vælge at tage bestik af den sociale uro og utilfredsheden med forholdene i samfundet efter 30 års islamisk styre, skille sig af med Ahmadinejad og redde sit skind.

Efter junidemonstrationerne er der behov for rehabilitering af den islamiske revolutions institutioner, af Den Øverste Leders, Ali Khomeinis, position som repræsentanten for islamisk retfærdighed og af landets økonomi, så den kan skabe en balance mellem de unges forventninger til staten og statens krav om tilpasning til islams krav om underkastelse.

Måske er Ahmadinejad dage talte. Det afhænger ikke mindst af, om omverdenen kan afholde sig fra indblanding.

Systemets bedste allierede i kampen for at bevare magten er den iranske befolknings dybe uvilje mod udenlandsk indblanding. Efter i de sidste hundrede år at have været katebald mellem russiske, engelske og amerikanske interesser, overgår behovet for nationalt sammenhold og forsvar mod fjender, der i et vist omfang er produkter af iransk fantasi, næsten alle andre hensyn.

*Herbert Pundik er seniorkorrespondent for Politiken.*

# En samtale om lov og ret i I.R. Iran

*Ditlev Tamm*

Forkortelsen I.R. – islamisk republik – er afgørende for forståelse af offentlige institutioner i Iran, og uden forståelse for den iranske revolutions principper og islams plads som rettesnor er det heller ikke muligt at forstå det iranske retssystem

I april var en gruppe fra Udenrigs-politisk Selskab på studietur til Iran. En sådan rejse giver anledning til at tænke over meget både i Iran og hjemme, og for mig som jurist var det naturligt at prøve at få et indtryk af retssystemet, der på papiret ser ganske tilforladeligt ud, men som unægtelig, når man går sagen efter i detaljer, er ganske særegent. Helst ville jeg have besøgt en domstol, men det kunne nu ikke lade sig gøre.

Til gengæld stillede en institution, der svarer til den danske domstolsstyrelse, sig velvilligt til disposition, og jeg fik mulighed for at føre en godt en time lang samtale med direktøren for 'Judiciary of I.R. Iran's' internationale kontor. Han forærede mig en lille pjece om det iranske retssystem og teksten til et par taler

holdt af den øverste leder af domstolsvæsenet, der i stærkt aggressive vendinger priste det iranske system baseret på islam og revolutionens resultater.

## **Islam som rettesnor**

Hvordan det hele egentlig foregår, er svært at vide på grundlag af en sådan samtale og lidt spredt læsning. En ting er imidlertid sikker, at uden forståelse for den iranske revolutions principper og islams plads som rettesnor, fatter man ingen ting af det iranske retssystem.

Lederen af retsvæsenet udpeges af Den Øverste Leder. I den forstand er retssystemet indordnet i det intrikate iranske system af statsorganer, hvis legitimitet på en eller anden

måde afledes af Den Øverste Leder og dermed er forbundet med religionen. Iran er en islamisk republik, og det betyder for retsvæsenet, at islamisk ret, som den kan læses i Koranen med den tilhørende tradition i den shiitiske udgave, spiller en helt afgørende rolle. Egentlig er der en modsætning mellem islam og staten, men i Iran er denne modsætning ophævet i landets selvforståelse, og den islamiske republik fremstår i denne som et ideelt system, som andre nationer gerne vil indføre, når de først har forstået det.

Selve det retlige apparat minder i det ydre om vores. Domstolene findes på lokalt niveau, som appelretter regionalt, og der er en Højesteret. Irans Højesteret fungerer lidt anderledes end den danske, nemlig i flere afdelinger med forskellige specialer, og retten henviser en sag til en ny retssag, hvis den er uenig i en dom.

Den iranske domstolsstyrelse overvåger domstole og anklagemyndighed og er den, der afgør dommeres advancement, der som regel er ret automatisk. Domstolsstyrelsen tager sig også af dommeruddannelsen, som formentlig ikke fejler noget med hensyn til grundighed.

Lidt usædvanligt for vore forhold er de særlige revolutionsdomstole, men dem skulle jeg nu ikke bekymre mig om, sagde direktøren i domstolsstyrelsen, for der gjaldt samme regler som for andre domstole, en måske ikke helt betryggende be-

mærkning for den, der havde hørt om revolutionsdomstolenes lynhurtige procedure i alvorlige sager om, hvad der anses som statens sikkerhed. En anden særegenhed er anvendelsen af dommere med en teologisk uddannelse i en del sager. Der er særlige familiedomstole og ungdomsdomstole.

### Alternative straffe

Islamisk strafferet er forbundet med forestillingen om dødsstraf, stening, afhugning af hænder og andre former for lemlæstelse. Det er virkelighed i Iran. Fængselsstraffe undgås helst, og man foretrækker alternativer til fængselsstraf, der har en noget mere alternativ karakter, end hvad vi er vant til.

Jeg skulle nu ikke være bekymret, sagde min samtalepartner i Domstolsstyrelsen. Stening er ikke noget, der anvendes ofte, og i de senere år havde der kun været ganske få sager. Det er jo sådan, at stening for ægteskabsbrud ikke er foreskrevet i Koranen, men i overleveringerne om Muhammed, de såkaldte *hadith*, findes en beretning om, at profeten anbefalede stening af en mand, der blev ved med at fortælle, at han havde begået ægteskabsbrud. Der skal altså tilståelse til, og dommerne er instrueret om at indskærpe anklagede konsekvensen af, at de ikke benægter en sådan forbrydelse.

Afhugning af hånden anvendes ikke som straf for tyveri. Højst bliver

de yderste led af tre finger afhugget, blev jeg beroligende fortalt, da talen faldt på tyveristraffen.

Og dødsstraf er heller ikke noget, som den offentlige anklager gør meget for at få nogen idømt. I tilfælde af drab kan den forurettede familie gå i forbøn eller undlade at kræve dødsstraf, og i sådanne tilfælde kan sagen bilægges på anden måde. Heller ikke når det drejer sig om seksuelle afvigelser, er der megen stemning for dødsstraf. Der skal noget mere til, fx voldtægt eller anden tvang for, at anklagemyndigheden vil skride ind, fik jeg at vide.

### **Forlig frem for domstolsafgørelser**

Overhovedet anvendes gerne i Iran aftalte ordninger i form af forlig frem for domstolsafgørelser. Islamisk ret er ikke særlig domstolsorienteret, men i virkeligheden udtryk for en tolkning af netop Koranen.

Iransk lovgivning bedømmes af et råd med henblik på at konstatere, om den er overensstemmende med Koranen og islamisk tradition i den shiitiske udgave. Det betyder, at en del af de principper, som vi kender, ikke tillægges betydning. Der straffes efter religiøse principper, og hele grundtanken bag retssystemet er opnåelse af den særlige retfærdighed, som Koranen anses som et ud-

tryk for. Garanten for det er Den Øverste Leder.

Domstolene er kun uafhængige af den udøvende magt inden for netop den ramme, der sættes af Den Øverste Leder, som er den, der personificerer ånden i den islamiske republik.

Ser man bort fra strafferetten, hvor islamiske principper er så karakteristiske, er der formentlig meget i iransk retsvæsen, der vil minde om systemet i andre lande, det gælder både dommere og advokater eller typen af sager. Den afgørende forskel er imidlertid ånden i det iranske retsvæsen, der lige som ånden i andre institutioner, vi mødte på studieturen, er dybt præget af loyalitet over for revolutionen og de principper, der ligger til grund for den islamiske republik.

Forkortelsen I.R. – islamisk republik – er afgørende for forståelse af offentlige institutioner i Iran. Retssystemet har sin rolle i gennemførelsen af den islamiske republiks principper. Det er svært at forstå og gennemskue dette system, men uden forståelse for, at man er nødt til at prøve at forstå dette system for at forstå Iran i dag, forstår man som sagt slet ingen ting.

*Ditlev Tamm, dr. jur. et phil., professor ved Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.*

# Iransk atomvåben tages nu for givet

*Anders Jerichow*

Barack Obama tilbyder Iran forhandlinger, der kan afslutte de mangeårige sanktioner mod landet. Men prisen er klar: Mullaherne skal opgive at skaffe sig den teknologi, som kan bruges til at bygge bomber. Det er ved at være for sent

Hvis vi havde glemt, at Iran er en stormagt i Mellemøsten, er det tid til at åbne vores øjne. Iran er formentlig tæt på det øjeblik, hvor magthaverne i Teheran – i dag anført af den islamiske revolution – selv kan bestemme, om de vil have en atom-bombe.

Som historien har vist, er det ikke et stykke ammunition, der er egnet til megen krigsførelse, men nok som et ultimativt våben, og det tjener i hvert fald til at skaffe sig én ting, som iranere har savnet de seneste årtier – nemlig: Respekt!

For så meget er i hvert fald klart – man ignorerer ikke en atommagt.

Men er Iran så langt med sin teknologi, at vi allerede er nødt til at betragte landet som en atommagt? Næppe helt. Men diplomater og militære analytikere i vores vestlige del

af verden er uden for referat enige om, at de iranske teknikere og videnskabsmænd inden for ét til tre år kan overlade beslutningen om en bombe eller ej til de politiske magthavere. Tekniken er så godt som på plads.

Antallet af mennesker, som konkret ved, hvad der foregår i det iranske atomprojekt, er få. Formentlig ved ikke engang den iranske regering, hvad der foregår i de tophemmelige anlæg under jorden ved Natanz og andre militære adresser. Kontrollen med det iranske atomprojekt ligger éntydigt hos de anonyme øverste magthavere, som ikke er folkevalgt og ikke står til ansvar for parlamentet, men kun for den øverste åndelige leder, ayatollah Khamenei og hans inderkreds af mullaher og medarbejdere.

Hvad ved de iranske borgere om dette hemmelighedsomgærdede atomprojekt? Ikke meget andet end, at magthaverne i Teheran insisterer på landets ret til at udvikle civil kernekraft – og at FN efter amerikansk ønske har udsat Iran for økonomiske og teknologiske sanktioner, fordi amerikanerne mistænker Iran for i smug at udvikle et atomvåben.

Omverdenen ville heller ikke vide meget mere, hvis det kun stod til de iranske myndigheder, som bestandsdigt har afvist at have andre ambitioner med sin atomteknologi end at skaffe sig netop civil kernekraft.

Det har Iran ret til – USA's regering opfordrede faktisk allerede i 1970'erne det daværende shah-styre i Iran til udvikle kernekraft – og forsvaret for at udnytte denne ret har utvivlsomt en meget stor del af den iranske befolkning med sig.

### **Hemmelighed og militære valg**

Alligevel har magthaverne i Teheran gennem snart mange år vakt en international mistanke om, at det iranske atomprojekt også har en militær dimension.

Hvis Iran ønskede kernekraft til at producere elektricitet og intet andet, kunne magthaverne have lagt hele den teknologiske udvikling frem i åbent lys. De kunne have valgt en moderne letvandsreaktor, som ikke giver militære muligheder. Og de kunne have accepteret europæiske og russiske tilbud om leve-

rancer af atombrændstof og have undladt selv at berige uran.

Men sådan har den såkaldt islamske revolution ikke båret sig ad.

Tvært imod.

Det iranske atomprojekt har været indhyllet i total hemmelighed, og kun fordi iranske videnskabsmænd sladrede til systemkritikere med tilknytning til modstandsbevægelsen NCR (National Council of Resistance) og videre til FN's atomenergiagentur, IAEA, i begyndelsen af dette årti, har Iran skridt for skridt erkendt teknologiske fremskridt i takt med, at IAEA alligevel kunne dokumentere udviklingen med andre kilder.

Samtidig har tegnet sig et billede af en ganske anden historie end en civil.

Iran har gennem godt et årti udviklet en avanceret atomteknologi og gjort sig i stand til selv at berige uran i et sådant omfang, at landet selv vil kunne producere sin egen bombe. Antallet af centrifuger til uranberigelse er vokset så dramatisk mellem 2006 og 2009, at de iranske magthavere i løbet af måske allerede 2010 vil være i stand til at konstruere en bombe. Og samtidig har Iran – uden sammenhæng i øvrigt? – udviklet en raket, som vil være i stand til at nå de arabiske stater på den anden side af Den Persiske Golf såvel som mere fjerntliggende lande à la Israel og Egypten.

Ingen af dem er begejstret. I Israel har flere regeringer kaldt det strategisk afgørende, at Iran ikke får



et atomvåben, og israelske medier og militære analytikere diskuterer åbenhjertigt, om det er militært muligt og politisk dueligt at bombe de iranske atomanlæg. Og skal man tro israelske medier og diplomater, igen uden navn og kilde, har mindst et stort arabisk land, formentlig Saudi-Arabien, ladet Israel forstå, at man ikke vil opponere mod et militært forsøg på standse det iranske atomprojekt.

Det skal i givet fald gøres, før Iran får det atomvåben, som man nægter både at stræbe efter og at være nær evnen til at sætte i produktion.

### **Logisk at lave en A-bombe**

Selv om de iranske magthavere uden rødmen afviser alt, hvad der smager af militære ambitioner i atomprojekter, vedgår vestlige diplomater i Teheran og militære analytikere i Vesten, at et atomprojekt ikke ville unddrage sig et vist logisk rationale.

Iran er trods alt ikke omgivet af verdens mest fredfyldte nabolag. Set med iranske øjne er atomsupermagten USA i dag militært involveret i to af Irans store nabolande, Irak mod vest og Afghanistan mod øst efter at have væltet de tidligere regimer i begge lande. Ingen af disse regimer – Saddam Husseins diktatur i Irak og Taleban-bevægelsen i Afghanistan – brød Irans islamiske revolution sig sådan set om. Men derfra og til at ønske sig amerikanske soldater

langs Irans grænser er der et stykke.

Set med iranske øjne er Iran omgivet af atomvåben: I Rusland mod nord, i Pakistan og Indien mod øst, på amerikanske flådefartøjer i Golfen og det Arabiske Hav mod syd og i Israel mod vest. Ingen af dem er ret beset gode venner af Irans islamiske revolution, og man skulle være aldeles ufølsom over for historisk iransk selvbevidsthed, hvis man ikke kunne se en lige linje mellem naboernes atomvåben og en iransk ambition om at skabe militær balance.

Officielt siger diplomater i fx det iranske udenrigsministeriums Institut for Internationale og Politiske Studier i Teheran, at et atomvåben hverken er ønsket eller potentielt anvendeligt i en mellemøstlig sammenhæng.

Men hensyn til ønsket: Magthaverne i Teheran står fast på, at de alene stræber efter kernekraft.

Med hensyn til anvendeligheden af en A-bombe: Kun en komplet irrationel militær leder vil bruge et atomvåben mod fx Israel, dels fordi man samtidig ville ramme palæstinensere på grund af Israels og de besatte palæstinensiske områders lidenhed, dels fordi det ville være ødelæggende for Iran selv – ud fra den velbegrundede tese, at man ved et atomangreb på fx Israel formentlig selv ville blive angrebet med samme kaliber våben.

Heroverfor står tre modsatrettede argumenter af mindre beroligende karakter.

Det ene: Sæt nu, at de magthavere, som rent faktisk regerer Iran – altså kredsen omkring ayatollah Khamenei, som knapt er kendt og i hvert fald ikke hverken står til ansvar eller opererer med offentlighed i sin forvaltning – netop ikke var komplet rationel? Sæt nu, at en tvært i mod irrationel leder med messianske forestillinger og besjælet af en vished om liv efter dette var villig til at ofre både fjende og ven for at rydde fx Israel af vejen?

Det andet argument: Vil ledere i fx Israel eller Saudi-Arabien eller Egypten bygge deres forsvar på en venlig opfattelse af, at Iran da ikke bygger et atomvåben, når nu magthaverne i Teheran lover, at det ikke er tilfældet?

Sådan er Mellemøsten ikke.

Og det tredje argument for ikke at slå sig til tåls med, hvad Iran end måtte finde på at udvikle af sprænghoveder og raketter: Hvem ved, hvilke kræfter der regerer Iran om fem, ti eller tyve år? Regimet er ikke elsket og lader sine sikkerhedstjenester føre sig frem som om, man erkender sin mangel på folkelig legitimitet. Systemkritikere bliver forfulgt, fængslet og straffet hårdt. Men hverken iranerne eller udenlandske efterretningstjenester ved i dag, hvem der ad åre vil efterfølge den islamiske revolution – kun at det både kan blive verdslige alternativer, kredse i militæret eller måske kræfter i Revolutionsgarden, som hverken vil følge et verdsligt eller vestligt

rationale eller have samme pragmatiske tilbageholdenhed over for konflikter med omverdenen, som man kan argumentere for, at ayatollah Khameneis folk er styret af. Og hvem ved, hvilke venner disse fremtidige magthavere i Iran vil dyrke?

De nuværende magthavere har været villige til at forsyne det libanesiske Hizbollah og den palæstinensiske Hamas-bevægelse med avancerede våben og Syrien med et atomprojekt, som Israel valgte at bombe sønder og sammen, bogstavelig talt, for halvandet år siden. Tør nogen af Irans nabostater satse på, at de nuværende eller fremtidige magthavere i Teheran ikke deler deres nye atomteknologi med revolutionære kræfter i Mellemøsten?

### **Arabisk modvilje**

I hvert fald: Hverken Israel eller de arabiske stater er begejstret ved tanken om, at Iran (snart) kan få et atomvåben.

Israel har ifølge alle vestlige analyser allerede sine egne atomvåben. Og nyhederne om det iranske atomprogram har i løbet af de seneste år også fået Saudi-Arabien og Egypten til at genoptage deres atomforskning. Et af dem, Saudi-Arabien, har gennem flere år haft gode kontakter til den pakistanske sikkerhedstjeneste og har i 1990'erne haft kontakt til det pakistanske atomvåbens fader, den notoriske Dr. Khan, som bevisligt har solgt sin uvurderlige viden

til Nordkorea og Libyen og måske også til det saudiske kongehus.

Med andre ord: Selv om iranske ønsker om et eget atomvåben kan være forståelige, landets nære omverden taget i betragtning, kan det godt være uhensigtsmæssigt for medlemstlig stabilitet: Et nyt regionalt atomkapløb kan være på trapperne.

### **Internationale reaktioner**

Både EU's stormagter – Frankrig, Tyskland og England – og Rusland har tilbudt Iran at levere brændstof til iranske atomkraftværker, hvis landet til gengæld vil undlade at berige uran selv.

Glem det, svarer Iran. Landet vil selv kontrollere sit atomprogram og ikke være afhængig af andre magter – det har derfor fortsat sin investering i nye centrifuger til berigelse af uran. Den samme proces vil gøre det muligt for iranerne at producere sprængstof til et kernevåben.

Både IAEA, de europæiske stormagter, Rusland og senest i juni 2009 den amerikanske præsident, Barack Obama, har anerkendt Irans ret til civil kernekraft.

Naturligvis, svarer Iran – det er ikke noget, Iran skal takke for, men en ret for alle verdens stater. Iran understreger, at det modsat Israel har accepteret aftalen om ikke-spredning af atomvåben, og at det har accepteret IAEA's inspektioner. Til gengæld har IAEA gennem flere år sagt, at Iran i sammenlagt 18 år

har forsøgt at hemmeligholde dele af sit atomprogram for FN-organisationen.

IAEA kræver også af Iran, at det skal erstatte sin tungtvands-teknologi med letvandsditto, fordi det ikke vil gøre det muligt at producere plutonium til et våbensprænghoved. Iran nægter.

Rusland har hjulpet Iran med at færdigbygge et atomkraftværk ved Bushehr, som oprindeligt blev påbegyndt af et tysk selskab på shahens tid, i 1975. Rusland overtog opgaven i 1995, men har indtil videre insistet på, at det selv vil levere brændstoffet og selv have de brugte brændselsstave retur, for at Iran ikke skal bruge dem i militære sammenhænge. Værket er klar til at starte, men afventer en aftale med Rusland.

### **Raketter ved at være klar**

I forbindelse med 30 års jubilæet for revolutionen vakte de iranske magthavere stor opmærksomhed, da de med en egen raket – 'Safir-2' – sendte en (også egen) satellit ud i rummet i vinter. Det skete for at sprede 'monoteisme, fred og retfærdighed' i verden, som præsident Ahmadinejad erklærede.

Igen var omverdenen ikke begejstret.

Status i forsommeren 2009 er derfor, at Iran er tæt på at være dér, hvor landets omverden definitivt ville foretrække, at den islamiske revolution aldrig kom – dér, hvor det selv kan

bestemme, om det vil bygge Bomben.

Den tekniske kapacitet er ved at være i hus. Rakter er ved at være klar. Centrifuger til berigelse af uran kører på fulde omdrejninger.

Men én ting er at være i stand til at producere et atomvåben. Noget andet er faktisk at gøre det. Iran kan vælge at lade kendskabet til sine teknologiske landvindinger 'sive' og satse på, at omverdenen allerede på den baggrund vil begynde at vise behørig respekt. Og Iran kan satse på, at hverken Israel eller USA vil tage risikoen ved at forsøge at lægge Irans atomprojekt i grus – hvilket flere forhold taler for: Dels, at de iranske anlæg ligger spredt, dels at de er indrettet i så dybt liggende tunnelanlæg, at det kan blive svært at ødelægge alt på én gang. Og endnu farligere end en bjørn er som bekendt en såret bjørn.

En samlet amerikansk efterret-

ningsvurdering (*National Intelligence Estimate*) fra vinteren 2008/2009 forsøgte at nedtone vestlig frygt for, at et iransk våben er ved at være klar. Rapporten anslog, at de iranske magthavere faktisk havde sat et militært udviklingsprojekt på pause i 2003 – men vurderede alligevel, at Iran kunne bringe sig i stand til at konstruere et våben i 2009. Men igen: Hvem ved?

Og tør Israel, Saudi-Arabien eller for den sags skyld USA leve med tvivlen?

USA's ny præsident, Barack Obama, tilbyder forhandlinger, der kan afslutte de mangeårige sanktioner mod Iran. Men prisen er klar: Mullaherne skal opgive at skaffe sig den teknologi, som kan bruges til at bygge bomber.

Alternativet er knap så klart.

*Anders Jerichow er kronikredaktør på Politiken og redaktør af Udenrigs.*

# Regionalt våbenkapløb og en eventuel arabisk a-bombe

*Riad Kahwaji*

Hvis Iran anskaffer sig atomvåben og dermed opnår atomar magtbalance med Israel kan det skabe en følelse af svaghed og sårbarhed hos arabiske ledere, som så vil søge at genoprette magtbalancen over for ikke-arabiske stater i regionen

Mange embedsmænd og andre iagttagere i de arabiske Golfstater tror, at det kun er et spørgsmål om tid, før Iran bliver i stand til at producere sine egne atomvåben. Kun få tror, at USA, Israel og det internationale samfund kan gøre noget som helst – politisk eller militært – for at forhindre denne forventede ny virkelighed.

Og endnu færre tror, at sanktioner vil afskrække Teheran fra at blive den næste atommagt.

Men i lighed med resten af verden synes de ikke at have en klar forestilling om, hvordan man skal omgå et Iran med atomvåben. Ikke desto mindre er der talrige muligheder på forskellige niveauer, inklusive defensive militære forholdsregler og en vestlig atomparaply for at afskrække

fremtidige iranske trusler. På lang sigt kunne man også tilstræbe en arabisk atombombe.

Muligheden for at Iran besidder atomvåben, er allerede begyndt at påvirke de arabiske Golfstater. De har næsten alle bekendtgjort, at de har til hensigt at anskaffe kernekraft til fredelige formål. Fire af dem, især de Forenede Arabiske Emirater (UAE) og Saudi-Arabien, har været på storindkøb, hvor de har underskrevet aftaler, der vil styrke deres forsvar i luften og til søs.

Saudierne har købt 72 kampfly af typen Typhoon Eurofighter og opgraderet deres AWACS varslings- og overvågningsfly og deres Patriot anti-ballistiske missilbatterier.

UAE har for sit vedkommende bestilt THAAD luftforsvars-missilsyste-

met mod højtgående trusler sammen med Patriot PAC-3 missiler og andre supplerende systemer med henblik på at etablere et fuldt integreret flerstrengt ballistisk missilforsvarsskjold. UAE har desuden påbegyndt forhandlinger med Frankrig om køb af 60 kampfly af typen Rafael, og modtager snart den første af seks multipurpose missilkorvetter af klassen Baynunah plus diverse systemer til at bekæmpe undervands-trusler og forbedre informations-, overvågnings- og rekognosceringskapabiliteter til søs.

### Stigende spænding

På den måde har stigende spænding på grund af Irans kontroversielle atomprogram udløst et våbenkapløb i de arabiske Golfstater og øget interessen for at anskaffe en nuklear kapacitet. Samtidig har Golfstaterne holdt kommunikationskanalerne til Iran vidt åbne i et forsøg på at mindske spændingen mellem de to parter, især spændingen mellem sunnitter og shiitter som følge af den interne magtkamp i Irak og Libanon og det nylige strid mellem Cairo og Hizbollah angående sidstnævntes rolle i våbensmugleri gennem Egypten til Gaza.

Den i forvejen stærke etno-sekterske spænding mellem Iran og dets arabiske naboer omkring Golfen vil sandsynligvis stige, hvis Teheran begynder at fremstille kernevåben. Den arabiske side frygter såvel

iransk overherredømme som en aftale mellem Washington og Teheran på bekostning af arabiske interesser.

Mange arabiske embedsmænd og analytikere tror, at Washingtons manglende evne til at kontrollere det iranske atomprogram vil tilskynde USA til at gå efter en politisk aftale med Iran på sidstnævntes vilkår, bedre kendt som 'den store aftale'.

Teheran har indtil videre nægtet at diskutere atomspørgsmålet adskilt fra andre spørgsmål så som Irak, Libanon, fredsprocessen og Irans rolle som regional magt. Iranske ledere har længe insistert på én samlet aftale med Washington, der omfatter alle udeståender mellem de to.

### Nye strategier

Øget spænding og formindsket tillid til deres vigtigste strategiske allierede, USA, kan drive de arabiske Golfstater i retning af større selvstændighed med hensyn til at søge at forsvare sig selv ved hjælp af effektiv afskrækkelse over for et Iran med atomvåben.

Eller de kan blive opmuntret til at søge nye strategiske allierede som hjælper USA eller om nødvendigt erstatter det. Åbningen af en ny fransk flådebase i Abu Dhabi den 26. maj i år var et eksempel på denne tendens. Det var den første ikke-amerikanske base i Golfområdet, og yderligere ikke-amerikanske baser kan blive åbnet i området i fremtiden.

Indvirkningen på den arabiske gade, inklusive Golfen, af Irans stærke retorik om støtte til modstanden og kampen mod Israel har været betydelig. Hvis Teheran anskaffede sig atomvåben, ville araberne føle sig forlegne over, at det ikke var lykkedes dem at opnå atomar magtbalance med Israel, når det nu var lykkedes iranerne.

Dette ville skabe en følelse af svagheit og sårbarhed hos mange arabiske ledere, som sandsynligvis ville søge at genoprette magtbalancen over for ikke-arabiske stater i regionen.

Manglen på fremskridt i fredsprocessen ville også anspore mange arabere til at opfordre deres ledere til at efterligne Irans afvisende og konfrontatoriske fremgangsmåde. Den synes i høj grad at have været en succes, mens det ikke er lykkedes araberne med deres fredelige og mådeholdne fremgangsmåde at opnå, hvad de anser som en 'fredelig og retfærdig løsning' på den arabisk-israelske kamp i almindelighed og

den palæstinensiske sag i særdeleshed.

Hvis USA og det internationale samfund kan lære at leve med et Iran med atomvåben, vil den almindelige arabiske antagelse være, at så skulle verden også kunne leve med en arabisk atombombe.

Det vil sansynligvis ikke ske i løbet af et eller to år, men regional geopolitik og simpel logik ville føre til denne slutning. Det er derfor sandsynligt, at fremtidige militære konflikter, især hvis de byggede på etnosekteriske forskelle i Mellemøsten, ville udvikle sig til ødelæggende atomkrige.

*Riad Kahwaji er grundlægger af og direktør for Institute for Near East & Gulf Military Analysis (INEGMA).*

*Artiklen er offentliggjort i bitterlemons-international.org, edition 10 volume 7, den 28. maj.*

*© bitterlemons-international.org*

*Oversat fra engelsk af Brita V. Andersen.*

# Den psykologiske betydning af Irans atomprogram

*Sadegh Zibakalam*

Otte års krig mod Irak lærte iranerne, at i denne verden er de overladt til sig selv. Så det var ingen tilfældighed, at den iranske ledelses topprioritet efter krigen var at gøre Iran til en atommagt

Lige siden det iranske atomprogram blev afsløret i 2003, har utallige artikler, rapporter og analyser undersøgt forskellige aspekter heraf. Der er dog ét vigtigt aspekt, som ikke er blevet forstået fuldt ud. Det drejer sig om atomprogrammets psykologiske betydning for mange iranere, herunder en stor del af landets lederskab.

Atomprogrammet har givet mange iranere en følelse af tryghed, en forsikring mod at blive angrebet af det islamiske styres magtfulde fjender. Nogle analytikere afviser måske denne vurdering og giver det islamske styres egen opførsel skylden for at skabe reelle eller indbildte fjender.

Men selv om det er sandt, at Irans opførsel internationalt ikke lader det tilbage med mange venner, især ikke under den nuværende *hardliner*

præsident, så er mange iraneres trusselsopfattelse langt mere kompliceret end præsident Mahmoud Ahmadinejads opførsel lader formode, og den stikker langt dybere end de sidste fire år, hvor Ahmadinejad har været ved magten. Det omstændighed, at atomprogrammet blev påbegyndt i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, viser at de dybereliggende årsager hertil blev grundlagt i 1980'erne

## **Ingen frygt for verden udenfor**

Under kampen mod den afdøde shah af Iran i 1978 og 1979 følte de islamiske ledere, inklusive nu afdøde imam Ruhollah Khomeini, at den omliggende verden, herunder vestmagterne, ikke var imod dem. Der herskede en følelse af selvretfærdighed og selvtilid, som blev



styrket efter revolutionen. De internationale medier behandlede de iranske ledere som helte, der havde omstyrtet en skånselsløs og despotisk hersker. Det islamiske styre blev budt velkomment af de store verdensmagter, der straks anerkendte det. Carter-administrationen tøvede naturligvis noget med at oprette fulde diplomatiske forbindelser med det nye islamiske styre, men resten af verden var klar til at knytte bånd med Teheran.

Kort fortalt havde de islamiske ledere ikke grund til at frygte verden udenfor. De gik så vidt som til at afbestille nogle af de avancerede våbensystemer, som shahen havde bestilt i USA. Listen omfattede langtrækkende missiler, avancerede kampfly, antiluft missiler, undervandsbåde, krigsskibe og andet militært isenkram.

Med rette eller urette følte den første generation af islamiske ledere, at Iran ikke havde nogen fjender, ikke havde noget udestående med dets naboer og ikke påtænkte at bekæmpe andre stater. Det behøvede derfor ikke de enorme lagre af våben, som shahen havde samlet, og som han fortsatte med at modtage fra USA indtil sit fald. I virkeligheden havde shahens modstandere, inklusive de islamister, som nu havde magten, altid kritiseret shahens politik med at spille rollen som 'Den Persiske Golfs politibetjent'.

At udskifte landets tanks med traktorer var ironisk nok et slogan, som ayatollah Khomeini mange år

tidligere havde brugt i et af sine angreb på shahen.

### **Bitre lektier**

Men krigen mod Irak ændrede i høj grad denne indledende eufori. Til at begynde med havde iranerne aldrig forestillet sig, at irakerne ville invadere deres territorium. Som et retfærdigt, populært, revolutionært og islamisk styre, støttet af 98,5 pct. af befolkningen, var det utænkeligt for de iranske ledere og den iranske offentlighed i almindelighed at forestille sig, at et andet land ville angribe dem.

Endnu mere uforståeligt var det, at verden bare ville forholde sig passivt og ikke engang fordømme Saddams invasion af deres land. Til iranernes forbløffelse og skræk var hverken Vest eller Øst, hverken de islamiske stater eller den arabiske verden, faktisk ingen overhovedet, rede til at fordømme Saddams invasion af Iran for slet ikke at tale om at hjælpe Iran med at forsvare sig mod den mægtige irakiske hær. Tværtimod opfordrede alle – EF, FN's Sikkerhedsråd, Irans arabiske naboer og muslimske ledere – gentagne gange Iran til at beherske sig og 'prøve at finde en fredelige løsning på konflikten'.

De nye iranske ledere lærte deres første bitre diplomatiske lektie: Hvis du vil være uafhængig af både Vest og Øst (et af den islamiske revolutions vigtigste slogans), så vil ingen af

## TEMA: IRANS VALG

dem hjælpe dig, selv om du er offer for de groveste krænkelser af internationale regler og normer. Iranerne lærte at frem for at vente på, at det internationale samfund skulle træde i aktion for at tvinge irakerne til at forlade deres land, måtte de stole på sig selv.

Men iranerne måtte lære flere bitre lektier. Efter at de med enorme tab havde tvunget irakerne tilbage og vundet verdens beundring, blev iranerne endnu engang rådet til at acceptere våbenstilstand og forhandle med det irakiske styre. Selv modstandere af styret svarede verden: "Hvad med retfærdighed, skal dem, der invaderer andre lande, gå ustraffet?"

Verdens reaktion var den samme, da irakerne krænkede internationale konventioner og brugte kemiske våben. Til iranernes skræk vendte verden endnu engang det blinde øje til Saddams grusomheder, da tusindvis af iranere blev dræbt af disse våben.

### **Atom-kreditkortet**

Otte års krig mod Irak lærte iranerne, at de i denne verden er overladt til sig selv. Ironisk nok oplevede

mange iranere under krigen den samme følelse af at være ensom og forladt af verden udenfor, som mange jøder må have følt i koncentrationslejrene under Holocaust. Så det var ikke en tilfældighed, at det umiddelbart efter krigen blev en topprioritet for den iranske ledelse at gøre Iran til en atommagt.

Det er yderligere ironisk, at Vestens reaktion på Irans atomprogram har bevist over for iranerne, at de så sandelig er slået ind på rette kurs. Irans atomprogram er det eneste område, hvor Vesten har taget iranerne alvorligt i de seneste tre årtier. Vesten har således utilsigtet lært de iranske ledere, at man kun bliver taget alvorligt, når man stikker verden sit 'atom-kreditkort'.

*Sadegh Zibakalam er professor i Iranske Studier ved Teheran Universitet.*

*Artiklen er offentliggjort i bitterlemons-international.org, edition 10 volume 7, den 28. maj.*

*© bitterlemons-international.org.*

*Oversat fra engelsk af Brita V. Andersen.*

# Foghs nye job: general eller sekretær?

*Kristian Søby Kristensen*

Anders Fogh Rasmussen får nok at se til i sit nye job. Han skal udfylde rollen som talsmand; som koncerndirektør for de mange civile ansatte; som mødeleder når hans 28 chefer skal blive enige, og som ekstern chefforhandler med en ofte skrøbelig konsensus i ryggen

Den 1. august 2009 begyndte Anders Fogh Rasmussen i sit nye job som generalsekretær for NATO. Det er den højeste internationale post, en dansker har besat. Men hvad går jobbet ud på? Hvad vil Fogh i sit nye job, og hvilke opgaver og politiske emner kommer han til at fokusere på? Og hvor meget kan han egentlig påvirke NATO? Er han general mere end sekretær eller omvendt?

Anders Fogh Rasmussen er ikke i tvivl. På DR1's udenrigspolitiske magasin Horisont den 22. juni 2009 svarede han – ikke overraskende – at jobbeskrivelsen som general var mere passende end sekretær. Al-Qaeda synes også at tillægge jobbet en del betydning. I en udtalelse kommenterer organisationen udnævnelsen

af Fogh til generalsekretær, og karakteriserer ham som en af 'Vestens tyranner' på højde med amerikanske, britiske og israelske statsledere.

Tyran bliver Fogh ikke i NATO. Selv generaler har politiske chefer, de er underlagt. NATO har 28 medlemslande; derfor har Anders Fogh 28 chefer. Det er i sig selv en udfordring. Og jobbet egentlige – og vigtigste – funktion er at sørge for, at de 28 chefer kan blive enige. Alle beslutninger i NATO tages i enighed. Derfor er det begrænset, hvor meget Anders Fogh Rasmussen som god general kan lede fra fronten. Alle medlemslande skal tages i ed, alle skal med på vognen, før NATO kan bevæge sig.

Det betyder ikke, at jobbet som

generalsekretær ikke er vigtigt. Tværtom er posten essentiel for NATO. Uden en dygtig generalsekretær, der kan tage ansvar for emner og dagsordner, fungere uafhængigt af nationale interesser og lede de politiske diskussioner, er der intet velfungerende NATO. En dygtig generalsekretær kan rykke konsensus og dermed også rykke NATO.

### En jobbeskrivelse

Det er derfor relevant at se på, hvad stillingen indeholder. Hvilke redskaber og muligheder har man som generalsekretær? En generalsekretærs muligheder hænger naturligvis tæt sammen med den politiske situation og dagsordenen i NATO. Derfor skal jobbeskrivelsen ses i sammenhæng med NATOs udfordringer. Kort sagt: Hvilke prioriteringer og emner kan vi forvente vil indgå i Anders Foghs plan?

Formelt udfylder generalsekretæren fire roller. For det første er han formand for det Nordatlantiske Råd, når det holder møder. Rådet kan mødes på forskelligt niveau. I hverdagen – hver onsdag – mødes medlemslandenes NATO-ambassadører. Men når større beslutninger træffes, udgøres Rådet af forsvars- eller udenrigsministrene, og under såkaldte NATO-topmøder, som i april 2009 i Strasbourg/Kehl, af regeringscheferne. I alle tilfælde leder generalsekretæren møderne.

For det andet er generalsekretæ-

ren den øverste leder af NATOs civile embedsværk – den såkaldte internationale stab – der, sammen med generalsekretæren, forbereder møder og beslutninger og sørger for, at Rådets vilje føres ud i livet. I det hele taget sørger den internationale stab for, at organisationen fungerer i dagligdagen.

For det tredje er generalsekretæren alliancens vigtigste ansigt udadtil. Det er hans (måske engang hendes) ansvar at kommunikere beslutninger og budskaber fra NATO til den brede offentlighed i medlemslandene. Efterhånden som NATO har påtaget sig flere og flere roller uden for sit traditionelle euro-atlantiske område, er kommunikationsdelen af jobbet blevet endnu mere vigtig. Generalsekretæren skal også udtrykke NATOs holdning og beslutninger til mange lande uden for medlemskredsen og til det internationale samfund i almindelighed.

For det fjerde, og netop i forhold til andre lande og organisationer, er generalsekretærens job blevet forøget i forhold til tidligere. Eftersom opgaver og operationer sammen med – og i – andre lande fylder mere og mere for Alliancen, forhandler NATO ofte på centrale felter med andre aktører. Her er generalsekretæren også NATOs repræsentant. Med et mandat fra det Nordatlantiske Råd forhandler han NATOs politiske forhold til og aftaler med en lang række af andre aktører – fra Rusland til Japan og Afghanistan og

fra FN til EU og den Afrikanske Union. Der er altså nok at tage fat på som generalsekretær. Man skal udfylde rollen som talsmand, som koncerndirektør for de mange civile ansatte, som mødeleder når ens 28 chefer skal blive enige, og som ekstern chefforhandler med en ofte skrøbelig konsensus i ryggen.

Men selv om der er meget at lave, er der ikke megen formel politisk magt forbundet med disse opgaver. Den grundlæggende politikformulering i NATO foregår i altovervejende grad i Rådet, og på foranledning af medlemslandene. Generalsekretæren er bundet af Rådet og de beslutninger, der tages der. Generalsekretæren kan ikke gøre noget uden mandat fra Rådet.

### **Generalsekretærens beføjelser**

Der er dermed i udgangspunktet ikke meget politisk pondus i jobbet – man bestemmer som generalsekretær formelt set ikke meget i NATOs politiske beslutningsproces.

Stillingen er på sin vis tom, og hvis den skal være magtfuld, er det i høj grad op til personen at udfylde den. Men en person, der netop både er en dygtig administrator og politiker, kan nogle gange skabe sine egne muligheder for også at være general. En dygtig generalsekretær er med andre ord en magtfuld generalsekretær. Historisk set har generalsekretærer som for eksempel Lord Ismay og Manfred Wörner spil-

let centrale roller i at redefinere NATO i en bestemt retning dels i forhold til det lange stræk i den Kolde Krig og dels til den radikalt nye sikkerhedspolitiske situation efter afslutningen af den Kolde Krig.

I mange af de arbejdsopgaver generalsekretæren varetager, findes der muligheder for at påvirke NATOs retning. Generalsekretæren er – selv uden megen formel magt – omdrejningspunktet for en stor del af det daglige politiske arbejde i NATO. Det kan gøre ham til en central person. En dygtig og dermed magtfuld generalsekretær formår at kombinere sine personlige kvalifikationer og egenskaber med de institutionelle ressourcer og roller, som posten indeholder.

Generalsekretæren er chef for NATOs bureaukrati. Det arbejde, der varetages af NATOs bureaukrati, handler i høj grad om at producere viden. Strategipapirer, beslutningsforslag – samt deres rationaler og begrundelser, afrapporteringer fra NATOs utallige komiteer og afholdelse af konferencer og seminarer. Tilsammen er de alle medvirkende til at skabe den basis af viden, ud fra hvilken NATO handler, og det Nordatlantiske Råd tager sine beslutninger. Viden er kort sagt magt, og generalsekretæren har indflydelse på, hvordan viden produceres i NATO.

Det samme gør sig gældende i forhold til selve beslutningsprocessen i Rådet. Det er generalsekretærens opgave at sørge for enighed – at le-

de møderne på en måde, så der kan opnås resultater og træffes beslutninger. Forud for afholdelse af selve møderne – specielt topmøder og andre vigtige møder – ligger en omfattende forberedelse. Der foregår hele tiden konsultationer og forhandlinger i korridorerne medlemslandene imellem, og mellem medlemslandene og generalsekretæren, hvori strategier for at opnå konsensus på møderne udarbejdes. Som ham, der skal samle trådene, bliver generalsekretæren en central og dermed potentielt indflydelsesrig person i dette korridorspil.

Rollen som øverste talsmand for Alliancen giver generalsekretæren en anseelig dagsordensættende magt. Den er en vigtig sikkerhedspolitisk kommunikationsplatform. Generalsekretæren kan ikke bevæge sig ud over den konsensus, som Rådet udtrykker. Ofte skal generalsekretæren påpasseligt og nuanceret formulere præcis den politik, Rådets medlemmer er enige om. Konsensus er ofte skrøbelig, og en enkelt formulering kan være et resultat af lange og hårde forhandlinger. Omvendt er NATOs dagsorden omfangsrig. Der er mange emner at vælge imellem, og dermed kan en generalsekretær i nogen grad drive et bestemt tema; en bestemt politisk dagsorden i NATO.

Som en sidste del af jobbet funktion har generalsekretæren adgang til medlemslandenes øverste politiske beslutningstagere. Generalsekre-

tærens rolle som mødeleder gør, at han ofte konsulterer og forhandler med regeringschefer og ministre. Derigennem har han mulighed for, hvis ikke direkte at påvirke dem, så uhindret at give dem sin vinkel på et politisk emne.

Der findes altså institutionelle ressourcer og muligheder for at øve indflydelse i jobbet som generalsekretær. Generalsekretæren formulerer ikke politik, men han har indflydelse på den førte politik. Igennem sin position og sin adgang har generalsekretæren dagsordensættende magt – både internt i organisationen og i den brede offentlighed. Han kan tage ejerskab på emner og drive dem frem.

Men det er ikke generalsekretærens opgave at drive en – eller nogets – dagsorden frem for andre. Formelt set er han sekretær, og han skal være påpasselig med at overtræde de formelle grænser. Det er i første omgang en generalsekretærs personlige og politiske kapital og det daglige arbejde, der afgør hans succes. En generalsekretærs betingelser for politisk indflydelse skabes ved, at han placerer sig selv som en central, men upartisk og faciliterende, medspiller i forhold til at finde og måske endda rykke konsensus i NATO. Kun ved at placere sig selv som uundværlig i kraft af sin personlige integritet, sit konsensusøgende politiske håndværk og sit politiske netværk kan man øve indflydelse på organisationen.

For en ny generalsekretær som Anders Fogh Rasmussen gælder, at han i kraft af sit internationale netværk og sit CV – sit ry som en god og troværdig forhandler, sit efter sigende gode forhold til sine tidligere kolleger og som afgående regeringschef – tager betydelig politisk og personlig kapital med i jobbet.

I sidste ende dømmes en generalsekretær imidlertid på sine handlinger; på hvordan han udfylder jobbet. Som sagt; en dygtig generalsekretær er en magtfuld generalsekretær. Derfor handler det for Fogh om at komme godt i gang; at vise resultater.

### **Et bud på Foghs plan**

Hvilke emner og problemer står Fogh overfor i forhold til at komme godt i gang, og hvad vil han lægge vægt på?

På trods af NATOs krig i Afghanistan arver Fogh et NATO i bedre stand end set længe. Men netop derfor arver han også en ambitiøs dagsorden med høje forventninger. Ved jubilæumstopmødet i april 2009 genindtrådte Frankrig i NATOs militære struktur efter mere end 40 års fravær. Det udtrykker en helt ny og positiv fransk transatlantisk holdning. På den anden side af Atlanten udtrykker Obamas administration en grundlæggende tro på multilateralt samarbejde og på NATO i særdeleshed. På samme jubilæumstopmøde besluttede Alliancen at begyn-

de udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept for Alliancen. Et arbejde, der er lagt i hænderne på den nye generalsekretær.

Det nye strategiske koncept kommer til at blive Anders Foghs første udfordring og svendeproe som generalsekretær. Udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept er et kompliceret politisk spil, hvor store dele af NATO er til genforhandling. Samtidig er det blevet besluttet, at processen skal være åben og delvist offentlig. Fogh skal altså ikke bare styre processen i det Nordatlantiske Råd, han skal også styre en offentlig strategisk og politisk debat og sørge for, at der skabes konsensus om begge blandt alle 28 medlemslande, der kan lede til et brugbart og fremtids-sikret dokument.

I forlængelse af arbejdet med det strategiske dokument – hvis det kommer sikkert i hus – tegner der sig både udfordringer og muligheder. Med den nye fransk-amerikanske forsoning i NATO er der en forventning om, at det kronisk dysfunktionelle forhold mellem EU og NATO kan komme på ret spor. Fransk-amerikansk mistro har indtil videre ligget i vejen for fremskridt imod et styrket sikkerhedspolitisk samarbejde mellem de to organisationer. Et EU med en vedtaget Lissabon-traktat, et godt fransk-amerikansk forhold, og et NATO med et nyt strategisk koncept gør det muligt at håbe på fremskridt.

En anden udfordring er Afghani-

stan. På den ene side er missionen definerende for NATO i dag, og meget drejer sig naturligt om den. Men der kommer en dag i NATO efter Afghanistan. Både nu i forhold til det strategiske koncept og senere bliver det en udfordring at få defineret NATOs sikkerhedspolitiske rolle i tiden efter Afghanistan.

Et sidste område, som Fogh kommer til at bruge energi på, er organisatoriske reformer. Med ansættelsen af Michael Ulveman har Fogh allerede indikeret et fokus på en reform af NATOs politiske kommunikation, som rigtigt nok lader meget tilbage at ønske. Men i det hele taget kan NATO – både den civile og den militære del – trænge til en reform. Et succesfuldt strategisk koncept ville

fungere som en væsentlig løftestang i forhold til den reformproces.

Anders Fogh Rasmussen kan blive en central aktør i forhold til alle disse centrale emner. Den politiske situation gør, at der er forventninger til NATO og til Anders Foghs evner. Men først skal han bevise sit værd som generalsekretær; at han kan håndværket. Forudsætningen for at Anders Fogh Rasmussen formår at blive general frem for sekretær i NATO, er at han lykkes med det strategiske koncept.

*Kristian Søby Kristensen er forsker ved Dansk Institut for Militære Studier, hvor han er ved at lægge sidste hånd på en ph.d. om NATOs relationer uden for det transatlantiske område.*



# Økonomiske konsekvenser af ØMU'en

*Claus Vastrup*

Spørgsmålet om dansk medlemskab af EU's Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) er en del af det mere omfattende spørgsmål om valg af valutakursregime, der især for mindre, åbne økonomier er en væsentlig ramme for den økonomiske politik og udvikling. Et sådant valg har derfor økonomiske konsekvenser, og det samme gælder et eventuelt dansk medlemskab af ØMU'en

Formålet med denne artikel er at omtale nogle generelle økonomiske virkninger og forhold vedrørende valutakursregimer, redegøre for økonomiske virkninger af ØMU'en på grundlag af de første 10 års erfaringer, og på denne baggrund at diskutere økonomiske konsekvenser af et dansk medlemskab af ØMU'en.

## **Valg af valutakursregime**

Selvom valutakursen er en nominal pris, har valget af valutakursregime reeløkonomiske konsekvenser på kort og mellemlang sigt. Det skyldes trægheder i den indenlandske til-

pasning af priser (og lønninger) også ved ændringer i valutakursen, som derfor ændrer de relative priser mellem ind- og udland. Sådanne ændringer i de relative priser har vist sig at være større for lande i perioder med variable valutakurser end i tilfælde med større fasthed i det nominelle valutakursregime.

Denne større variabilitet i de relative priser skyldes kraftigere stød til de reale valutakurser og ikke en væsentlig større træghed i den gradvise tilpasning af de indenlandske priser (Taylor (2002)). Den større variabilitet i de relative priser medfører derfor større variabilitet også i realøko-

nomiske variable, når valutakurserne er variable og ikke faste.

Valg af valutakursregime har derfor realøkonomiske konsekvenser, og større fasthed i regimet giver større stabilitet (Klein og Schambaug (2008)). På lang sigt vil de indenlandske priser og valutakurserne dog tilpasse sig hinanden, således at de relative priser (købekraftpariteten) er upåvirket af valutakursregimet, og der derfor på dette sigt ikke er realøkonomiske, men alene virkninger på priser og inflation af forskelle i valg af valutakursregimer.

Valg af valutakursregime er derfor primært et spørgsmål om realøkonomisk aktivitet og beskæftigelse på kort sigt, inflation på både kort og lang sigt og først herefter og som følge af disse forhold et spørgsmål om eventuelle strukturændringer og økonomisk vækst. Pengepolitik har af samme årsag som valutakurser også indflydelse på de nævnte forhold, således at det samlede resultat vedrørende de realøkonomiske, inflationære og eventuelle strukturelle virkninger afhænger af samspillet mellem valutakursregime og pengepolitik.

Valg af valutakursregime er samtidig underkastet begrænsningen fra den såkaldt umulige trekant, idet et land ikke samtidig kan have fast valutakurs, selvstændig pengepolitik og frie kapitalbevægelser. Man er nødt til at fravælge den ene af de tre muligheder, hvilket selvfølgelig har implikationer for den økonomiske

politik og udvikling. Dette fravalg har siden det internationale valuta-systems reelle etablering for ca. 140 år siden været underlagt forskellige overordnede politiske hensyn, der igen har været dikteret af økonomiske mekanismer (Obstfeld og Taylor 2002).

Således synes forskellig vægtning af hensynet til økonomisk stabilitet, effektiv allokering af kapitalen og selvstændighed i den økonomiske politik i forhold til beskæftigelse og inflation at kunne forklare udviklingen fra det internationale guldfodsystem over Bretton Woods-systemets restriktioner på kapitalbevægelser og faste, men justerbare valutakurser til de variable valutakurser mellem de dominerende lande fra primo 1970'erne.

Netop kapitalmobiliteten har spillet en rolle i diskussionen af valutakursregimer under overskriften 'det bipolære synspunkt' eller 'udtynning af midten'. Især siden krisen i Asien 1997-98 er det således blevet argumenteret (fx Fischer (2001, 2008)), at forøget kapitalmobilitet og risiko for valutaspekulation tvinger landene til at fravælge de semifaste valutakursregimer fx Bretton Woods-systemets faste, men justerbare valutakurser og erstatte sådanne regimer med enten en ekstremt hård valutakurs i form af deltagelse i en monetær union eller en fuldt fleksibel/variabel valutakurs. Hypotesen er ikke endelig afkræftet, idet det er væsentlig bl.a. at skelne mel-

lem, hvad landene de jure angiver, og hvad de facto gør (Klein og Schambaug (2008)). Det sidste forhold har blandt andet vist sig i form af 'fear of floating', hvor lande angiver, at de har en fuldt variabel valutakurs, men at de samtidig intervernerer i valutamarkedet for at stabilisere deres valutakurs.

På den baggrund kan man konkludere, at overordnede politiske hensyn har været afgørende for valget af valutakursregime, men at dette valg er underlagt væsentlige økonomiske begrænsninger.

Det gælder således bl.a. graden af integration af de finansielle marker, spekulation i valutakursændringer og den frie kapitalmobilitet, som det på grund af moderne kommunikationsteknik og eksistensen af (små) selvstændige lande uden for internationalt samarbejde har været vanskeligt effektivt at begrænse.

Foruden de nævnte politiske hensyn til stabilitet, effektivitet og selvstændighed i den økonomiske politik har forsøg på at binde hjemlige prisstigninger også været (nævnt som) bevæggrund for et inflationsplaget land til at vælge fast valutakurs i forhold til et etableret (stort) land med lav inflation.

Denne politisk-økonomiske bevæggrund har dog ikke kunnet eftervises som væsentlig. Det afgørende i hvert fald for det langsigtede valg af (de facto) valutakursregime synes at udgå fra andre politiske hensyn og fra nogle økonomiske grund-

vilkår (Carmignani et.al. (2008) samt Levy-Yeyati et.al. (2004), men især for så vidt angår industrilande).

### **Mange mulige valutakursregimer**

Som antydnet i forbindelse med omtalen af 'det bipolære synspunkt' er valget mellem valutakursregimer ikke alene et simpelt valg mellem faste og variable valutakurser. Der er mange mellemformer og flere kombinationsmuligheder mellem det helt bløde og det meget hårde:

- Fuldt fleksible valutakurser og derfor ingen intervention fra centralbanken i valutamarkedet.
- Styret flydning og derfor (en vis) centralbankintervention i valutamarkedet.
- Crawling peg dvs. bevægelig valutakurs/paritet over tid (med/uden bånd omkring paritet).
- Fast, men justerbar valutakurs/paritet (med/uden bånd omkring paritet).
- Fast valutakurs med anvendelse af egen valuta, hvor det indenlandske pengeomløb er (fuldt) dækket af centralbankens beholdning af udenlandsk valuta.
- Fast valutakurs som følge af indenlandsk cirkulation af fremmed valuta (ofte USD og euro og tidligere FF).
- Fast valutakurs som følge af cirkulation af fælles valuta i flere lande og dermed en valuta-/møntunion (fx cirkulation af euro).

Mellemløberne kræver, at cen-

tralbanken er villig til at købe og sælge fremmed valuta mod egen valuta, hvilket kræver en valutabeholdning. De forskellige regimer har også forskellige virkninger med hensyn til fx behovet for valutabeholdning, mulighederne for spekulation i valutakursændringer, centralbankens mulighed for at yde likviditetsstøtte til pengeinstitutterne, centralbankens gevinst ved seddeludstedelse (segniorage) samt penge- og finanspolitikens orientering efter henholdsvis eksterne og interne forhold.

Foruden de tidligere nævnte, overordnede politiske hensyn er der således andre, men måske snævrere politisk-økonomiske forhold og rene økonomiske forhold, som man skal tage hensyn til ved valg af valutakursregime.

### Økonomiske valgkriterier

Den traditionelle tilgang til økonomiske vurderinger af valg mellem valutakursregimer tager sit udgangspunkt i såkaldte *Optimum Currency Area* (OCA-) opgørelser, som er cost-benefit analyser af de relevante økonomiske kriterier. Da de økonomiske analyser af valutakurser og møntunioner har udviklet sig på baggrund af ny erkendelse, har indholdet eller i hvert fald vægten mellem de relevante kriterier også ændret sig over tiden (fx Stockman (1999)).

Første generation af OCA-kriterier er for det første sådanne variable, som relaterer sig til omkostningerne

ved dårligere konjunkturstabilisering i en monetær union end i tilfælde af variable valutakurser, så som karakteren af stød til økonomien (symmetriske/asymmetriske stød, efterspørgsels-/udbudsstød), produktionsfaktorernes mobilitet samt (løn- og) prisfleksibiliteten.

Det andet sæt af variable vedrører gevinsterne ved at deltage i en møntunion i form af strukturelle og effektivitetsmæssige fordele ved at anvende den samme penge-/møntenhed over et større geografisk område (sparede transaktionsomkostninger, større prisgennemsigtighed, ingen valutakriser). De opgjorte omkostninger og gevinster skal herefter sammenlignes for at afgøre, hvilket valutakursregime der er det økonomisk mest hensigtsmæssige.

Hvis stødene er symmetriske stød eller asymmetriske efterspørgselsstød, som kan imødegås gennem fælles penge- eller finanspolitik henholdsvis landespecifik finanspolitik, er der – uanset graden af faktormobilitet og prisfleksibilitet – ingen konjunkturpolitiske omkostninger ved en møntunion.

Der vil alene være strukturgevinster, fordi pengepolitik og finanspolitik i princippet fuldt ud kan modvirke virkningerne af stødene. Tilsvarende vil der også alene være strukturgevinster i tilfælde af fuld løn- og prisfleksibilitet – uanset stødenes karakter og mangel på faktormobilitet. Stødene vil nemlig ikke have nogen form for aktivitets-

og beskæftigelsesmæssige virkninger. Tilsvarende vil der alene være strukturgevinster i tilfælde af fuld faktormobilitet mellem møntunionens lande, idet enten en fælles (penge-)politik, landespecifikke (finans-)politikker eller i tilfælde af asymmetriske udbudsstød mobiliteten af produktionsfaktorer over landegrænser vil udligne opståede efterspørgselsoverskud og -underskud.

I alle de skitserede situationer vil det optimale valutakursregime være en møntunion (eller faste valutakurser). Det vil alene være i tilfælde af asymmetriske udbudsstød, at en fælles pengepolitik og landespecifikke finanspolitikker kommer til kort, og de konjunkturstabiliserende omkostninger ved ikke at kunne variere valutakursen derfor skal afvejes mod de strukturpolitiske gevinster, ved at et land deltager i en møntunion (anvender faste valutakurser).

'Nobody is perfect', og problemerne ved anvendelse af OCA-kriterierne består i vanskeligheder ved at foretage de konkrete vurderinger af graden af prisfleksibilitet og faktormobilitet samt af stødenes karakter og størrelse.

Samtidig skal man i forhold til konjunkturproblemerne vurdere, hvad der er den relevante tidshorison, og ved analyser af historiske data for produktion og beskæftigelse skelne mellem, hvad der er stød og, hvad der skyldes stabiliserende (eller destabiliserende) økonomisk politik.

Dertil kommer, at det kan sandsynliggøres, at OCA-kriterierne for omkostninger, dvs. stødenes karakter, mobiliteten og prisfleksibiliteten, på lidt længere sigt indretter sig efter det valgte valutakursregime på en sådan måde, at konjunkturomkostningerne reduceres ved en møntunion (og faste valutakurser) (om ØMU'en og endogene OCA-kriterier, se de Grauwe og Mongelli (2005)).

Foruden de nævnte strukturgevinster har man i nyere litteratur også inddraget inflation og betydningen af forskelle i troværdighed om (finans- og) pengepolitikken i vurderingerne af de forskellige valutakursregimer. Det skyldes, at nyere litteratur om konjunkturer generelt lægger vægt på prisdannelse og -udvikling, og at ændringer i valutakurser som nævnt påvirker prisudviklingen og dermed inflationen i forhold til omverdenen især på lidt længere sigt.

Hvis dannelse af en monetær union fører til, at principperne for fastsættelse og ændringer af de indenlandske priser ændres, således at de bliver mere isolerede fra omverdenen og dermed gjort mere uafhængige af valutakurserne, er det inden for den ny-keynesianske teoris modeltradition vist, at dette har væsentlig betydning for både variansen og niveauet for de makroøkonomiske variable, således at dannelse af en monetær union vil forøge velfærden (Devereux et. al. (1999)).

Nyere litteratur om valutakursregimer (fx Alesina og Barro (2002)) har også klargjort, at den relevante måling af størrelsen af de relevante stød er variabiliteten i differencen (modsat co-variansen) mellem de landespecifikke stød. Tilsvarende gælder det, at stor samhandel mellem to lande (eller mellem et land og en møntunion) vægter positivt i forhold til dannelsen af en møntunion mellem landene (optagelse i den relevante møntunion), idet en reduktion af transaktionsomkostningerne, herunder vekselomkostninger ved anvendelse af forskellige valutaer, ved dannelsen af en monetær union analytisk kan vises at fremkalde en større positiv handelseffekt, jo større samhandelen er mellem de involverede lande.

En sådan forøgelse af handelen kræver, at de handlede varer ikke er for forskellige. Derfor er handelseffekten også størst ved dannelse af en møntunion mellem lande, som økonomisk ikke er for forskellige (Albertin (2008)).

På samme vis vil manglende dybde og stabilitet på et lands finansielle markeder, der har variable valutakurser, vægte positivt i forhold til optagelse i en møntunion på grund af den efterfølgende finansielle integration. Det skyldes, at fleksible valutakurser kun er velfungerende, hvis de tilknyttede finansielle markeder også er velfungerende og dybe, således at kapitalbevægelserne mellem landene især er styret af rente-

forskelle og (rationelle/stabiliserende) forventninger til valutakurserne og ikke af den spekulation, der ofte opstår på tynde markeder.

### **Guldfod og møntunioner**

En første tilgang til en undersøgelse af virkninger af ØMU'en kunne være at se på historiske erfaringer med andre fastkursssystemer, herunder monetære unioner. Der er flere eksempler på sådanne arrangementer, men det forekommer mest oplagt at se på den tidligere nævnte internationale guldfod fra før Første Verdenskrig, den latinske møntunion og den skandinaviske møntunion.

Den internationale guldfod var det fremherskende valutakursregime fra begyndelsen af 1870'erne til det brød sammen i forbindelse med udbruddet af Første Verdenskrig, hvor de krigsførende og andre magter fik behov for udstedelse af dækningsløse sedler (segniorage) til finansiering af forøgede militærudgifter. Deltagelse i guldfoden var en ensidig beslutning for deltagerlandene om at købe og sælge guld frit og til fast pris (dvs. seddelindløsning med guld/seddeludstedelse mod guld), fri guldeksport og -import og muligvis gulddækningsregler for seddelomløbet.

Disse regler sikrede en fast ombytningspris og dermed en fast kurs mellem de deltagende landes valutaer plus/minus en mindre margin i form af omkostninger ved guldim-

port/-eksport og eventuelt ved seddelindløsning/-udstedelse. De deltagende lande opretholdt selvstændige centralbanker med tilsvarende mønt- og seddeludstedelse.

Centralbankerne suspenderede i situationer med krise ofte deres anvendelse af guldfodsmekanismen og dermed deres faste valutakurs, men vendte senere tilbage til den samme guldpris/valutakurs, hvilket stabiliserede forventningerne og dermed kapitalbevægelserne. Guldfodslan-  
dene var på grund af de frie kapitalbevægelser og den tilsvarende guldhandel nødt til at føre en eksternt orienteret og derfor næsten identisk pengepolitik.

Den latinske møntunion opererede fra 1866 og ligeledes til Første Verdenskrig med deltagelse af Frankrig, Belgien, Italien, Schweiz og efterfølgende Grækenland. Grundlaget og dermed det nominelle anker var til en begyndelse både guld og sølv dvs. bimetalisme, hvilket medførte problemer som følge af ændringer i det relative prisforhold mellem guld og sølv.

Siden blev unionen rent guldbaseret og en del af det internationale guldfodssystem. Der var ingen kontrol med de uafhængige centralbankers udstedelse af underlødige mønter og således heller ikke kontrol med udmøntningsgevinsterne (segniorage).

Den skandinaviske møntunion blev oprettet i 1873 med deltagelse af Sverige, Danmark og Norge og

virkede igen indtil Første Verdenskrig. Den var guldbaseret og således en del af det internationale guldfodssystem, men med reduceret margin i de indbyrdes udsving omkring de faste valutakurser. De uafhængige centralbanker havde gensidig indløsningspligt for hinandens sedler, gensidige trækingsrettigheder og fri guldhandel.

På grundlag af de historiske observationer kan man konkludere, at en velfungerende møntunion skal have et veldefineret nominelt anker, kontrol med pengeudbuddet og derfor kun én centralbank samt kontrol med medlemslandenes udmøntningsgevinster og dermed en vis kontrol med deres finanspolitik. Endvidere har det i de omtalte eksempler været muligt at udtræde af møntunionerne, som også er brudt sammen ved udbruddet af Første Verdenskrig, som udløste særligt store og presserende krav til statskasserne.

På de sidste punkter adskiller den latinske og den skandinaviske møntunion sig dog fra nationale møntunioner som fx de to tyske (1873 henholdsvis 1990) og den italienske (1862). Men der er i øvrigt så store forskelle med hensyn til bl.a. de forfatningsmæssige og økonomiske rammebetingelser mellem på den ene side guldfodssystemet og mange tidligere møntunioner og på den anden side ØMU'en, at der er vanskeligt med videregående analogier og erfaringer til vurdering af

ØMU'ens virkninger (Eichengreen (2008) og til dels Bordo og James (2008)).

### ØMU'ens strukturelle virkninger

Den mest indlysende af ØMU'ens strukturelle virkninger er fuldstændig eliminering af vekselomkostninger og usikkerhed om valutakurserne blandt de deltagende lande. Det er årsagen til forøget integration og udbygning af de finansielle markeder og institutioner, forøget vare- og tjenestehandel og forøget mobilitet af arbejdskraft over landegrænser i euro-zonen.

Det er den almindelige opfattelse, at den største virkning har været på de finansielle markeder og den mindste virkning på arbejdsmarkedet, og at integrationen på alle områder har forøget velfærden.

For 10-15 år siden var det almindeligt ikke at tillægge de strukturelle virkninger af monetære unioner nogen større betydning, men det har ændret sig, siden Rose (2000) undersøgte forholdet empirisk for mere end 200 lande i perioden 1970-90 og fandt positive og meget store virkninger på vare- og tjenestehandel ved anvendelse af en fælles mønt.

Efterfølgende har andre empiriske undersøgelser bekræftet, at sammenhængen er signifikant positiv, men at størrelsesordenen er væsentlig mindre, end de oprindelige resultater angav. Således har Baldwin

(2006) omhyggeligt opsummeret og vurderet resultaterne og anslår, at euroen har forøget den indbyrdes handel med 5-15 pct. og ikke haft negative virkninger og dermed forvridende effekter på handlen mellem euro-zonen og andre lande dvs. ingen *Fort Europa*-effekter.

Andre har fundet positive engangseffekter af euroen på 10-20 pct. efter kontrol for betydningen af fælles grænse, fælles sprog mv. (Gil-Pareja et.al. (2008) og Frankel (2008)). De positive handelseffekter har som virkning, at konkurrencen og prisgennemsigtigheden på varemarkederne i medlemslandene bliver forøget, hvilket reducerer pris-spredningen og forøger arbejdsdelingen mellem landene. Det fremkalder igen en effektiv fordeling af produktionen og reducerer inflationsforskellene i euro-zonen.

Den største virkning af elimineringen af valutakurser inden for euro-zonen er som nævnt kommet på de finansielle markeder. Elimineringen af valutakursusikkerhed og færre transaktionsomkostninger som følge af den fælles mønt har reorganiseret og integreret penge- og obligationsmarkederne, således at renteforskelle er blevet næsten eliminerede henholdsvis stærkt reducerede, ligesom samvariationen mellem afkast på aktier er blevet forøget. Udstedelse af euro-denominerede værdipapirer er også blevet stærkt forøget. Samtidig er handel med og ejerskab til beholdninger af obligationer og aktier



på tværs af landegrænser inden for euro-zonen blevet væsentlig forøget.

Efter kontrol for andre variable kan der således påvises en positiv euro-effekt på transnationale ejerskaber både inden for og uden for euro-zonen (Lane (2006, 2008 a og b)). Noget tilsvarende gælder for direkte investeringer, og risikopræmierne for især lande i yderkanten af euro-zonen er blevet reduceret.

Den finansielle integration er således blevet forøget og fordelingen af den finansielle kapital forbedret, men integrationen er formentlig langt fra færdig, selvom den er blevet hjulpet på vej af harmonisering af den finansielle lovgivning og oprettelse af euro-fælles clearingcentraler, betalingsformidling mv.

Det er mindre sandsynligt, at eliminering af valutakursusikkerhed har nogen større effekt på integrationen mellem arbejdsmarkeder. Dog kan man ikke udelukke, at lønfleksibiliteten er blevet påvirket positivt af en troværdig fastlåsning af valutakurserne, men det er også muligt, at hastigheden af politiske reformer på området er blevet påvirket i negativ retning.

Duval og Elmeskov (2006) har således om det sidste vist, at reformhastigheden på arbejdsmarkederne er blevet reduceret efter euroens introduktion. Det er muligvis sket som følge af forøget konkurrence på varemærkerne og muligvis som følge af en reduceret anvendelse af nationale makroøkonomiske politikker til

udnyttelse af de opnåede beskæftigelsesgevinster ved reformerne. En anden analyse af sådanne mangfoldige og ofte modsat rettede arbejdsmarkedsvirkninger af ØMU'en har vist, at denne har ført til deregulering på arbejdsmarkedet og højere (strukturel) beskæftigelse, men styrket de negative effekter af den resterende regulering (Bertola (2008)).

Der er således væsentlige integrationseffekter af ØMU'en både for så vidt angår de finansielle markeder og samhandlen med varer og tjenester. Den nøjagtige størrelsesorden af handelseffekterne er dog stadig til diskussion, idet det er forbundet med betydelig usikkerhed at beregne referencepunktet og derfor, hvor stor handlen ville have været uden ØMU'en. For så vidt angår den finansielle integration er første ordens virkninger i form af indsnævring af marginaler, forøget samvariation af afkast mv. også betydelige.

Som en følgevirkning af den finansielle integration er også opstået forøget risikodeling mellem lande i euro-zonen. Det er sket gennem ejerskaber til fordringer på tværs af landegrænser, som herved fordeler og udjævner forbrugsvirkningerne af landespecifikke produktionsstød (Lane (2006, 2008 a og b) og om især de potentielle virkninger Demyanyk og Volosovych (2008)). En sådan risikodeling via de finansielle markeder er i sig selv velfærdsforøgende og reducerer behovet for en central eller koordineret finanspoli-

tik. Størrelsesordenen af effekten er omdiskuteret, men den finansielle integrationsproces er formentlig heller ikke endnu afsluttet.

### **Betalingsbalancerne**

Foruden forøget risikodeling over landegrænser har den finansielle integration i euro-zonen også reduceret tidligere kreditbegrænsninger især i nyligt optagne lande.

Det har ført til forøget og forbedret intertemporal omfordeling hos tidligere kreditbegrænsede forbrugere og virksomheder. På makro-niveau har det været ensbetydende med større og mere vedvarende over- og underskud på betalingsbalancer inden for euro-zonen (Lane 2008a og b)).

Nyligt optagne ØMU-medlemmer med relativt lav indkomst bl.a. Grækenland, Irland, Portugal og Spanien har således typisk haft betalingsbalanceunderskud og høj vækst som følge af fald i risikopræmie og rente, færre kreditrestriktioner, større investeringer og en forbrugsudjævning, som foruddiskonterer fremtidige indkomststigninger.

Modsat situationen inden landenes optagelse i ØMU'en har der i det nye regime ikke været problemer med finansieringen af betalingsbalanceunderskuddene. De gamle ØMU-medlemmer, især Tyskland, har typisk haft opsparings- og betalingsbalanceoverskud som følge af den finansielle integration og nye

medlemmer (Langedijk og Roeger (2007)).

Inden for ØMU'en (og EU) er der således blevet kanaliseret kapital fra lande, der forventeligt har relativt rigeligt med kapital og derfor et lavt forventet afkast, til lande med forventelig relativt mindre kapital og højt forventet afkast, hvilket er samfunds- eller Europa-økonomisk hensigtsmæssigt (Fagan og Gaspar (2008)). Det modsatte billede ser man fx i forholdet mellem asiatiske lande og USA, hvilket verdensøkonomisk ikke er hensigtsmæssigt (Herman og Winkler (2008)), men formentlig følger af forskelle i investorbekyrdelse mv.

Det forhindrer selvfølgelig ikke, at nogle betalingsbalanceunderskud også i euro-zonen er en følge af for ekspansiv og dermed destabiliserende finanspolitik, som medlemslande har nemmere ved at gennemføre som følge af den rigeligere finansiering inden for end uden for euro-zonen.

Omvendt kan der i overskudslande være uhensigtsmæssig lav indenlandsk efterspørgsel og derfor behov for en ekspansiv finanspolitik. Selvom betalingsbalancerne i euro-zonen fortrinsvis afspejler en efficient allokering af opsparing og investering (Ahearne, Schmitz og von Hagen (2007)), kræver en monetær union derfor også overvågning og koordination af medlemslandenes finanspolitikker, jvf. nedenfor om ØMU'ens Stabilitets- og Vækstpagt.

## **Asymmetriske stød**

Asymmetriske stød til fx likviditets- og risikopræmier på de finansielle markeder giver som nævnt ofte anledning til betalingsbalanceoverskud og -underskud. Men da valutariske kriser inden for ØMU'en ikke kan opstå på grund af den fælles mønt, og den finansielle integration af samme årsag letter finansieringen af betalingsbalanceunderskud, vil sådanne kriser og finansieringsproblemer stort set ikke kunne opstå og i værste fald ikke fremtræde som betalingsbalance- og valutariske kriser. Betalingsbalance som restriktion for den økonomiske politik eksisterer derfor ikke inden for euro-zonen.

Det forhindrer selvfølgelig ikke, at asymmetriske stød kan opstå i form af fx inflationsforskelle.

I en sådan situation er der i forhold til aktivitet og beskæftigelse to mekanismer, som træder i kraft. Den første kommer fra inflationens virkning på realrenterne (påpeget af Sir Alan Walters i 1980'erne), der som følge af den fælles og nogenlunde ensartede nominelle rente i en monetær union vil være lav i højinflations lande og høj i lavinflations lande. Det vil i de førstnævnte tilfælde føre til forøget efterspørgsel og dermed forøget og fortsat stigende inflation og i de sidste tilfælde til reduceret efterspørgsel og reduceret og dermed fortsat faldende inflation. Realrenteeffekten fører således til en pro-cyklisk eller divergerende

udvikling i inflation og realøkonomiske variable inden for en monetær union.

Den anden mekanisme efter et inflationsstød går via konkurrenceevnen, som påvirker efterspørgslen gennem eksport, import og investeringer. Højere inflation vil forværre konkurrenceevnen og reducere efterspørgslen, hvilket vil reducere inflationen, indtil konkurrenceevne er genoprettet, og de pågældende landes inflation svarer til den generelle og fælles inflation i den monetære union.

På samme måde vil en lavere inflation forbedre konkurrenceevnen, forøge efterspørgselen og inflationen, indtil inflationen igen svarer til den generelle og fælles inflation i den monetære union. Denne mekanisme via konkurrenceevnen skaber således en mod-cyklisk eller konvergerende udvikling i en monetær union. Det tilsvarende gælder udviklingen i de interne betalingsbalancer, uden at der på grund af en eventuel langtrukket proces opstår finansieringsproblemer og dermed betalingsbalance- eller valutakriser (David Hume specie-flow mekanisme fra begyndelsen af 1800-tallet)).

Det er selvfølgelig væsentligt, om de divergerende eller konvergerende kræfter efter et asymmetrisk stød til inflationen er de stærkeste. I ØMU'en har de konvergerende kræfter vist sig at være stærkest (Mongelli og Wyplosz (2008)) bl.a. formentlig fordi påvirkningsfladen via konkur-

renceevnen er større (eksport og import og i øvrigt med forøget tilpasningshastighed som følge af ØMU'en) end påvirkningsfladen via renten (investeringer). De økonomiske tilpasningsmekanismer i ØMU'en er således ligevægtsskabende.

### **Konjunkturer og konjunkturpolitik**

Det pengepolitiske samarbejde i ØMU'en vedrører en af den fælles centralbank (ECB) fastsat nominel rentesats samt nominelle valutakurser, der er indbyrdes fastlåst som følge af den fælles mønt. De langsigtede virkninger af ændringer i pengepolitikken vedrører derfor udelukkende nominelle variable, som bedst repræsenteres ved prisniveauet eller dets ændring, inflationen. Den langsigtede målsætning for pengepolitikken kan som følge heraf kun være nominel, og det er derfor naturligt, at ØMU'ens fædre har valgt prisstabilitet som langsigtet målsætning for pengepolitikken. ECB har herefter fortolket målsætningen om prisstabilitet som en inflation i underkanten af 2 pct. p.a.

Den realiserede inflation har ligget i overkanten af 2 pct. p.a., men således at obligationsmarkedets inflationsforventninger målt ved forskellen mellem renten på en nominel og en inflationsindekseret obligation og i henhold til spørgeskemaundersøgelser for det meste har holdt sig lige under 2 pct. p.a. (både

inflation og inflationsforventninger har dog midlertidig været højere i 2008). Spredningen i inflationen mellem medlemslandene har samtidig været kraftig faldende siden 1999 og med få undtagelser har inflationen i hvert enkelt medlemsland været højere i de forudgående 5 tiår (Mongelli og Wyplosz (2008)).

Den fælles pengepolitik har således stort set sikret opfyldelse af den inflationsmålsætning, der er fastsat i Maastricht-traktaten, og herved sikret det nominelle anker, som er nødvendigt for at have velfungerende økonomier, herunder monetære unioner. Pengepolitik og dermed ECB har ingen indflydelse på den langsigtede økonomiske vækst, som henhører under strukturpolitik (og dermed Lissabon-processen).

Som for nominelle valutakurser betyder trægheder på kort og mellem-langt sigt med hensyn til ændringer i nominelle priser (og lønninger), at ændringer i det nominelle prisniveau og dermed pengepolitikken har betydning for relative priser og herigennem på det korte og mellem-lange sigt indflydelse på (produktions og) beskæftigelsens afvigelse fra dens strukturelle og dermed langsigtede ligevægt. Konjunkturrelle afvigelser mellem den strukturelle og den faktiske beskæftigelse kan foruden af pengepolitikken også påvirkes og reguleres af den efterspørgselsregulerende finanspolitik.

Som følge af de fastlåste valutakurser og frie kapitalbevægelser er

pengepolitikken fælles for landene i euro-zonen. I princippet er finanspolitikkerne derimod et nationalt anliggende, men som følge af samspilsvirkninger fra de nationale finanspolitikkerne til den fælles rente og den fælles valutakurs er det nødvendigt med en vis samordning og regulering af de nationale finanspolitikker, hvilket sker i forbindelse med ØMU'ens Stabilitets- og Vækst Pagt (SVP).

Da det pengepolitiske samarbejde i ØMU'en ikke har betydning for den langsigtede vækst, kan sidstnævnte ikke være et kriterium for succes eller fiasko. Konjunkturelle afvigelser mellem den faktiske (produktion og) beskæftigelse og dens strukturelle værdi kan også kun delvis være et succeskriterium for ØMU'ens fælles pengepolitik. Forbeholdet om det delvise følger af at både den fælles pengepolitik og de nationale finanspolitikker som nævnt regulerer efterspørgselen og dermed er fælles om den nævnte afvigelse.

En hensigtsmæssig pengepolitik kan derfor være ledsaget af både hensigtsmæssige og uhensigtsmæssige nationale finanspolitikker, hvor sidstnævnte kan være skyld i en opstået afvigelse i beskæftigelsen og dermed i fx arbejdsløshed i et medlemsland.

Der er ikke enighed om, hvorvidt der eksisterer et fælleseuropæisk element i de europæiske landes reelle konjunktursvingninger. Men det

er vist, at introduktionen af ØMU'en ikke har ændret på konjunkturmønsteret. De europæiske landes muligvis individuelle konjunktursvingninger er således ikke påvirket af overgangen til fælles pengepolitik og de helt fastlåste valutakurser (Giannone et.al. (2008)). Det er også vist, at der for så vidt angår konjunktursvingninger findes to grupper af lande i euro-zonen.

Den første gruppe er lande med nogenlunde samme BNP pr. capita, der har haft forholdsvis ensartede konjunktursvingninger, som dog stadig er upåvirkede af introduktionen af euro'en.

Den anden gruppe er lande med større forskelle og større svingninger i BNP pr. capita, der er mindre korrelerede med resten af euro-zonens lande, men hvor der heller ikke ses at have været nogen virkning af overgangen til euro'en. Tabet af selvstændig national pengepolitik og tilsvarende valutakurspolitik har således ikke haft betydning for konjunktursvingninger, produktion og beskæftigelse i euro-zonen.

Muligheden for hensigtsmæssige og uhensigtsmæssige nationale politikker gælder også de nationale strukturpolitikker og dermed den økonomiske vækst. Men da den langsigtede realøkonomiske vækst ikke afhænger af nominelle penge- eller valutakurspolitikker, skal det emne ikke forfølges her. Det skal alene noteres, at væksten i euro-zonen stort set har holdt trit med

væksten i USA, således at indkomstforskellen mellem USA og euro-zonen som helhed stort set er uændret. Det samme gælder ikke inden for euro-zonen, hvor der har været trendmæssige 'catching up' effekter og dermed relativt højere vækst i nye medlemslande med i hvert fald oprindeligt relativt lave BNP pr. capita.

### **Pengepolitik i euro-zonen**

Pengepolitikken er som nævnt fælles for hele euro-zonen og derfor alene anvendelig til udjævning af fælles stød til medlemslandene. Taylor-reglen, der generelt postulerer, at en centralbank fastsætter den nominelle rente som en funktion af realrenten, inflationens afvigelse fra den ønskede inflation og produktionsafvigelse fra den naturlige produktion, er selvfølgelig også estimeret for euro-zonen (se fx Heinig og Nielsen (2006)).

Resultaterne af sådanne beregninger viser, at ECB i sin rentefastsættelse tager hensyn til både inflationen og produktionen og dermed arbejdsløsheden. Det er også således, at ECB fastsætter en lavere rente, end hvis Deutsche Bundesbank skulle have fastsat den. Der er samtidig større træghed i ændringerne i ECB's rentefastsættelse end i US Federal Reserves, hvilket via påvirkningen af den lange rente giver en større stabiliseringseffekt end i USA (Christiano et. al. (2007)).

Der er selvfølgelig stadig en del, men aftagende heterogenitet i transmissionen af ECB's rentepolitik til de realøkonomiske variable, selvom harmonisering af lovgivning mv. forsøger at råde både herpå (Boivin et.al 2008)). Der har især tidligere også været diskussion og kritik af ECB's pengepolitiske strategi, der inkluderer anvendelsen af en monetær søjle (pengemængden) som ledetråd eller signal om inflation ved fastsættelse af den pengepolitiske rente (Gerlach og Svensson (2003) og Woodford (2007)).

Endvidere er det i en globaliseret verden og på trods af en variabel valutakurs i forhold til US dollaren uundgåeligt, at den lange rente i euro-zonen både før og efter 1999 er afhængig af den tilsvarende amerikanske rente (Favero og Giavazzi (2008)). Især på baggrund af den tilnærmelsesvis opfyldelse af den fastsatte inflationsmålsætning forhindrer dog ingen af disse forhold, at det samlede billede af ECB's pengepolitik i de første 10 år kan betegnes som vellykket.

### **Finanspolitik i euro-zonen**

Hvis pengepolitikken fuldt troværdig er bundet af en lav inflationsmålsætning, er der intet behov for at pålægge finanspolitikken restriktioner (Chari og Kehoe (2008)). Fraværet af samspilseffekter fra finanspolitik til fx den fælles rente og valutakurs i en monetær union vil

på samme vis eliminere behovet for sådanne restriktioner. Tilsvarende vil fuld risikodeling via de finansielle markeder være ensbetydende med, at der ikke er behov for en fælles eller koordineret finanspolitik i en monetær union.

Det samme gælder selvfølgelig, hvis der er fuld enighed om målsætninger for alle relevante variable. Dog kan man næppe tillade sig at antage, at de fire vilkår fuldt ud er opfyldt og en binding af de nationale finanspolitikker derfor overflødig. Men bare en vis grad af opfyldelse reducerer behovet for en fælles finanspolitik eller en binding af de nationale finanspolitikker i eurozonen.

Asymmetrier for så vidt angår stød og den pengepolitiske transmission af den fælles pengepolitik (og valutakurs i forhold til fx US dollaren) medfører omvendt, at medlemslande i en monetær union har behov for en vis selvstændighed med hensyn til konjunkturregulering via de nationale finanspolitikker. Den politiske afvejning af disse hensyn er i princippet foretaget i forbindelse med aftalen om SVP'en.

Til brug for en vurdering af, hvor kraftig en binding SPV'en reelt har været, og om denne er hensigtsmæssig, er ØMU-medlemslandenes finanspolitiske adfærd blevet analyseret før og efter ØMU'ens etablering (Wyplosz (2006) og Mongelli og Wyplosz (2008) samt Gali og Perotti (2003) for så vidt angår tiden før og

efter konvergenskravene til optagelse i ØMU'en trådte i kraft). Det er i den forbindelse vist, at medlemslandenes politikker – hvis de har ændret sig – er gået fra at være procykliske og dermed destabiliserende for konjunkturudviklingen til at være acykliske (og muligvis modcykliske og derfor konjunkturstabiliserende).

Hvis SVP'en derfor har haft reel økonomisk indflydelse, har den i de undersøgte perioder trukket i retning af det konjunkturstabiliserende. I 2005 blev der indført lempeligere regler for, hvornår en situation var et 'alvorligt økonomisk tilbageslag', der tillader et større underskud på de offentlige budgetter og finanser end 3 pct. af BNP. Det er endnu ukendt, om denne ændring vil påvirke medlemslandenes finanspolitiske adfærd, eller om opstramninger i den mindre regelbaserede, gensidige overvågning vil kompensere for ændringerne i det strenge regelsæt.

Flere af de store landes overtrædelse af reglerne i SVP'en har tilsyneladende ikke haft økonomiske konsekvenser for inflation, rente og valutakurs. Økonomisk har overtrædelserne således primært været et problem for budgetkonsolideringen og på længere sigt derfor den offentlige gæld. Det er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at troværdigheden om den politiske styring og koordination af medlemslandenes finanspolitikker ikke har lidt skade.

## Finanskrisen

Selvom finanskrisen anno 2007 ikke har sit udspring i Europa, har den som forventet alligevel ført til store finansielle problemer og recession i Europa. Finanskrisen og dens følger må derfor påregnes at blive en af de store udfordringer for den økonomiske politik i Europa, herunder koordination af rettidige penge- og finanspolitiske indgreb og økonomiske garantier og støtte til banksektoren.

Da krisen er global, har stødene til euro-zonen (og Europa) overvejende været symmetriske, men på grund af forskelle i medlemslandenes afhængighed af USA (og Asien) vil en del af transmissionen sandsynligvis blive asymmetrisk. Indgreb og støtte i forhold til den finansielle sektor har været hurtig og i en vis udstrækning koordineret, men dog med visse nationale forskelle med hensyn til offentlige garantier og kapitalstøtte til bankerne. ECB stillede hurtigt likviditet til rådighed for den finansielle sektor i stort omfang, da forventningerne til større modpartsrisici fik pengeinstitutterne til at reducere eller indstille den indbyrdes långivning på pengemarkedet.

ECB's rentenedsættelser er dog kommet i langsommere tempo og mindre omfang end hos Federal Reserve Systemet, men det er ikke sikkert, at den realøkonomiske virkning har været væsentlig mindre i Europa end USA på grund af forventningsdannelsens betydning for den lange rente.

Risikopræmierne er steget kraftigt på de europæiske obligationsmarkeder især i slutningen af 2008. Derfor er den reelle rente for låntagere formentlig nogle steder højere end ellers på niveau med renteniveauet, før ECB begyndte at nedsætte sin rente. Tilsvarende har tab i den europæiske banksektor ført til kreditbegrænsninger i forhold til det private erhvervsliv.

Der er derfor behov for en betydelig lempelse af finanspolitikken, men her synes den reelle europæiske villighed til samordning at være mindre end med hensyn til garantier og støtte til den finansielle sektor. Euro-zonen har stadig nationale tilsyn med den finansielle sektor på trods af integrerede finansielle markeder og transnationale banker.

Med udgangspunkt i erfaringerne fra både andre finansielle kriser og en faldende eller lav værdi af US dollaren synes det oplagt at konkludere, at den nuværende finansielle krise uden ØMU-samarbejdet ville have udløst en større valutarisk krise og dermed en endnu større finansiell krise i Europa, end den vi i øjeblikket er vidne til. Dette synspunkt bekræftes af valutaproblemer i fx Øst- og Centraleuropa og de kraftige kursfald for GBP og SEK.

## Økonomiske konsekvenser

Fastlåsningsen af valutakurserne ved etableringen af ØMU'en har sikret medlemslandene mod valutakriser



og de finansielle kriser, som udspringer herfra. ØMU'en har forøget især den finansielle integration, hvilket har været en fordel for risikospredningen mellem medlemslandene og tilpasningen til en ny langsigtet ligevægt efter fx rente- og inflationsstød til medlemslandene. I et vist omfang er varemærker blevet integrerede, hvilket har forøget konkurrence, samhandel og arbejdsdeling og dermed forøget velfærd, men der er ikke som følge af de positive handelseffekter med væsentlig sikkerhed påvist konvergens af konjunkturerne i euro-zonen.

Etableringen af den fælles pengepolitik har sikret en stabil, lav inflation og tilsvarende lave inflationsforventninger. Opgivelse af selvstændige valutakurser og overgang til en fælles pengepolitik har ikke givet divergens i den økonomiske udvikling. Hvis SVP har været en reel begrænsning for de nationale finanspolitikker, har den betydet større grad af stabilisering også af asymmetriske stød, idet SVP formentlig har begrænset brugen af procyklisk finanspolitik.

Europa har fortsat problemer med høj strukturel arbejdsløshed, men det er ikke et problem, som kan løses af penge- og konjunkturregulerende finanspolitik hverken inden for eller uden for ØMU'en.

Artiklen har ikke behandlet Euroens placering og betydning på de internationale finansmarkeder.

## **Danmarks fastkurspolitik**

Danmark anvender ikke euroen som indenlandsk betalingsmiddel, men DKK og dermed en selvstændig valuta. Danmarks fastkurspolitik i forhold til euroen følger derfor ikke af den fælles mønt, men skal sikres af den økonomiske politik. Den selvstændige valutakurs har først og fremmest betydning for betalingsbalancen og kapitalbevægelserne mellem Danmark og udlandet. Gennem disse to forhold lægger det selvstændige danske ansvar for valutakursen begrænsninger på anvendelsen af både penge- og finanspolitikken til indenlandske formål.

For at sikre troværdighed om den selvstændige fastkurspolitik er det nødvendigt at holde betalingsbalanceunderskud og udlandsgæld inden for grænser, som sikrer, at der ikke opstår forventninger om valutakursændringer og dermed spekulation og valutakriser i forhold til DDK.

Finanspolitikken kan derfor ikke frit anvendes til sikring af indenlandske målsætninger. Samtidig er SVP og dens strafmekanisme ikke en væsentlig restriktion på (en fornuftig) anvendelse af finanspolitikken til forfølgelse af indenlandske formål, hvis Danmark var medlem af Eurozonen.

Uden for ØMU'en skal pengepolitikken på samme vis sikre, at kapitalbevægelserne ind og ud af Danmark ikke bliver for store i forhold til valutabeholdningen, hvilket binder pen-

gepolitikken til fastholdelse af en rimelig valutabeholdning. Det selvstændige ansvar for valutakursen har derfor i lange perioder medført en højere rente i Danmark end i euro-zonen. Det gælder uanset aftalen med ECB om støtte på visse betingelser til opkøb af danske kroner.

I perioder med ro om valutakursen vil frie kapitalbevægelser medføre, at det danske renteniveau svarer til renteniveauet i euro-zonen. Danmark har således heller ikke i en sådan situation mulighed for at føre selvstændig pengepolitik.

Der er således forskel på, om den faste valutakurs i forhold til euro-zonen opnås ved anvendelse af den fælleseuropæiske mønt og derfor medlemskab af ØMU'en eller ved en selvstændig dansk fastkurspolitik. Konjunkturpolitisk står valget således mellem at have styr på betalingsbalance og valutastilling eller at overdrage ansvaret for valutakursen til medlemskab af euro-zonen.

Med en selvstændig valuta opnår Danmark heller ikke de strukturelle fordele og effektivitetsgevinster, som følger af indenlandsk anvendelse af den fælles mønt. Det er ensbetydende med vekselomkostninger, mindre handel, mindre konkurrence, mindre integration af de finansielle markeder og dermed forbunden risikospredning. Omvendt kunne fordelene ved anvendelse af euroen være særligt store som følge af Dan-

marks store samhandel med euro-zonen, der allerede er et fastkursområde. Strukturgevinsterne har hidtil været undervurderede.

En variabel valutakurs i forhold til euroen ville på grund af spekulative kapitalbevægelser give en uønsket stor variabilitet i valutakursen og formentlig heller ikke give væsentlig større uafhængighed i bestemmelsen af især den lange rente, jfr. eurozonens afhængighed af USA på dette punkt. En tilsvarende begrænsning gælder finanspolitikken som følge af, at valutakursen i almindelighed ikke er en sikker og væsentlig variabel til korrektion af betalingsbalancer (Chinn og Wei (2008)).

De europæiske ikke-euro-landenes erfaringer i den nuværende finanskriser synes at bekræfte et væsentligt spekulativt element i bestemmelsen af valutakurserne og af forholdene på de finansielle markeder i et regime med en variabel kurs på euro.

En variabel valutakurs ville formentlig betyde mindre samhandel og en forringelse af andre af de tidligere omtalte strukturforhold.

*Claus Vastrup er professor i økonomi ved Aarhus Universitet.*

*Litteraturlisten til artiklen kan ses på [www.udenrigs.dk/seneste\\_udenrigs.htm](http://www.udenrigs.dk/seneste_udenrigs.htm). Den fås også ved at sende en mail til [brita@udenrigs.dk](mailto:brita@udenrigs.dk)*

# Ny struktur i Udenrigsministeriet

*Lars Bo Møller &*

*Rasmus Abildgaard Kristensen*

Udenrigsministeriet er blevet reorganiseret. Fremover overgår ministeriet fra sin nuværende opdeling i Nord og Syd til en struktur baseret på 11 centre. Formålet er at sikre en mere tidssvarende opgavefordeling, der tager højde for de nye udfordringer, som globaliseringen har sat skabt

Udenrigsministeriet skal have ny struktur. Der er tale om den mest gennemgribende reorganisering af Udenrigsministeriet siden 1991, hvor strukturen blev tilpasset den udenrigspolitiske virkelighed efter den kolde krig. Organisationsændringerne er samtidig kulminationen på en omfattende fornyelses- og forandringsproces, som Udenrigsministeriet igangsatte i 2005 med henblik på at ruste ministeriet til at håndtere globaliseringens udfordringer.

Hvad er baggrunden for reorganiseringen? Hvori består ændringerne? På hvilke områder bryder den ny struktur med den eksisterende orga-

nisation? Det er nogle af de spørgsmål, som vil blive belyst i denne artikel.

Artiklen falder i fire dele. Først beskrives Udenrigsministeriets globaliseringsproces og baggrunden for reorganiseringen. Dernæst redegøres for grundprincipperne i den ny struktur og indholdet af de øvrige organisationsændringer. Herefter undersøges, hvorvidt der er tale om brud eller kontinuitet, når der sammenlignes med den hidtidige struktur og den historiske udvikling i ministeriets organisation. Afslutningsvist diskuteres de udfordringer, som den ny organisation står overfor.

## Globaliseringsprocessen

Globaliseringen er det afgørende rammevilkår for Danmark og for varetagelsen af danske interesser internationalt i det 21. århundrede. Globaliseringen stiller dermed også nye krav til Udenrigsministeriet. Der er på mange måder tale om et paradigmeskift for ministeriets arbejde, som Murens fald og medlemskabet af EF også var det.

Med udarbejdelsen af Udenrigsministeriets Globaliseringsanalyse i 2006 igangsattes en proces, som skulle ruste ministeriet til at håndtere globaliseringens udfordringer og muligheder. Formålet med globaliseringsanalysen var at komme med konkrete og offensive bud på, hvordan Udenrigsministeriet bedst kunne bidrage til regeringens globaliseringsstrategi.

Globaliseringsanalysen indeholdt samtidig en analyse af de udfordringer og muligheder, som den internationale udvikling stiller Danmark og dermed Udenrigsministeriet overfor. Hovedtendenserne kan kort opsummeres således: For det første er der tale om en verden med langt mere komplekse udenrigspolitiske problemstillinger og med en række meget forskelligartede magtcentre. For det andet stiger betydningen af særligt ikke-statslige aktører, der har direkte indflydelse på udenrigspolitikken. Det gælder bl.a. terrororganisationer, religiøse grupper, NGO'er, virk-

somheder og banker mv. Globaliseringen mindsker også skillelinjen mellem udenrigs- og indenrigspolitik. En indenrigspolitisk dagsorden kan lynhurtigt blive en global dagsorden, som sagen om Jyllandspostens tegninger demonstrerede. Samtidig udformes nationale politikker mere og mere i lyset af internationale aftaler og betingelser.

Danmark befinder sig også i en sikkerhedsmæssigt anderledes situation end i begyndelsen af halvfemserne. Det er en sikkerhedspolitisk situation, hvor der er en større trussel mod Danmark fra skrøbelige stater og terrororganisationer end fra supermagter med kernevåben.

Globaliseringen har endelig sat en række politiske temaer på dagsordenen, som ikke tidligere ville have været udenrigspolitisk stof. Det gælder klima og energi, migration, fødevarerkrisen, finanskrisen samt værdipolitiske emner. Og ofte med en hastighed og en uforudsigelighed, som stiller krav om hurtig reaktion.

Disse nye internationale udfordringer er, som finanskrisen tydeligt har vist, ofte af et omfang og en kompleksitet som gør, at selv de største lande i verden ikke kan håndtere dem alene; men i et styrket multilateralt samarbejde.

Det har i debatten være fremført, at Udenrigsministeriets betydning og relevans mindskes under de nye rammebetingelser i takt med at andre danske aktører i stigende

grad arbejder internationalt. Globaliseringsanalysen konkluderede imidlertid, at Udenrigsministeriet tværtimod har en afgørende og stadig vigtigere rolle at spille i forhold til disse ændrede rammebetingelser. Med sin adgang til såvel formelle internationale organisationer som uformelle internationale netværksdannelse. Som brobygger mellem danske interesser og aktører i udlandet. Og med en tværgående rolle i forhold til hjemlige spørgsmål med internationale aspekter – ikke mindst i forhold til EU, men også i forhold til en lang række andre emner og aktører.

Men hvis Udenrigsministeriet skal indtage en central rolle og medvirke til at sikre maksimal dansk interessevaretagelse på den internationale scene, er der behov for, at ministeriet nytænker sin indsats og udvikler nye instrumenter og kompetencer. Det var baggrunden for udarbejdelsen af Globaliseringsanalysen.

Analysen opstillede konkret tre strategiske målsætninger, som skulle sætte ministeriet i stand til at handle effektivt i en globaliseret verden såvel ude som hjemme og i tæt samspil med andre danske myndigheder og aktører:

Udenrigsministeriet skal for det første stille skarpt på globaliseringens udfordringer. Det drejer sig bl.a. om international terrorisme, menneskerettigheder, den globale indsats mod fattigdom, post-konfliktløsning, globale miljø- og sundheds-

spørgsmål, konkurrencen om internationale investeringer og eksport, men også øget migration samt kulturelle og religiøse strømninger.

Udenrigsministeriet skal for det andet skabe åbne og stærke partnerskaber. Efterhånden som der opbygges et globalt netværkssamfund, kan Danmark ikke længere sætte sin lid alene til de eksisterende mellemstatslige organisationer eller de traditionelle diplomatiske indflydelseskanaler.

Udenrigsministeriet skal derfor i endnu højere grad ud og være del af de uformelle netværk, herunder have kontakter til NGO'er og religiøse ledere.

Udenrigsministeriet skal endelig være til stede i globaliseringens økonomiske, politiske og sociokulturelle brændpunkter. Brændpunkterne er ikke konstante, men udvikler og flytter sig løbende, hvilket stiller krav om fleksibilitet og tilpassingsdygtighed fra ministeriets side.

Med Globaliseringsanalysen fra 2006 blev der skabt en tidssvarende strategisk ramme for Udenrigsministeriet, og der gennemførtes som opfølgning på analysen en række initiativer, som har bidraget til at skabe et endnu bedre og mere globaliseringsparat ministerium. Det gælder bl.a. etablering af et 24/7-Borgerservicecenter, oprettelse af nye ambassader i en række af globaliseringens brændpunkter, oprioritering af *Public Diplomacy*-området samt styrket fokus på terror-

bekæmpelse, skrøbelige stater, klima og miljø samt globale udviklingsopgaver.

### **Behovet for en ny struktur**

I 2008 nedsattes en intern arbejdsgruppe med det formål at tænke videre ad Globaliseringsanalysens spor og give sit bud på, hvordan Udenrigsministeriet kunne fortsætte tilpasningen til de nye rammebetingelser.

Hovedspørgsmålet var, om Udenrigsministeriets organisation i tilstrækkelig grad understøttede de nye strategiske målsætninger. Globaliseringsanalysen tog hul på dette emne med en række tværgående organisatoriske ændringer, som dog ikke udgjorde en egentlig reform af grundprincipperne for ministeriets organisation.

Udenrigsministeriets nuværende struktur og opgavefordeling har ikke ændret sig grundlæggende siden reorganiseringen efter murens fald. Dengang blev Udenrigsministeriet opdelt i to 'søjler' i form af en Nordgruppe, der skulle tage sig af alle sager vedr. EF, sikkerhedspolitik og de bilaterale relationer til lande i den industrialiserede verden. Samt en Sydgruppe med ansvar for de bilaterale relationer til resten af verden samt for udviklingsbistanden og politikken i FN og dens særorganisationer. Hertil kom en administrativ søjle. Siden etableredes i 2000 Danmarks Eksportråd.

Så hvilke krav stiller globaliseringen til Udenrigsministeriets organisation og struktur?

For det første er der behov for en mere tidssvarende opgavefordeling, således at der skabes en bedre forankring af særligt de nye emner såsom klima, terror og stabiliseringsindsatser, som ofte har skullet håndteres i ad hoc etablerede task forces. Samtidig bør der etableres en struktur og en opgavefordeling, som er lettere at forstå og samarbejde med for Udenrigsministeriets eksterne interessenter og samarbejdspartnere.

Globaliseringens kompleksitet betyder også, at Udenrigsministeriet til stadighed skal have kapaciteten til tidligt at forudse og analysere nye tendenser og politiske strømninger, hvis Danmark skal opnå indflydelse på eller præge den globale udvikling. I en omskiftelig verden har Udenrigsministeriet samtidig brug for en fleksibel og tilpassningsdygtig organisation for at kunne varetage de nye opgaver effektivt og fokuseret.

Endelig er der behov for at fremme enhedstjenesten, som er Udenrigsministeriets styrke. Det danske udenrigsministerium er unikt i den forstand, at det samler hele paletten af internationale opgaver, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitik, udviklingsbistand og eksport- og investeringsfremme i én sammenhængende struktur, omfattende både hjemmetjenesten og udetjenesten.

Enhedstjenesten gør det muligt at levere effektive svar på de globale udfordringer på tværs af arbejdsområder. Det kræver dog, at organisationen bliver endnu bedre til at samtenke indsatserne og udnytte de synergier, der ligger i enhedstjenesten, herunder i første række med en fælles tværgående koncernledelse.

### **Den ny organisation**

Som opfølgning på arbejdsgruppens anbefalinger og med udgangspunkt i ovenstående hensyn besluttede udenrigsministeren, udviklingsministeren og den departementale ledelse ved årsskiftet 2008/2009 at indføre en ny struktur i Udenrigsministeriet.

Kernen i reorganiseringen er et endegyldigt opgør med reminiscenserne fra den horisontalt organiserede departementale struktur ved ophævelse af den nuværende opdeling i Nord og Syd til en struktur baseret på elleve centre i en funktionelt/geografisk afdelingsstruktur.

Som en direkte konsekvens af behovet for at styrke ministeriets tværgående indsats i forhold til terrorismebekæmpelse og udfordringen fra skrøbelige stater, herunder særligt Afghanistan, etableres et Center for Global Sikkerhed.

Formålet er at styrke håndteringen af de nye former for udviklingsbistand, der er langt mere politiske og typisk gennemføres under meget

vanskelige omstændigheder i fx post-konfliktsituationer, og som kræver andre typer eksperter. Centret giver således mulighed for at kombinere sikkerhedspolitiske eksperter, specialister i humanitær bistand, militær- og politirådgivere samt civile eksperter med særlig erfaring fra post-konflikt situationer.

Der etableres også et Center for Globale Udfordringer, som skal fokusere på de nye prioriterede emner i krydsfeltet mellem udenrigspolitik og udviklingsbistand, herunder klima og energi, miljø, sundhed, fødevarekrisen, ligestilling, MDG3, menneskerettigheder og demokrati samt globale økonomiske spørgsmål. Ved at samle disse emner i ét center skabes en mere sammenhængende tilgang.

Fælles for alle disse problemstillinger er, at de kræver globale og multilaterale løsninger i regi af bl.a. FN og EU. Derfor vil de største multilaterale organisationer, herunder Verdensbanken, IMF og OECD, blive samlet i centret for at styrke Danmarks multilaterale indsatser.

En række af Udenrigsministeriets traditionelle kerneopgaver er blevet endnu vigtigere de senere år. Det gælder bl.a. EU-politikken, eksportfremmeindsatsen og den klassiske udviklingsbistand. Derfor oprettes et nyt Europacentret, som samler alle spørgsmål relateret til EU-samarbejdet, herunder de aktuelle og potentielle EU-ansøgerlande. For-

målet er at styrke det faglige miljø omkring EU-politikken og styrke betjeningen af ministeriets danske samarbejdspartnere i EU-sager.

Endvidere oprettes et Center for Danmarks Eksportråd. Herved fortsættes professionaliseringen af det kommercielle arbejde. Centret forankrer ministeriets viden og kompetencer på det kommercielle område og udgør en synlig indgang for dansk erhvervsliv.

Et Center for Udviklingspolitik skal understøtte den markante danske udviklingspolitiske profil. Centret vil i endnu højere grad end i dag samle ekspertressourcerne på bistandsområdet og vil desuden have et tværgående ansvar og dermed sikre en fortsat sammenhængende kvalitetssikring af bistanden.

Der etableres også et Center for Koncern-HR og Ressourcer, som samler alle de funktioner, der arbejder strategisk med ministeriets økonomiske og menneskelige ressourcer. Formålet er at opprioritere ministeriets strategiske arbejde med HR samt økonomi og ressourcer.

Der lægges således op til en nyorientering af tilgangen til ministeriets personaleudvikling med henblik på at styrke ministeriets håndtering og udvikling af menneskelige ressourcer til gavn for både opgavevaretagelsen og alle medarbejdergrupper. Der vil i den forbindelse blive gjort en særlig indsats for at sikre, at Udenrigsministeriet også i fremtiden vil kunne bemande de

vanskelige poster i udetjenesten, som der med den skærpede sikkerhedssituation er kommet flere af de senere år, samtidig med at den centrale økonomistyring fastholdes.

Ud over ovennævnte centre etableres yderligere fem centre, som i høj grad er en videreførelse af eksisterende enheder. Det gælder Borgerservice, Juridisk Tjeneste og Public Diplomacy. Endvidere etableres et center for landene i Afrika, Asien, Nord- og Sydamerika og Mellemøsten, der samler en række ensartede opgaver og står for den generelle håndtering af de bilaterale forhold.

Endelig etableres et selvstændigt center for Sikkerhed, Drift og Digitalisering, som dels samler ministeriets driftsopgaver, dels sættes fokus på sikkerhedsarbejdet i lyset af det nye trusselsbillede.

Ud over centrene etableres som noget helt nyt en planlægningsenhed tilknyttet ledelsen, som vil få til opgave at tænke frem og sikre, at organisationen hele tiden har fokus på de nye udviklingstræk og forholder sig strategisk til de nye udfordringer.

Udenrigsministeriets direktion vil fremover bestå af fem medlemmer: En departementschef, idet den arkaiske direktørtitel afskaffes til fordel for departementschefstitlen på linje med alle andre ministerier; en direktør for udenrigspolitiske emner; en direktør for udviklingspolitiske emner; en direktør for



Danmarks eksportråd og administration; samt en politisk og strategisk direktør, der har ansvaret for strategiudvikling.

Det daglige operationelle ansvar for de løbende sager ligger hos centrene, mens direktionen har det overordnede embedsmandsansvar for ministeriets forretninger med departementschefen som formand for direktionen og øverste chef for alle områder. Direktionen er beslutningsforum for strategiske beslutninger af de overordnede rammer for ministeriets virksomhed, herunder HR og ressourcer.

Som en nyskabelse oprettes også et såkaldt koncernledelsesforum bestående af direktionen og centercheferne. Koncernledelsen varetager løbende ledelsesmæssig koordinering og styring af politikområderne under Udenrigsministeriets ressort. Koncernledelsen gennemfører også regelmæssige strategiske drøftelser, herunder et årligt strategiseminar, som bl.a. har til formål at bidrage til formulering af en årlig prioritetsplan for Udenrigsministeriets arbejde. Departementschefen er formand for koncernledelsen.

Reorganiseringen er først og fremmest møntet på hjemmetjenesten, mens udetjenesten ikke direkte påvirkes. Udetjenesten har allerede været igennem en større forandringsproces de senere år. Siden globaliseringsanalysen har Udenrigsministeriet således gradvist rykket ressourcer fra især Europa til Asien,

og samtidig også styrket nogle af de politiske brændpunkter særligt i Mellemøsten.

Til gengæld skulle den nye struktur i hjemmetjenesten øge mulighederne for en tættere inddragelse af repræsentationerne ude i sagsbehandling og policyformulering, med bedre udnyttelse af den ressourcemæssige merværdi i udetjenesten.

Udenrigsministeriets nye struktur bryder på en række punkter med den struktur, som indførtes i 1991. På andre områder er der derimod tale om en fuldførelse af de intentioner og organisatoriske principper, som lå bag ændringerne i 1991. Reorganiseringen er således udtryk for såvel brud som kontinuitet.

### **Tværgående organisationsprincip**

Det største brud med den gamle organisation ligger i det tværgående organisatoriske princip, hvor den hidtidige geografiske opdeling i en Nord- og en Sydgruppe erstattes af en tematisk og funktionel arbejdsdeling i den nye centerstruktur med en tværgående koncernledelse. Det geografiske princip, som blev indført med reorganiseringen i 1991, indebærer, at arbejdsdelingen indrettes efter de lande og regioner, der skal dækkes, frem for de funktioner, der skal varetages. Baggrunden for overgangen til et tematisk/ funktionelt organisationsprincip er først og fremmest de koordinationspro-

blemer, som efterhånden var opstået i den gamle geografiske struktur.

Den geografiske opgavefordeling i Udenrigsministeriet er således bundet op på en stadig mere utidssvarende sondring mellem industrialiserede og ikke-industrialiserede lande. Det stikker i øjnene, at forholdet til Sydkorea håndteres i Sydgruppen, mens forholdet til Japan håndteres i Nordgruppen. Tilsvarende håndteres tre af de fire BRIC-lande i dag i Sydgruppen.

Landekontorerne i Nord og Syd har i dag mere tilfælles i form af problemstillinger, arbejdsformer, output og interesser, end de har med tematiske kontorer i deres egne grupper. Endelig er sikkerhedspolitikken forankret i Nordgruppen, mens hovedparten af de sikkerhedspolitiske udfordringer ligger i geografiske områder, som varetages af Sydgruppen.

Endvidere har den nuværende organisationsstruktur, som er præget af det geografiske organisationsprincip, medført en fragmenteret tilgang til nye emner såsom klima og energi, menneskerettigheder samt terror og stabiliseringsindsatser. Disse udfordringer kræver en koordineret opfølgning i Udenrigsministeriet, men håndteres i dag af mange forskellige enheder og på tværs af grupperne. At de nye emner omtales som tværgående, skyldes derfor ikke kun, at de er mere komplekse sammenlignet med ministeriets traditionelle opgaver, men

også at den nuværende struktur ikke er tilpasset den ændrede opgavevaretagelse.

Den fragmenterede opgavevaretagelse stiller desuden unødvendigt store krav til chefer og medarbejdere for at sikre afstemning, koordination og reel sammenhæng i indsatserne.

Med den nye centerstruktur etableres en mere tidssvarende opgavefordeling, således at der skabes en klarere strukturel forankring af særligt de nye emner. Centrene er således enten udtryk for et tema som fx global sikkerhed, eller en funktion som fx juridisk tjeneste. Der er derfor ikke tale om en tilbagevenden til de rene funktionelle departementer, som kendetegnede ministeriet i tiden før 1991, eller den geografiske opdeling i tiden herefter.

Selvom det geografiske princip havde forrang, var strukturen fra 1991 reelt udtryk for en kombination af organisationsprincipper. Det kom bl.a. til udtryk i bevarelsen af funktionelle enheder som juridisk tjeneste og bistandsfaglig tjeneste. I de følgende år skete desuden en gradvis styrkelse af organisationens funktionelle elementer med etableringen af Danmarks Eksportråd i 2000 samt selvstændige søjler for Public Diplomacy og Borgerservice i 2006.

Tilsvarende vil også den ny struktur være en blanding af organisationsprincipper. Bl.a. er det geogra-

fiske princip bevaret i form af to regionale centre. Herved fastholdes den integrerede tilgang, hvor landekontorerne er hovedansvarlige for såvel de politiske relationer som bistandssamarbejdet i de forskellige lande. Princippet om opdeling efter forum, dvs. om der er tale om et bilateralt eller et multilateralt spørgsmål, genfinde Center for Globale Udfordringer, som samler ministeriets multilaterale indsatser.

Med indførelsen af det geografiske organisationsprincip i 1991 kom det danske udenrigsministerium til at skille sig ud fra de lande, som vi normalt sammenligner os med. Indførelsen af den nye centerstruktur bringer imidlertid Udenrigsministeriet tilbage på linje med de øvrige udenrigstjenester, som grundlæggende har fastholdt en tematisk/funktionel organisering.

Ligheden er særlig stor, når der sammenlignes med den britiske udenrigstjeneste, som i dag er organiseret i en række funktionelle og tematiske direktorater, som følger ministeriets strategiske målsætninger. Der er dog den afgørende forskel, at det geografiske element i den britiske udenrigstjeneste er helt underordnet de tematiske enheder, mens landekontorerne i det danske udenrigsministerium samles i to selvstændige centre.

På det punkt minder den nye struktur mere om den svenske udenrigstjeneste, hvor der også findes en selvstændig regional blok.

## **Den vertikale struktur**

Den vertikale struktur udtrykker måden, hvorpå en organisation designer sit hierarki og skaber over-/underordningsforhold, som forbinder organisationens chefer og enheder. Et vigtigt formål med indførelsen af den nye centerstruktur er at delegere beslutningskompetence i organisationen til lavest mulige niveau.

Interessant nok forsøgte man også under reorganiseringen i 1991 at afkorte hierarkiet, som man vurderede var blevet for stejlt. Det kan diskuteres, om der siden 1991 gradvist er sket en glidning tilbage mod et stejlere hierarki i Udenrigsministeriet. Der er dog intet som tyder på, at Udenrigsministeriet har flere hierarkiske lag end tilsvarende organisationer af samme størrelse.

Derimod har der været en oplevelse af, at sagsgangene undertiden er for tunge og bureaukratiske. Det skyldes dog næppe antallet af ledelseslag i sig selv, men skal nærmere findes i ansvarsfordelingen og sammenhængen mellem og på tværs af de forskellige ledelseslag i organisationen.

Med den nye centerstruktur er det intentionen, at faglige spørgsmål, som alene vedrører et enkelt centers ansvarsområde, også bør afgøres der, således at sagsgangene i ministeriet gøres mere smidige. Beslutningskompetencen skal med andre ord ligge på det lavest mulige

niveau i organisationen. I udgangspunktet bør derfor kun sager af væsentligt omfang, strategisk betydning, er nydannende, eller har tværgående karakter forelægges den øverste ledelse. Som nævnt ovenfor er det ikke vurderingen, at det er selve antallet af ledelseslag, der udgør et problem. Derfor er antallet heller ikke blevet reduceret i den nye centerstruktur. Derimod har ledelseslaget mellem kontorchefer og direktion fået et mere entydigt ansvar i form af centerchefsrollen. Herved skabes også forudsætningerne for, at beslutningerne rent faktisk kan færdiggøres på centerniveauet, frem for at blive sendt videre op i hierarkiet.

Der lægges således op til en decentralisering af beslutningskompetencen i de løbende daglige sager. Departementschefen er overordnet de øvrige medlemmer af direktionen og skal sikre, at den øverste ledelse på en række områder træffer de strategiske beslutninger i fællesskab; men ikke i løbende sager.

Den vertikale struktur i den nye organisation bryder således på afgørende områder med den gamle organisation. Organisatorisk kommer Udenrigsministeriet dermed på linje med strukturen i andre store ministerier som Økonomi- og Erhvervsministeriet, dog med de forskelle der ligger i at have to politiske chefer og et meget heterogent og dynamisk ansvarsområde. Der er dog tale om kontinuitet i den for-

stand, at ambitionen om en fladere struktur ligger i direkte forlængelse af principperne for reorganiseringen i 1991.

### **Personalepolitik og støttefunktioner**

Enhver organisation, som er organiseret i faglige hovedgrupper, må vælge, hvordan den vil understøtte disse med støttefunktioner, herunder HR, regnskaber, kommunikation og udviklingsopgaver.

Støttefunktionerne kan enten centraliseres, således at de samme støttefunktioner servicerer alle organisationens hovedgrupper, eller der kan skabes støttefunktioner i hver enkelt hovedgruppe.

Målet med reorganiseringen i 1991 var bl.a. at skabe en enhedstjeneste, hvor medarbejderne gjorde karriere på tværs af hovedgrupperne, og hvor kulturen tilsagde, at man tilhørte én og samme organisation, uanset om man arbejdede med handel eller udviklingsbistand, eller om man sad på Asiatisk Plads eller en repræsentation i udlandet.

Det lykkedes dog aldrig at realisere ambitionen om en fuldt udfoldet enhedstjeneste, hvilket bl.a. skyldtes, at en lang række støttefunktioner, herunder især på personaleområdet, de facto var lagt ud til de enkelte grupper i en uformel struktur. Konsekvensen var, at særligt Nordgruppen, Sydgruppen og Danmarks Eksportråd i praksis opbyggede egne personalepolitikker,

der udfyldte en række basale HR-funktioner, men også styrkede silo-tænkningen på bekostning af koncerntilgangen. Hertil kom problemer med duplikation af en række driftsopgaver.

Med overgangen til centerstrukturen lægges op til en nyorientering af ministeriets tilgang til human resources. Det er vurderingen, at hvis Udenrigsministeriets skal have en fuldt udfoldet enhedstjeneste, er det ud over en tværgående koncernledelse nødvendigt at udvikle en stærk HR-funktion på koncernniveau.

Det betyder, at personaleansvaret fjernes fra de nuværende grupper og centraliseres i det nye Center for Koncern-HR og Ressourcer. Samtidig lægges op til rekruttering af eksterne HR-specialister, herunder en ekstern HR-chef, som skal medvirke til en øget professionalisering af HR-arbejdet i ministeriet.

Der er dog ikke kun tale om en centralisering af HR-arbejdet, idet den nye centrale HR-funktion vil skulle indgå i en tæt dialog med linjecheferne i hjemmetjenesten og repræsentationschefer i udetjenesten, som har det primære personaleansvar i organisationen. Forskellen mellem den gamle og den nye organisation er derfor primært, at mellemledet i form af selvstændige og uformelle støttefunktioner i grupperne nedlægges. Reorganiseringen på HR-området er derfor udtryk for centralisering og decentralisering på samme tid.

Foruden en opprioritering af arbejdet med HR indebærer reorganiseringen også, at Udenrigsministeriets driftsopgaver, herunder IT og arkivfunktion, samles i et selvstændigt center. En sådan synliggørelse giver mulighed for synergiskabelse og effektiviseringer.

Også her er det tanken, at ministeriet i højere grad end tidligere skal anvende eksterne specialister. Den centraliserede økonomistyring fastholdes og udvides med en gradvis samling af de administrative opgaver for repræsentationerne i udlandet i regionale centre.

Sammenfattende er den nye organisering af HR-området udtryk for et forsøg på at fuldføre ambitionen om fuldt udfoldet enhedstjeneste, som blev fremsat i forbindelse med reorganiseringen i 1991.

### **Strategi og ressourcer**

Globaliseringens mange nye opgaver har udfordret Udenrigsministeriets evne til at prioritere mellem opgaver og ressourcer, idet de nye opgaver kun i begrænset omfang har været fulgt op med ekstra ressourcer. Samtidig er det netop vanskelighederne ved at prioritere, som har medført, at ministeriet ikke altid har kunnet give den fornødne vægt og fokus til de nye indsatsområder, som var en følge af Globaliseringsanalysens anbefalinger.

Et vigtigt formål med reorganiseringen er derfor at styrke ledelsens

evne til at prioritere mellem opgaver og ressourcer. Samtidig er der behov for større fleksibilitet, så medarbejdere og ressourcer lettere kan flyttes på tværs af kontorer og centre og mellem ude- og hjemmetjenesten i overensstemmelse med de udviklings- og udenrigspolitiske prioriteringer i regeringens politik.

Der lægges derfor op til, at der fremover årligt udarbejdes en koncernfælles prioritetsplan, som kan danne udgangspunkt for ministeriets prioritering af opgaver og ressourcer.

Prioritetsplanen er samtidig udtryk for en øget fokus på koncernfælles policyplanlægning i Udenrigsministeriet. Dette element understøttes også af den nye strategi- og planlægningsenhed, som netop får ansvaret for prioritetsplanen, og desuden har til formål at forudse og analysere de nye udviklingstræk samt igangsætte tværgående og langsigtet policyplanlægning.

Enheden er etableret i erkendelse af, at selvom der i ministeriet findes en række kritiske kompetencer – både ude og hjemme – så koordineres og anvendes den eksisterende viden ikke systematisk, hvorved ministeriet forpasser mulighederne for at skabe en mere sammenhængende policyformulering.

Såvel prioritetsplanen som strategi- og planlægningsenheden er udtryk for en centralisering af ressourcestyringen og strategiprocesserne i Udenrigsministeriet på ledelses-

niveau. Hermed styrkes den politiske forankring af alle ministeriets aktiviteter både på ledelses- og centerniveau.

Samtidig fortsættes tendensen mod større og stærkere stabsfunktioner, som netop har til formål at sikre den koncernfælles koordination og planlægning. Foruden etableringen af strategi- og planlægningsenheden styrkes således også direktionssekretariats tværgående rolle i den nye struktur.

Disse udviklingstræk er dog på ingen måde særegne for Udenrigsministeriet, men følger en generel tendens i centraladministrationen. Eksempelvis har Økonomi- og Erhvervsministeriet investeret massivt i udviklingen af koncernprojekter og årlige prioriteringsøvelser.

### **Sammenfatning og perspektivering**

Kodeordene for Udenrigsministeriets nye organisation er enhedstjeneste og tværgående koncerntilgang. Helt overordnet er målsætningerne at mindske koordinationsproblemerne og styrke samtænkningen, afkorte hierarkiet og effektivisere sagsgangene, sikre større organisatorisk fleksibilitet samt personalepolitisk styrke princippet om en enhedstjeneste.

Målsætningerne søges opnået med andre midler end i 1991. Det ses bl.a. i valget af organisatorisk grundprincip, hvor den geografiske opdeling afskaffes til fordel for en

tematisk og funktionel arbejdsdeling, og i tilgangen til ressourcestyring og indplacering af støttefunktioner, hvor der lægges op til en centralisering af ansvaret.

Kan den nye organisation indfri forventningerne, og hvad er udfordringerne på længere sigt?

En første udfordring bliver at sikre, at de nye centre ikke udvikler sig til nye siloer. I modsat fald er intet vundet ved overgangen fra seks grupper til elleve centre. Risikoen synes dog mindre end i den gamle struktur, hvor silotænkningen blev understøttet af, at grupperne rådede over selvstændige støttefunktioner, og at medarbejderne pga. størrelsen kunne gøre livslang karriere inden for den samme gruppe. Disse forhold er ikke til stede i den nye struktur.

En anden udfordring er, at koordinationsbehovet naturligt øges med overgangen fra seks grupper til elleve centre. Her skal koncernledelsen for alvor stå sin prøve som tværgående koordinationsforum mellem centrene. Omvendt skal det understreges, at koordinationsbehovet i den nye organisation burde være mindre end i den gamle, idet opgavefordelingen er tilpasset, så de medarbejdere og enheder, som arbejdede med samme problemstillinger forskellige steder i den gamle struktur, nu samles inden for fælles organisatoriske rammer.

En tredje udfordring ligger i den vertikale struktur, hvor der lægges

op til en decentralisering af den faglige beslutningskompetence til de enkelte centre. Hierarkier har det imidlertid med at genoprette sig selv, hvis ikke der gøres en aktiv indsats. Det bliver derfor interessant at se, om ambitionen kan realiseres, idet den nye struktur kun i begrænset omfang indeholder strukturelle værn mod en unødigt detaljeret topstyring af organisationen. Således fastholdes en tematisk arbejdsdeling mellem direktionen og de elleve centre, men uden direkte ledelsesbånd, ligesom antallet af ledelseslag er uforandret.

En sidste udfordring ligger i spørgsmålet om stabsfunktioner, herunder personalehåndtering og prioritering af opgaver og ressourcer, hvor der lægges op til en centralisering af ansvaret.

Risikoen er her, at man fra et meget decentralt system svinger helt over i den anden grøft til et centralistisk system, hvor fx den koncernfælles HR-funktion mister følingen med de personalepolitiske behov i linjen og blandt medarbejderne, herunder de særlige faglige behov som knytter til fx rekruttering af økonomer, jurister, eksportmedarbejdere eller bistandsfaglige eksperter. En relateret problemstilling er, at den centraliserede HR-funktion kun vil kunne arbejde effektivt, hvis direktionen og centercheferne afstår fra utidig indblanding i særligt stillingsbesættelser. I modsat fald vil tilliden til den koncernfælles HR-

funktion i begge tilfælde blive undergraved, hvorved der i værste fald gendannes uformelle og parallelle systemer. Ansættelsen af eksterne HR-specialister er dog et forsøg på at imødegå disse udfordringer.

Trods ovennævnte udfordringer er det imidlertid vurderingen, at der med reorganiseringen er skabt en tidssvarende organisatorisk ramme, som effektivt kan understøtte ministeriets strategiske målsætninger.

Reorganiseringen skulle gerne skabe et ministerium, som er endnu mere fleksibelt og proaktivt i håndteringen af såvel nye udfordringer som traditionelle kerneopgaver. Et ministerium som endnu bedre formår at udnytte de synergier, der ligger i enhedstjenesten, til gavn for danske og udenlandske samarbejdspartnere. Og et ministerium som får det bedste ud af sine menneskelige ressourcer, og som prioriterer effektivt mellem opgaver og ressourcer.

Indtil 1. juni 2009 er omstrukture-

ringen teori. Prøven skal stå i den praktiske gennemførelse i realtid. Organisationsændringerne vil kun have begrænset effekt, hvis ikke organisationskulturen følger med.

Den største udfordring for Udenrigsministeriet de kommende år bliver derfor at fremme en fælles virksomhedskultur, som understøtter ministeriets evne til at agere over for de nye udfordringer, som globaliseringen skaber, og levere de konkrete resultater, som ministrene, regeringen og det danske samfund med rette kan stille krav om.

Kun på den måde, kan der for alvor skabes et moderne, fremtids-sikkert og globaliseringsparat ministerium.

*Lars Bo Møller er kontorchef i Udenrigsministeriet, hvor han har været projektleder for implementeringen. Fuldmægtig Rasmus Abildgaard Kristensen har været primus motor i arbejdet og sekretær for Globaliseringsagenterne.*



# Forholdet Rusland-USA

*Adam Beresowsky*

Rusland er tilbage på verdensscenen. Rusland står samlet, og der er stor intern opbakning til den russiske ledelse, som gør meget for at virke stærk og varetage russiske interesser – også over for Vesten og USA

Da de daværende præsidenter Bush og Putin i april 2008 mødtes for sidste gang i deres egenskab af præsidenter, underskrev de en strategisk rammeerklæring, hvoraf det fremgår, at:

“...The era in which the United States and Russia considered one another an enemy or strategic threat has ended... Rather, we are dedicated to working together and with other nations to address the global challenges of the 21<sup>st</sup> century...”

Trods de gode intensioner har forholdet mellem USA og Rusland den senere tid ikke været det bedste, og med konflikten i Georgien i august 2008 nåede det et lavpunkt.

Der er flere stridspunkter og væsensforskellige opfattelser og tolkninger heraf i de to lande. Midt imellem står Europa, der som tæt allieret med USA og nabo til Rusland såvel bilateralt som multilateralt fx

gennem NATO skal afveje forholdet til Rusland.

## **Uenigheder**

Det begyndte ellers så godt ved Bushs og Putins første møde i juni 2001. Dengang gik talen på tæt samarbejde som begge ledere så frem til, og Bush havde mange rosende ord om Putin, som han bl.a. betegnede som en betydelig leder, med hvem han delte mange værdier, og hvis lederskab ville tjene Rusland godt. Putin kvitterede nogle måneder senere, da han gik sammen med USA og Vesten i kampen mod terror efter den 11. september 2001. Derudover blev samarbejdet mellem Rusland og NATO intensiveret i 2002 med oprettelsen af NATO-Rusland Rådet.

Siden er det imidlertid gået støt ned ad bakke i forholdet mellem

USA og Rusland, og konflikterne er både blevet flere og dybere. I 2003 var der uenigheden om krigen mod Irak, hvor Rusland sammen med bl.a. Tyskland og Frankrig var modstander. Derudover kunne den russiske begejstring for udvidelsen af både NATO og EU med de øst- og centraleuropæiske lande, herunder Estland, Letland og Litauen, i 2004 ligge på et meget lille sted. Og der var russisk irritation over Vestens bifaldelse af Ukraines 'orange revolution' i 2004 samt den tiltagende vestlige kritik af konflikten i Tjetjenien og de russiske magthaveres måde at styre på.

I 2007 blussede uenighederne atter op med de amerikanske planer om et missilforsvar, som til Ruslands store fortrydelse også omfattede opstilling af missiler og radarer i henholdsvis Polen og Tjekkiet. Senere samme år suspenderede Rusland Traktaten om konventionelle styrker i Europa (CFE-traktaten). Endelig var der i 2008 uenigheden om Kosovos selvstændighed og om tilnærmelsen af Ukraine og Georgien til NATO ved, i strid med Ruslands ønske, at stille disse to lande medlemskab af NATO i udsigt.

Der har også været uenigheder om energileverancer, idet Rusland flere gange har anvendt energivåbnet, når Moskva har været utilfreds. Det skete senest primo 2009, da russerne lukkede for gasleverancen til Ukraine, hvilket også førte til konflikt med EU, da flere EU-lande blev

ramt af nedgang i deres gasforsyning.

Samlet set har disse og andre problemstillinger ført til en forværrelse af forholdet mellem Rusland og USA samt det øvrige Vesten. Det skyldes ikke mindst, at Rusland og USA har haft afvigende opfattelser og har draget forskellige konklusioner af hinandens ageren.

### **Russiske synspunkter**

Efter Sovjetunionens sammenbrud i 1991 var Rusland under Jeltsins otte år som præsident i en vanskelig periode præget af transition samt økonomisk og politisk kaos. Jeltsins folk var for en stor dels vedkommende vestligt inspirerede med tro på reformer. De fik hjælp af vestlige eksperter, og havde en forestilling om, at Rusland ville få en prominent plads, hvis man allierede sig med Vesten.

Da Putin overtog præsidentposten i 2000, ændredes dagsordenen imidlertid. Putin, der selv har en fortid i sikkerhedstjenesten, fik i løbet af sine år som præsident anbragt mange folk fra sikkerhedstjenesten og forsvaret – de såkaldte siloviki – på centrale poster i Moskva. Disse folk skulle bl.a. skabe stabilitet og opbygge en stærk russisk stat. Imidlertid medbragte de en række synspunkter, som er i modstrid med vestlige og derfor vanskeliggjorde tilnærmelse mellem Rusland og Vesten. Bl.a. deres autoritære tilgang, der tilsyne-

ladende ikke ses som et stort problem for de fleste russere. Muligheden for tilnærmelse blev også svækket af vestlig nølen med at få integreret Rusland tilstrækkeligt i de vestlige politiske og sikkerhedspolitiske strukturer, da muligheden var der, samt den manglende vestlige anerkendelse af Rusland som en ligeværdig partner.

Tilnærmelser mellem NATO og EU og de øst- og centraleuropæiske lande blev i russisk optik opfattet som en ydmygelse af Rusland som tidligere supermagt samtidig med, at hjælpen fra de vestlige eksperter blev set som et forsøg på at udplyndre Rusland. Endelig havde Jeltsins reformer ramt befolkningen hårdt, og kriminaliteten og korruptionen var steget drastisk.

Putin og hans folk fik på denne baggrund plads til at føre deres form for politik, som bl.a. byggede på at sikre Ruslands status som en vægtig aktør på den internationale scene. Putin kunne i sit forsøg på at føre Rusland tilbage på verdensscenen nyde godt af økonomisk fremgang.

Den russiske økonomi, som er meget afhængig af energisektoren, har siden 1999 været i stærk vækst. Således er økonomien vokset med omkring 7 pct. om året siden 1999, og bruttonationalproduktet pr. indbygger blev næsten fordoblet fra 1999 til 2006. Samtidig har Rusland siden 2000 haft et stort overskud på betalingsbalancen. Den økonomiske

vækst skyldes i høj grad høje energipriser, som har hjulpet Putin til at skabe stabilitet og økonomisk fremgang i Rusland, og givet et godt grundlag for Ruslands stormagtsambitioner. Stormagtsambitioner, som for mange russere er en selvfølge og derfor et nøgleelement i den russiske stat.

### **Det nære udland**

Genoprettelsen af den russiske ære og internationale anseelse har stået højt på Putins agenda. Ruslands anerkendelse som stormagt har således været et selvstændigt mål i russisk udenrigspolitik. Rusland har derfor til stadighed forsøgt at stille sig i position som en stormagt, der skal lyttes til, når internationale udfordringer har skullet imødegås. Derudover har russerne flere gange argumenteret for verdens multipolære opdeling, hvor der ikke kun er én stormagt, USA, men flere, herunder Rusland.

Med Putin ved roret begyndte Rusland også at føre en mere selvhævende politik over for landene i Ruslands nærområde, idet der i russisk optik skelnes mellem 'det nære udland', som er de tidligere sovjetrepublikker, og 'det øvrige udland'. Den russiske udenrigspolitik er præget af traditionel geopolitisk nulsumstænkning, ifølge hvilken Ruslands indflydelse på et givet område svækkes, hvis USA gør sin indflydelse gældende i området. Cen-

trale vestlige værdier som fx demokrati og menneskerettigheder opfattes af mange i Moskva som et påskud for USA og Vesten for at øge indflydelsen i andre dele af verden.

Samtidig opfattes 'det nære udland' fra russisk side som en del af den russiske interessesfære, som andre lande må respektere. Udenrigspolitisk har Rusland således en forestilling om, at de og ikke USA og Vesten bør være den ledende kraft for økonomisk og politisk integration i 'det nære udland'. Rusland har derfor forsøgt at gøre sin indflydelse i nærområdet gældende og forventet, at svagere stater som fx Georgien ville rette ind efter russiske interesser og orientere sig mod Moskva.

Rusland er derfor ikke begejstret for, at Vesten med USA i spidsen har bevæget sig stadig længere ind i den russiske interessesfære med bifaldelse af den 'orange revolution' i Ukraine og 'roserevolutionen' i Georgien samt indlemmelsen af bl.a. de baltiske lande i både NATO og EU. Set med russiske øjne er NATO ikke en strategisk partner, men derimod en alliance dannet med det formål at dæmme op for det tidligere Sovjetunionen.

Derfor ser den russiske ledelse ikke noget behov for NATO, og nærer en stor skepsis til alliancen. I deres optik er NATOs formål at forsvare sig mod Rusland, hvorfor det ikke hjælper med forsikringer om, at NATOs aktiviteter ikke er rettet

mod Rusland. Russerne finder det ubehageligt, når NATO gør tilnærmelser til lande som fx Georgien og Ukraine, og ikke mindst når der lanceres planer om et missilforsvar i Ruslands baghave. Dette bliver nemlig fra russisk side opfattet som aggressive træk vendt imod Rusland, og russerne opfatter det som at på trods af, at de er en nøgleaktør, så bliver der ikke lyttet til deres interesser.

### **Vestens manglende respekt**

Der er i Rusland en latent anti-amerikanisme, som dels rummer et mindreværdskompleks og dels en rivalisering. Denne er blevet forstærket af, at russerne har følt mangel på respekt fra USA og Vesten, som i russisk optik flere gange har ydmyget Rusland.

Den udeblevne anerkendelse og mangel på at behandle Rusland som en ligeværdig partner fra vestlig side har ført til skuffelse i Moskva, fx over ikke at have fået den ventede dividende efter, at Putin efter den 11. september 2001 gik sammen med USA og Vesten i kampen mod terror og bl.a. i forbindelse med krigen i Afghanistan lod USA få baser i Centralasien, som hører til 'det nære udland' for Rusland. Imod bl.a. Ruslands ønske og uden et enigt Sikkerhedsråd gik USA således sammen med nogle allierede i krig mod Irak i 2003.

Derudover kan nævnes den russi-

ske modvilje mod Kosovos selvstændighed. Fra russisk side er der flere gange – på højt niveau – blevet udtalt kritik af den amerikanske politik, som Moskva mener har ført til mindre global stabilitet. Fx i tidlige re præsident Putins tale ved sikkerhedskonferencen i München, Tyskland, i februar 2007. Med samme kritiske røst er det blevet understreget, at ignorering af russiske interesser vil få konsekvenser.

Samtidig har Moskva på baggrund af amerikanernes ageren angiveligt også konkluderet, at hvis bare man er stærk nok, så kan man gøre, hvad man vil.

Det har Rusland forsøgt. Med et intensiveret pres på lande som Kasakhstan og Turkmenistan samt den stadige brug af energivåbnet har russerne sendt stærke signaler om, at de er villige til at gå langt for at forfølge deres interesser internationalt. Samtidig er Rusland blevet mere selvbevidst og er ikke bange for konfrontation med USA og Vesten. Med den voldsomme invasion af Georgien samt anerkendelsen af Sydossetien og Abkhasien som selvstændige stater har Rusland sendt kraftige signaler om, at de også er en spiller på den internationale scene, som skal tages med på råd, og hvis mening skal tælles med, når der skal tages beslutninger.

Således kan europæisk sikkerhed i russisk optik ikke formes i klar modstrid med en international nøglespiller som Rusland.

## **Amerikanske synspunkter**

Fra amerikansk og vestlig side var der store forventninger til Putin, da han tiltrådte som præsident i 2000.

Det var bl.a. håbet, at man med Putin havde fået en samarbejdspartner, med hvem man i fællesskab kunne imødegå internationale udfordringer. Imidlertid har amerikanerne sammen med europæerne måttet være vidne til en set med deres øjne bekymrende udvikling i Rusland, som under Putin er gået mod et stadigt mere autoritært samfund med præsidenten og siden premierministeren i en dominerende position, et føjeligt parlament samt stor statsindblanding i medierne og økonomien. I Washington ses der med betydelig bekymring på den politiske ledelse i Rusland, som i deres optik har undergået en markant negativ udvikling de seneste år, hvorfor tilnærmelsen til Rusland er blevet vanskeligere.

Ruslands optræden i forbindelse med konflikten i Georgien var den foreløbige kulmination på et, set med amerikanske øjne, mønster af negativ udenrigspolitisk adfærd fra russisk side, som vækker bekymring. Russerne har tidligere vist, at de har været parate til at anvende de betydelige politiske, økonomiske og energimæssige pressionsmidler, som de har til rådighed, for at påvirke udviklingen i deres nærområde.

Med den russiske indmarch i Georgien står det både klart, at Rus-

land har kapaciteten og den politiske vilje til også at gøre brug af militære midler i nærområderne, og at de aggressive signaler fra Moskva, som tidligere til dels blev henført til indenrigspolitisk motiveret retorik, må tages alvorligt.

Forholdet mellem USA og Vesten på den ene side og Rusland på den anden side må således anskues i en anden optik end tidligere. USA og de øvrige NATO-lande udtalte den 19. august 2008, at forholdet til Rusland ikke kan være 'business as usual', uden dog nærmere at definere, hvad der ligger i det.

Men det er klart, at man set fra Washington med Georgien-krisen nåede til et kritisk punkt i forholdet til Rusland. Imidlertid er muligheden for, at Rusland træffer et valg om at forfølge en anden kurs stadig til stede.

Amerikanerne mener, at de på trods af modsatrettede interesser bl.a. via NATO løbende har søgt samarbejde, konsultation og inddragelse af Rusland, men desværre har russerne set med amerikanske øjne på mange områder valgt konfrontation i stedet for.

Imidlertid har flere kritikere af Washingtons politik over for Rusland peget på, at USA fejlagtigt har troet, at man har kunnet få det hele i relationerne med Rusland. Ifølge kritikerne har amerikanerne således på den ene side mod russernes ønsker presset på for bl.a. uafhængighed til Kosovo, NATO-udvidelse, til-

nærmelse af Georgien og Ukraine til NATO samt missilskjold i Europa, mens de på den anden side har forventet russisk samarbejde om internationale udfordringer som fx Irans atomprogram.

Samtidig har Washington på grund af andre prioriteter som Afghanistan, Irak, Iran og Kina i et vist omfang forsømt at pleje det daglige forhold til Rusland, og konklusionerne i Rusland har derfor muligvis været, at kun ved at føre en hård og konfrontatorisk linje, er det muligt at få USA til at lytte. Linjen over for Rusland er i Washington i høj grad blevet fastlagt af høgene, hvilket man bl.a. så et eksempel på i forbindelse med Georgien-konflikten, hvor den amerikanske position i den første tid var præget af en hård linje fra bl.a. daværende vicepræsident Cheney, mens det senere blev daværende udenrigsminister Rice, der kom på banen, hvorefter den amerikanske retorik blev dæmpet.

I håndteringen af Rusland er det i amerikansk optik afgørende, at der er et tæt transatlantisk samarbejde om forholdet til Rusland. Moskva forsøger til stadighed at drive kiler ind imellem USA og EU samt mellem landene i EU. Samtidig må EU og USA styrke samarbejdet med Ruslands nabolande, og desuden må bestræbelserne på at styrke energiuafhængigheden af Rusland intensiveres. Endelig er det set med amerikanske øjne vigtigt, at der hele tiden skabes manøvrerum for de mo-

derate kræfter i Rusland, som kun vil lide skade ved en ensidig, hård politik, som isolerer Rusland.

Præsident Medvedev har i forbindelse med overtagelsen af præsidentposten i Rusland i 2008 for så vidt præsenteret elementer af en alternativ, positiv vision for fremtidens Rusland baseret på retsstatsprincipper og korrupsionsbekæmpelse.

Det er denne vej som Rusland set med amerikanske øjne bør bevæge sig. Imidlertid er forholdet mellem Medvedev og Putin stærkt, og det synes stadig at være Putin, som har den reelle magt, og hans hidtil lagte linje – også udenrigspolitisk – som fortsætter. Over tid kan Medvedev måske styrke en mere reform- og samarbejdsorienteret kurs i russisk politik, og således måske skabe rum for større tilnærmelse mellem Vesten og Rusland.

### **Mod et ændret forhold til Rusland**

Det er tydeligt, at der er vidt forskellige opfattelser af, hvem der er skyld i, at det er gået ned ad bakke i det russisk-amerikanske forhold de seneste år. Begge parter mener, at de har søgt dialog, men den anden part har ikke villet lytte og har i stedet søgt konfrontation bl.a. ved brug af magt.

I horisonten ligger yderligere konfliktpotentiale bl.a. i Vestens forsøg på at øge samarbejdet med lande som Georgien og Ukraine, som begge ligger i 'det nære udland' for Rusland.

Rusland er således begyndt at udstede russiske pas til borgere på Krim i Ukraine samtidig med, at russiske kulturorganisationers aktiviteter i området er øget. Nøjagtig som det skete i Sydossetien i Georgien, som Rusland efter Georgien-konflikten anerkendte som selvstændigt. Det ser således umiddelbart vanskeligt ud at få relationen mellem USA og Rusland tilbage på rette spor. Imidlertid er der dog håb om, at forholdet med tiden kan blive bedre.

Både USA og Rusland har nyligt fået nye præsidenter. I maj 2008 overtog Medvedev posten som præsident i Rusland, mens Obama blev indsat som USA's nye præsident i januar 2009. Obama har som sådan fokuseret en del på at ændre USA's udenrigspolitik. I forholdet til Rusland må Obama imidlertid balancere mellem på den ene side ikke at virke for blød over for russerne og på den anden side ikke at isolere Rusland ved at lægge en hård linje, men derimod søge dialogen.

Obama har indledningsvist valgt at række en udstrakt hånd mod Rusland, og siden hans tiltræden har der lydt forsonende toner fra USA og opfordringer til at normalisere forholdet mellem de to lande. USA's vicepræsident Biden sagde således på sikkerhedskonferencen i München i februar 2009, at amerikanerne er villige til at trykke på 'reset-knappen' i forholdet til Rusland.

Udenrigsminister Clinton fulgte

op i maj 2009, da hun havde besøg af den russiske udenrigsminister Lavrov. Samtidig har USA løftet foden lidt fra speederen både i forhold til NATOs udvidelse med Ukraine og Georgien og i forhold til missilforsvaret. Obama-administrationen synes således at være opsat på at bedre forholdet til Rusland og samarbejde på områder af fælles interesse, såsom Afghanistan.

Men USA vil ikke give køb på sine standpunkter i forhold til Ruslands adfærd, og vil derfor fx ikke acceptere, at SNG-området er russisk indflydelsessfære, idet det stadig er USA's synspunkt, at enhver suveræn stat selv kan vælge sine alliancer. USA og Rusland kommer således, som vicepræsident Biden har udtrykt det, ikke til at være enige om alt.

Selvom Medvedev i begyndelsen af sin præsidentperiode talte om liberale reformer og retsstatsprincipper, så synes det stadig at være Putins linje, der er styrende i Rusland. Frem for som ny præsident at forsøge på at genoptage dialogen med USA har Medvedev både i sin tale i Evian primo oktober 2008 og i sin tale til nationen primo november 2008, kort tid efter at Obama var blevet valgt til præsident i USA, fortsat Putins kritik af amerikanerne.

Endvidere annoncerede Medvedev, at Rusland ville opstille missiler rettet mod Polen og Tjekkiet i Kaliningrad, såfremt de amerikanske missilforsvarssystemer i Polen og

Tjekkiet blev en realitet, og i juni 2008 fremlagde han et forslag til en ny europæisk sikkerhedsstruktur, som bl.a. indeholder en afvisning af, at en given stat eller international organisation har særlig ret til at sikre fred og stabilitet i Europa, hvilket kan opfattes som en russisk kritik af USA og NATO.

Medvedevs udtalelser har formodentlig haft flere formål. For det første kan han have ønsket at vise handlekraft og beslutsomhed samt vise, at Rusland kan give svar på Washingtons udenrigspolitik, når amerikanerne træder ind i den russiske interessesfære. For det andet har Medvedev sikkert ønsket at sende et signal til den nyvalgte præsident Obama om at tage Rusland alvorlig. Endelig har Medvedev med sine stærke markeringer formentlig ønsket at føre fokus over på udenrigspolitiske emner og derved fjerne det fra de voksende interne, især økonomiske problemer i Rusland.

### **Økonomien**

Netop det økonomiske område er en vigtig faktor i forholdet mellem Rusland og Vesten. De gode takter i russisk økonomi siden 1999 har bidraget væsentligt til fundamentet for at bringe Rusland tilbage på verdensscenen. Imidlertid ser fremtidsudsigterne for den russiske økonomi ikke så lovende ud, idet økonomien er meget afhængig af energipriserne, som i den seneste tid har



været faldende. Samtidig lider økonomien under manglende reformer. Allerede i forbindelse med de vestlige reaktioner på russernes ageren i konflikten i Georgien kom der uro i den russiske finansielle sektor. Siden har finanskrisen ramt Rusland, som er gået ind i en alvorlig økonomisk periode med jævnlige lukninger af børsen, aktiekursfald på over 60 pct., kapitalflugt, store træk på statens reserver samt usikkerhed om rubelkursen.

Der er foretaget en betragtelig nedskrivning af forventningen til den russiske vækst i 2009. En række faktorer såsom faldende befolkningstal, forværret folkesundhed, et undervisningssystem i forfald og nedslidt infrastruktur gør ikke udsigterne for russisk økonomi lysere på længere sigt.

Med tiden kan russerne således af økonomiske grunde ønske et tættere samarbejde med Vesten, som er en naturlig samarbejdspartner for Rusland. Særligt EU, som geografisk ligger tæt på Rusland og har en attraktiv økonomisk stilling, kan blive genstand for øget russisk interesse, hvilket alt andet lige kan åbne muligheden for at påvirke Rusland til at følge vestlige normer.

Der har da også efter Obamas indsettelse som amerikansk præsident og de efterfølgende mere positive amerikanske signaler over for Rusland været visse forsonlige toner over for Vesten fra russisk side, og den konfrontatoriske retorik er ble-

vet dæmpet. Rusland synes således ligesom USA parat til at forbedre samarbejdet mellem de to lande.

Efter Obamas og Medvedevs første møde i marginen af G-20 mødet i april 2009 omtalte Medvedev således Obama som 'my new comrade' og understregede den store forskel i forhold til tidligere i og med, at Obama lytter til, hvad Rusland har at sige. Derudover har der været møder mellem russerne og amerikanerne vedrørende genoptagelse af nedrustningsprocessen, herunder sikkerhed på atomområdet samt hindring af spredningen af nukleart materiale.

Omvendt søger Rusland dog også at styrke sine relationer til andre lande, som til dels har et anstrengt forhold til USA og Vesten. Rusland forsøger således at intensivere samarbejdet – herunder det militære – med lande som Venezuela og Syrien. Rusland har også forbindelser til Iran, hvilket kan blive bekymrende i forhold til at sætte det iranske styre under pres, hvis russerne modsætter sig, fx fra deres faste plads i FN's Sikkerhedsråd. Derudover prøver russerne at udbygge kontakterne med energihungrende lande som Kina og Indien for bl.a. at kunne føre olie og gas den vej.

### **Tilbage på verdensscenen**

Alt i alt må det konkluderes, at Rusland er tilbage på verdensscenen. Rusland står samlet, og der er stor

intern opbakning til den russiske ledelse, som gør meget for at virke stærk og varetage russiske interesser – også over for Vesten og USA. En liberal-demokratisk udvikling i Rusland er for tiden lagt på køl, og russerne vil tages alvorligt, som en afgørende spiller, når internationale udfordringer skal imødegås i en verden, der i russisk optik bevæger sig imod multipolaritet og derfor skal være mindre præget af amerikansk unilateralisme og manglende hensyntagen til bl.a. Rusland.

USA og Vesten står i et stort dilemma. På den ene side er der utilfredshed med Ruslands måde at agere på, idet de autoritære tendenser i russisk politik både påvirker dets indenrigspolitik og dets udenrigspolitik i negativ retning. På den anden side er der hårdt brug for Rusland, når internationale udfordringer som fx konflikten i Afghanistan, Irans atomprogram og fredsprocessen i Mellemøsten skal imødegås. Samtidig er der især fra europæisk side en stor afhængighed af russisk energi og bl.a. derfor en vis intern uenighed i spørgsmålet om, hvordan man håndterer Rusland.

Både Rusland og USA har flere gange på højt niveau forsikret om, at ingen af dem ønsker konfrontation. Samtidig er der med indsættelsen af henholdsvis præsident Medve-

dev i Rusland og præsident Obama i USA fornyet optimisme i forholdet mellem Rusland og USA. Desuden kan den økonomiske krise, som har ramt Rusland hårdt, give anledning til fornyet russisk samarbejdsvilje.

Imidlertid er der dog stadig konflikter. NATO har således til Ruslands store fortrydelse gennemført en øvelse i Georgien i maj 2009 og samtidig udvist to russere anklaget for spionage fra NATO-kvarteret i Bruxelles. Omvendt har russerne angiveligt medvirket i forsøget på at vælte Georgiens præsident Saakashvili, påvirket Kirgisistan til at lukke en amerikansk militærbase i landet, iværksat planer om en flådebase i Abkhasien og endnu ikke genoptaget samarbejdet med NATO fuldt ud.

Forholdet mellem Rusland og Vesten er således stadig problematisk, og der bliver formodentlig brug for store pædagogiske evner samt en god portion tålmodighed, hvis forholdet skal på ret køl igen. Rusland har vist, at de på visse områder, fx Afghanistan, er parate til at samarbejde med USA og Vesten. Men de har også vist, at de ikke er bange for konfrontationer med USA, som det fx skete i Georgien.

*Adam Beresowsky er cand.scient.pol. og fuldmægtig under Forsvarsministeriet.*

# Danmarkisering af Hvideruslands udenrigspolitik

*Lizaveta Dubinka*

Det vigtigste mål for Hvideruslands udenrigspolitik er at sikre økonomisk stabilitet og mindre afhængighed af billig russisk energi

Det dominerende politiske modeord i 2008 var ifølge *The Global Language Monitor* 'forandring'.

Det var oprindeligt det underliggende tema i den amerikanske valgkamp, men forandringens ånd satte også dagsordenen for en i reglen udenrigspolitisk afviger som Hviderusland, der siden august 2008 har taget en række hidtil usete skridt i retning af at forbedre forholdet til Vesten.

Den forsigtige forandring i Hvideruslands udenrigspolitik tilskrives indflydelsen af Kaukasus-konflikten, som markerede starten på en positiv dialog mellem Hviderusland og EU. Formålet med denne dialog har været at få Hviderusland tilknyttet EU's østpartnerskab, som afløste det europæiske naboskabsprogram i maj 2009.

Gaskrisen i begyndelsen af året mellem Ukraine og Rusland har

også understreget Hvideruslands betydning som et stabilt transitland for olie og gas til Europa. Det er derfor vigtigt at gøre rede for mulighederne og begrænsningerne i denne ny udenrigspolitik og foreslå forskellige scenarier for fremtiden.

Hensigten med denne artikel er at analysere det øgede samarbejde mellem EU og Hviderusland efter krigen i Kaukasus 2008. Fokus er således ikke på de geopolitiske årsager som sådan til krigen i Georgien, men snarere på dens rolle i det spirende samarbejde mellem Hviderusland og Vesten. Samtidig forsøger artiklen også at sætte Hvideruslands historie og identitet ind i en dansk udenrigspolitisk sammenhæng.

## **Terra incognita**

Den nye fase i forholdet mellem EU og Hviderusland lægger op til, at

folk i Vesten, inklusive Danmark, bliver opmærksomme på, at Hvideruslands historie og identitet er tæt forbundet med Europas. Hviderusland (officielt Belarus) har af forskellige historiske grunde længe været et *terra incognita* på det europæiske politiske kort. Jeg vil med dette historiske tilbageblik gerne bidrage til at ændre denne tingenes tilstand.

Hviderussisk identitet har ikke været lige så markant som polsk, estisk, lettisk eller litauisk identitet, og Hviderusland har været betragtet som en del af Ruslands interessesfære. Metaforer i den danske akademiske debat åbenbarer med al ønskelig tydelighed denne opfattelse af Hviderusland. Med den danske forskers Lars P. Poulsen-Hansens ord er Hviderusland en hvid plet – et terra incognita – på det europæiske landkort. I dette ordspil er ‘hvid’ som en del af navnet Hviderusland forbundet til ‘hvid’ i betydningen ‘ukendt’ eller ‘ubeskrevet’.

I en hviderussisk sammenhæng har denne udtalelse ikke nødvendigvis en negativ klang: Udtrykket ‘Hvide Rusland’ betegnede i gamle dage det kongedømme, der lå på det nuværende Hvideruslands territorium, og som i modsætning til ‘Sorte Rusland’ blev skånet for den tatarisk-mongolske invasion. Derfor kunne de bevare deres tidlige parlamentariske system, repræsenteret af Rada (stammer fra det skandinaviske ‘råd’) og højt sandsynligt arvet fra vikinjerne.

Navnet Hviderusland understreger også den historiske tilknytning til de baltiske lande. Faktisk kan selve ordet ‘baltisk’ oversættes med ‘hvid’, og på lettisk og litauisk kaldes hviderusserne da også for ‘baltarosy’ – en mutation af det oprindelige latinske/tyske ord ‘alba’ (hvid).

I overensstemmelse med begrebet ‘baltiske etniske undergrupper’, som siden slutningen af det 20. århundrede er blevet almindeligt accepteret af de fleste hviderussiske historikere, er hviderussernes oprindelse slavonske stammer, som kom til områder beboet af baltiske folk og blandede sig med dem, hvorved der opstod nye folkeslag.

De tidlige kontakter mellem danskere og hviderussere kan spores tilbage til vikingetiden, da en kong Ragvalod (Rahvald), der stammede fra Skandinavien, blev udnævnt til den første hersker af Polotsk (sandsynligvis betegnet Paltisk in *Gesta Danorum* af Saxo Grammaticus), den ældste by i Hviderusland, der betragtes som den hviderussiske stats og kulturs vugge. I flere århundreder blomstrede Polotsk, der lå på handelsvejen fra Skandinavien til Byzans, og lige som Kiev og Novgorod havde den et højt udviklet tidligt parlamentarisk system. I det 11. og 12. århundrede besegledes flere dynastiske ægteskaber mellem fyrstemanden i Polotsk og danske og skandinaviske konger.

Ifølge mine undersøgelser findes der i det danske rigsarkiv kun få be-

viser på kontakter med hviderussiske riger, hvilket retfærdiggør Lars P. Poulsen Hansens metafor om den 'hvide plet'. Hviderusland som vi kender det i dag, var en del af Storfyrstendømmet Litauen, et forbund af hviderussiske, litauiske og ukrainske kongedømmer, hvis grænser i dets storhedstid i det 13.-14. århundrede strakte sig fra Østersøen til Sortehavet. Da det blev udsat for tilbagevendende krige med Storfyrstendømmet Moskva, valgte det i 1569 at indgå i en forbundsstat med Kongeriget Polen.

I 1588 blev den 3. udgave af Storfyrstendømmet Litauens forfatning udgivet på hviderussisk, hvilket vidner om det hviderussiske riges fremtrædende stilling i såvel storfyrstendømmet som Polen. Dette enestående dokument var blot den anden lovkode i Europa siden den romerske lov. Hviderussisk forblev officielt sprog i storfyrstendømmet indtil 1831, da det blev forbudt af de russiske myndigheder 36 år efter, at den polsk-hviderussiske stat var blevet delt mellem Rusland, Preussen og Østrig-Ungarn. I sidste instans måtte den hviderussiske adel beslutte, om de opfattede sig selv som polske eller russiske, hvilket forklarer, hvorfor de fleste hviderussiske adelsfamilier (Radzivilly, Sapehi m. fl.) omtales i danske arkiver som polske og engang imellem som russiske.

Danmarks politik over for Hviderusland i dag bygger på den forudsætning, at udvidelse af EU ikke må

føre til, at der skabes nye skillelinjer i Europa (*A Changing World. The Government Vision for New Priorities in Denmark's Foreign Policy*, 2003).

Udenrigsministeriet udarbejdede i 2004-2007 en ramme for samarbejdet med Hviderusland som en del af *Strategisk Ramme for Naboskabsprogrammet*. Ifølge dette dokument "kan Hviderusland blive en interessant samarbejdspartner for Danmark", forudsat der finder politiske og sociale ændringer sted.

### Casus Caucasus

I lyset af lynkrigen mellem Rusland og Georgien i august 2008 kom spørgsmålet om geopolitik for alvor tilbage på banen, og *casus belli* har været diskuteret til overflod både i medierne og blandt forskere. Sikkerhed og stabilitet langs EU's østgrænse blev mere aktuelt end nogen sinde. Og lynkrigen blev fulgt af en 'fortolkningskrig' med deltagelse af russiske, georgiske, europæiske og amerikanske politikere.

Et særligt træk ved denne konflikt er ifølge Hans Mouritzen, DIIS, at sjældent er læren fra fortiden blevet brugt i så udstrakt grad til at trække paralleller til 'aggression' og 'eftergivenhed' i europæisk historie i 1930'erne og 1940'erne.

Trods sine tætte forbindelser til Rusland undlod Hviderusland at tage stilling i den konflikt, og 'stillehed' er formentlig det ord, der bedst beskriver dækningen af

08.08.08 i Hvideruslands nationale medier. Det står i skarp kontrast til de russiske tv-udsendelser i Hviderusland, som fokuserede på den georgiske hærs grusomheder mod civilbefolkningen i Abkhasien og Ossetien. Adskillige dage efter krigen kritiserede den russiske ambassadør i Minsk, A. Surkov, Hviderusland for ikke at tage klart stilling til begivenhederne i Kaukasus.

Ved at sammenligne hvordan internationale nyheder præsenteres i nationale medier, kan man stort set forklare forskellene i den måde, hvorpå begivenhederne opfattes i forskellige lande. I Hvideruslands tilfælde kan dækningen af begivenhederne bedst beskrives som 'talende tavshed', eftersom det afslører en uvillighed til at bakke op om Rusland, dets nærmeste og mest magtfulde støtte i det postsovjjetiske rum. Kommentatorer, som har analyseret ændringerne i Hvideruslands udenrigspolitik siden august 2008, tilskriver det varmere forhold mellem EU og Hviderusland denne særlige ikke-ankerkendelsespolitik af Abkhasien og Sydossetien, der har gjort det muligt for de tidligere så upopulære hviderussiske myndigheder at engagere sig i en konstruktiv dialog med de europæiske repræsentanter.

Min pointe er imidlertid at tilnærmelsen startede før 08.08.08, og at denne *casus Caucasus* blot har været et påskud for Hviderusland til at revurdere sin strategi over for Vesten.

Hviderusland har altid været stolt

af at være et multinationalt og multikonfessionelt land, hvor folk med forskellig etnisk baggrund og religiøs opfattelse kan leve fredeligt sammen. En anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien kunne fremprovokere ubehagelige spørgsmål om polakkerne, som er det største etniske mindretal i Hviderusland.

### **Suveræniteten testes**

At bevare neutralitet har været en tommelfingerregel i hviderussisk udenrigspolitik. Suveræniteten har skullet stå sin prøve mindst to gange siden Hviderusland blev selvstændigt i 1991:

1) Under den første og anden tjentenske krig, hvor den hviderussiske præsident på trods af den politiske, økonomiske og militære union mellem Rusland og Hviderusland erklærede, at "ikke en eneste hviderussisk soldat skal deltage i militære operationer uden for Hvideruslands territorium". Dette udsagn kan udlægges som et direkte hensyn til den udbredte offentlige fordømmelse af Sovjetunionens fiasko i Afghanistan i 1980'erne. Mange hviderussere blev dræbt i denne krig, og deres minde æres af alle uanset alder og politiske standpunkter.

2) I lighed med små euroskeptiske europæiske lande var Hviderusland bange for at miste sin suverænitæt, da det stod over for at skulle afslutte aftalen med Rusland om at indføre en fælles valuta (den russiske rubel)

i begge lande. Efter at den aftale, der i alt væsentligt ville have betydet Hvideruslands indlemmelse i den Russiske Føderation, faldt til jorden, har Hviderusland og Rusland de facto fjernet sig fra hinanden. De tidligere aftaler om 'olie og gas for venskab', der byggede på Jeltsins og Lukasjenkos sympati for hinanden, er blevet erstattet af Putin pragmatisme, hvor det gælder om at skille skidt fra kanel, og hvor der kræves mere end blot psykologisk opbakning af Hviderusland for at være Ruslands eneste allierede i det post-sovjetiske rum.

Spørgsmålet om anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien kan ses som en endnu alvorligere prøve for suveræniteten end de tidligere eksempler. Præsident Lukasjenko har gentagne gange understreget, at anerkendelsen 'ikke haster', og det hviderussiske parlament har fået bemyndigelse til at træffe beslutning herom efter at have diskuteret det i forårssamlingen 2009. (Det er endnu ikke sket ved udgangen af juni 2009, red.).

Den Europæiske Union har støttet Hvideruslands ikke-ankendelsespolitik og i den forbindelse suspenderet forbuddet mod politiske kontakter med hviderussiske myndigheder og visumforbuddet for visse hviderussiske politikere og embedsmænd, herunder præsident Lukasjenko.

Viljen til dialog og samarbejde med Europa og USA har manifesteret

sig vidt og bredt siden september 2008 gennem en række gensidige besøg af hviderussiske og europæiske diplomater, herunder et besøg af ambassadør Michael Zilmer-Johns i Minsk i januar 2009; EU's højststående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik Xavier Solana i februar 2009 og EU's kommissær for eksterne forbindelser Benita Ferrero-Waldner i juni 2009.

I february 2009 inviterede den britiske ambassade i Minsk Charles Grant, der er formand for Center for European Reform (CER), til at indlede en serie planlagte besøg i Minsk af eksperter i europæiske anliggender. Ifølge den britiske specialist var en eventuel anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien "ikke så stort et problem for relationerne mellem EU og Hviderusland, som hvis der dukkede nye politiske fanger op". Efter hans mening havde de hviderussiske myndigheder gjort nok til, at Hviderusland kunne komme med i det nye 'østpartnerskab', og han kunne ikke se noget til hinder for at invitere præsident Lukasjenko til lanceringen af 'østpartnerskabet' i Prag, forudsat at der ikke skete noget uventet, og liberaliseringsprocessen fortsatte.

Den 20. marts 2009 besluttede Rådet for den Europæiske Union at indbefatte Hviderusland i 'østpartnerskabet' sammen med Kaukasuslandene, Moldova og Ukraine. Lukasjenko blev endda inviteret til EU-

topmødet i Prag i starten af maj, hvor det nye partnerskab blev søsat, men han takkede nej og sendte i stedet den stedfortrædende regeringschef, Vladimir Semasjko.

### Mellem Scylla og Charybdis

Det fremgår af det foregående, at det var pragmatismen hos det nye russiske lederskab, der afløste Jeltsin, som udløste forandringen i Hvideruslands udenrigspolitik. Dens vigtigste mål har været at sikre økonomisk stabilitet og mindske afhængigheden af den billige russiske energiforsyning.

Lanceringen af en mere nuanceret udenrigspolitik blev bekendtgjort af præsident Lukasjenko i hans årlige tale til parlamentet i april 2007. Som en vej til at blive mindre afhængig af russisk olie og gas havde Hviderusland allerede indgået aftaler med Venezuela, Iran og Aserbajdsjan om energiforsyning og økonomisk og industrielt samarbejde. Ukraine, Kina og Kazakhstan er også blevet prioriteret som vigtige handelspartnere.

For EU's vedkommende har den vigtigste betingelse for at udvikle samarbejdet med Hviderusland været opfyldelse af 'de 12 krav' om demokrati, som var specificeret i et non-paper, *What the European Union could bring to Belarus*, som blev udsendt i november 2006 (Et non-paper er i EU-terminologi et uformelt diskussionsoplæg, som kan bruges

til at tage hul på et kontroversielt emne, red.). Oplægget specificerede fordelene for Hvideruslands økonomi, sundhedssystem, uddannelses- og miljøsektor, hvis landet i lighed med Moldova og Ukraine blev en del af det europæiske naboskabsprogram.

Tilnærmelsesprocessen mellem Hviderusland og EU begyndte allerede i september 2007, da viceudenrigsminister Valery Voronetsky deltog i konferencen 'Working Together – Strengthening the European Neighbourhood Policy', der blev holdt i Bruxelles. Voronetskys kommentarer var sammen med en udtalelse af Hvideruslands udenrigsminister, Sergei Martynov, de første skridt hen imod den 'dialog, der må arbejdes med'.

I august 2008 besluttede de hviderussiske myndigheder at imødekomme 'de 12 krav', idet de løslod den tidligere præsidentkandidat A. Kazulin og andre oppositionsledere, der stod på den liste over politiske fanger, som EU havde udarbejdet. Desuden fik oppositionen atter lov til at udgive sine aviser.

Finlands udenrigsminister, Alexander Stubb, besøgte Minsk i oktober 2008; Hvideruslands udenrigsminister, Sergei Martynov, blev inviteret til at mødes med Xavier Solana i Luxembourg i oktober og med EU's kommissær for eksterne forbindelser og europæisk naboskabspolitik, Benita Ferrero-Waldner, i januar 2009 i Bruxelles; lederen af Eu-



ropa-Kommissionens repræsentationskontor i Ukraine og Hviderusland, Pintu Teishera, ankom til Minsk i januar 2009. Disse møder markerede starten på en ægte dialog, som med Alexander Stubbs og Sergei Martynovs ord har indledt et nyt kapitel i forholdet mellem EU og Hviderusland.

Hvad angår Hvideruslands orientering mod øst forbliver energispørgsmålet centralt for forbindelserne mellem Rusland og Hviderusland. Selv om de russisk-hviderussiske forhandlinger var langt fredeligere end de russisk-ukrainske, har den russiske regering ikke desto mindre besluttet at anlægge nye olie- og gasrørledninger, der går uden om de to transitlandes territorium.

Siden slutningen af 2008 har det største udenrigspolitiske problem for Hviderusland været at sikre fortsat russisk støtte til den hviderussiske økonomi i form af lån og forholdsvis lave olie- og gaspriser og samtidig undgå at anerkende Abkhaziens og Sydossetiets uafhængighed. Løsningen på problemet var forslaget om at gøre den russiske rubel til handels- og transaktionsvaluta mellem Rusland og Hviderusland, hvilket ville gøre rublen til en regional valuta. Et andet væsentligt offer var underskrivelsen af aftalen om et integreret luftforsvarssystem, som yderligere bandt de to lande sammen i en militær union.

Men de første tegn på hviderussisk 'fodslæben' er allerede dukket op i form af diskussionen om hviderussiske soldaters deltagelse i militære operationer uden for Hvideruslands grænser. Og for nylig aflyste Hviderusland så sin deltagelse i et topmøde i den militære union i Moskva den 14. juni 2009 på grund af 'mælkekonflikten' med Rusland, som har udstedt forbud mod import af hviderussiske mejerivarer.

I det hele taget begynder hviderussisk udenrigspolitik at minde mere og mere om den danske 'fodnotepolitik' i 1980'erne, også kaldet 'danmarkisering'. Lige som Danmarks NATO-politik var præget af en dobbeltpolitik, der på én gang skulle være allianceloyal og samtidig berolige østblokken, så vil Hviderusland forsøge at afbalancere de østlige og vestlige dimensioner i udenrigspolitikken ved at manøvrere mellem Rusland og Europa. Hviderusland ser sin rolle i fremtiden som brobygger mellem Øst og Vest.

*Lizaveta Dubinka er ph.d.-kandidat i statskundskab fra det Hviderussiske Nationale Universitetet. Hun har desuden studeret i Danmark og Schweiz og er p.t. tilknyttet DIIS, hvor hun arbejder på sin ph.d.-afhandling om dansk udenrigspolitik.*

*Oversat fra engelsk af Brita V. Andersen.*

# Jødisk og palæstinensisk nationalismes parallelle spor

*Herbert Pundik*

Palæstina-konflikten begyndte som en kamp om jord mellem jødiske socialistiske pionerer og fordrevne arabiske daglejere. I dag, 100 år senere, udkæmpes den mellem to nationale selvstændighedsbevægelser, men det centrale motiv er stadig kampen om jord

I 1905 oprettede en kristen araber fra Jerusalem et selskab i Paris til fremme af arabisk patriotisme. Palæstina var dengang en del af den syriske provins i det osmanniske imperium. Kort efter udgav han en bog med titlen *La Réveil de la Nation Arab*. Her kan man finde følgende profetiske ord:

“To betydningsfulde fænomener af ensartet karakter, og dog vendt mod hinanden, er for nærværende i færd med at manifestere sig i det asiatiske Tyrki. Det drejer sig om den gryende arabiske nations bevidsthed, og de latente bestræbelser fra jødernes side på at genetablere Israels gamle rige i stor målestok. De to bevægelser er bestemt til at bekæmpe hinanden uophørligt, indtil den

ene er blevet knust af den anden”.

Det var godt set, for på det tidspunkt boede kun ca. 30.000 jøder i Palæstina. Størstedelen var ortodokse, der boede i Jerusalem og andre byer med tilknytning til jødisk religion og historie. Resten var indvandrere fra Østeuropa, der fra midten af 1880'erne var kommet til Palæstina på flugt fra antisemitiske optøjer og for at starte en ny tilværelse som landmænd. De blev finansieret af Baron Edmond de Rothschild i Paris.

De var det, man kunne kalde gentleman-farmere, idet de drev deres vingårde og appelsinplantager ved hjælp af arabisk arbejdskraft. Om kolonisering med det formål at oprette en jødisk stat var der ikke

tale. Indvandring i Palæstina var et spørgsmål om religiøs selvrealisering.

Det er vigtigt at slå fast, for konflikten mellem den arabiske befolkning og de jødiske indvandrere, som senere skulle udvikle sig til et sammenstød mellem de to nationale selvstændighedsbevægelser – den zionistiske og den palæstinensiske – udsprang ikke af arabisk protest mod denne første bølge af indvandrere fra slutningen af 1880'erne, der ikke var politisk motiveret, men spirituel.

Den blev udløst af den anden bølge, der kom til Palæstina i perioden fra 1905 til første verdenskrigs udbrud, den såkaldte pionerindvandring, der bestod af unge fra socialistiske zionistiske bevægelser. Den ene var socialdemokratisk, den anden hældede mere i marxistisk retning.

Flere end et par millioner jøder valgte flugt i disse år fra det Rusland, som Lenin kaldte 'folkeslagenes fængsel'. Det store flertal søgte over Atlanten til det, de på det jødiske folkesprog 'jiddisch' kaldte 'die goldene medine', det gyldne land.

Ca. 50.000 valgte vejen over Middelhavet til Palæstina. De var inspireret af den zionistiske tanke, der opstod i slutningen af det 19. århundrede som en udløber af den nationale vækkelse, der havde grebet andre mindretal i Europa – polakkerne og serberne, finnerne og tjekkerne. Af alle folkeslag i Europa, der

søgte national frigørelse, var jøderne de sidste, som lod sig drage af den nationale idé. Længe klyngede jøderne sig til håbet om at humanistisk oplysning ville sejre over antisemitismen.

Hvis frihed fra diskrimination og forfølgelse havde været en realistisk mulighed, ville zionismen, dvs. tanken om en jødisk stat i Palæstina, aldrig være opstået som en politisk bevægelse.

### **Zionismen et selvforsvar**

Zionismen var et udtryk for selvforsvar. Berl Katznelson, der efter ankomsten til Palæstina i 1905 blev en af arbejderbevægelsens førende ideologer, forklarede sin beslutning om at udvandre til Palæstina med ordene: "Det er ikke på grund af zionistisk overbevisning, men på grund af modviljen mod at tilhøre en generation, som ikke engang har styrke nok til at dø en ærefuld død".

Jøderne i Rusland boede for 90 procents vedkommende i den såkaldte 'jødezone', der omfattede de områder, vi i dag kender som Ukraine, Hviderusland og Polen. Ifølge en russisk regeringsrapport udgjorde indbyggerne i jødezonen "et proletariat, der er fattigere og mere miserabelt end noget andet i Rusland".

De var genstand for skiftende zarer og deres rådgiveres vilkårlighed. I jødezonen, hvor der boede fem millioner jøder, måtte jøder kun udgøre 10 pct. af eleverne på gymnasi-

erne. Alexander den Første gav jøderne lov til frit at vælge uddannelse og at lade sig indskrive på universiteter og gymnasier, for senere at skifte mening, tvinge dem til at opgive deres liberale erhverv og vende tilbage til jødezonen. En anden zar opmuntrede jøderne til at blive bønder, men nægtede dem retten til at eje jord, og Nikolaj den Første indførte 25 års militærtjeneste for jøder, Alexander d. II's nærmeste rådgiver, Constantin Pobedonostesev syntes, han havde fundet en genial løsning på det jødiske problem i Rusland: udvis en tredjedel, tvangsomvend en tredjedel og dræb resten.

Det var vilkårene for jøderne i Rusland i anden halvdel af 1880'erne og begyndelsen af de 20. århundrede.

Det var disse forhold ud over armod, der drev jøder på flugt over Atlanten og over Middelhavet.

Min bedstefar, der var hattemager, kom hverken over det ene eller det andet hav. Han flygtede i 1905 fra den flække i Ukraine, hvorfra min familie stammer. Han ville til USA, men pengene rakte ikke, og familien endte i Majonæsekvartret i København. Han var ortodoks jøde og zion-elsker, men på sikker afstand – som de fleste andre jøder i Rusland.

Som nævnt vovede kun 40-50.000 at udvandre til Palæstina i perioden fra 1905 til 1914.

90 pct. af disse døde eller flygtede videre ud i verden fra det ugæstfrie land i det osmanniske imperium. To

tusinde unge mænd og kvinder holdt ud og lagde grunden til den jødiske stat. Blandt dem var David Ben-Gurion, Israels første statsminister.

De slog sig ned som landmænd, ikke af tilbøjelighed, men af ideologiske grunde. De havde ingen landbrugerfaring, men var drevet af den tanke, at antisemitismen bl.a. var en reaktion på jødernes ikke-normale beskæftigelsesstruktur i Rusland som handlende og mellem-mænd. De ønskede at starte helt forfra med hakke, skovl og spade og skabe en helt ny jøde.

Det hebraiske ord 'avoda' har en dobbelt betydning. Det betyder både 'fysisk arbejde' og 'tilbedelse'. De tilbad arbejde, de gik ind for ekstrem kollektivism, afviste enhver privat ejendomsret, og praktiserede fuld ligestilling mellem mænd og kvinder i deres kollektive samfund, kibbutzterne.

Deres sange fortæller mere end mange forklaringer:

*Vi er pionerer*

*på de brændende marker*

*på de gølge ødemarker*

*De første til at komme*

*Som svalerne om foråret*

*vil vi dække de støvede marker*

*med et gyldent flor*

De var en flok romantiske fanatikere med en historisk mission.

### **Arabiske jordarbejdere i klemme**

Men hvad med araberne? Hvordan forholdt pionererne sig til den ind-

fødte befolkning, der dengang måske talte en halv million mennesker? Det store flertal af dem var fattige bønder eller jordløse daglejere, der arbejdede for godsejere, som i reglen boede i byerne eller udlandet.

Tendensen til storbrug i Palæstina var resultatet af en tyrkisk jordreform, hvis primære formål var at registrere ejerskab til jorden i Palæstina.

Store områder af statsjord blev traditionelt dyrket af bønder der havde hævd til jorden og havde haft det i generationer uden, at de havde tinglyst denne ret for at undgå at betale afgift til staten. Den jord blev nu registreret af tyrkiske embedsmænd, arabiske købmænd i byerne, sheiker og andre med forbindelserne i orden, og bønderne blev reduceret til daglejere, der måtte nøjes med en halvdel eller en tredjedel af høsten.

Jeg nævner dette forhold lidt detaljeret, fordi det er vigtigt til forståelse af årsagerne til de første sammenstød mellem araberne og de nye indvandrere, arbejdspionererne der begyndte at komme i 1905. Den stenede eller sumpede jord de med så stor entusiasme begyndte at betvinge, havde det nyoprettede jødiske nationalfond købt af tyrkiske embedsmænd eller arabiske ejere, nu og da også af kristne gejstlige, især de græsk-ortodokse, der er blandt de største jordejere i nutidens Israel, kendt for deres korrupsive praksis.

De arabiske daglejere blev følgelig

fordrevet fra den jord, de havde dyrket, af de socialistiske arbejdspionerer, der fordrev dem helt i overensstemmelse med deres ideologi, som forbød dem at udnytte fremmed arbejdskraft.

Pionererne havde svært ved at se det paradoksale i situationen. De var kommet til det nye land for at opbygge et idealsamfund bygget på "kærlighed, frivillighed og harmonisk samarbejde mellem frie mænd", som den første zionistiske kommunist, Moses Hess, der var samtidig med Marx og Engels, skrev i bogen *Rom og Jerusalem* allerede i 1862.

Prisen betalte de fordrevne arabiske daglejere. Der er ikke mange tegn på eftertanke over denne paradoksale situation i de talrige erindringsbøger, som medlemmer af pionergenerationen, der senere blev det selvstændige Israels elite, skrev.

Efterhånden som det stod klart, at de havde forårsaget en revolution i de arabiske daglejerers tilværelse, og efterhånden som antallet af sammenstød mellem arabere og pionerer voksede, trådte deres ideologiske forsvarsmekanisme i kraft.

De mente at repræsentere fremskridtet, og den arabiske modstand skyldes kun feudalherrerne, der i egen interesse opmuntrede araberne til at angribe pionererne. Når først feudalherrerne var fjernet, ville befolkningen forstå hvilke fremskridt den zionistiske indvandring ville bringe dem.

Pionerernes ideologiske blindhed

var i smuk overensstemmelse med samtidens opfattelse af kolonialismen. De var børn af deres tid.

Både Marx og Engels anså kolonialismen for at være en nødvendig forudsætning for socialismen. De betragtede de indfødte i Asien og Afrika som 'barbarer', og Marx var af den mening, at de ikke havde nogen historie.

Araberne i Palæstina var undertrykte mennesker, der skulle befries, og befrielsen var på vej i form af jødisk socialisme, mente pionererne.

Denne forklaring forekommer overbevisende for den, der har oplevet fænomenet ideologisk blindhed i Europa i 1930'erne og de efterfølgende årtier.

Det blev imidlertid sværere og sværere at ignorere den voksende modstand mod det zionistiske projekt i Palæstina, især efter 1908, dvs. efter den tyrkiske revolution.

Palæstinensiske arabere var nu repræsenteret af fem medlemmer i det tyrkiske parlament, og presse-censuren i Palæstina blev ophævet. Som resultat dukkede modstanden mod indvandringen op på overfladen. Den fik stemme, i skrift og tale.

### **De første sammenstød**

I 1907 oprettede pionererne den første jødiske forsvarsorganisation, Hashomer, forløberen for modstandsorganisationen Haganah og den israelske hær.

Aktiv modstand mod jødisk indvandring kan således dateres til de første sammenstød mellem pionererne og de jordløse arabiske daglejere. Det er ikke tilfældigt at Yassir Arafat valgte daglejernes hovedbeklædning, keffiyeh, som den palæstinensiske guerillas kendetegn.

Bondeoprøret vandt genklang blandt Jerusalems og de øvrige større byers arabiske elite, journalister, lærere og andre med uddannelse, men endnu er det for tidligt at tale om en palæstinensisk nationalisme eller identitet. Det var en kamp om jorden.

Palæstina var en del af det sydlige Syrien, der var en provins i det osmanniske imperium. En persons identitet var først og fremmest forbundet med den udvidede familie, hamullaen, med landsbyen og det religiøse tilhørsforhold, muslim eller kristen. Dernæst tilhørte man det arabiske fællesskab, ummáen, og indtil det osmanniske imperiums sammenbrud under Første Verdenskrig, definerede nogle medlemmer af den arabiske elite, især førende familier i Palæstina, sig ikke som arabere, men som osmanner.

Modstandere af det tyrkiske vælde definerede sig hverken som syrere eller irakere, men som arabiske nationalister.

David Ben-Gurion skriver mange år senere, i 1960'erne, at han først blev opmærksom på nationalistiske følelser blandt araberne i Palæstina i 1915.

Han sad i fængsel i Jerusalem, arresteret af de tyrkiske myndigheder. I fængslet møder han en araber, som han kendte fra sin studietid i Istanbul, hvor de begge havde læst jura.

“Hvorfor sidder du her?” spurgte arabereren.

Ben-Gurion svarede at det var på grund af zionistisk aktivitet.

“Som ven gør det mig ondt”, svarede arabereren, “men som araber glæder det mig”.

Ben-Gurion fortalte, at bemærkningen “kom som en bombe”, men den ændrede ikke hans opfattelse af, at araberne i Palæstina ikke var en nation, men tilhørte det store arabiske fællesskab, *ummaen*.

Denne fordom om at der ikke var noget, der hed en palæstinensisk national identitet, forblev det officielle Israels standpunkt indtil Oslo-aftalen, der blev truffet i september 1993 mellem Israel og PLO, den palæstinensiske befrielsesbevægelse, efter hemmelige møder i Norge.

Holdningen var igen udtryk for ideologisk blindhed. Det var så vigtigt for zionisterne at bevare illusionen om, at den jødiske nationalbevægelse ikke var kommet til Palæstina for at oprette en stat på bekostning af den anden nation, at man var nødt til at benægte fakta og usynliggøre palæstinenserne som nation. I modsat fald var det ensbetydende med, at man delegitimerede zionismen som et moralsk forsvaret projekt.

Jeg husker, hvorledes jeg som ung reporter på det israelske LO's dagblad, *Davar*, blev kaldt til afklapping i 1969 hos arbejderpartiets førende ideologiske vagthund, Israel Galili, fordi jeg i en artikel havde kaldt palæstinenserne i de besatte områder, som Israel havde erobret et par år før, ‘en nation’.

Golda Meir, der dengang var statsminister, lagde for med denne udtalelse til en engelsk søndagsavis: “Der var ikke noget der hed palæstinenserne. De eksisterede ikke”.

### **Balfour-deklarationen**

Mange år tidligere, i 1917, udstedte den engelske regering den såkaldte Balfour-deklaration, hvor Hans Majestæts regering forpligtede sig til at arbejde for oprettelsen af et jødisk nationalhjem i Palæstina.

Samme år erobrede engelske styrker Jerusalem og resten af Palæstina, og i 1920 overdrog Folkeforbundet mandatet over Palæstina til Storbritannien. Balfour-deklarationens principper blev inkorporeret i mandatet. På dette tidspunkt boede der 80.000 jøder i Palæstina. Ifølge et arabisk skøn udgjorde de 10 pct. af befolkningen.

Der findes kun få arabiske kilder, der dokumenterer reaktionen på Balfour-deklarationen i Palæstina. Aviserne var underkastet engelsk militærcensur indtil 1920 med indførelse af et civil styre.

Landet var forarmet efter krigen

og det osmanniske riges sammenbrud. Den politiske forvirring var stor.

Irak blev et kongedømme med et parlament. Syrien blev først et kongerige under kong Feysal, som, efter at franskmændene havde fordrevet ham fra tronen i Damaskus, blev konge af Irak. Transjordanien blev separeret fra Palæstina i 1921 og blev et emirat underlagt engelsk kontrol, formelt regeret af emir senere kong Abdallah. Palæstina var et særligt tilfælde, fordi befolkningen i modsætning til de andre nye arabiske lande skabt på ruinerne af det osmanniske imperium end ikke fik illusionen af national selvbestemmelse ligesom de andre arabere.

Set fra et arabisk synspunkt var årsagen til denne særbehandling Balfour-deklarationen og hensynet til jøderne, der var blevet lovet et nationalhjem. På engelsk lød 'a national home' måske ikke frygtindgydende, men i arabisk oversættelse kunne udtrykket fortolkes som en stat.

I 1920 udbrød de første antijødiske uroligheder i Palæstina, og de gentog sig i 1929. De blev nedkæmpet af det engelske militær samtidig med, at indvandringen voksede i takt med, at forholdene for jøder, først i Polen under depressionen i 1920'erne og senere i Tyskland efter Hitlers magtovertagelse i 1933, blev mere og mere kritiske. Verden var delt i to dele, sagde lederen for den zionistiske verdensbevægelse, professor Chaim Weizmann: de lande hvor jøderne ikke kunne leve i sik-

kerhed, og de lande der ikke ville modtage dem som immigranter.

Undtagelsen var Palæstina. I perioden 1922-1936 firedoblede den jødiske befolkning i Palæstina. Tilsvarende voksede arabernes frygt for fremtiden.

I 1935 dræbte engelske soldater i Haifa en af lederne af det arabiske bondeoprør. Hans navn var Al-Qasam, og han har navngivet de raketter, som den palæstinensiske Hamas-bevægelse i dag affyrer mod israelske landsbyer og byer i nærheden af Gazaområdet.

Begravelsen udløste store demonstrationer rettet mod den voksende jødiske indvandring, og i 1936 udbrød den første landsdækkende opstand, der varede i tre år. En overgang mistede englænderne kontrollen med en del af Palæstina.

Opstanden blev en katastrofe for araberne. Den kostede ca. 5.000 arabere livet.

Revoluten skabte splid i den arabiske politiske ledelse i Jerusalem. En del af de politiske ledere blev udvist af englænderne, andre flygtede til udlandet og vendte aldrig tilbage. Stormuftien Amin al-Husseini, en af revoltens ledere, flygtede først til Libanon og senere til Tyskland, hvor han tilbragte krigen som Hitlers gæst

### **Kompromis ikke muligt**

Det arabiske oprør fra 1936-39 understregede den kendsgerning, som



allerede var slået fast med sammenstødene mellem araberne og jøderne i 1929. Balfour-deklarationens løfte til jøderne om et nationalhjem i Palæstina var ikke gennemførligt på fredelig vis. En konflikt var uundgåelig. I erkendelse heraf erklærede Chaim Weizman, præsidenten for den zionistiske verdensbevægelse, allerede i 1933: "Jeg har hverken forståelse eller sympati for tanken om et jødisk flertal i Palæstina". Udtalelsen vakte så stort oprør, at Weizmann måtte træde tilbage fra posten. Ben-Gurion drog en anden konklusion af sammenstødene i 1929. "Vi har syndet i 2000 år", sagde han, "og vor synd er svaghed. Vi er svage, det er vores forbrydelse".

Blandt de egenskaber der karakteriserede Ben-Gurion var mod til klarsyn. Han vidste, at en konfrontation var uundgåelig, fordi han forstod Palæstina-arabernes frygt for det zionistiske projekt. Han nærrede ingen illusioner om, at et kompromis var muligt.

Efter en frugtesløs forhandling med den arabisk leder, Moussa Alami, sagde Ben-Gurion, at han i Alamis sted ville have været lige så afvisende.

Samme realistiske erkendelse af de arabiske motiver for at bekæmpe zionismen kender man fra Yitzhak Rabin, den israelske statschef, der i 1993 i Oslo – som den første israelske leder – førte forhandlinger med den palæstinensiske befrielsesbevægelse. "Hvis jeg var palæstinenser,

ville jeg også være partisan", har han udtalt.

Man kan spørge, hvordan disse to, som er repræsentative for talrige israelere med samvittigheden i orden, kunne forene deres forståelse for den arabiske side af konflikten med en målbevidst stræben efter at virke i deres egen sags tjeneste.

Svaret finder man i en udtalelse af Ben-Gurion.

"Hvis det er en uretfærdighed mod araberne at lade jøderne komme til Palæstina, så er det en endnu større uretfærdighed mod jøderne af formene dem adgang".

En gruppe ledende jødiske intellektuelle og pacifister i kredsen omkring det hebraiske universitet i Jerusalem opererede i slutningen af 1920'erne med muligheden for et kompromis mellem de to nationale bevægelser – en *binational* stat. Én stat for to nationer. En løsning som blev afvist af selv de mest moderate arabere, men i dag atter er blevet aktuel blandt palæstinensiske intellektuelle, der har opgivet troen mod en tostatsløsning. Jehuda Magnes, der var rektor for universitetet, fortæller, hvorledes han blev overbevist om, at tanken var uigennemførlig selv i de mest moderate araberes øjne.

Magnes forsøgte at rekruttere Khalil a-Sakkanini, en moderat arabisk intellektuel i Jerusalem, for tanken om en binational stat. Sakkanini afviste ideen med en anekdote: En araber kommer ridende på sit æsel

og passerer en gående jøde. Da de skulle i samme retning tilbød han ham en plads på æslet.

“Jatak, men er det ikke for tungt for dit æsel?”

“Nej”, lød svaret.

Efter en stund viste æslet tegn på træthed, og vandringsmanden siger til ejeren: “Jeg tror nu alligevel, at det er for meget for vort æsel”.

Ejeren byder ham at stå af.

“Hvorfor”.

“Det skal jeg sige dig”, svarer ejeren. “Det er ikke af hensyn til æslet. Men første gang talte du om *mit* æsel. Anden gang talte du allerede om *vort* æsel”.

### Et tidligt delingsforslag

I september 1936 nedsatte den britiske regering en kommission, opkaldt efter formanden Lord Robert Peel. Dens opgave var at komme med forslag mht. det engelske Palæstina-mandats fremtid. Det var klart, at de løfter, som englænderne havde givet jøderne og araberne, var uforenelige. På det tidspunkt boede 400.000 jøder og en million arabere i Palæstina.

Løsningen var deling. Jødisk indvandring skulle reduceres til 12.000 pr. år i de kommende fem år.

Den jødiske del skulle omfatte kystområdet lidt syd for Tel Aviv plus Galilæa. For i videst muligt omfang at gøre de to lande befolkningsmæssigt homogene, forestillede rapportens fædre sig en større befolknings-

udveksling i lighed med den græsk-tyrkiske efter Første Verdenskrig.

Jøderne accepterede den i juli 1937. De arabiske ledere udtalte deres første officielle nej til en kompromisløsning. En holdning, der kom til at danne skole indtil 1988, da lederen af den palæstinensiske befrielsesorganisation, PLO, Yassir Arafat accepterede en palæstinensisk stat på kun 22 pct. af Palæstinas areal og anerkendte Israel.

Peel-kommissionens delingsplan ville have givet araberne ca. 75 pct. af Palæstina.

En afgørende grund til, at planen blev vedtaget af 75 pct af de jødiske delegerede ved en verdenskongres, var håbet om at kunne bringe det størst mulige antal jøder fra Europa til Palæstina, først og fremmest de tyske, der talte 500.000.

I 1939 udgav Storbritannien en ny hvidbog, der i realiteten annullerede Balfour-deklarationen og accepterede det arabiske standpunkt i konflikten om Palæstina. Jøderne skulle forblive et mindretal. Deling kom ikke på tale. Verdenskrigen nærmede sig, og hvidbogen, der bar Neville Chamberlains underskrift, blev opfattet som den endelige likvidation af det zionistiske projekt.

Den var et britisk forsøg på at pacificere kritikken i de arabiske lande, som englænderne måske ikke uden grund frygtede ville gøre fælles sag med Tyskland og Italien, hvis verdenskrigen bredte sig til Mellemøsten.

Det var realpolitik, så det battede. Om den virkede efter hensigten, er svært at udtale sig om. Araberne gjorde som helhed ikke oprør mod de allieredes interesser i Mellemøsten. Om hvidbogen virkede efter den kyniske hensigt og bidrog til at forhindre en arabisk-aksemagtalliance er gætværk. Hvad der derimod kan konstateres, er den klare sammenhæng mellem skiftet i engelsk politik og omfanget af Hitlers folkemord på Europas jøder.

Set fra et arabisk synspunkt var hvidbogen af 1939 en sejr. Den dømte jøderne til en permanent stilling som mindretal i Palæstina, fordi den stipulerede, at efter fem år skulle jødisk indvandring afhænge af arabisk tilladelse. Den lovede palæstinensisk selvstyre efter fem år og selvstændighed efter ti år.

Ikke desto mindre blev den afvist af den palæstinensiske højkomité dikteret af stormufien Amin el Husseini, der havde slået sig ned i Beirut.

Nogle palæstinensiske historikere er af den opfattelse, at stormuftien afviste hvidbogen på grund af jalousi rettet mod de kræfter blandt de ledende familier i Jerusalem, der ønskede at acceptere den og samarbejde med englænderne.

### **Fra delingsplan til krig**

I 1947 opgav England mandatet over Palæstina, og i november dette år vedtog FN's generalforsamling en plan om at dele Palæstina i to stater,

55 pct. til jøderne og 45 pct. til palæstinenserne. Jøderne accepterede delingsplanen, men for tredje gang lød der et arabisk nej til et kompromis, artikuleret af magthaverne i de syv lande, anført af Egypten, der dengang udgjorde den arabiske liga.

Modstanden mod FN's delingsplan udløste allerede i december 1947 en guerillakrig mod det jødiske samfund i Palæstina, som nu talte ca. 600.000 indbyggere.

I syd kæmpede egyptiske frivillige for deres muslimske brødre, i nord kæmpede den arabiske befrielsesarmé og i den centrale del af Palæstina kæmpede guerillaer organiseret af den tidligere stormufti Amin Husseini.

Den arabiske højkomité i Jerusalem var ude af stand til at koordinere modstanden bl.a. på grund af manglende ledelse og indre modsætninger. Haifa faldt i april og Jaffa den 14. maj, den dag den jødiske stat blev proklameret, og de militære styrker fra Egypten, Syrien, Irak og Jordan angreb den nye stat. Den var i overhængende fare i de første fire uger, men en FN dikteret våbenhvile fra midt i juni til midt i juli 1948 gav israelerne et nødvendigt pusterum til at bringe våben ind fra Tjekkoslaviet og reorganisere hæren. Den 15. juli gik israelerne i offensiven, og da krigen sluttede efter ca. 12 måneder havde israelerne ikke blot forsvaret de 55 pct. som FN-delingsplanen havde tildelt dem, men erobret yderligere 23 pct.

Resten, 22 pct., kunne være blevet en palæstinensisk stat allerede i 1949, men blev annekteret af kongeriget Transjordan.

De 22 pct. erobrede Israel under Seksdageskrigen i 1967, således at Israel siden har kontrolleret hele Palæstina mellem Middelhavet og Jordanfloden.

### **Fra krig til flugt**

Som beskrevet, opstod den jødiske nationale selvstændighedsbevægelse i praksis i 1905 med pionerindvandringen fra Østeuropa. Den palæstinensiske opstod først med Yassir Arafats organisering af modstandsbevægelsen Fatah i 1959 og senere med hans overtagelse af kontrollen med PLO, den Palæstinensiske Befrielses-Organisation.

Først da optrådte en autentisk palæstinensisk leder i den over 100 år lange konflikt om Palæstina. Først under Arafat, selvom det skete sent, blev væbnet modstand en taktik underlagt et strategisk mål, oprettelsen af en palæstinensisk stat.

Den arabiske modstand havde indtil da været koncentreret om det negative mål at hindre jøder i at indvandre, købe jord og oprette en stat.

Effendierne, de traditionelle magthavere, det muslimske præsteskab med stormuftien i spidsen og nej-politikens talmænd, var de første der flygtede, da guerillakrigen udbrød, efter at FN havde vedtaget delingsplanen i november 1947. De

overlod den palæstinensiske befolkning til sig selv, da den israelske selvstændighedskrig som araberne kalder *naqba en* – katastrofen – rasede fra 1948-49.

Krigen bragte den palæstinensiske befolkning i en choktilstand. Ca. 650.000 enten flygtede fra de områder, der kom under israelsk styre, eller blev fordrevet i et bevidst forsøg fra israelsk side på at reducere antallet af arabere i Israel.

Den tilbageblevne palæstinensiske befolkning var, demoraliseret og forladt af sine ledere, henvist til at kæmpe for tilværelsen uden at have tanke for modstand mod den israelske besættelsesmagt eller for politisk organisation.

Arafat startede således fra bunden, da han samlede de palæstinensiske skår og ud af virvaret efter den første krig i 1948-49 samlede palæstinenserne omkring idéen om, at de var en nation.

### **Gensidig anerkendelse**

Efter 50 år fik palæstinenserne kamp et konstruktivt sigte, en palæstinensisk stat.

Man kan have større eller mindre sympati for den ene eller en anden part i konflikten, større eller mindre forståelse for den arabiske modstand mod det zionistiske projekt, men man kan ikke afvise den arabiske indsigelse om, at antisemitismen er et europæisk-kristent problem, ikke et arabisk, og at i det omfang,

hvor zionismen er et forsvar mod antisemitisme, er det ikke retfærdigt at løse problemet på arabisk bekostning.

Arabisk nej-sigeri til skiftende kompromisforslag har været jødernes bedste forbundsfælle. Havde de arabiske ledere accepteret Peel-planen i 1936 ville der næppe have eksisteret en jødisk stat i dag, fordi en stat med 25 pct. af Palæstina ikke ville have været levedygtig.

Og hvis araberne havde accepteret FN's delingsplan af 1947, ville en jødisk stat i halvdelen af Palæstina, delt i tre dele, der ikke dannede et territorielt, sammenhængende hele, ikke have overlevet i det lange løb.

De hemmelige møder i Oslo i 1993 mellem israelske og palæstinensiske repræsentanter er det historiske vendepunkt, hvor begge parter for første gang erkendte den væbnede kamps utilstrækkelighed.

Arafat indså, at han ikke kunne likvidere Israel, og statsminister Yitzhak Rabin indså, at han ikke kunne nedkæmpe den palæstinensiske modstand mod den israelske besættelse.

Oslo-aftalen løste ikke konflikten om Palæstinas deling, men blev forudsætningen for en løsning, for i Oslo besluttede de to nationale selvstændighedsbevægelser at anerkende hinanden som legitime for første gang i historien.

Oslo var forudsætningen for Camp David i 2000 under Bill Clintons formandskab, og Camp David var forudsætningen for de halvofficielle forhandlinger i Geneve for fire år siden. Og Geneve-aftalen dannede igen grundlaget for forhandlingerne mellem nu afgåede ministerpræsident Ehud Olmert og det palæstinensiske selvstyres præsident, Mahmoud Abbas.

Skridt for skridt rykker målet nærmere. Afstanden fra Oslo og Geneve til fred er kortere end den afstand, der allerede er tilbagelagt, fra det første palæstinensiske bondeoprør i 1920 til Oslo i 1993.

Det kritiske spørgsmål efter det israelske valg 10. februar 2009 er, om den nye israelske regering vil tilpasse sig den aktuelle politiske virkelighed og udnytte de muligheder, som den seneste udvikling i Mellemøsten – bl.a. fremsættelsen af et fælles arabisk fredsforlag i 2005 – og valget af Barack Obama har åbnet, eller om den vil overtage det arabiske nej-sigeri med de samme katastrofale konsekvenser, som det fik for palæstinenserne.

*Herbert Pundik er seniorkorrespondent på Politiken. Artiklen bygger på hans tiltrædelsesforelæsning som adjungeret professor ved Ålborg Universitets Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold.*



## Andet kvartal 2009

Joh, så fik Danmark, dvs. Anders Fogh Rasmussen, posten som NATOs ny generalsekretær. I betragtning af, at han konsekvent afviste at være kandidat til jobbet, var det imervæk en flot udnævnelse, og selv hans indædte kritikere blandt socialdemokraterne ønskede ham til lykke og mente, at vi alle kunne være en lille smule stolte på Danmarks vegne.

Det var dog lige ved at være for spændende, da Tyrkiets regeringsleder, Tayeab Erdogan – modsat sin partikammerat og sit lands præsident, Abdullah Gül – til det sidste stillede spørgsmålstejn ved hensigtsmæssigheden af at udnævne Fogh til en post, der hurtigt kan stille krav om diplomatisk smidighed i forhold til muslimske naboer til NATO-kredsen, hvor udnævnelsen af regeringschefen fra et omstridt Mohamed-cartoon-land i Nord ifølge hans mening ikke nødvendigvis ville fremme dialogen.

Men Foghs efterhånden mangeårige erfaringer fra europæisk topolitik gav pote ved NATO-mødet først i maj. Ét efter ét stillede stats- og regeringschefer fra alle de andre europæiske lande sig bag den danske statsminister. Og fra at handle

om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt for NATO at udnævne Fogh til chef, blev spørgsmålet, om det var hensigtsmæssigt for Tyrkiets stilling i såvel NATO som køen til EU at stritte imod en NATO-kandidat, som alle andre var enige om.

Fogh fik posten og tiltræder i august. I foråret fik han foreløbig et kontor og såvel diplomatisk som praktisk hjælp i det danske udenrigsministerium til at forberede sig på jobbet i Bruxelles. Den ny generalsekretær gik på skolebænken, da han tilkaldte en række af internationale eksperter i de spørgsmål, der fra august bliver hans hverdag – fx forholdet mellem NATO-kredsen og Rusland.

... Og så havde det jo været smigrende for de danske drømme om at fylde noget internationalt, hvis posten som formand for Kommissionen i EU også var gået til en dansker. Fx til Poul Nyrup Rasmussen.

Den tidligere danske statsminister, som stadig har rekorden som den største stemmesluger ved noget Europavalg (407.966 stemmer ved valget i 2004), blev under valgkampen pludselig omtalt som parlamentets egen kandidat til kommissionsformand, hvis/såfremt/i fald den soci-

aldemokratiske blok skulle gå hen og vinde valget. Selv i dét tilfælde ville retten til at foreslå de næste fem års formand for Kommissionen godt nok ligge i Ministerrådet, altså hos regeringerne. Men Nyrup, der ikke stillede op til parlamentet, stillede sig diskret gerne til rådighed. Politiske kommentatorer betegnede det som en storsindet villighed til 'at tage en kugle' for de europæiske socialdemokrater, som næppe under nogen omstændigheder kunne diktere navnet på en ny formand for Kommissionen.

Og ak og vé, hele grundlaget for kabalens røg sig også en tur, da de europæiske socialdemokratier fik en ordentlig lussing ved valget, hvor vælgerne i stedet gav de borgerlige flere pladser at brede sig på. Så hvis det tegnede broget for Nyrup Rasmussen, så det til gengæld bedre ud for José Manuel Barroso's chancer for at tage endnu fem år som formand for Kommissionen.

Europa-Parlamentet skal dog godkende regeringernes foretrukne kandidat til formand for Kommissionen. Det skal ske i midten af juli.

### **EU-kritikken mod højre**

Valget til Europa-Parlamentet vendte ellers op og ned på traditioner i dansk EU-politik, da Junibevægelsen ikke klarede spærregrænsen, og bevægelsens energiske kandidat, Hanne Dahl, allerede før stemmeafgivningens afslutning erklærede, at Ju-

nibevægelsens tid var slut.

For dette blev valget, da SF erklærede sig engageret i EU, og hvor regeringspartierne spidskandidater nærmest konkurrerede om at vise skepsis over for EU. Bendt Bendtsen, konservativ tidligere økonomi- og vicestatsminister, indledte ballet ved at tage afstand fra tyrkisk EU-medlemskab. Og Jens Rohde, Venstres kandidat, fulgte efter med løfter om at forfølge 'Danmarks' interesser i EU, hvilket fristede til debat om, hvorvidt Rohde helt havde forstået Europa-Parlamentets rolle og opbygning – hvor medlemmerne er samlet i politiske grupper og ikke nationale.

Dette valgs største stemmesluger blev støttepartiets, altså Dansk Folkeparti, spidskandidat, den 28-årige stærkt EU-kritiske Morten Messerschmidt, der med flere end en kvart million stemmer overhalede tidligere statsminister Poul Schlüters historisk hidtil næststørste stemmetal i danske Europavalg fra 1994.

Højrefløjens overtog således væsentlige del af EU-kritikken – dog fastholdt den såkaldte Folkebevægelse mod EU sit ene mandat.

Det eneste helhjertede EU-entusiastiske parti, Det Radikale Venstre, fik ikke nok stemmer til at skaffe sin spidskandidat, Sophie Carsten Nielsen, ind i Europa-Parlamentet.

Socialdemokratiet led et svidende nederlag, da det mistede en tredjedel af partiets stemmetal ved sidste valg. Partiet beholdt med det yder-



ste af neglene fire af sine hidtil fem parlamentspladser. Venstre gik en anelse frem og fik tre pladser, SF og Dansk Folkeparti fordoblede begge deres stemmetal og fik hver to medlemmer, de konservative gik lidt frem, men opnåede stadig blot ét mandat. Endelig fik Folkebevægelsen lov at beholde sit ene medlem af Europa-Parlamentet, mens Junibevægelsen aldrig kom i nærheden af et mandat.

Ude i resten af Europa var tendensen den samme.

### **Borgfred om Afghanistan**

I mellemtiden har dansk forsvarspolitik fået ny parlamentarisk bredde herhjemme, efter at SF først i juni meldte sig blandt de bærende partier bag dansk forsvarspolitik.

Holger K. Nielsen, tidligere SF-formand og nuværende forsvarspolitisk ordfører, accepterede, at forsvarsforliget, som SF for første gang er en del af, blev koblet sammen med det danske engagement i Afghanistan, idet forligsteksten rummer en række formuleringer fra Forsvarskommissionens seneste beretning.

“Jeg synes ikke, at det er særlig klogt at blande de to ting sammen, men hvis det skal være – og det skal det åbenbart – så kan vi godt leve med, at man bruger Forsvarskommissionens tekst”, sagde Holger K. Nielsen. “SF er stadig dybt, dybt

skeptisk og mener, at politikken derude er alt for militariseret. Og vi så gerne, at der kommer en exitstrategi. Men nu er vi der engang, og vi kræver ikke, at soldaterne bliver trukket hjem i morgen”.

### **Valg i Grønland**

I Grønland led socialdemokraterne også et svidende nederlag, da SF's søsterparti, Iunit Ataqatigiit (IA), først i juni fik 43, 7 pct af stemmerne ved landstyrevalget og dermed både fordoblede sit eget stemmetal og satte socialdemokraterne i Siu-mut effektivt på porten.

Tidligere landsstyreformand Hans Enoksen erklærede, at han vil hjem til sin bygd, Itilleq.

Som ny landsstyreformand ventedes Kuupik Kleist fra IA. Han erklærede til *Politiken*, at løsrivelse fra Danmark ikke er noget, der står på hans dagsorden. “Lige nu ønsker vi en stabil, jævn og troværdig implementering af selvstyret”.

\* Dansk u-landsbistand udgjorde i alt 14.470 mio. kr. i 2008. Det svarer til 0,82 pct. af bruttonationalindkomsten. Dermed er Danmark blandt de kun fem nationer, der ligger over FN's målsætning på 0,7 pct., fortæller Danidas årsberetning.

*Anders Jerichow er kronikredaktør for Politikken og redaktør af Udenrigs.*

# Stalins magtapparat

*Mette Skak*

Rosenfeldts disputats er en minutiøs kortlægning af stalinismens konspirative etos, som den manifesterede sig i Sovjetunionens organisatoriske opbygning med alle dets særlige forgreninger

Niels Erik Rosenfeldt: **The "Special World". Stalin's power apparatus and the Soviet system's secret structures of communication. 1-2.** *University of Copenhagen: Museum of Tusulanum Press, 2009. (633+520 ss., index, ill.).*

Niels Erik Rosenfeldt er formentlig den mest originale, grundige og vedholdende stalinisme-forsker, verden endnu har set.

Der er udgivet hyldemetre af Stalin-biografier, utallige analyser af hans varme og kolde krige, herunder hans krigsførelse mod sit eget folk, samt indføringer i Stalin som politisk tænker. Men ingen andre end Rosenfeldt har for alvor forsøgt sig med den spidsvinkling af stalinisme-problematikken, som egentlig ligger lige for: stalinismen som et exceptionelt konspirativt politisk system. Navnlige har ingen som Niels Erik Rosenfeldt holdt fast i denne

vinkel som motor for al deres forskning; en målrettedhed, som nu fuldt fortjent har indbragt ham doktorgraden.

Anmeldelsen gælder netop Rosenfeldts meget omfangs- og indholdsrigge doktordisputats. Disputatsen som genre forbinder de fleste med noget uendelig tungt og tørt akademisk, og det skal da heller ikke skjules, at det kræver hår på brystet at læse den grundigt igennem.

Men læsere, der har hygget sig med at tyre Peter Øvig Knudsens dissekering af Blekingegadebandens meriter og metoder igennem, skal vide, at Stalin forsøgte at få hele Sovjetunionen som politisk system til at fungere efter lignende udspekulerede principper.

Det er den overordnede, yderst fascinerende pointe, der ligger i Rosenfeldts forskning. Æblet falder ikke langt fra stammen, må man sige om Stalins posthume danske af-

læggere, som denne anmelder selv var ganske tæt på i 1970'erne (via den maoistiske organisation Anti-Imperialistisk Solidaritet/ Tøj til Afrika på Fyn).

Disputatsen handler således om virkelighedens James Bond'er. Stalin brugte nærmest hele sit intellekt på at pådutte sine medarbejdere konspiratoriske julelege (og direkte morderisk adfærd) ud fra en pervers Carl Schmittsk politik-opfattelse, hvorefter verden består af venner og navnlig fjender.

Et univers parallelt til staternes hemmelige tjenester og væbnede styrker, når de er på krigs fod, her altså forstørret op i stor skala som den samlende logik bag en af de absolut toneangivende stormagter i det 20. århundrede. De her betragtninger er for det meste mine egne, for skal jeg rette en kritik mod Rosenfeldts værk bliver det, at det er for uinspireret i sine konklusioner og perspektiver, så dem vil jeg tillade mig at brodere videre på undervejs.

Faktisk må man håbe, at Rosenfeldt vil bruge tid på at skrive en populærvidenskabelig version af disputatsen på dansk – en folkebog med plads til flere anekdoter og livlige konkretiseringer af det, som hans systematiske akademiske analyse kortlægger.

Disputatsen er nemlig for karrig med at give os smagsprøver på, hvad de hemmelige dokumenter og beslutninger kunne gå ud på og have af videre følger. Lidt flere cases og

en mere ligefrem udvikling af pointerne ville være velgørende. Men ellers er det som antydning et værk i særklasse: en minutiøs kortlægning af stalinismens konspirative etos, som den afspejlede sig i Sovjetunionens virkelige organisatoriske opbygning med alle dets særlige forgreninger inklusive de myriader af omlægninger og navneændringer af enkeltinstanser, som var så typiske.

### De særlige sektorer

Der er næsten tale om en ny analyseteknik, som man kunne kalde *paper trailing*, hvor det drejer sig om at få hold på, hvem der havde kompetence til at videresende hvilke dokumenter, og hvem der kunne beordre skærpede konspirative foranstaltninger og nedkalde straf over dem, som sløsede med hemmeligholdelsen og tog papirer med hjem.

Blandt andet peger Rosenfeldt på det aldrig tilfredsstillende behov for at kontrollere udførelsen af de truffene beslutninger – ofte var det jo beslutninger, der på forhånd var dømt til fiasko.

Det var det, der kastede Stalin ud i at opbygge sin parallelstruktur af hemmelige kontrol-, efterretnings- og mobiliseringsinstanser, dvs de *osoby sektora*, som er afhandlingens omdrejningspunkt med deres direkte koblinger til det egentlige hemmelige politi og efterretningsapparat såvel som til partiet og den internationale organisation Komintern.

## LITTERATUR

Den opgave, som Rosenfeldt stiller sig selv, er at give en klassisk struktur- og funktionsanalyse af komplekset af hemmelige særinstitanser, der blev etableret i Stalin-tiden i tilknytning til det kendte sovjetiske magtapparat på parti- og statsniveau. Med hans egne ord "at bestemme strukturen, funktionen, betydningen og de forskellige overlap inden for det hemmelige apparat" (bd. 1, s. 32). Den overordnede ambition er at give et samlet overblik, men samtidig at dykke ned i detaljerne for at konkretisere og specificere. Resultatet er ikke så lidt af en ny samlet gennemskrivning af Sovjetunionens tidlige historie fra 1920'erne til ind i 1950'erne, i sig selv ganske innovativt med spændende nye facetter.

Det virkeligt imponerende ligger imidlertid i det overvældende materiale, som afhandlingen bygger på, herunder masser af kilder fra sovjetiske og visse andre arkiver. Men det har ikke været let at finde kilder, der smager af rygende pistoler om netop Rosenfeldts emne. Det er grunden til, at nogle kolleger stadig ser med skepsis på hans fund.

Rosenfeldt er befriende ærlig om den kritik, han har fået, og får det samtidig gjort klart, at folk som E. A. Rees har misforstået hans tidligere publikationer (bd. 1, s. 40f.). Det hemmelige apparat var ikke mere hemmeligt, end at nøglefiguren Aleksandr Poskrjobjsjev med sin stab på ca. 100 ansatte var kendt af

partitoppen som Bureauet under Centralkomiteens Sekretariat, dvs. den instans, der forberedte sager og rundsendte dokumenter og forlangte dem afleveret igen (bd. 1, s. 231).

Med andre ord var den hemmelige parallelstruktur ingenlunde ukendt for de indviede. Vi taler således om en delvist integreret del af den sovjetiske magt- og efterretningsstruktur, et kancelli med særlige bureaukratiske beføjelser, som eksempelvis var involveret i noget så følsomt som sikkerhedsgodkendelse af kadrer (bd. 1, s. 233).

Men i praksis fungerede dette topniveau af de utallige hemmelige afdelinger på lavere niveauer i Sovjetunionen som *gatekeeper* for kontakten til Stalin, og Poskrjobjsjev selv blev en supplerende sparringspartner for ham ud over Molotov og Kaganovitj (bd. 1, s. 326).

Stalins særstatus i det sovjetiske system hvilede således på det ekstra lag af hengivne dygtige folk, som alene han havde til sin rådighed både som filter over for omverdenen og som en ekstra efterretningsinstans, der ligefrem kunne bringe det hemmelige politi i fedtefadet.

### Den kommende krig

Lyder det kafkask? Jamen det var Stalins Sovjetunion uden nogen som helst tvivl. Via de hemmelige parallelstrukturer blev den civile industri pålagt at forberede sig på 'den kommende krig' – titlen på en militær

efterretningsanalyse fra 1928 – ved at mobilisere forsyningslagre, noget af forklaringen på den allestedsnærværende trussel om sult i Stalin-tiden (smlgn. bd. 1, s. 284, billedtekst). Denne del af analysen bygger videre på den svenske historiker Lennart Samuelson, og siden Rosenfeldt indleverede disputatsen, er der kommet yderligere belæg for den totalitære Stalin-militarisme gennem Bogdan Musials forskning.

Stalin levede som sagt i et Carl Schmittsk univers af krig og fjender, og hele ‘baglandet’, dvs. det sovjetiske samfund havde bare at være tilsvarende på krigsfod og udvise årvågenhed og angive spioner osv. Fra 1933 ophørte man således med at offentliggøre regeringsbeslutninger og satte alt ind på at sløre de egentlige beslutningsgange og regeringsmetoder (bd. 1, s. 72-73). Godkendelse af krigsplaner o. lign. følsomme emner skete kun mundtligt (bd. 1, s. 35), og i det hele taget holdt Stalin kortene særdeles tæt ind til kroppen, så der foreligger kun sjældent et fuldt *paper trail*.

En af Stalins kafkaske beherskelsesmetoder over for Politbureauet var at træffe beslutning via *opros*, dvs. skriftlig eller mundtlig rundspørge formidlet gennem Poskrjobeysjev-kancelliet (bd. 1, s. 482).

Over for det måtte de enkelte Politibureau-medlemmer stikke hovedet ud af busken og vedgå deres stiltingtagen uden at kende de andres – en sikker genvej til at få eventuelle

‘forrædere’ frem i lyset. Som minimum befriede *opros*-proceduren Stalin for en åben kollektiv drøftelse af sine beslutningsforslag, idet folk herved var mere optaget af at lægge sig tæt op ad den formodede Stalinlinje. Derudover understreger Rosenfeldt det hemmelige kancellis nøglerolle på bekostning af udenrigsministeriet i udenrigspolitiske anliggender (bd. 1, s. 365) samt dets rolle i de eskalerende udrensninger, en anden mærkesag for Stalin (bd. 1, s. 477 ff.).

Generelt er Rosenfeldts indfaldsvinkel til stalinismen en øjenåbner med hensyn til ‘nye ansigter’ blandt de væsentlige aktører – eksempelvis Elena Stasova, Boris Ponomarev og Jenö Varga samt jo altså Poskrjobeysjev – hvor traditionelle fremstillinger har fokus på fx Berija og Molotov.

### Den almægtige principal

Et vigtigt underkapitel om de fundamentale dilemmaer, som Stalin stod overfor (bd. 1, ss. 55 ff.), gør det klart, at de hemmelige parallelstrukturer var et desperat forsøg på at løse det bolsjevikkiske totalitære systems særlige *agent/principal-problem*: Stalin var politisk almægtig, altså principal, men i praksis afhængig af informationer og ressourcer tilvejebragt af sine underordnede, altså hans agenter i både ordets brede og snævre betydning. Selv kunne han ikke overkomme at kontrollere og

## LITTERATUR

demaskere de illoyale, dovne og sløse aktører hverken på de lavere niveauer eller på det øverste niveau af de sovjetiske magthierarkier. Ergo måtte han gribe til parallel-instanser bemandet med sine håndplukkede folk som uformel kontrolinstans ud over det hemmelige politi.

Alle nutidige systemer har indbyggede agent/principal-problemer, der handler om den informations-asymmetri, der opstår i mere komplekse strukturer baseret på specialisering og arbejdsdeling.

Men for en kontrol-freak og patologisk mistroisk type som Stalin var de et uophørligt mareridt, som Rosenfeldt blandt andet skildrer under overskriften 'the dynamics of escalation' (bd. 1, s. 76 ff.). At sløse med de konspirative procedurer blev således gjort til en skødesynd fra midt i 1920'erne og dermed en selvstændig faktor i terroren i sidste halvdel af 1930'erne på linje med mistanke om trotskisme, bukharinisme og egentlig spionage.

Da hemmelighedskræmmeriet var så allestedsnærværende var denne kriminalisering af manglende perfektion udi det konspirative håndværk en formidabel trussel mod store dele af sovjetsamfundet (bd. 1, s. 104).

### Grusomme metoder

Bind 2 af afhandlingen ser nærmere på de hemmelige parallelstrukturer i tilknytning til de sovjetiske efterret-

ningsapparater samt Kominterns hemmelige apparat og dets forbindelser til de særlige afdelinger, den særlige verden tæt på Stalin, som indgår i disputatsens undertitel. Her hed en af nøglefigurerne Gleb Bokij; en anden Panjusjkin – en sær blanding af diplomat, spion og Komintern-funktionær i det apparat, der blev bygget op efter Kominterns rent formelle nedlæggelse i 1943. I dette bind kommer Rosenfeldt ind på de Dr. Mengele-agtige sider af den sovjetiske virkelighed: afprøvnin-gen af nyudviklede giftformer på levende mennesker; giftteknologi, der blev brugt under Katyn-massakren (bd. 2, s. 86; se også bd. 2, s. 100 ff.).

Der kommer også detaljer om militærensuren under Korea-krigen, som skulle forhindre sovjetiske soldater i at afsløre Sovjetunionens militære involvering på Kim Il Sung's side – visse soldater kunne ikke modstå fristelsen til at sende en hilsen fra Pyongyang hjem til familien (bd. 2, s. 98).

Ikke overraskende blev den hemmelige parallelstruktur styrket af den ekstraordinære situation under Den Store Fædrelandskrig og voksede fra under 1500 til næsten 1800 ansatte pr. 1940-1942 (bd. 2, s. 136). Her trækker Rosenfeldt endvidere på historikeren Dmitrij Volkogonovs bekræftelse af, at der inden for partiapparatet var en *spetsial'nyj otdel*, en særlig afdeling med beføjelser til at kontrollere og godkende NKVD-ak-

tiviteter, evt. bremse dets initiativer. Pointen hos Rosenfeldt er ikke, at den ekstra overvågningsmekanisme fungerede optimalt, tværtimod. Der var jævnligt slinger i valsen med hensyn til de strikse sikkerhedsforskrifter. Men den gav Stalin et unikt våben i hænderne i beherskelsen af befolkningen, for stort set enhver sovjetborger kunne hænges op på en eller anden brist i årvågenheden (bd. 2, s. 166).

Og de hemmelige parallelstrukturers fangarme stoppede ikke ved grænsen til Sovjetunionen, men var nærmest verdensomspændende som følge af organisationen Kominterns rækkevidde langt ind i alle klodens kommunistpartier.

Det er budskabet i det sidste led af Rosenfeldts analyse omhandlende Kominterns hemmelige apparat. Afsettet var den sovjetiske revolutionsræson, altså bolsjevikkernes indbyggede interesse i at omstyrte den kapitalistiske verdens regeringer samt mere defensivt at beskytte Sovjetunionen mod overfald. Komintern forpligtede kommunistpartierne til at opbygge subversive strukturer – militærapparater og celler – og gjorde hele organisationen til Sovjetstatens, ikke mindst dens efterretningstjenesters forlængede arm.

Så i Rosenfeldts analyse af organisationen er dens oprindelige leder Zinovjev absolut en bifigur, hvorimod den barske kasseimester i OMS Pjatsnitskij samt finnen Mauno Heimo står anderledes centralt.

## **Komintern lever**

Også Komintern måtte udføre politisk kontrol med implementeringen af organisationens beslutninger og sende særlige udsendinge ud til de enkelte landes kommunistpartier kaldet sektioner af Komintern.

Igen gælder det, at der naturligvis var store problemer med effektiviteten og brud på sikkerhedsforskrifterne. Ikke desto mindre udgjorde Komintern nærmest en verdensomspændende Blekingegadebande i hænderne på Stalin, thi ham var det, der havde magten over organisationen; det fremgår klart af Komintern-generalsekretæren Dimitrovs dagbog, der dækker hele perioden 1933-1949.

Mange kommunister var mere end villige til at lade sig hverve som egentlige spioner for Sovjetunionen, og indadtil i Komintern var der tydeligvis frit slag for henvendelser fra eksempelvis den militære efterretningsschef Fitin til Dimitrov.

Det var via Komintern og dets direkte forbindelse til den amerikanske venstrefløj gennem USA's kommunistparti, at der blev iværksat en omfattende sovjetisk spionageoffensiv midt under Anden Verdenskrig og alliancen med USA.

Noget af det velgørende ved Rosenfeldts Komintern-analyse er således, at den dokumenterer, at de historikere, der anser organisationen for mere eller mindre død efter Stalins magtovertagelse, tager grundigt

## LITTERATUR

fejl. Tværtimod var den et mere og mere nyttigt og lydigt redskab i hænderne på Stalin uanset hans åbenlyse mistro til Komintern som blot 'en flok spioner' og hans tåbelige tilsidesættelse af Komintern-agenterne Titos og Sorges advarsel om det forestående nazistiske overfald på Sovjetunionen d. 22. juni 1941.

Netop det år havde den hemmelige og vigtige kommunikationstjeneste *Sluzjba Svejazi* en stab på hele 316 medarbejdere sammenlignet med det samlede Komintern-apparats 591 ansatte, påpeger Rosenfeldt (bd. 2, s. 244). Hertil kommer særlige såkaldte objekter, dvs. hemmelige værksteder for fremstilling af fx falske pas, et topmoderne radiocenter og en skole, hvor udenlandske kommunister blev trænet i kodning.

Senere blev kommunikationscentret til Institut nr. 301, så genopstod det som det økonomisk-operative direktorat, mens der senere blev etableret et endnu mere obskurt og vigtigt Institut nr. 100, der var involveret i våbenedkastninger og anden støtte til udenlandske kommunistiske partisaner, der kæmpede mod Nazityskland under Anden Verdenskrig.

Apropos koder har den russiske Komintern-ekspert Fridrikh Firsov udgivet en bog efter, at Rosenfeldt indleverede sin disputats om Kominterns hemmelige koder og samlede virke.

Her fremgår det, at når 'Rudolf' i 1936 bad om at sende værker af En-

gels og Marx til Italien, drejede det sig om den ledende russiske Komintern-funktionær Manuilskij, der bad om at få 10 to-motors bombefly og 15 destroyere sendt til fronten i Spanien. Ergo skal man ikke altid tage det for gode varer, når Komintern tilsyneladende kastede sig over ligegyldige sager om spredning af partilitteratur. Vedrørende de efterfølgerinstanser for Komintern, som Stalin oprettede for at kunne fortsætte nogenlunde uhindret efter organisationens formelle opløsning, dukker der også sager om militær hjælp til Grækenland op (sag fra 23. sept. 1947 i *Fond 89, peretjen 48, delo 21*).

Hertil kommer de britiske efterretningstjenesters nu frigivne afkodninger af Kominterns kommunikation med de udenlandske kommunister i 1930'erne kaldet MASK og midt i 1940'erne kaldet ISCOT; materiale, som Rosenfeldt muligvis ikke har været opmærksom på.

I konklusionen (bd. 2, s. 324) understreger Rosenfeldt med rette, at stalinismen slet ikke kan forstås uden, at man tager den bureaukratiske parallelstruktur, han har kortlagt som et ekstra kontrolfilter og en særlig stressfaktor i det samlede sovjetiske politiske system, i betragtning. Taget hver for sig fremstår de måske ikke som noget særligt, og man kan godt genfinde dele af lignende strukturer i andre politiske systemers bureaukratier, siger han. Men *samspillet* mellem dem og den



øvrige sovjetiske forvaltning skabte en særlig verden, slutter han. Heri kan man kun erklære sig enig, faktisk finder jeg af den grund hans parallel til beslutningsprocesser på regeringsniveau i Danmark (bd. 1, s. 624) temmelig misvisende. Der er pokker til forskel.

### Samlet vurdering

Samlet set er min vurdering, at strukturanalysen – den minutiøse kortlægning af apparatet og dets forgreninger – er ualmindelig vellykket. Det vil jeg fastholde uanset om en og anden nørd senere kan komme og påvise lidt svipsere og unøjagtigheder.

Jeg er mindre imponeret af funktionsanalysen af, hvilket formål den hemmelige parallelstruktur tjente, for her savnes der nogle overordnede synsvinkler og begreber. Der er behov for at male med en bredere pensel for at anskueliggøre, hvor enestående en materie, vi her har med at gøre med.

Jeg kan sådan set godt forlige mig med, at Rosenfeldt ikke orker at bruge plads på for 117. gang at opridse kontroversen mellem totalitarisme-teorien og dens kritikere for herigennem at profilere sig som en af totalitarisme-teoriens tilhængere. Men der skete nu ikke noget ved at pege på det som den logiske implikation af analysen; givet dens pointe om Stalins ikke almægtige, men enestående magt set i forhold til de an-

dres magt (selv Poskrjobysjev fik til sidst ørerne i maskinen).

Det kunne have være afsættet for nogle lidt stærkere pointer om, hvad der overordnet set kan siges at have været meningen med det hemmelige apparat. Nemlig at løse det totalitære politiske systems indbyggede problem med manglende 'checks and balances', dets manglende fejlkorrigeringsmekanismer. Den hemmelige parallelstruktur kan således ses som Stalins desperate forsøg på at løse sit agent/principal-problem, hans manglende kontrol med den sovjetiske samfundshelhed, som netop en kontrol-freak som han måtte undertvinge og disciplinere. Et temmelig ineffektivt redskab ved vi nu, men hvad skulle en konspirativt og totalitært sindet beslutningstager som Stalin ellers finde på?

Denne pointe går på stalinismens indbyggede svaghed.

Men stalinismens tilbøjelighed til at omlægge hele samfundet og økonomien til de hemmelige tjenesters og væbnede styrkers arbejdsmetoder i tilfælde af krig var samtidig dens styrke, i hvert fald når det gennem Komintern lykkedes at forplante den til hele den verdenskommunistiske bevægelse.

Komintern gav Stalin en formidabel slagkraft med hensyn til spionage og 'forhåndslagring' på fjendtligt territorium af tro væbnere for den verdensrevolution, det hele drejede sig om. For selv om den altomfattede globale revolution ikke blev til

## LITTERATUR

noget, lykkedes det jo Stalin at rykke sine positioner langt frem efter 1945, og selv under den amerikanske *containment*-politik forblev Sovjetunionen en politisk set yderst farlig modstander for de åbne, demokratiske politiske systemer.

Disse bud på, hvad der også kunne have stået, kan måske virke uvedkommende, for det drejer sig jo om det foreliggende værk. Det er allerede meget omfattende og tankevæk-

kende og indiskutabelt en milepæl som bidrag til stalinisme-forskningen.

Og så må der som sagt gerne komme en folkebog på dansk hen ad vejen, selv om Rosenfeldt skal roses for at satse på det internationale akademiske læsende publikum.

*Mette Skak er lektor, ph.d. på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.*

# Det Udenrigspolitiske Selskab

er en almennyttig, uafhængig forening, grundlagt i oktober 1946. Selskabets formål er at fremme kendskabet til og interessen for udenrigspolitiske spørgsmål. Selskabet tager ikke stilling til noget politisk problem. Kun redaktion og forfattere hæfter for de i Selskabets publikationer offentliggjorte meninger.

Som medlem kan optages enhver dansk statsborger, hvis medlemskab skønnes gavnligt for Selskabets formål.

Udlændinge med særlig tilknytning til Danmark kan optages som associerede medlemmer uden stemmeret. Institutioner og virksomheder kan optages som kollektive medlemmer.

---

## Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed  
Kronprins Frederik

## Selskabets æresmedlemmer

Henrik Henriques

## Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,  
*arkitekt, p.hd.*  
Bodil Nyboe Andersen,  
*præsident for Dansk Røde Kors*  
Suzanne Brøgger, *forfatter*  
Michael Ehrenreich, *redaktør*  
Uffe Ellemann-Jensen,  
*tidl. minister, Selskabets formand*  
Lykke Friis, *prorektor*  
Troels Frøling, *generalsekretær*

Kjeld Hillingsø, *generalløjtnant*

Erik Hoffmeyer, *dr.polit.*

Anne E. Jensen, *cand.polit.*

Anders Jerichow, *journalist*

Anne Knudsen, *chefredaktør, dr.phil.*

Suzanne Lassen

Steen Langebæk, *landsretssagfører*

Anna Libak, *journalist*

Mogens Lykketoft, MF,  
*tidligere minister*

Finn Lynge, *seniorrådgiver*

Siegfried Matlok, *chefredaktør*

Ida Nicolaisen, *seniorforsker*

Herbert Pundik, *journalist*

Tøger Seidenfaden, *chefredaktør*

Vibeke Sperling, *journalist*

Niels Thygesen, *professor, dr.polit.*

---

## Selskabets bibliotek

er et offentligt tilgængeligt specialbibliotek inden for udenrigs- og international politik i bred bestand. Bibliotekets samlinger omfatter

- Danske og udenlandske tidsskrifter
- Diverse håndbøger og bibliografier.
- Elektroniske opslagsværker.

Biblioteket har ca. 100 danske og udenlandske tidsskrifter i fast abonnement.

Biblioteket er åbent man.-fre. kl. 12-16, eller efter aftale. Henvendelse kan desuden ske på tlf. 3314 8886 i samme tidsrum.

# udenrigs

64. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer marts, juni, september og december

Redaktionen af dette nummer sluttet 08.07.2009

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

Udgives med støtte fra Knud Højgaards Fond og Oticon Fonden

## **Udgiver**

Det Udenrigspolitiske Selskab

Amaliegade 40 A, DK-1256 København K

Telefon 3314 8886, fax 3314 8520

E-mail [udenrigs@udenrigs.dk](mailto:udenrigs@udenrigs.dk)

[www.udenrigs.dk](http://www.udenrigs.dk)

## **Redaktion**

Brita Vibeke Andersen (ansvarshavende)

Anders Jerichow

Anna Libak

## **Redaktionskomité**

Michael Ehrenreich

Ib Faurby

Nanna Hvidt

Anne Knudsen

Tøger Seidenfaden

Vibeke Sperling

Frede Vestergaard

Uffe Østergård

## **Direktion**

Klaus Carsten Pedersen

## **Sekretariat**

Brita Vibeke Andersen

## **Produktion**

Skagen Bogtrykkeri og Rounborgs grafiske hus

Omslagsill.: Per Marquard Otzen

ISSN 1395-3818