

udenrigs

Juristernes fremmarch i udenrigspolitikken

*Menneskerettigheder på mode · Folkerettens historie
Blind jagt på pirater · Juridificering af USA's
udenrigspolitik*



Sarkozy – fra håb til skuffelse *Connie Pedersen*

Nationale værdier i ukrainsk politik
Vestbredden – det bliver kun værre
Kenya og Ghana – skurk og duks
Cuba ved en korsvej

1 · 2009

Verdenshavet og Frederiksholms Kanal: Mellem venner **2**
Noter i marginen: Norden, sammenbrudte stater og FN
Louise Andersen **4**

TEMA

Den internationale retsorden under pres *Tyge Lehmann* **7**
Fred ved ret? *Henrik Døcker* **18**
Kikkerten for det blinde øje *Kristina Siig* **26**
Juridificeringen af amerikansk udenrigspolitik *Helle Porsdam* **33**

BAGGRUND

Præsident Sarkozy – et håb der blev til skuffelse *Connie Pedersen* **41**
Politik og nationale værdier i Ukraine *Ivan Nester* **50**
Mod en Vergangenheitsbewältigung i Rusland *Mette Skak* **56**
Ruslands ontologiske sikkerhed *Flemming Splidsboel Hansen* **65**
Krig, krise – og håb *Rolf Holmboe* **73**
Valget i Kenya: Hvad gik galt? *Jørgen Elklit* **83**
Ghana – et demokratisk lys i Afrika *Svend-Erik Skaaning* **96**
Cuba ved en korsvej *Jens Lohmann* **104**

Danmarks stemme: Første kvartal 2009 *Anders Jerichow* **112**
Dokument: Danske udfordringer i Afghanistan **116**

LITTERATUR

Polske veje og afveje *Jan Jakob Floryan* **120**
Historie og personlighed *Claus Mathiesen* **124**

Spørg juristerne

De senere år har dansk presse været domineret af sager, som kæder udenrigspolitik og jura sammen. For alvor startede det med diskussionen om, hvorvidt invasionen i Irak var berettiget eller ej: Var der hjemmel i de eksisterende resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd eller var en ny påkrævet?

Siden kom alle sagerne om brud på menneskerettighedskonventionerne: Fra Guatanamo-basen, over udlevering af fanger til amerikanerne i Afghanistan, CIA's overflyvninger af Danmark med fanger om bord, til retsforfølgelse af tilfangede pirater i Adenbugten.

Kort sagt: Betydningen af folkeretten i udenrigspolitikken er blevet mangedoblet. Det står i kontrast til for eksempel krigen på Balkan i halvfemserne, hvor det i Danmark var den dominerende holdning, at Milosevic måtte standses med magt af Vesten, også selv om der ikke var noget klart FN-mandat, fordi Rusland ikke ville være med.

Så hvad er der sket? Hvorfor er politisk lederskab ikke i mindre og mindre grad tilstrækkeligt til at legitimere de beslutninger, der bliver truffet i udenrigspolitikken?

Denne 'juridificering' af udenrigspolitikken er temaet for dette nummer af *Udenrigs*. Her kan man forvise sig om, at der naturligvis ingenlunde er tale om et dansk fænomen: Af Helle Porsdams artikel fremgår

det, at Højesteret i USA gennem de senere år har fået større og større indflydelse på amerikansk udenrigspolitik. Henrik Døckers historiske artikel om folkerettens tilblivelse minder til gengæld om, at folkeretten er 400 år gammel og årsagen til, at staterne i dag i vidt omfang går til forhandlingsbordet i stedet for at løse deres uoverensstemmelser på slagmarken. Og i Kristina Siigs artikel om pirateriet i Adenbugten får vi en gennemgang af det internationale retsgrundlag for at stille pirater for en domstol.

Men som altid rummer *Udenrigs* meget mere end blot sit tema. Vi nævner i flæng: Danmarks repræsentant i de palæstinensiske selvstyremråder, Rolf Holmboe, redegør for, hvad der er sket i regionen, siden han trådte til for fire år siden. Og formanden for Dansk-Ukrainsk Selskab Ivan Nester fortæller om, hvorfor den ukrainske præsident Viktor Jusjtjenko meget vel kan tænkes at genvinde præsidentposten på trods af elendige meningsmålinger.

Læs også en skrap kommentar om, hvorfor den tidligere norske udenrigsminister Thorvald Stoltenbergs ide om en fælles nordisk militær og civil indsatsstyrke er en rigtig dårlig ide.

God læselyst!

Redaktionen

Mellem venner

Ordentlige stater sender nødvendig en udvist lige i armene på en torturbøddel.

Resultatet er, at man må give ophold til mennesker, der hellere vil være uønsket men dog 'på tålt ophold' i fx Danmark end gense deres hjemland, kære hjemland.

Det siger unægtelig både noget om værtslandet og hjemlandet. For hvor sjovt er det lige at være uønsket og kun 'tålt'? Og hvor uhyggeligt må der ikke være hjemme, hvis man foretrækker at være lænket til en verdensmagts overvågning ude i verden frem for at se sit eget lands magthavere i øjnene?

De 'tålte' findes i Danmark og ikke kun her. I øjeblikket venter en større gruppe af slagsen i Guantanamo-fængslet, som præsident Obama gerne vil lukke. Han kan dog ikke hjemsende alle fangerne – som ikke er dømt for noget som helst – fordi de risikerer tortur eller det, der er værre.

Og hvad gør vi da?

Pia Kjærsgaard sagde noget bemærkelsesværdigt om sagen i vinter. Det skal ikke i sig selv gøres til hverken spot eller spé eller for den sags skyld til en nyhed på dette sted. Det var bemærkelsesværdigt, fordi det i

al sin enkelhed udstillede et besynderligt hul i debatten om de udviste.

Hvordan kan det være, sagde hun, at man blot tager til efterretning, at nogle stater og regeringer ikke kan betros deres egne borgere uden en begrundet fornemmelse af, at de straks vil underkaste dem vold og tortur?

Vi taler jo ikke engang om verdens paria-stater eller om isolerede regimer, som ingen rigtige regeringer vil have med at gøre.

Næh, vi taler om stater, der på flere måder er centralt placeret i verdenssamfundet. Om regeringer, der også nyder høj anseelse i Vesten.

Ja, vi taler om fx Tunesien, der for få år siden var værtsland for FN's globale topmøde om det ny informationssamfund. Om Saudi-Arabien, den største kilde blandt verdens kendte olieressourcer og en af hjørnestenene for USA's mellemøstpolitik. Og om fx Yemen, der er et af Danmarks primære samarbejdslande i regeringens 'arabiske initiativ', der handler om at støtte udviklingen af det civile samfund.

Alle tre stater – Tunesien, Saudi-Arabien og Yemen – er gode samarbejdspartner i den såkaldte krig mod terror.

Men de er altså også regeret af magthavere, som langt fra kan mistænkes for demokrati, snarere for tortur.

Hvad er meningen?

Vi troede, at 'det internationale samfund' havde råd for den slags. Vi troede, at FN's menneskeretsråd i Geneve tog sig af stater, som gør sig skyldige i tortur. Vi troede, at såvel den danske som andre ordentlige staters regeringer ville tage en kammeratlig samtale med partnere, som gør sig skyldige i tortur.

Men er vi de eneste, som ikke har hørt hverken regering eller opposition gøre sig tanker om, hvordan man kan anfægte tortur i vennestater som Tunesien, Saudi-Arabien og Yemen? Er vi de eneste, som ikke har hørt hverken regering eller opposition kræve, at de tre landes uavner med tortur tages op i menneskeretsrådet?

Vi har derimod hørt, at man både i regering og opposition har talt om muligheden for, at man kunne få re-

geringer som de nævnte til at love, at de ikke vil mishandle lige præcis de folk, vi måtte sende i armene på dem.

Alle andre, bare ikke vores udviste. Det kaldes 'diplomatiske garantier'.

Hokus-pokus. Sådan slår ordentlige stater mange fluer, bare ikke fanger, med ét smæk. Man sikrer sig, at man kan slippe af med uønskede mennesker på 'tålt ophold'. Man undgår selv at blive fedtet ind i et konkret ansvar for, at lige præcis disse mennesker får stokkeslag under fodsålerne eller negle revet af. Men man forstyrrer heller ikke unødigt torturbødlerne i deres arbejde.

Sådan opretholder man et venskab med torturstater. Men er det ordentligt? Og hvordan kan man stole på løfter fra regeringer, som man ikke tiltror retskaffenhed i øvrigt – men pr. definition forbin-der med undertrykkelse og tortur?

Navigator

Norden, sammenbrudte stater og FN

År efter år finder vi de fem nordiske lande – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – helt i top i de mange index, der forsøger at måle staters sammenhængskraft og indre styrke. I bunden finder man – med lidt større variation – lande som Somalia, Sudan, Den Demokratiske Republik Congo, Irak og Afghanistan. Hvad synes da mere naturligt end, at Norden står sammen om at hjælpe sådanne uroplagede lande på fode igen?

Det er da også netop, hvad den forhenværende norske udenrigsminister Thorvald Stoltenberg foreslår i sin rapport af 9. februar 2009 om et styrket nordisk samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik. Stoltenberg begrundet sit forslag i et udbredt nordisk ønske om “å udvikle det nordiske styrkebidraget til FN’s operationer med udgangspunkt i aktuelle behov og nordiske lands særlige fortrinn”. Men er det nu så oplagt, at tættere bånd mellem de nordiske lande vil føre til bedre resultater i konkrete FN-indsatser rundt omkring i verden? Ikke nødvendigvis.

Tværtimod kan den foreslåede fællesnordiske indsatsenhed risikere at føre til en yderligere fragmente-

ring af de i forvejen mangelfuldt koordinerede indsatser, der i dag foregår under et samlet FN-mandat. Altså det stik modsatte af, hvad Stoltenberg – og de nordiske landes udenrigsministre – ønsker.

For at undgå dette, er det afgørende, at en fælles-nordisk civil-militær indsats fra starten indgår som en integreret del af den samlede indsats. Det nordiske bidrag må ikke udvikle sig til en separat blok, hvor ønsket om at skabe indre sammenhæng – og plante ydre flag – sættes højere end det overordnede mål med FN’s indsats.

Det betyder ikke nødvendigvis, at nordiske soldater – en akut mangelvare i FN-operationer – skal indgå i en samlet FN-styrke og fungere under FN-kommando. EU’s militære operationer i bl.a. den Demokratiske Republik Congo har tidligere vist, at kortvarige indsatser godt kan gennemføres parallelt med FN’s blå hjelme og alligevel bidrage til FN’s samlede målsætning. Men det betyder, at samspillet mellem de fire foreslåede komponenter i den fællesnordiske enhed: militær, humanitær indsats, statsbygning og udviklingsbistand, først og fremmest skal tænkes vertikalt og ikke horisontalt.

Nordiske humanitære bidrag skal først og fremmest ses i sammenhæng med og som en del af andre humanitære indsatser. Nordiske statsbygningsindsatser skal koordineres med indsatserne fra andre lande og internationale organisationers indsatser. Og nordiske udviklingsprojekter skal indgå som en del af den samlede udviklingsindsats, hvis overordnede rammer (ideelt set) fastlægges mellem Verdensbanken, FN og den nationale regering.

Dette er nærmest selvindlysende pointer, på grænsen til det trivielle. Måske især for de nordiske regeringer, der typisk er blandt de varmeste fortalere for øget internationalt samarbejde. Men ikke desto mindre pointer det kan være nødvendigt at erindre om og holde fast.

Den tankegang, der afspejler sig i Stoltenbergs forslag, bygger nemlig på en fundamentalt anderledes logik. En logik, der tilsiger, at der må skabes indre sammenhæng mellem ens forskelligartede indsatser, før man kan indgå meningsfuldt i samarbejde med andre aktører. (Læsere, der er bekendte med den danske regerings 'samtænkning' af civile og militære indsatser, vil genkende logikken derfra.)

I det konkrete forslag fra Stoltenberg viser logikken sig først og fremmest i beskrivelsen af den nordiske enhed som en række fortløbende indsatser, der bygger på og forudsætter hinanden: Først sættes den militære enhed ind for at bane ve-

jen for den humanitære enhed, der hurtigt følges op af en koordineret statsbygningsindsats med fokus på politi og retsvæsen, som efterfølgende overtages af en bistandskomponent, der kan støtte mere langsigtede udviklingsprojekter som del af en exit-strategi, der gør det muligt at afslutte operationen.

Hvis den nordiske indsatsenhed var den eneste udefrakommende aktør på banen, ville en sådan skematisk fremstilling af opgaven måske give mening. Men de fem nordiske lande er hverken de eneste eller de væsentligste internationale spillere. Derfor er det misvisende, når Stoltenberg skriver afslutningsvist, at den "store udfordringen ved opbygning og bruk av en nordisk indsatsenhed er å sikre et godt samspill mellom de militære og sivile komponenter".

En endnu større udfordring ligger i at indtænke den nordiske indsats i de øvrige internationale indsatser. Samtænkningen skal ikke kun ske internt i Norden, men mellem alle de mangeartede internationale aktører, der kommer på banen, hver gang FN indleder en ny fredsoperation.

FN har i seneste år gennemført en række reformer, der på forskellig vis søger at forbedre organisationens evne til at stå i spidsen for det internationale samfunds indsatser i konfliktplagede og sammenbrudte stater. Ud over den højprofilerede Fredsbygningsskommission, der bl.a.

NOTER I MARGINEN

med kraftig støtte fra Danmark blev etableret 2005 og som siden har levet et meget stille liv, arbejder FN nu gennem såkaldt integrerede missioner, hvor alle FN's indsatser er samlet under én fælles operationel ledelse.

Samtidig har afdelingen for fredsbevarende operationer gennemført en række reformer, der skulle gøre dem bedre i stand til at hjælpe folk i felten med strategisk rådgivning og formuleret en ny doktrin (Capstone Doktrinen) der fastlægger nogle overordnede rammer for de komplekse fredsoperationer, FN i dag bliver pålagt.

Et af elementerne heri er de såkaldte Peacekeeping Partnerships med andre aktører, der har militære styrker i et område. FN lægger op til, at de hidtidige ad-hoc samarbejder afløses af mere systematiske relationer og fremhæver som eksempel samarbejdsaftalen med EU. I tråd med denne partnerskabstanke har FN's udviklingsprogrammer udviklet et tæt samarbejde med Verdensbanken og i fællesskabet formuleret en række instrumenter og mekanismer, der skal sikre, at ressourcerne sættes

ind de rigtige steder i post-konflikt situationer, hvor alting synes at være en akut prioritet.

FN er en supertanker, og kursen lægges ikke om fra dag til dag, men der tegner sig et billede af en organisation, der reelt prøver på at skabe den nødvendige forandring, der skal til for at leve op til forventningerne og udfordringerne. Det udbredte nordiske ønske om at styrke FN, der lægger bag forslaget om en fælles-nordisk civil-militær enhed, kan godt tænkes ind i dette arbejde. Men det kræver, at de fem nordiske udenrigsministre holder sig for øje, at nordisk partnerskab ikke er et mål i sig selv.

Verdens svageste stater – og ikke mindst de mennesker, der bor i dem – bliver ikke nødvendigvis bedre hjulpet af, at Norden (gen)finder sig selv. I en global verden, er det globale partnerskaber, der er brug for.

Louise Andersen er ph.d.-studerende, Dansk Institut for Internationale Studier.

Den internationale retsorden under pres

Tyge Lehmann

Folkeretten har sine vanskeligheder, når det gælder magtanvendelse og væbnede konflikter. Til gengæld fungerer folkeretten på en lang række civile områder. Og hensynet til menneskerettigheder er voksende

International retsorden? Har vi overhovedet sådan én? Sidder retten ikke i spydstagen, og er det mon ikke de politiske hensyn – i første række af sikkerhedsmæssig og økonomisk karakter – der bliver afgørende, når staterne skal træffe beslutninger i internationale spørgsmål?

Retlige betragtninger som fx folkerettens forbud imod magtanvendelse kan vist ikke trumfe et realpolitisk ønske hos en stat om at bruge magt for at fremme sine egne interesser? Eller sagt på en anden måde: udviklingen styres vel efter den velkendte maksime: Politik er det muliges kunst, succes dens eneste norm, takt og magt dens midler.

Ja, sådan kan det unægtelig se ud, når man ser sig om i verden især si-

den den 11. september 2001. Men det er for pessimistisk et udsyn. Folkeretten er nok under pres især som følge af kampen imod den omsiggribende internationale terrorisme, men opbygningen af en international retsorden har gjort markante fremskridt siden FN-pagtens ikrafttræden den 24. oktober 1945. Jeg har selv haft mulighed for at tage aktivt del i dette arbejde siden 1972, hvor jeg første gang repræsenterede Danmark i FN-generalforsamlingens seks (juridiske) udvalg. I 1995 havde jeg den ære at være formand for udvalget under generalforsamlingens 50 års jubilæum.

Som jeg har oplevet det, er udviklingen i den globale internationale retsorden blevet præget af nogle centrale udenrigspolitiske begiven-

heder – først og fremmest oprettelsen af De Forenede Nationer i 1945, hvor de grundlæggende og stadig gældende principper for staternes samarbejde til fremme af fred og fremskridt er fastlagt.

Foruden grundsætningerne om ikke-anvendelse af magt og bilægelse af uoverensstemmelser mellem staterne ved fredelige midler indeholder FN-pagten et pålæg om at støtte den fremadskridende udvikling af folkeretten og kodifikationen af den. Dette arbejde har fra starten været centreret i FN's Folkeretskommission og har resulteret i nedskrivning og vedtagelse af en række grundlæggende traktater om bl.a. diplomaters og konsulers retsstilling, om staters immunitet, om retsordenen på havene, om indgåelse af traktater, om staters ansvar, om bekæmpelse af international terrorisme, om statssuccession, m.m. Hertil slutter sig en lang række af traktater og konventioner inden for nedrustning, menneskerettigheder, miljøbeskyttelse, arbejdsretlige spørgsmål, krigens folkeret og meget mere. Det er således ikke den retlige regulering af staternes optræden det skorter på, men reglerne implementering i praksis.

Selv i den Kolde Krigs periode lod det sig gøre at udforme et omfattende regelgrundlag, så længe der ikke tilføjedes bindende regler om en uafhængig kontrol med staternes overholdelse af de påtagne forpligtelser!

Med Berlinmurens fald og ophøret af den Kolde Krig i efteråret 1989 skete der en markant ændring i holdningen til spørgsmålet om iværksættelse af en mere effektiv håndhævelse af folkeretten bl.a. gennem etablering af internationale straffedomstole, et projekt som havde stået stille siden krigsforbryderprocesserne i Nürnberg og Tokyo umiddelbart efter afslutningen af Anden Verdenskrig. Oprettelsen af en stilling som FN-højkommissær for Menneskerettigheder havde i den Kolde Krigs periode stået som et fatamorgana, men så efter koldkrigen dages lys. Mere herom nedenfor.

Så kom terrorangrebet den 11. september, og 'krigen' mod den internationale terrorismes netværk indledtes og satte dele af den internationale retsorden under et nyt pres. Dette emne vil blive taget op nedenfor under denne overskrift. Men først en oversigt over udviklingen siden 1945.

National kontra international ret

Ligesom vores grundlov udgør den overordnede retligt bindende ramme for samfundslivet i Danmark, er FN-pagten den retligt bindende traktat for de i dag 192 medlemsstaters indbyrdes forhold.

Inden for grundlovens rammer er samfundslivet reguleret på kryds og tværs med en meget høj detaljeringsgrad, og hvad vigtigst er med

en betydelig sikkerhed for, at de vedtagne love og administrative bestemmelser bliver overholdt af borgerne – dels på grund af den solidaritet som hersker i samfundet, dels som følge af det magtapparat i form af domstole og politi, som i givet fald kan sikre, at de trufne beslutninger bliver håndhævet.

Ingen borger har nødtigt at tage sig selv til rette. Tværtimod er individuel magtanvendelse forbudt. Uoverensstemmelser må i sidste instans løses ad rettens vej. Retlige betragtninger, herunder risikoen for at blive sagsøgt, bliver et væsentlig hensyn, når der skal træffes beslutninger både på det privatretlige plan og i offentligt regi gennem lovgivning og administrative foranstaltninger.

Så effektivt fungerer det internationale samfund af stater ikke. Sammenholdet imellem staterne har endnu ikke udviklet en sådan grad af solidaritet og institutionsopbygning i form af fælles lovgivning, domstole og politimyndighed, der kan formå staterne til helt at afstå fra at tage retten i egen hånd, når de vel at mærke er besiddelse af magtmidlerne dertil. I FN-pagten har vi imidlertid kimen til et internationalt samfund baseret på 'the rule of law'.

Ifølge pagten er magtanvendelse forbudt og staterne forpligter sig til at bilægge deres uoverensstemmelser ved fredelige midler, herunder ved benyttelse af retlige procedurer. FN-pagten kan ses som det interna-

tionale samfunds grundlov. Organisationens institutioner tæller generalforsamlingen, der kan lignedes ved et debatterende parlament, hvor alle 192 medlemsstater er repræsenteret; Sikkerhedsrådet med 15 medlemmer der har en regeringslignende udøvende funktion; samt en dømmende magt repræsenteret ved Den Internationale Domstol i Haag, bestående af 15 uafhængige dommere.

Juridisk bindende eller ej?

Generalforsamlingens beslutninger er imidlertid ikke juridisk bindende for staterne. Det er til gengæld Sikkerhedsrådets beslutninger, om end kun inden for det yderst begrænsede område der vedrører trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger (pagtens kap. VII). Hvad endelig angår domstolen i Haag, er retsplejen frivillig i den forstand, at kun de stater der udtrykkeligt har accepteret domstolens myndighed (jurisdiktion), er bundet af dens afgørelser i konkrete tvister, hvori de pågældende stater er parter.

I øjeblikket har kun omkring en tredjedel af medlemsstaterne på forhånd accepteret domstolens myndighed. Til dem hører naturligvis Danmark. For de mindre ikke-magtfulde stater må det være en klar interesse at slå til lyd for den fredelige retsvej til løsning af internationale konflikter. I fire tilfælde har domstolen i Haag truffet afgørelse i sager,

hvor Danmark har været part: Østgrønlandsagen fra 1933 mellem Danmark og Norge; Nordsøsokkel-sagen fra 1969 mellem Danmark/Holland og Forbundsrepublikken Tyskland; Storebæltssagen fra 1991 mellem Finland og Danmark; Jan Mayen-sagen fra 1993 mellem Danmark og Norge (om afgrænsningen af farvandet mellem Østgrønland og den norske ø Jan Mayen). I de to sidstnævnte sager varetog jeg hvervet som leder af de danske procesdelegationer.

Derimod er det en trist kendsgerning, at blandt Sikkerhedsrådets fem faste medlemmer – Frankrig, Kina, Rusland, Storbritannien og USA – er det alene Storbritannien, der har accepteret domstolens jurisdiktion. De øvrige fire faste medlemmer er ikke desto mindre repræsenteret i domstolen med hver sin dommer på lige fod med Storbritannien.

Det er et dårligt signal at sende til den øvrige kreds af FN-medlemsstater, især når det i pagtens art. 36 er fastsat, at Sikkerhedsrådet i sine bestræbelser for at opretholde international fred og sikkerhed til stadighed bør holde sig for øje, at retstvister staterne imellem som hovedregel af parterne bør henvises til afgørelse ved Den Internationale Domstol i Haag.

Den manglende opslutning bag domstolens virke fra de nævnte fire faste medlemmers side bidrager ikke til en styrkelse af den internationale retsorden. På trods heraf

tegner der sig alligevel en klar tendens blandt staterne til i højere grad at betjene sig af domstolen i Haag til endelig afgørelse af mangeårige udestående konflikter. Det gælder især sager om afgrænsning af land- og havterritorier. Således har eksempelvis Honduras og El Salvador, Libyen og henholdsvis Malta og Chad, Nigeria og Cameroun, Qatar og Bahrain, Indonesien og Malaysia samt senest Ukraine og Rumænien alle fået langvarige grænsekonflikter endeligt afgjort ved domstolen og, ikke uvæsentligt, har efterlevet afgørelserne frivilligt.

Hvad angår FN-pagtens magtanvendelsesforbud (art. 2) brydes dette alene af retten til individuelt og kollektivt selvforsvar (art. 51) og modsvares af Sikkerhedsrådets beføjelse til at bruge eller bemyndige magtanvendelse i tilfælde af fredsbrud eller trusler herom.

Rådets kollektive retshåndhævelsessystem er imidlertid skrøbeligt som følge af den indbyggede vetoret hos rådets faste medlemmer. Baggrunden herfor er naturligvis den realpolitiske betragtning, at iværksættelse af magtmidler over for en af de fem stormagter eller imod en af disse ønsker i stedet for at forhindre krig snarere vil udløse én.

FN-pagten er et både meget idealistisk, men i høj grad også et realistisk dokument. Det gælder magtanvendelsesforbudet såvel som den højt besungne nationale suveræniteten, der kommer til udtryk i pagtens

art. 7 om forbuddet imod at gribe ind i en medlemsstats indre anliggender.

Ny status for overvågning

Medens retsplejens frivillighed og vetorettens indførelse kan siges at fungere som en kærkommen ventil for stormagterne til ikke at blive bragt i gabestokken, en art retlig særstatus i forhold til hele den øvrige medlemskreds, som det vil være svært at bryde, så er forbeholdet for indre anliggender med tiden kommet under et massivt pres. Det gælder specielt i relation til kritik af menneskerettighedssituationen i et medlemsland.

Medens det holdt hårdt at komme igennem med en sådan kritik i den Kolde Krigs periode, så har Berlinmurens fald åbnet op for sluserne på dette politikområde.

Et markant gennembrud fandt sted på FN's Verdenskonference om Menneskerettigheder i Wien, 1993. I konferencens slutdokument fastslås det for første gang i en global sammenhæng med samtlige medlemslandes indforståelse, at fremme af respekten for alle menneskerettigheder overalt i verden er en legitim opgave for det internationale samfund.

Samtidig lagde konferencen grunden til oprettelse af en stilling som FN-højkommissær for Menneskerettigheder, en post som formelt blev vedtaget under den efterfølgende

48. FN-generalforsamling i New York. Som indehaver af EU-formandskabet under Wien-konferencen blev det en særlig opgave for Danmark at bringe højkommissærprojektet tørskoet i land, hvilket altså lykkedes til manges overraskelse.

Det er en af højkommissærens vigtigste opgaver at føre en aktiv og konstruktiv dialog med FN's medlemslande, og naturligvis især med de lande, der har svært ved at overholde menneskerettighederne. Forbeholdet for indre anliggender opretholdes dog fortsat, når det kommer til beslutninger om at gennemføre undersøgelse af menneskerettighedssituationen i et bestemt land inden for dettes egne grænser.

Staterne kan således nægte at lade en af menneskerettighedsrådets specialrapportører rejse ind i landet og foretage uafhængige undersøgelser på stedet. Hertil kræves, at situationen har udviklet sig til et fredsbrud eller en trussel mod freden således, at Sikkerhedsrådet i medfør af pagtens kap.VII kan vedtage tvangsforanstaltninger over for det pågældende land, herunder fx udsendelse af en fact-finding mission eller iværksættelse af en direkte humanitær intervention med anvendelse af militære magtmidler.

Dette er tidligere sket med Sikkerhedsrådets billigelse i relation til Somalia og Bosnien, hvor rådet har fortolket trusselsbegrebet i kap. VII udvidende til også at omfatte chokerende humanitære tilstande.

I relation til situationen i Kosovo i foråret 1999 er en gruppe af stater – NATO-landene – gået så vidt som til at gennemføre en humanitær intervention uden om den retlige ramme som udgøres af FN-pagten, idet den militære aktion fandt sted uden Sikkerhedsrådets godkendelse, angiveligt fordi Rusland forventedes at nedlægge veto, hvis sagen formelt blev forelagt rådet. Synspunktet var, at det internationale samfund ikke kan nøjes med at se passivt til, når der foregår grove og vedvarende krænkelser af menneskerettighederne. Og hvis Sikkerhedsrådet ikke kan eller vil løfte sit primære ansvar for opretholdelse af international fred og sikkerhed må andre jo forsøge at gøre det. Eller må de?

Det er selvsagt yderst kontroversielt at foretage humanitære interventioner uden enighed mellem Sikkerhedsrådets fem faste medlemmer. Og det gælder også, selvom man omformer interventionsbegrebet, der jo har en lidt dubiøs klang, til det bedre klingende: ansvar for beskyttelse af personer mod folke- drab, etnisk udrensning og andre forbrydelser mod menneskeheden, også kaldet *responsibility to protect*.

Forhåbentlig vil Sikkerhedsrådet fremover vide at kende sin besøgelsestid over for optræk til menneskeskabte humanitære katastrofer og agere i fællesskab med den styrke, det giver til afværgelse af sådanne katastrofer og til yderligere fastlæggelse af grænserne for, hvad det in-

ternationale samfund vil acceptere fra egenrådige magthaveres side.

Berlinmurens fald

Medens det som nævnt stod relativt sløjt til med den effektive håndhævelse af folkeretten under den Kolde Krig – når bortses fra Korea-aktionen i 1950-53, hvor aktionen imod den nordkoreanske aggression blev muliggjort, fordi Sovjetunionen i protest var udeblevet fra de afgørende møder i Sikkerhedsrådet – så har udviklingen i den retning taget fart efter Berlinmurens fald. Det gælder ikke mindst FN's Sikkerhedsråd, der for alvor er kommet på banen fra og med den første Golf-krig i 1990-91 og ihærdigt søger at leve op til den rolle som rådet er tiltænkt i FN-pagten – en rolle der måske bedst kan sammenlignes med sejlskibet mellem Skylla og Charybdis.

Et yderligere gennembrud kom som nævnt med oprettelsen af stillingen som FN-højkommissær for Menneskerettigheder samt etablering af de særlige straffedomstole til retsforfølgning af personer, der har begået krigsforbrydelser, folke- drab, etniske udrensninger og andre forbrydelser imod menneskeheden i henholdsvis det tidligere Jugoslavien (1993) og Rwanda (1994). Yderligere straffedomstole er etableret i relation til de tidligere konflikter i Sierra Leone og Cambodja.

I 1998 oprettedes den Permanente Internationale Straffedomstol i

Haag (ICC) til retsforfølgning af personer, der er tiltalt for at have begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser som nævnt ovenfor, uanset hvor i verden og af hvem de måtte være begået. Som bekendt har ICC netop indledt sin første straffesag mod en af krigsherrerne fra Congo (DRC) og for nylig har samme domstol udstedt en arrestordre mod Sudans præsident. Diktatorenes tid er – forhåbentlig – ved at rinde ud.

Er FN-pagten tidssvarende?

I det foregående er der mest fokuseret på det pres, som den internationale retsorden er stillet overfor med henblik på at lukke det berømte 'implementation gap' mellem de efterhånden mange folkeretlige regler og håndhævelsen af dem i praksis. Der er utvivlsomt et stigende pres i offentligheden for, at de internationale aktører, staterne og de relevante FN-organer, optræder mere proaktivt og til fulde benytter deres beføjelser til fordel for ofrene for krænkelse af menneskerettighederne, det være sig i fredstid eller under væbnede konflikter.

I utålmodig afventning af, at de demokratiske kræfter i verdenssamfundet får større gennemslagskraft, er der fremkommet tanker om evt. at erstatte FN med en organisation af demokratiske stater, der kan sætte og implementere en mere progressiv dagsorden for verdenssamfundets videre udvikling i overensstem-

melse med den demokratiske retstats principper. Det vil i mine øjne alene føre til større splittelse og konfrontation mellem staterne. En demokratisk udvikling i verdenssamfundet fremmes bedst inden for den globale ramme, som FN-organisationen repræsenterer, og som er baseret på princippet om universalitet.

Det er inden for denne ramme, hvor alle stater er til stede, at kampen for de demokratiske værdier har størst udsigt til at bære frugt. I FN arbejdes der i mange landegrupperinger – de nordiske lande, EU-kredsen, udviklingslandene, de alliancefrie lande, gruppen af islamiske lande og andre landegrupperinger – og der er selvsagt intet i vejen for, at en gruppe af demokratiske lande samarbejder om fremlæggelse og gennemførelse af forslag, der søger at fremme de demokratiske værdier.

Noget andet er, at man kunne ønske sig, at FN's Sikkerhedsråd havde en bredere repræsentation end de nuværende 15 medlemsstater og dermed en større legitimitet i forhold til den øvrige 192 lande store medlemskreds. Drøftelser herom har stået på i mange år – hidtil uden resultat. De nuværende fem faste medlemmer er ikke meget for at mindske deres privilegerede status, og tilføjelse af yderligere faste medlemmer med vetoret vil utvivlsomt svække rådets effektivitet; selv uden tildeling af yderligere vetoret vil mulighederne for at optræde i enighed blive vanskeliggjort.

11. september 2001

I november 1989 proklamerede FN's generalforsamling et Folkerets-tiår 1990-1999 med det formål at fremme respekten for folkeretten gennem udbredelse af kendskabet til dette retssystem samt at bidrage til videreudviklingen heraf, bl.a. gennem øget benyttelse af Den Internationale Domstol i Haag og andre mekanismer til fredelig bilæg-gelse af tvister mellem staterne.

Der var ikke forudset noget speci-fikt projekt, som skulle søsættes i løbet af 10-året og det skete heller ikke. Men over en bred front som opridset i det foregående drog ud-viklingen af den internationale rets-orden stor nytte af den Kolde Krigs ophør, der tilfældigvis faldt sammen med proklameringen af Folkerets-tiåret.

Optimismen bredte sig – i hvert fald hos undertegnede – op mod århundredeskiftet. Nu skulle *the rule of law* i modsætning til vilkårlig magt-udøvelse sættes i førersædet både i de nationale samfund og i det inter-nationale samfund. Og så kom ter-rorangrebet af 11. september 2001 og den efterfølgende 'krig' imod terror, som har sat de demokratiske retsstatsprincipper under pres både nationalt og internationalt, og som har skabt konfrontation mellem civi-lisationerne i stedet for dialog.

Terror som middel til at fremme politiske mål er karakteriseret ved at være rettet imod uskyldige civile,

som ikke er part i den konflikt, for hvilken de er blevet ofre. Sådanne angreb, der rammer i flæng, skaber skræk i offentligheden og nødven-diggør et modsvar, nationalt og in-ternationalt, der midlertidigt kan føre til suspension af sædvanlige retssikkerhedsgarantier i forbindelse med overvågning, ransagning og ad-ministrativ tilbageholdelse ligesom regulær krigsførelse, hvor selve ret-ten til livet ikke længere er garante-ret, kan være påkrævet i nogle sam-menhænge.

Den internationale retsorden har ikke kunnet dæmme op over for den trussel, som den internationale terrorisme udgør især som følge af den inhumane kampform, som disse terrorgrupper benytter. Og endnu en gang er det ikke regler, det skor-ter på.

Siden 1972 er det lykkedes inden for FN's rammer at vedtage en stribe af globale konventioner imod terro-risme, der kriminaliserer specifikke terrorhandlinger såsom gidseltag-ning, flykapring, skibskapring, ter-rorbombning, nuklear terrorisme, finansiering af terrorisme m.m. og tildeler staterne kompetence – så-kaldt universel jurisdiktion – til at retsforfølge personer, der begår dis-se handlinger, uanset hvor i verden eller af hvem handlingen er begået. Under disse regelsæt er der tale om sædvanlig retsforfølgning i fredstid ved uafhængige nationale domstole med alle de retssikkerhedsgarantier dette indebærer.

Hvor et terrornetværk som al-Qaeda betjener sig af organiserede kamphandlinger som 11. september-angrebet til fremme af sine formål bevæger vi os over i krigens folkeret i bestræbelserne på at dæmme op over for denne kampform. Og her findes mere end 1000 detaljerede bestemmelser til regulering af staternes optræden under væbnede konflikter, hvad enten disse konflikter er lovlige eller ulovlige i henhold til FN-pagten.

Reglerne er bl.a. indeholdt i Haagerkrigsreglementet fra 1907, i de fire Genève-konventioner fra 1949 om beskyttelse af krigens ofre – de syge og sårede, civilbefolkningen og krigsfanger – samt i to tillægsprotokoller fra 1977, der bekræfter og udbygger de tidligere regelsæt gældende for henholdsvis internationale og interne væbnede konflikter. Jeg deltog selv i de mere end tre års diplomatiske forhandlinger i Genève, der førte til vedtagelsen af de to tillægsprotokoller. Opgaven var – og er – at finde den rette balance mellem på den ene side, hvad den såkaldte militære nødvendighed kræver, og på den anden side de humanitære hensyn til de personer, der ikke – eller ikke længere – deltager i kamphandlingerne, i første række civilbefolkningen. I udformningen af disse regler er det de humanitære krav, der naturligt nok har fået overvægt. Det indebærer imidlertid, at staterne er omgærdet af humanitære regler i deres krigsoperationer i en

sådan grad, at de gældende regler ofte overtrædes og dermed udstiller folkerettens afmagt, når det gælder kampen mod den internationale terrorisme.

Status som kombattant

Lad mig til illustration citere nogle af de grundlæggende regler. Den mest centrale lyder således:

“For at sikre respekten for og beskyttelse af civilbefolkningen og civile genstande, skal de stridende parter til enhver tid skelne mellem civilbefolkningen og kombattanter og mellem civile genstande og militære mål og skal i overensstemmelse hermed alene rette deres operationer mod militære mål”

Herefter defineres militære mål, for så vidt angår genstande, som sådanne, der “ifølge deres natur, belliggenhed, formål eller anvendelse udgør et effektivt bidrag til en militær aktion og hvis fuldstændige eller delvise ødelæggelse, erobring eller neutralisering under de på det pågældende tidspunkt herskende omstændigheder udgør en klar militær fordel”.

Hertil føjes, at det er forbudt at foretage et angreb, “som må forventes at medføre tilfældige tab af civilpersoners liv, skade på civile, ødelæggelse af civil genstande eller en kombination deraf, som betydeligt vil overstige den forventede konkrete og direkte militære fordel”. Det er ikke let at være krigsførende, og

det skal det vel heller ikke være, men det gøres i hvert fald ikke lettere, når modparten konsekvent undergraver disse regler ved at sløre den grundlæggende distinktion mellem civile og kombattanter. Og det er jo hvad de forskellige terrorgrupper netop gør – på trods af, at den folkeretlige krigsret bl.a. foreskriver, at det er en krigsforbrydelse at foregive civil status, når man i realiteten er kombattant, ligesom det er forbudt at benytte civilbefolkningen som skjold mod militære operationer.

Prøv at operere ud fra disse regler under den nylige væbnede konflikt i Gaza! Hvor langt kan man gå i beskyttelsen af en modstander, der ikke giver sig til kende som kombattant og dermed reelt bringer den almindelige civilbefolkning i fare under kamphandlinger?

Eller hvordan bekæmper man en selvmordsbomber forklædt i burka? Under diplomatkonferencen i Genève i 1970'erne forsøgte man at udvide beskyttelsen for guerrilla-kæmperen og nåede efter lange forhandlinger frem til følgende yderst imødekommende bestemmelse:

“For at øge beskyttelsen af civilbefolkningen mod virkningen af fjendtlige handlinger, skal kombattanter kunne skelnes fra civilbefolkningen under et angreb eller under en militær operation forud for et angreb. I erkendelse af, at der er tilfælde under væbnede konflikter, hvor fjendtlighedernes karakter har

til følge, at en bevæbnet kombattant ikke således kan skille sig ud, skal han dog bevare sin status som kombattant, forudsat at han i sådanne tilfælde bærer sine våben synligt under hvert enkelt militært engagement samt i det tidsrum, han er synlig for modparten, medens han er i færd med en militær deployering forud for iværksættelse af et angreb, hvori han skal deltage”.

Næppe let at administrere i praksis, men afgørende for liv eller død, idet kombattant-status indebærer at man ikke kan straffes for selve det forhold at have taget del i kamphandlinger. I modsat fald er man at betragte som kriminel, der risikerer dødsstraf for sin deltagelse i kampen.

Retlige konstruktioner, der ikke afspejler de underliggende politiske realiteter kommer let til at eksistere alene på papiret. Det er samtidig klart, at staterne er bundet af deres påtagne humanitære forpligtelser uanset, at den ikke-statslige aktør som fx al-Qaeda og Taleban ikke formelt er deltagere i de folkeretlige regler på området. Repressalier mod beskyttede personer – krigsfanger og civile – er således forbudt. Og man skulle nødtigt forfalde til modpartens inhumane optræden. Som Skarphedin udtrykker det i *Njals Saga*, da dødsfaren truer Njal og hans sønner: “Han bad dem ikke henfalde til klynk og klage, at ingen skulde få noget at sige dem på”. “Thi af os,” sagde han, “vil man ven-

te mandigere adfærd end af andre, og det er kun som det skal være.”

For indeværende kan folkeretten vist ikke yde mere til beskyttelse af ofrene for væbnede konflikter. Politisk dialog mellem civilisationerne må opgraderes. Eller som Mahatma Gandhi har udtrykt det: Hvis vold er den sidste udvej, så lad os i fællesskab ofre den næstsidste lidt mere opmærksomhed.

Afsluttende synspunkt

Inden man afskriver folkeretten som et tjenligt instrument til fremme af et fredeligt samarbejde mellem staterne, skal man erindre sig, at det typisk er den mere politisk prægede del af folkeretten vedrørende magt-anvendelse og væbnede konflikter, der har svært ved at leve op til forventningerne. Det er naturligvis også et yderst centralt område, der berører selve staternes og borgernes eksistens og liv.

I den større sammenhæng må det imidlertid ikke glemmes, at folkeretten fungerer fuldt tilfredsstillende på en lang række centrale samlivs-områder af praktisk karakter såsom kommunikation, sygdomsbekæmpelse, meteorologi, transport, patentbeskyttelse, uddannelse, arbej-

derbeskyttelse, hvor arbejdet udføres i FN's mange særorganisationer (WHO, ILO, WMO, UNESCO, IMO, WIPO etc.). Disse regelsæt fungerer så godt som nogen national ret.

Jeg mener også, at vi har byggestene til de mere politisk prægede dele af folkeretten – hér mangler vi 'bare' den fælles politiske vilje til at realisere de mange idealistiske målsætninger, som er nedskrevet og godkendt af staterne. Allerede FN's verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948 indeholder opskriften til et solidarisk samfund med sin understregning af sociale fremskridt og højnelse af levevilkårene under samtidig respekt for det enkelte menneskes frihed og værdighed og med lige ret for mænd og kvinder.

Den internationale retsorden kan fra tid til anden komme under pres, men har efter min mening vokset sig tilstrækkelig robust til at modstå sådanne pres og fortsætte det lange seje træk til befæstelse af *the rule of law* – også i det internationale samfund.

Ambassadør Tyge Lehmann er tidligere chef for Udenrigsministeriets juridiske tjeneste.

Fred ved ret?

Henrik Døcker

Forsøgene på at tvinge staterne til forhandlingsbordet i stedet for at gå i krig med hinanden blev først rigtig et internationalt anliggende for godt 100 år siden, da ‘fredssagen’ kom på mode

I begyndelsen var magten. Og magten var hos fyrsten. Og fyrstens ord var lov.

Sådan kan man passende indlede en slags historie om tidernes begyndelse – indtil moderne statsteorier om magtens tredeling, demokratiske forfatninger, internationalt samarbejde og tilhørende menneskeretsbeskyttelse vandt frem. Fra den florentinske politolog Niccoló Machiavellis bog *Fyrsten* til den franske dommer Montesquieus *Om lovenes ånd* og frem til *FN-Verdenserklæringen om Menneskerettigheder* er der imidlertid store spring.

Folkerettens 400-årige rødder

Den moderne retsstat blev formet over den læst, der hedder magtens tredeling, nemlig i en lovgivende, udøvende og dømmende magt; to verdenskrige affødte et behov for universelt at sikre borgernes rettig-

heder inden for staternes egne grænser. Men retsstaten skulle også være et internationalt ideal. Man kan sige, at lige som de tre statsmagter med den amerikanske konstitucionalist James Madisons ord skulle holde hinanden i ‘skak og balance’, således skulle staterne efter 1945 også føle et internationalt ansvar for menneskerettighederne, dvs. kere sig om deres overholdelse både i deres eget land og i andre lande.

Der går på en måde en linje fra det Magna Carta, kong Johan Uden Land i 1215 underskrev, og op til Europas frie forfatninger i 1848, med forlængelse i internationale traktater om menneskeretsbeskyttelse ca. 100 år derefter. Og så er alligevel noget vigtigt sprunget over: Fredsbevægelsen i slutningen af 1800-tallet, som på en måde havde taget sin spæde begyndelse med oprettelsen af Røde Kors i 1863. Just forsøgene på at humanisere krigen

og siden hen at forebygge den kan vel kaldes en ædel frugt af internationalismen.

Folkerettens 'fader', nederlænderen Hugo Grotius (1583-1645), påpegede allerede i 1625 i sit store værk 'Om krigens og fredens ret', *De jure belli ac pacis*, at nok gjaldt der forskellige (rets)regler for krig og fred, men man skulle ikke være helt opgivende hvad angår krav til visse begrænsninger i krigsførelsen – af menneskelige grunde. Man tør sige, at folkeretten udviklede sig langsomt i retning af, hvad man i dag kalder dens 'tvingende normer', *jus cogens*, altså det, der internationalt er forbudt, uanset om denne og hin stat har tiltrådt en traktat herom.

Grundlæggende – eller måske snarere: et lang stykke hen ad vejen – er folkeretten en form for aftaleret, hvad der skal forstås på den måde, at de forpligtelser, de enkelte stater har påtaget sig, kun sker efter udtrykkeligt tilsagn. Selv om en international aftale er trådt i kraft, fordi så og så mange stater har tiltrådt den, binder den i almindelighed ikke andre end dem, der udtrykkeligt har ratificeret den. Og selv om de har gjort det, sker det jo ofte, at de ikke bekymrer sig en døjt om at overholde den. Således ratificerede Rwanda, Jugoslavien og Sudan konventionen mod folkedrab af 1948 adskillige år før, de faktisk begik folkedrab i 1990'erne og ind i dette årtusinde.

Mens den franske revolutions fan-

fare-agtige motto om *Frihed, lighed og broderskab* vandt genklang uden for Frankrigs grænser, vil jeg vove den påstand, at man ikke kan overvurdere den betydning for international retsorden, det også fik, at den schweiziske forretningsmand Henry Dunant i 1859 kom til at opleve de forfærdende virkninger af et slag, Frankrig og Italien udkæmpede mod Østrig nær den lille norditalienske by Solferino. Der fandtes ingen sanitetstjenester dengang, og det skønnes, at måske 40.000 sårede soldater kunne være reddet, hvis det havde været tilfældet.

Dunant tog initiativ til grundlæggelsen af Den Internationale Røde Kors Komité, der blev udarbejdet internationale regler til beskyttelse af syge og sårede soldater foruden om ambulancer og militære sygehuse. Da han siden led store tab ved fejlslagne investeringer i Algier, engagerede han sig i fredstanken uden dog at få afgørende indflydelse.

Moderne folkeret

Men hans – om end svage – fingeraftryk på to konferencer i Haag, i henholdsvis 1899 og 1907, må ikke undervurderes. Konferencerne mundede ud i to konventioner om krigens folkeret, herunder forbud mod dum-dum-kugler, giftgas og forgiftede våben samt fredelig bilæggelse af stridigheder, ligesom der blev oprettet en permanent voldgiftsdomstol, der den dag i dag har et sekretariat

og fører lister over jurister i forskellige lande, der vil optræde som voldsdommere – såfremt stater i indbyrdes strid, bliver enige om en sådan (diskret) pådømmelse af en tvist imellem dem.

Det lykkedes ikke inden Første Verdenskrig at få en planlagt international domstol (med en idealistisk bagtanke at forebygge krige) på plads, den etableredes først i 1922 i Haag under navnet Den permanente Domstol for Mellemfolkelig Retspleje. I 1920'erne satte fredstanken nye skud, selv om den første statslige fredsorganisation, Folkeforbundet, mildest talt hvilede på kviksand.

Skønt forsynet med den amerikanske præsident Woodrow Wilsons mange idealistiske ideer ville USA ikke være medlem, Tyskland meldte sig ud i 1933, Sovjetunionen blev ekskluderet i 1939. Inden da underskrev Frankrigs og USA's daværende udenrigsministre en aftale, der henviste konflikter til fredelig bilæggelse: Briand-Kellogg-pagten af 1928. En privat dansk forening, dannet i solidaritet med Folkeforbundet, tog mottoet 'fred ved ret'. Jo, troen på at forlænge retsstatsideen ud i den viden verden fejlede ikke noget.

Men ingen indsigtfuld iagttager eller forsker i 1930'erne ville formentlig nære megen tiltro til fredstanken i en periode, hvor kommunismen, fascismen og nazismen voksede sig stærk i Sovjetunionen, Italien og Tyskland, samtidig med at mange andre stater i Europa havde

diktatoriske regimer. Nogle separate aftaler med lande i Centraleuropa til beskyttelse af disses nationale mindretal fik ikke den store betydning. Men der var samtidig en spirende interesse for international retlig regulering i Latinamerika!

Ved Montevideo-konventionen af 1933 fastsattes sågar betingelserne for, hvornår en stat var blevet til. Nemlig, hvis den havde 1) et defineret territorium, 2) en statsbefolkning, 3) en regering med herredømme over territoriet (i tidligere tiders sprogbrug: udøvede suverænitet) og 4) såkaldt udenrigspolitiske handlevne, dvs. kunne indgå aftaler med andre lande.

Alt sammen rimelig fornuftigt folkeretligt arvegods, som nutiden mere eller mindre har kastet vrag på i en erkendelse af, at stater tilblivelse er ret så politisk og noget, man vanskeligt kan fastslå objektivt. Der var i øvrigt også diplomater, der på flere konferencer i Syd- og Mellemamerika vedtog deklamationer om noget, der faktisk blev forløbere for FN-pagten og FN-verdenserklæringen om menneskerettighederne og reelt tjente som inspiration for sidstnævntes nærmere udformning..

FN's 'grundlov', FN-pagten af 1945, slog strengt taget ikke noget stort slag for internationalismen – i hvert fald ikke hvis den skulle forstås som retten til at 'blande sig' i andres, dvs. andre landes, forhold. Thi allerede pagtens art.2,7 fastslog, at FN ikke skal gribe ind i, hvad der

i det væsentlige hører ind under én stats jurisdiktion. Men den fik – i modsætning til Folkeforbundet – et ‘styrehus’ i form af Sikkerhedsrådet med visse særbeføjelser i tilfælde af krig. Brug af sanktioner mod ‘uefterrettelige’ stater blev sat i system – om end dette middel ikke siden skulle vise sig særlig effektivt – undtagen måske over for Sydafrika.

Mens FN i nogle henseender kunne siges at være bagudrettet, for så vidt som den var grundlagt af ‘de forenede nationer, allieret i kampen mod Aksemagterne’, så igangsatte den af den nye verdensorganisation nedsatte Menneskeretskommission samtidig en udvikling, som på mange måder modererede eller måske næsten tog livet ud af nævnte art. 2,7. Særlig måske i Europa, hvor Europarådet af 1949 med sin europæiske menneskerettighedskonvention af 1950 og tilhørende Menneskerettighedsdomstol med tiden kom til at formulere en europæisk retspraksis på vitale områder – af stor betydning for Europas borgere.

Det skal lige med, at det store katalog af retsregler for krig, *krigens folkeret*, som Dunant – om man vil – havde ‘støbt kuglerne til’, først i sin helhed blev formuleret på dette tidspunkt, nemlig i 1949 med fire såkaldte Røde Kors-Geneve-konventioner. Altså samtidig med – men uafhængig af – de internationale menneskerettigheder. Herefter fandtes der nu regler for krig såvel til lands, til søs som i luften og tillige for civil-

befolkningen i krig såvel som i borgerkrig. At ingen af de mange regler rigtig definerede hvad en krigsforbrydelse var, måtte midlertidigt stå hen. Det særlige ved alle disse folkeretlige eksersitser var, at det ikke blev FN, men Den Internationale Røde Kors Komité (et rent schweizisk foretagende) der stod som en slags garant for overholdelsen af reglerne, ikke nogen af verdens stater. Det hele blev nu kaldt *den humane folkeret*, nyt navn for *krigens folkeret*, og i stort omfang formuleret af den schweiziske professor Jean Pictet. Alle disse regler henregnes i øvrigt til *folkeretlig sædvaneret*, en mindre del af folkeretten, som antages at forpligte alle nationer uanset om de har tiltrådt specifikke traktater herom.

Internationale strafferetsregler

Strafbestemmelser for overtrædelser af den internationale ret blev først rigtig formuleret efter Anden. Verdenskrigs afslutning i 1945, da de hovedansvarlige i det nazistiske Tredje Riges og Japan skulle drages til ansvar. Men Nürnberg og Tokyo-tribunalernes domme skabte ikke bindende folkeret i tiden derefter – om end en vis inspiration. Efter Første Verdenskrig var kun fulgt eksorbitante krav om krigsskadeserstatninger – som tabernationerne, særlig Tyskland, ingenlunde kunne honorere. Retsopgøret nu fik med andre ord ikke en fortsættelse i form

af en 'afstraffelse' af den tyske og japanske befolkning. Vejen var på en måde banet for at Den Internationale Domstol, en fortsættelse af domstolen fra 1922, nu i FN-regi, måske kunne løse nogle af efterkrigstidens territorialkonflikter. Det blev det dog småt med. Den Kolde Krig med sin vældige kaprustning mellem Øst og Vest, sin terrorbalance, gav international retslig regulering små muligheder.

Men idealismen fejlede igen ikke noget, og papiret var tålmodigt: I 1948 vedtog FN's Generalforsamling en international konvention mod folkedrab – Sovjetunionen ratificerede den allerede i 1953 og en bindende FN-konvention om borgerlige og politiske rettigheder i 1973, mens USA ventede til hhv. 1988 og 1992 med sine ratifikationer af disse to vigtige internationale aftaler.

Nå ja, vigtige? Måske alligevel ikke hvis man samtidig skelede til den politiske virkelighed: Sovjetunionen, som efter mange eksperters mening havde begået folkedrab over for flere folkeslag i Kaukasus – deriblandt tjetjenerne og Krim-tartarene – under Anden Verdenskrig, og som forfulgte talrige dissidenter i efterkrigsårene, idet det opretholdt det vældige GULAG-fangelejr-system, mens USA efter skelsættende højesteretsdomme efterhånden fik nedbrudt sin groteske forskelsbehandling af landets sorte befolkning.

Mens der altså indtil Jerntæppet gik op omkring 1990 ikke eksistere-

de nogen international strafferet til at pådømme de alvorligste krænkelser af folkeretten, herunder den humane folkeret, gjorde den intereuropæiske beskyttelse af menneskerettighederne bestandige fremskridt, manifesteret ved det stadig stigende antal afgørelser fra Strasbourg-domstolen. Fra oprindelig ni medlemslande af Europarådet i 1949 er der i dag 47, som samtidig alle har ratificeret den europæiske menneskerettighedskonvention.

I dette 'system' – som et tilsvarende efter FN-konventionen om de borgerlige og politiske menneskerettigheder – kan individer indklage enhver af de ratificerende stater, samtidig med at staterne kan indklage hinanden. For FN's Menneskerettighedskomité dog kun med den følge, at der i sidste ende gives en meningstilkendegivelse om, hvorvidt der foreligger konventionskrænkelser; modsat tilpligtes en stat, der har krænket i Europa-systemet at betale godtgørelse til den krænkede (person eller evt. organisation).

Kun få af Europa politiske konflikter har givet anledning til de såkaldte stat-mod-stat-klager – totalt omkring 20, siden Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol begyndte sin virksomhed i 1958. Det vakte stor opmærksomhed, da Danmark, Norge, Sverige og Holland i 1967 og 70 rejste sag mod Grækenland, der efter oberstkuppet i 1967 var gået fra demokrati til diktatur – med krænkelser af en hel stribe fun-

damentale menneskerettigheder. De fire lande havde ikke noget 'i klemme' i forholdet til Grækenland, men følte et ansvar i overensstemmelse med konventionens art. 33, der giver signatarstaterne ret til at indbringe "ethvert påstået brud på konventionen og de dertil knyttede protokoller" (i alt ca. 30 specifikke menneskerettigheder. red.) for domstolen.

Europarådets Parlamentariske Forsamling kaldte det nærmest en pligt at anlægge sag ved alvorlige krænkelse. Det må kaldes udtryk for det misbrug af udtryk som 'pligt' og 'ansvar', som hyppigt forekommer i internationale fora. FN-generalsekretær Ban Ki-moon formulerede således i 2008 en ny folkeretlig maxime om "staters ansvar vedrørende beskyttelse af truede befolkninger", hvormed han nærmest 'flyttede' den spirende ret til humanitær intervention (i fremmede lande) hen til pligtens område.

I betragtning af hvor stor diskussion NATO-staternes humanitære intervention i Kosovo i 1999 vakte (især fordi den ikke var sanktioneret af FN's Sikkerhedsråd), og hvordan visse eksperter stadig finder det betænkeligt, at Serbien blev bombarderet for at frelse kosovo-albanernes fra et overhængende folkedrab fra serbisk side, virker det ejendommeligt, at der så ofte tales om 'staters pligter efter folkeretten' – pligterne drejer sig, når det kommer til stykket, overvejende om alt det de ikke må!

Ingen eksklusion

Europarådslandene har ikke siden de dengang gjorde skridt til at ekskludere Grækenland af Europarådet (idet dette land dog kom en afgørelse i forkøbet ved selv at melde sig ud), valgt at benytte dette krasse våben. Tyrkiet med sine mange sager om tortur og henrettelser – fastslået ved talrige afgørelser af Strasbourg-domstolen – kunne vel gøre sig 'fortjent' til en lignende behandling.

At følge eksemplet fra Grækenland (som dog kun var uden for rådet 1969-74) skønnes ikke formålstjenligt, og der har således heller ikke været optræk til at Rusland – med sine mange krænkelse, ikke mindst ved bortførelse og henrettelser af tjetjenere – skulle ekskluderes. Udsigten til at påvirke Rusland i retning af retsstat og demokrati skønnes større, så længe det er medlem. Men drab på journalister, politikere og menneskerettighedsforkæmpere har i allerhøjeste grad opskræmt sindene.

Det har lidet hjulpet, at landet har fået et nævningsystem, for når folk én gang er blevet tiltalt ved en domstol, frifindes de næsten aldrig. Ifølge professor Sergej Pasjin, Institut for økonomi, politik og jura, Moskva, sker det kun i 1,5 pct. af tilfældene. Et stort antal russere har fået hjælp af Strasbourg-domstolen til at få udbetalt løn, som den russiske stat ikke har udbetalt dem, trods

domme ved russiske retsinstanser.

Men nu refterer der over 700 af den slags sager i Strasbourg, så Rusland har fået besked om at få has på disse sager inden udgangen marts 2010. Hvis ikke, vil Europarådets Ministerkomité så tale dunder. Menneskerettighedsdomstolen, som afsiger ca. 1500 domme om året, ønsker inderligt at blive befriet for trivielle, repetitive og bagatelagtige sager, og har da også fået 46 staters tilslutning til en tillægsprotokol herom – kun Rusland vægrer sig ved at ratificere protokollen. Indtil det sker, vil domstolen være overbebyrdet med sager.

Indsatsen skal ikke forklejnes

Som ovenfor antydet har Den Internationale Domstol i Haag ikke løst større brændbare problemer i denne verden, endsig hindret omfattende krige. Dens virke skal dog på ingen måde forklejnes, for den har eksempelvis medvirket til, at en række stridigheder om øers tilhørsforhold og søterritoriets udstrækning ikke er eskaleret.

Den afgjorde i 1980 den ulovlige 444 dage lange iranske besættelse af den amerikanske ambassade i Teheran til USA's fordel (nemlig som en krænkelse af den immunitet en ambassade og dens personale nyder efter folkeretten), mens den i 1986 fandt USA skyldig i krænkelse af den folkeretlige sædvaneret ved udlægning af miner i Nicaraguas havne mv. som støtte for de såkaldte

kontra'er, den guerilla-styrke, som fra nabolandet Honduras rettede angreb på nicaraguanske myndigheder. Inden for de næste par år vil domstolen efter anmodning af Serbien fremlægge et responsom om, hvorvidt det var folkeretsmæssigt, at Kosovo i 2008 løsrev sig fra Serbien.

Domstolen fastslog i 2007, at Serbien havde en vis medskyld ved ikke at have hindret de bosnisk-serbiske militærenheders folkedrab på bosniakkerne i Bosnien-Hercegovina, men pålagde ikke Serbien et direkte ansvar for at have udløst folkedrab. En bosnisk-serbisk general er som den hidtil eneste dømt for folkedrab af Straffetribunalet for Eks-jugoslavien i Haag, mens der er faldet ca. 35 andre domme, hvor personer er dømt for krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden under Balkan-krigene i 1990'erne (det kræver en bevist hensigt om helt eller delvis at udrydde en folkegruppe af nationale, etniske, race-mæssige eller religiøse grunde, hvilket ofte er svært at bevise).

Straffetribunalet vedrørende Rwanda har i i alt 35 sager dømt 12 personer for folkedrab. Ved begge tribunaler er ca. 60 personer derudover blevet dømt for alvorlige krænkelse af folkeretten, herunder drab, tortur, deportationer mv.

Ved flere andre specialtribunaler står ledende politiske skikkelser for tidligere blodige diktaturer i dag tiltalt, således bl.a. liberianeren Charles Taylor ved Sierra Leone-tribuna-

let og torturbødlen Kaing Guek Eav ved Cambodja-tribunalet. Sudans præsident Omar al-Bashir blev i marts 2009 – efter godkendelse af FN's Sikkerhedsråd – ved den nye Internationale Straffedomstol i Haag tiltalt for krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden som led i Sudans nedkæmpelse af bønderne i Darfur-provinsen. Det er skelsættende nyt i folkeretten, at sidende præsidenter kan tiltales for internationale domstole.

Skellet mellem jura og politik er i mange tilfælde hårfint. Den danske rigsrets dom over tidligere justitsminister Erik Ninn-Hansen viste, at selv en advokat, der var blevet folketingsmedlem, ikke kunne skelne mellem lovens påbud og en politikers begrænsninger. Men hvis politikerne ikke – både nationalt og internationalt – blev bremset af et større sæt

retsregler, ville demokratierne ikke kunne virke. Krige vil aldrig kunne undgås, men mellem stater er de efter Anden Verdenskrig blevet reduceret til et minimum. At fremme humane principper i borgerkrige er til gengæld uhyre vanskeligt. Mange internationale aftaler, herunder FN's børnekonvention, anti-slaverikonventionen, Røde Kors-konventionerne m.fl., kommer her ofte ulykkeligvis til kort. Budskabet om at livsvilkår kan ændres, at livegenskab ikke er uforanderligt, at kasteskel kan fjernes – for nu blot at nævne nogle få inkarnerede plager – er vigtigt at bringe rundt i verden.

Henrik Døcker er journalist, specialiseret i international politik, folkeret og menneskerettigheder. Han har bl.a. skrevet bogen 'Menneskeret i Europa' (2. udgave 2003).

Kikkerten for det blinde øje

Kristina Siig

Folkeretten giver staterne rig mulighed for at retsforfølge pirater i Adenbugten. Så når staterne i vidt omfang alligevel sætter tilfangetagne pirater på fri fod, har det andre årsager

Den 5. februar i år kunne den noget betuttede verdenspresse høre den nyvalgte leder for African Union, Muammar Gaddafi, udtale, at de somaliske pirater langt fra var pirater. Tværtimod handlede de i selvforsvar mod grådige vestlige nationer, som illegalt havde invaderet og eksploiteret Somalias territorialfarvand. Gaddafi sluttede med vanlig sans for en god overskrift af med: "Det er ikke sørøveri... de forsvarer de somaliske børns ret til at få mad."

Men lad os starte med at slå fast, at moderne pirateri ikke er et nyt fænomen. Det har i lang tid været et problem ud for Nigerias kyst og ikke mindst i Fjernøsten. De snævre farvande omkring Malaysia og Indonesien var fulde af pirater, før tsunamien slog hele piratflåden til pindebrænde – samt må man formode – tog livet af en god del af 'arbejdsstyrken'. Det er heller ikke nyt, at rederibranchen tager problemet op og

forsøger at imødegå det. Nej, det nye er, at der nu er opstået en global lydørhed over for problemet, og at piraterne i det hele taget er blevet et kort, der kan spilles i international politik.

I dansk indenrigspolitik blev kortet for alvor spillet i begyndelsen af 2008. Den 15. januar 2008 fremlagde udenrigsministeren således "Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse med sømilitært bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed ved Afrikas Horn". Forslaget skulle ses i lyset af, at det danske fragtskib Danica White i sommeren 2007 blev tilbageholdt i 83 dage i Adenbugten. Ifølge beslutningsforslaget skulle "et flådefartøj af Absalon-klassen" udsendes til deltagelse i Task Force 150.

Task Force 150 har folkeretlig hjemmel i FN's Sikkerhedsråds resolutioner nr. 1368 og nr. 1373. Resolutionerne er udstedt henholdsvis

den 12. og den 28. september 2001, og vedrører ikke overraskende bekæmpelse af terrorisme samt finansieringen af terrorisme i lyset af 11. september.

Der henvises i beslutningsforslaget yderligere til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1772 af 2007 om situationen i Somalia. Resolutionen handler generelt om den ulykkelige situation på fastlandet i Somalia, men har en enkelt passus, hvorefter Sikkerhedsrådet bl.a. opfordrer stater, som har flådefartøjer i internationalt farvand i nærheden, til at være opmærksomme på pirateri, samt til at tage skridt til at beskytte handelsskibe og skibe, der transporterer nødhjælp 'i overensstemmelse med folkeretten.' Resolutionen giver således ikke yderligere beføjelser til indgriben, end der findes i forvejen.

Folkeretten giver dog allerede ret vidtgående beføjelser til at forfølge pirater. Efter FN's Havretskonvention, art. 100, er alle stater således forpligtet til "i størst muligt omfang [at] samarbejde om bekæmpelse af sørøveri på det åbne hav eller på andre steder uden for nogen stats jurisdiktion."

Derudover kan enhver stat inden for det samme geografiske område opbringe sørøverskibe, samt tilbageholde piraterne og beslaglægge deres 'arbejdsredskaber'. Det fremgår yderligere af Havretskonventionen art. 105, at domstolene i den stat, der har foretaget opbringningen el-

ler tilbageholdelsen, kan straffe piraterne.

Ikke terrorister

De somaliske pirater er ikke terrorister – for at en skibskapring er terrorisme, kræves det, at kapringen foretages for at opnå et veldefineret politisk mål eller i det mindste for at sprede skræk og rædsel og generelt virke destabiliserende. De somaliske pirater er derimod 'forretningsmænd' og vil simpelthen have penge. På den baggrund virker det måske en smule skævt at sende Absalon til Task Force 150 eksplicit med piratbekæmpelse for øje, sådan som Folketinget gjorde med beslutningens vedtagelse. Juridisk er det dog ikke problematisk, da man ifølge ovenstående ikke behøver et FN-mandat for at sende et dansk krigsskib til Adenbugten på piratjagt – så længe man er tilfreds med at tage de pirater, man kan fange i internationalt farvand.

En mere håndfast hjemmel til at gribe ind kom den 2. juni 2008. Sikkerhedsrådets resolution nr. 1816 gav, efter anmodning eller samtykke (det er lidt uklart, om det er det ene eller det andet), fra den somaliske overgangsregering, TFG, de styrker, der samarbejdede med TFG ret til de næste 6 måneder at forfølge piraterne ind i somalisk territorialfarvand.

Flådeenhederne fik for så vidt ikke nye typer beføjelser ud over

det, der fulgte af Havretskonventionen, men de fik nu lov at udøve dem også inden for somalisk søterritorium. Kommissoriet blev forlænget med 12 måneder den 2. december 2008. Endelig fik "de stater, der samarbejdede med TFG", den 16. december 2008 i resolution nr. 1851 ret til at tage "*all necessary measures that are appropriate in Somalia*", dvs. også deltage i landbaserede aktioner på stort set hvilken som helst måde, dog med respekt af humanitær ret og menneskerettighederne.

Resolution 1851 kan dårligt ses som andet end en fuldstændig ophævelse af Somalias suverænitet, når det drejer sig om pirater. Sikkerhedsrådet henleder da også flere gange opmærksomheden på, at resolutionen blev udstedt, fordi TFG i brev af 9. december 2008 havde samtykket til den. Man kunne i den forbindelse overveje, om TFG har så meget kontrol over, hvad der foregår i Somalia, at der reelt set er nogen suverænitet at give afkald på. Men TFG accepteres om ikke andet af FN som Somalias regering, så folkeretligt holder det vand.

Piraterne går fri

Man kunne mene, at resolution nr. 1851 havde ladet vente for længe på sig. Frankrig havde fx for længst mistet tålmodigheden. I april 2008 havde franske specialstyrker således pågrebet pirater ved en landbaseret operation inde i Somalia i forbindel-

se med frigivelsen af lystyachten 'Le Ponant'.

Dette skete så vidt ses uden reel folkeretlig hjemmel, men nok med en begrundet forventning om, at ingen ville beklage sig. Den daværende somaliske premierminister, M. Nur Hassan Hussein udtalte kort efter, den 20. april 2008, i en pressemeddelelse: "*The French forces arrested six Somali pirates and took them to France to face justice. We encourage such steps by the French. The Somali government asks the international community to take action against piracy*".

Udtalelsen gav dog ikke folkeretlig hjemmel til Frankrigs indgriben på det givne tidspunkt, hvilket piraternes beskikkede forsvarere siden har haft megen sjov ud af. For godt nok kan piraterne retsforfølges i Frankrig, men de synes umiddelbart at være ulovligt tilfangetaget og dernæst tilbageholdt, for at denne retsforfølgelse har kunnet finde sted. Efter resolutionens vedtagelse vil fremtidige aktioner af denne type folkeretligt set være berettigede. Det er dog ikke en selvfølge, at tilstedeværelsen af en folkeretlig hjemmel til magtanvendelse fører til, at de formodede pirater bringes for en domstol. Dette er Sikkerhedsrådet opmærksom på. Som det siges i præambelen til resolution 1851:

"Noting with concern that the lack of capacity, domestic legislation, and clarity about how to dispose of pirates after their capture, has hindered more robust international action against the pirates off

the coast of Somalia and in some cases led to pirates being released without facing justice, and reiterating that the 1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (SUA Convention) provides for parties to create criminal offences, establish jurisdiction, and accept delivery of persons responsible for or suspected of seizing or exercising control over a ship by force or threat thereof or any other form of intimidation ...”

I løbet af efteråret 2008 havde det nemlig vist sig, at Task Force 150 trods vidtrækkende FN-mandater reelt arbejdede i et delvist retstomt rum for så vidt angik retsforfølgningen af piraterne.

Det burde ikke være sådan. Regelværket til international retsforfølgelse af pirater er allerede til stede. Ud over reglerne i Havretskonventionen, der giver staterne *ret* til brug af fysisk magt, samt *ret* til at strafforfølge enhver pirat, de lovligt har fået fat i, har langt de fleste stater undertegnet SUA-konventionen. Efter den er staterne forpligtede til at gøre pirathandlinger strafbare, samt til at skabe international straffejurisdiktion for pirathandlinger begået af egne statsborgere, i eget territorialfarvand eller mod egne skibe. Der eksisterer således teoretisk set et vandtæt system, der burde medføre, at de pirater, det lykkes at tilbageholde, også vil blive bragt for en domstol. Men systemet havde vist sig at være mildest talt utæt i praksis.

Efter SUA-konventionen skal So-

malia tage imod somaliske pirater samt pirater af en hvilken som helst nationalitet, der pågribes i somalisk territorialfarvand. Men dels er Somalia en af de få stater, der ikke har underskrevet SUA-konventionen, dels har sammenbruddet af en reel fungerende stat i Somalia i det hele taget gjort dette urealistisk.

På den ene side kan man ikke være sikker på, at de mistænkte ikke bare bliver sluppet fri med et skuldertræk, på den anden side kan det være, de bliver udsat for en straf, der ikke er i overensstemmelse med forpligtelsen til ikke at udlevere eller frigive folk til fx tortur. Denne del af systemet i SUA er med andre ord brudt sammen i forhold til piraterne i Adenbugten.

Problemet blev i dansk sammenhæng første gang sat på spidsen, da Absalon den 23. september 2008 måtte landsætte 10 formodede pirater ved at ‘frigive dem over stranden’, da man frygtede, de ville lide overlast, hvis de blev officielt overgivet til de somaliske myndigheder.

Modsat dette har Frankrig, som en reaktion på de dårlige erfaringer med at tage piraterne med hjem, fundet det mest hensigtsmæssigt at udlevere de senest tilfangetagne pirater til Somalia mod ‘diplomatiske forsikringer’ om, at ting nok skal gå ordentligt for sig. En anden variant af problemet opstod, da Absalon i begyndelsen af december 2008 afleverede syv skibbrudne somaliske ‘formodede pirater’ til myndighe-

derne i Yemen i overensstemmelse med de internationale regler om skibbrudne – men så vidt ses ikke i overensstemmelse med reglerne for overgivelse af mistænkte i straffesager. Såfremt man havde haft en reel forventning om, at overgivelse til somaliske myndigheder ville give mening, havde 'udleveringen' til Yemen måske kunnet undgås.

Selv i de tilfælde, hvor piraterne angriber skibe, der tilhører velfungerende stater, som har tiltrådt SUA-konventionen, har det ikke været let at få staterne til at tage imod piraterne til retsforfølgelse. Således måtte Danmark i januar 2009 vride armen meget langt om på hollænderne for at få dem til at modtage de pirater, Absalon havde forhindret i at kapre et hollandsk skib. Grunden til modvillighed havde ikke noget med folkeret at gøre. Den var indenrigspolitisk.

Indenrigspolitiske forviklinger

I stedet for at pege fingre ad hollændernes fodslæberi kunne vi måske diskutere vores eget.

Ud over forpligtelserne efter SUA-konventionen, tillader Havretskonventionens art. 105 netop, at vi retsforfølger enhver pirat, vi lovligt har tilbageholdt. Men Danmark har – som mange andre stater – ikke udmøntet denne mulighed i nationale strafferetlige hjemmelsbestemmelser. Vi har folkeretlig hjemmel til at tilfange og tilbageholde pirater.

Vi har derudover strafferetlig hjemmel i straffelovens § 8b, stk. 1, til at straffe piraterne, hvis de efterfølgende tilfældigvis skulle befinde sig i Danmark. Vi mangler bare – som franskmændene – en hjemmel til at transportere dem fra Adenbugten til Danmark. Det bedste bud på en eksisterende hjemmel ville formentlig være, at pligten til at samarbejde om bekæmpelse af pirateri i Havretskonventionens art. 100, sammenholdt med *retten* til at strafforfølge i konventionens art. 105 skulle fortolkes som en pligt til at retsforfølge, hvilket ville give national dansk straffehjemmel ifølge straffelovens § 8, stk. 1. nr. 5. Men når henses til kravet om 'ingen straf uden lov', vil en fortolkning som denne næppe blive accepteret af domstolene.

Hvorfor har man så ikke lavet straffeloven om? I stedet for at være et ufrivilligt skoleeksempel på dårlig spin hen over efteråret 2008 kunne forsvarsministeren have fremstået som en rederivenlig fremskridtetsmand, hvilket aldrig er helt dumt i dansk politik.

Heller ikke oppositionen ønskede at lægge billet ind på ændringen. Selv da det kom frem, at ministeren havde været påfaldende tavs om dels, at Danmark ikke havde bilaterale aftaler om udlevering til afsoning i regionen, dels at en meget lille ændring af straffeloven ville kunne løse problemet for fremtiden, kom den kun med et par små forkølede 'for-dårligt'-pip.

Den eneste forklaring, der giver mening, er, at ingen reelt ønsker de formodede pirater til Danmark, fordi man som følge af forbuddet mod at udvise til krigszoner og tortur ikke vil kunne slippe af med dem igen. Med mindre situationen ændrer sig drastisk i Somalia må man derfor antage, at piraterne i kortere eller længere tid efter endt afsoning i et dansk fængsel må være på tålt ophold i Danmark – hvilket af alle parter i det politiske spektrum anses for særdeles uhensigtsmæssigt.

Beslutningen om ikke at tiltage sig straffejurisdiktion på dette område er naturligvis først og fremmest politisk. Bortset fra det vil strafforfølgning i Danmark dog også juridisk set, på grund af de senfølger, det må antages at have, fremstå som uforholdsmæssig. Herved kommer en sådan potentiel regulering ikke bare i konflikt med en almindelig forståelse af hensigtsmæssighed. Den bliver juridisk illegitim. Ikke at tiltage sig en magtbeføjelse i en situation, hvor man ellers er juridisk berettiget til det, kan således sagtens være den juridisk korrekte løsning.

Men selvom manglen på hensigtsmæssighed er en god grund til ikke at tiltage sig en ret i en juridisk gråzone, betyder det ikke, at det også er en tilstrækkelig grund til at frasige sig en pligt, hvor den folkeretlige regulering er klar.

Ikke mindst efter, at Danmark pressede hollænderne til at modtage 'deres' pirater, må vi være parat

til at modtage 'vore', hvis det skulle lykkes nogen at få fat i dem. Så man bør være forberedt på, at nogle af piraterne med tiden ender for en dansk domstol, med de konsekvenser, det måtte have.

Første skridt mod løsninger

Uanset hvad man måtte mene om fx 'Tuneserloven' og om tidshorizonten for en løsning på situationen i Somalia, må man spørge sig selv, om det er hensigtsmæssigt, at somaliske pirater sendes rundt omkring til alverdens søfartsnationer til domfældelse og afsoning.

Andre løsningsmodeller har som nok bekendt været diskuteret. Det er lykkedes for visse stater at indgå bilaterale aftaler med Kenya om, at piraterne kan bringes for en domstol der, og således holde piraterne i regionen. Danmark har derudover foreslået Sikkerhedsrådet, at der nedsættes et hold af eksperter, som kan hjælpe med retsforfølgningen.

Mere vidtgående er dannelsen af en 'international sørøverdomstol' blevet nævnt. Succesen med at nedsætte internationale konfliktløsningsorganer i Rwanda og Eksjugoslavien har måske skabt en forventning om, at der nedsættes internationale domstole, når et statssammenbrud medfører lovovertrædelser.

Uden at negligere, at kapringerne har været dybt traumatiske for de tilbageholdte søfolk, må man nok erkende, at de somaliske pirater ikke

er i den samme liga som Rwandas og Eksjugoslaviens folkemordere, og at nedsættelse af en international straffedomstol måske er en overreaktion. Eksistensen af en straffedomstol løser heller ikke automatisk afsonings- og repatrieringsproblemet. Gode, hensigtsmæssige, juridiske løsninger ligger med andre ord ikke lige for.

På den baggrund fremstår det som meget positivt, at mange af de regionale kyststater nu har indgået en aftale – *Code of Conduct* – der skal gøre det lettere for staterne at samarbejde om ved fysisk magtudøvelse at holde piraterne i skak. Det betyder ikke, at en international juridisk løsning har spillet fallit. Men i forhold til piraterne i Adenbugten forekommer den bare ikke specielt hensigtsmæssig.

Hvis vi afslutningsvist vender tilbage til Muammar Gaddafi, er han citeret for i talen af 5. februar 2008 yderligere at have sagt følgende: “De europæiske, amerikanske og kinesiske flådefartøjer trænger sig ind på den suveræne stat Somalias territorium, fordi Afrika ikke har et stærkt og moderne forsvar, som kan slå dem tilbage.”

En sådan udtalelse er formentlig mest ment som løftestang til Gaddafis eget politiske projekt, nemlig et forenet Afrika, men giver dog anledning til at stoppe op. Er der underliggende, uudtalte be væggrunde til, at verdenssamfundet pludselig har investeret i piratbekæmpelse? Har

koalitionen blot udnyttet magtvakuummet i kølvandet på Somalias sammenbrud til at opnå en uberettiget, geopolitisk fordel?

Svaret herpå må være klart nej, men fraværet af en reel statsmagt i Somalia gør naturligvis aktionen nemmere at forsvare, og den medvind, projektet har haft, må have sin forklaring i et eller andet. At FN har brug for et fælles projekt, som alle er enige om berettigelsen af, og som faktisk bliver gennemført, har været nævnt som grund. Det er måske ikke helt ved siden af.

Om FN virkelig har intention om at få has på piratvirksomhed, eller om der blot har været tale om en stort anlagt samarbejds- og *feel-good*-øvelse, finder vi måske snart ud af. Piraterne i Fjernøsten er nemlig så småt begyndt at røre på sig igen. De er ikke i nærheden af deres ‘pre-tsunami’-niveau, men ‘erhvervet’ synes atter at være i vækst. Det bliver interessant at se, om FN og verdensopinionen vil være lige så villige til at acceptere, at der sendes flådefartøjer på piratjagt til Malaysia eller Indonesien. Og om disse to, overordnet set velfungerende kyststater, i så fald vil tillade fx landbaserede operationer, så længe det bare drejer sig om pirater. Formodningen er i begge tilfælde nej.

Kristina Siig er dr. juris og lektor i sø- og transportret ved Juridisk Institut på Syddansk Universitet samt Post Doc. ved Nordisk Institutt for Sjørett i Oslo.

Juridificeringen af amerikansk udenrigspolitik

Helle Porsdam

Der er næppe det politiske spørgsmål i USA, som ikke på et eller andet tidspunkt bliver omdannet til et juridisk spørgsmål, skrev Tocqueville i sin berømte bog *Democracy in America*. Udviklingen synes at give ham ret

“Ved du, at højesteretsdommer Antonin Scalia kommer til byen?”, spurgte en af mine studerende for nogle uger siden i en mail.

Det vidste jeg godt, for jeg skulle være sammen med samme Scalia ved en konference i Lund i dagene op til hans besøg på Københavns Universitet – men jeg var rigtig glad for at høre, at mine studerende var klar over, han skulle komme. Jeg havde nemlig i efterårssemesteret 2008 undervist et kursus for historie-studerende på SAXO-Instituttet, Københavns Universitet om amerikansk retshistorie, og derfor kunne Scalias besøg ikke komme på et bedre tidspunkt.

Min disciplin hedder ‘Amerikanske Studier’, og det, vi amerikanister interesserer os for, er amerikansk kultur og historie bredt forstået. Jeg

har nogle gange undervist i amerikansk historie gennem en retlig vinkel – altså taget de briller på, der hedder konstitutionel historie.

På denne måde mener jeg, at det er muligt at give ny studerende, der måske ikke har beskæftiget sig så meget med USA, et glimrende indblik i de normer og værdier, som amerikanerne holder i hævd, og som udgør det, nogle kritikere har refereret til som den amerikanske ‘civile religion.’ Det er i denne civile religion, vi skal tage vores udgangspunkt. Eftersom det retlige – troen på retssamfundet eller *the rule of law* – udgør en stor del af denne civile religion, vil den dømmende del af det amerikanske magtapparat og i særdeleshed den del af dette, som højesteretsdommer Scalia repræsenterer, nemlig den amerikanske

Højesteret, komme til at spille en stor rolle i det følgende.

USA er et i bund og grund retliggjort samfund. Og når man i dag taler om en global ekspansion af *judicial* magt, så er der ikke megen uenighed om, at denne ikke mindst skyldes en påvirkning fra USA.

“If any nation is the peculiar home of the expansion of judicial power, it is the United States,” som Martin Shapiro så rammende formulerer det. Som Shapiro og andre ser det, har juridificeringen af den politiske sfære dels noget at gøre med overførselen af beslutningstagende myndighed fra politiske fora (parlamentar, regeringer, administrationer) til retlige fora (domstolene) og dels med spredningen af en retlig måde at træffe beslutninger og at diskutere problemer på til ikke-retlige fora. Det bredest mulige argument for en sådan juridificering er, at en forfatning og/eller de universelle menneskerettighedsdokumenter indeholder et sæt sikre og identificerbare rettigheder, som ikke umiddelbart bør kunne stemmes væk ved en flertalsbeslutning. Flertallet har ikke altid ret, og det er vigtigt, at disse kernerettigheder beskyttes for fx minoriteter af domstolene, dersom flertallet skulle finde på at ville af med dem.

Amerikansk historie er fuld af mindretal, der har måttet gå rettens vej for at få håndhævet netop deres rettigheder, fordi flertallet ikke var til sinds at afgive magt til disse mindretal.

Jeg oplever igen og igen, når jeg underviser i eller er ude at holde foredrag om USA, at folk udmærket godt ved, hvad det er, jeg sigter til, når jeg taler om amerikansk retliggjorthed og om den rolle, juraen og juristerne spiller i amerikansk sammenhæng. Og hvorfor gør de det? Jo, simpelthen fordi godt og vel 70 pct. af de film, dansk fjernsyn sender, er af amerikansk oprindelse, og fordi en god del af disse amerikanske film har jurister med i hovedrollerne og desuden har et dramatisk klimaks, som foregår i en retssal.

Vi er simpelthen i Danmark helt vant til at høre amerikanere sige “I’ll see you in court,” og vi ved, at dette med at få sin dag i retten anses for at være en af de vigtigste demokratiske rettigheder på den anden side af Atlanten. Harvard-forskeren Joseph Nye talte for nogle år siden om amerikansk (populær) kultur som ‘soft power’ – det er ikke mindst via sine kulturelle produkter, at amerikanerne effektivt får spredt deres budskab om troen på retssamfundet og det fortræffelige i lige netop deres variant af demokratiet: det konstitutionelle demokrati.

“In America,” som en af ideologerne bag den amerikanske revolution Tom Paine i sin tid formulerede det, “the law is king!”

Vi vil som sagt starte med den amerikanske civile religion og den rolle, som juraen og juristerne spiller heri. Dernæst vil det være højesteretsdommer Scalia og hans kol-

leger i den amerikanske Højesteret og den måde, hvorpå de er med til for øjeblikket at juridificere udenrigspolitikken, der vil stå i centrum. Og slutteligt vil vi vende os mod et af de mest aktuelle eksempler på en sådan juridificering af den amerikanske udenrigspolitik, nemlig Guantanamo-lejren på Cuba og den behandling af formodede terrorister, som foregår der.

En politisk religion

I en af sine første politiske taler var Abraham Lincoln, der senere skulle blive USA's 16. præsident, inde på, at USA har en 'politisk religion,' og at denne religion har noget at gøre med 'ærefrygt for lovene':

“Lad hver amerikaner, hver elsker af friheden, hver person som ønsker godt for sin eftertid, sværge ved det blod, der blev udgydt under [den amerikanske] Revolution, aldrig nogensinde at overtræde landets love; og aldrig at tolerere, at de overtrædes af andre. Som patrioterne fra 1776 gjorde for støtten til Uafhængighedserklæringen, sådan bør også hver amerikaner forpligte sit liv, sin ejendom og sin hellige ære på at støtte Forfatningen og Lovene;... Lad ærefrygt for lovene blive hvisket af hver amerikansk mor til hendes spæde baby, der pludrende leger på hendes skød – lad den blive videregivet i skoler, seminarer og colleges; lad den blive nedskrevet i ABC'er, stavebøger og almanakker; lad den

indgå i prædikener, blive bekendtgjort i lovgivende fora og blive opretholdt i retssale. Lad den kort sagt blive nationens *politiske religion*; og lad gamle såvel som unge, rige såvel som fattige, alvorlige såvel som muntre af alle køn og tungemål, farver og forhold uafsladeligt ofre på dens altre.”

Lincoln var blot 28 år gammel, da han den 27. januar 1838 holdt sin *Lyceum Address*. Netop denne tale gjorde sit til at gøre ham berømt ud over Illinois' grænser, og folk henviser ofte til den, når de skal forklare, hvad amerikansk 'civil religion' er for en størrelse. Begrebet blev i den amerikanske kontekst 'opfundet' af den amerikanske sociolog Robert Bellah i artiklen *Civil Religion in America* fra 1967, i hvilken Bellah gjorde gældende, at amerikanerne går ind for en civil religion med visse fundamentale anskuelser, værdier og ritualer, som er parallelle med, men alligevel uafhængige af deres foretrukne religion.

I religionssociologien har man efterfølgende talt om den civile religion som en nations folkelige eller politiske religion. Eksempler herpå kan være den måde, hvorpå Gud nævnes og/eller Biblen citeres i politiske taler; den måde, hvorpå Guds navn figurerer på offentlige bygninger; den måde, hvorpå afdøde politiske ledere og deres moralsk-etiske idealer omtales med ærbødighed og den særlige rolle, som en nations myter – i USA navn-

lig landets 'founding myths' – spiller. Her er der tale om, hvorledes religiøse eller semi-religiøse emner blandes med politiske emner. Vi behøver blot at tænke tilbage på Barack Obamas indsættelse som ny amerikansk præsident i januar 2009 – her blev USA's 'founding myths' og landets politiske ideologi og særlige rolle nævnt side om side med bibelske citater og andre henvisninger til Gud.

Politiske kommentatorer og journalister har dog også brugt begrebet 'civil religion' om visse rituelle og patriotiske praksisser, som ikke nødvendigvis indebærer noget religiøst. Oprindeligt stammer det fra en af Oplysningstidens store tænkere, Jean Jacques Rousseau. Det blev ikke brugt direkte af den amerikanske forfatnings fædre, men lå ikke desto mindre i luften i det intellektuelle klima, som herskede omkring dem. Således skrev bl.a. den franske aristokrat Alexis de Tocqueville i sin berømte bog *Democracy in America*, at størsteparten af de folk, han havde mødt i Amerika, ikke var til sinds efter at have rystet pavens autoritet af sig at ville anerkende nogen anden religiøs overhøjhed. De havde taget en form for kristendom med sig, som Tocqueville mente, man bedst kunne betegne som en demokratisk og/eller republikansk religion.

Tocqueville var fransk aristokrat, og det interesserede ham at finde ud af, hvad 'demokratiet' var for en

størrelse – og om denne nymodens opfindelse måske var noget, man skulle tænke på at lade sig inspirere af i Europa. Han rejste derfor rundt i USA, gjorde grundige studier i marken og skrev dernæst sine iagttagelser ned. Disse var så skarpe og rammende, at *Democracy in America* hurtigt blev en klassiker, og i dag kan man slet ikke beskæftige sig med amerikansk demokrati og det amerikanske politiske system uden at have Tocqueville med. En af de mest berømte passager i bogen drejer sig om den rolle, som jurister og det juridiske system spiller i USA:

“Der er næppe det politiske spørgsmål i USA, som ikke på et eller andet tidspunkt bliver omdannet til et juridisk spørgsmål. Det er derfor sådan, at partipolitiske spørgsmål diskuteres i et sprog, der er lånt fra juridisk sprogbrug og juridiske begreber. Da de fleste offentligt kendte mænd er eller har været jurister, bruger de deres juridiske måde at tænke på i varetagelsen af deres erhverv. Jurier gør alle klasser bekendte med denne juridiske måde at tænke på. Så den juridiske sprogbrug er blevet en del af den daglige sprogbrug; lovens ånd... gennemsliver samfundet helt ned til de laveste niveauer, indtil hele folket til slut er blevet smittet med dommerens smag og måde at se tingene på... I USA udgør juristerne en magt, som ingen frygter, fordi ingen er opmærksom på den”.

For Tocqueville udgjorde altså ju-

raen og juristerne en væsentlig del af den særligt amerikanske demokratiske og/eller republikanske religion – det, senere iagttagere skulle komme til at kalde den amerikanske civile religion. Det er den dag i dag sådan, at godt og vel to tredjedele af politikerne i den amerikanske Kongres er jurister af uddannelse, og at vejen ind i amerikansk politik typisk går over jurauddannelsen. For disse ‘public servants’ er det helt naturligt at benytte sig af det, den amerikanske juraprofessor Mary Ann Glendon engang kaldte ‘rights talk’ – altså en juridisk måde at tænke og udtrykke sig på. Og for den menige amerikaner er som tidligere nævnt en af de mest demokratiske af alle demokratiske rettigheder retten til at få ‘one’s day in court’ – det er til domstolene, mange, ikke mindst etniske minoriteter, i tidens løb er gået for at få deres forfatningssikrede rettigheder anerkendt. Det er derfor de amerikanske domstole – med Højesteret i spidsen – der har været med til at bestemme, hvad det egentlig vil sige at være amerikansk. Og det er stadig sådan, at når der tales identitet i amerikansk sammenhæng – og det gøres der ofte i dette multi-etniske land – så er det juraens sprog, der bruges. Det juridiske system er en af de få ting, alle amerikanerne har tilfælles; man kan tale om juraen som en form for kulturlim – og om det juridiske system som et af de få steder, man kan forsøge at finde konsensus omkring det, USA står for.

Højesteret og udenrigspolitikken

Den amerikanske Højesteret er ikke blot med til at skabe fælles kulturelt fodslag i USA. Den er også en af de mest magtfulde størrelser i det amerikanske politiske landskab. Dette skyldes ikke mindst prøvelsesretten – at Højesteret kan erklære love, der kommer fra Kongressen, for forfatningsstridige. Prøvelsesretten er ikke nævnt i forfatningen; det var Højesteret selv, som tiltog sig denne magt i 1803. I sagen *Marbury v. Madison* erklærede højesteretspræsident Marshall simpelthen, at det fra nu af ville være Højesteret og ikke Kongressen, der havde beføjelse til at fortolke forfatningen. Der skulle gå mange år, før Højesteret for alvor begyndte at gøre brug af prøvelsesretten. Først i 1950’erne blev den et politisk redskab.

Hvad nu med udenrigspolitikken? Traditionelt set har Højesteret givet præsidenten – som ‘commander in chief’ – stort råderum til at føre den udenrigspolitik, han anså for at være den rigtigste. Og hvor Kongressen explicit har givet præsidenten bemyndigelse, har Højesteret slet ikke villet blande sig i præsidentens udenrigspolitiske dispositioner. Dette kan dog være ved at ændre sig. Et af de mest interessante konstitutionelle problemer for øjeblikket drejer sig om USA’s forhold til den internationale verdensorden, og Højesteret synes at være blevet en vigtig kampplads, når der skal udkæmpes

presserende udenrigspolitiske kampe. "Hver generation får den Forfatning, den fortjener," skrev juraprofessor Noah Feldman fornylig i en artikel i *New York Times*. "Efterhånden som tidens mest centrale problemstillinger finder vej til og igennem det juridiske system, bliver det Højesterets tur til at give sit besyv med, og ni dommere i kapper bliver orakler med hensyn til vores nationale identitet."

De konstitutionelle problemer, der knytter sig til den internationale verdensorden, kan inddeles i forskellige kategorier. Der er helt almindelige praktiske spørgsmål, såsom fx hvilken rolle den maritime ret skal spille. Dernæst spørgsmål af mere symbolsk karakter, som fx hvorvidt højtstående amerikanske embedsmænd kan anklages for forbrydelser mod international ret. Hertil kommer spørgsmålet om, hvilken status international ret overhovedet har og bør have i forhold til amerikansk ret sådan helt generelt – og mere konkret, hvorvidt Genevekonventionerne gælder for folk, som af den amerikanske regering anses for at være terrorister. Og slutteligt hvorvidt det er i orden – endda måske ønskeligt – at Højesteret lader sig inspirere af udenlandske dommere og deres domme, når den fortolker forfatningen. Her må man alt i alt sige, skriver Feldman, at Højesterets domme er blevet "en de facto del af amerikansk udenrigspolitik. Ligesom Uden-

rigsministeriet og Pentagon foretager Højesteret nu afgørelser i sager, som direkte ændrer og skaber landets forhold til resten af verden. Og når dommerne afsiger dom i disse sager, gør de ligeså meget som andre for at afgøre Amerikas skæbne i en tidsalder præget af global terror og økonomisk krise."

Hvorvidt denne juridificering af udenrigspolitikken nu er en ønskværdig udvikling, tager Feldman ikke som sådan stilling til. Han påpeger simpelthen, at som tingene nu er i USA, er Højesteret blevet en væsentlig spiller i udenrigspolitiske spørgsmål på ganske samme måde, som det er tilfældet i indenrigspolitiske spørgsmål. På dette tidspunkt er der brug for en amerikansk Højesteret, som engagerer sig i resten af verden og forholder sig aktivt til international ret. "Vi har brug for at bygge og ombygge alliancer – og retten har historisk været et af vores bedste redskaber til at gøre dette. I vores nuværende usikre situation ville det være en fatal fejltagelse at opgive vores historiske lederrolle i den globale spredning af retssamfundet (the rule of law)."

Man kan måske sammenfattende sige, at amerikanerne ikke kun synes at tolerere deres domstoles store politiske magt på det indenrigspolitiske område; de mener også, vi andre rundt omkring i verden vil have godt af en lignende juridificering!

Et af de mere konkrete spørgsmål, den amerikanske Højesteret er

blevet bedt om at udtale sig om, og som har direkte udenrigs- såvel som indenrigspolitiske konsekvenser, er, om Geneve-konventionerne gælder for folk, som af den amerikanske regering anses for at være terrorrister.

Guantanamo

I den amerikanske fangelejr i Guantanamo Bay, Cuba, har Bush-regeringen de forløbne år interneret hundrevis af fanger uden først at have anklaget dem for at have begået en forbrydelse og uden at have stillet dem for en dommer. Guantanamo var tænkt som en slags extra-juridisk zone for hærdede terrorrister, som man påstod ikke havde krav på den form for beskyttelse, Geneve-konventionerne ellers anses for at give til krigsfanger. Bushs jurister var endvidere af den opfattelse, at Guantanamo-fangerne ikke havde nogen ret som udenlandske statsborgere til at søge afklaring af deres situation i det amerikanske juridiske system, og at de kunne holdes indespærret ligeså længe, regeringen måtte ønske det.

Højesterets indgriben er et af de bedste eksempler på juridificeringen af amerikansk udenrigspolitik. I juni 2004 erklærede Højesteret i sagen *Rasul v. Bush*, at de udenlandske fanger i Guantanamo havde ret til at få de amerikanske domstole til at afprøve den juridiske korrekthed af deres tilfangetagelse. Det var en

del af den såkaldte 'habeas corpus' - ret, det drejede sig om – en meget gammel engelsk-amerikansk retsbestemmelse, som betyder, at man ikke kan fængsle folk, uden at de først har været stillet for en dommer. 'Habeas corpus' kan føres helt tilbage til det 12. århundrede og anses for at være en af de mest vigtige demokratiske rettigheder i den engelske og senere også den amerikanske historie og tradition.

Hermed tvang Højesteret Forsvarsministeriet til at se nærmere på Guantanamo-fangernes juridiske status, hvilket medførte, at ministeriet begyndte at løslade eller overføre flere af fangerne til andre fængsler. Blot fire måneder senere var 202 Guantanamo-fanger blevet løsladt, og i marts 2005 havde de resterende 558 fanger været igennem såkaldte 'Combatant Status Review Tribunals' (militære tribunaler bestående af tre officerer), som fastslog, at 520 af disse fanger måtte anses for at være 'enemy combatants' (illegale kombattanter).

Rasul-dommen blev fulgt op i juni 2008 af dommen i *Boumediene v. Bush*, i hvilken Højesteret igen slog Guantanamo-fangernes 'habeas corpus' rettigheder fast og samtidig underkendte Bush-regeringens argumenter om, at disse udenlandske fanger, som blev holdt fangen på ikke-amerikansk (men derimod cubansk) territorium under den mærkværdige betegnelse 'enemy combatants,' ikke behøvede at blive

behandlet i øverensstemmelse med Geneve-konventionerne.

Dette førte igen til løsladelser. I maj 2008 var der ca. 270 fanger tilbage på Guantanamo. Ca. 60 af disse fanger står til løsladelse, men må indtil videre blive, hvor de er, fordi ingen vil tage imod dem. Advokater for nogle af de øvrige fanger har endvidere kunnet påvise, at flere af de beviser, regeringen har anført som grund til at holde disse fanger tilbage, er opnået under tortur – og ifølge amerikansk ret holder sådanne beviser ikke og kan i stedet føre til, at sager må opgives. Dette er dybt problematisk – ikke mindst, hvis det rent faktisk viser sig, at disse fanger har været medvirkende til terror. Der har den senere tid været indtil flere artikler i aviserne om, at denne eller hin Guantanamo fange, som netop måtte løslades, fordi beviser i hans sag var opnået under tortur, var taget direkte hjem for at genoptage terrorkampen mod Vesten med USA i spidsen.

I sin indsættelsestale undsagde Barack Obama på flere områder sin forgængers politik. Dette gjaldt ikke mindst i forhold til Guantanamo-lejren, som præsidenten agter at lukke snarest og helst inden for det næste år. Retssikkerhed og menneskerettigheder skal ikke længere ofres på terrorbekæmpelsens alter, mente Obama, og Geneve-konventionerne skal igen gælde fuldt ud for alle, USA tilbageholder interna-

tionalt. I slutningen af februar 2009 konkluderede en Pentagon-rapport om forholdene i Guantanamo-lejren imidlertid, at forholdene for fangerne rent faktisk lever op til Geneve-konventionerne. Rapporten anbefalede dog, at fangerne i de mest afsikrede områder af lejren skulle have mere adgang til socialt samvær og til at udføre religiøse handlinger. Rapporten er udarbejdet af admiral Patrick M. Walsh, som er næstkommanderende i den amerikanske flåde, og Obama havde selv bestilt den som led i planerne om at lukke lejren.

Få dage senere understregede justitsminister Eric Holder efter et besøg i Guantanamo, at selvom han var imponeret over den måde, hvorpå fængslet nu fungerer, havde Pentagon-rapporten ikke ændret ved hverken hans eller hans præsidents vilje til at lukke lejren. "It does not in any way decrease our determination to close the facility, even though ... it is being well-run now," sagde Holder. Vi kan kun håbe på, at Holder og Obama følger deres lands Højesteret i denne sag!

Professor dr.phil. Helle Porsdam er ph.d. i American Studies fra Yale University. Helle Porsdam var tidligere ansat som professor ved SDU, men siden august 2008 har hun været professor ved Saxo-Instituttet, KU.

Præsident Sarkozy – et håb der blev til skuffelse

Connie Pedersen

Nicolas Sarkozy blev valgt til Frankrigs præsident i 2007 med et af de højeste stemmetal i moderne fransk historie. I dag er han en af de mest upopulære af de franske præsidenter. Hvad er gået galt?

I begyndelsen af året besøgte Nicolas Sarkozy byen Saint Lô i Normandiet, men i stedet for et 'bad i folkehavet' blev han mødt af 3000 vrede demonstranter, som politiet med besvær holdt på afstand, og over torvet midt i byen hang en lugt af tåregas. Sarkozy var rasende, og dagen efter blev byens politidirektør og præfekten forflyttet.

Det var ikke som dengang Den 5. Republiks grundlægger, Charles de Gaulle, rejste rundt i landet, og folk begejstrede flokkedes om den høje general. Selv Sarkozys ikke særlig populære forgænger, Jacques Chirac, gik stormilende rundt blandt folk og handlende, når han var på besøg i den franske provins.

Nicolas Sarkozy har et problem i forhold til sin befolkning. Det viser episoden i Saint Lô, og det viser meningsmålingerne. Det er helt normalt for franske præsidenter, at deres 'hve-

debrødsdage' med vælgerne får ende, men Sarkozys fald i vælgertillid har været i særklasse voldsomt. Det første år faldt hans opbakning fra godt 53 pct. på valgdagen den 6. maj 2007 til 32 pct. i maj 2008. I hans andet år ved magten registrerede meningsmålingsinstitutterne en svag stigning, så længe Sarkozy var formand for EU, men derefter faldt popularitetstallene igen. Hvad er der galt, og hvorfor er der noget galt?

De spørgsmål er omdrejningspunktet i et speciale i fransk, som jeg har afleveret på Københavns Universitet i dette forår. Det har titlen *Nicolas Sarkozys første år som præsident. Fra håb til skuffelse*, og det handler om Sarkozys første år ved magten fra maj 2007 til maj 2008.

I denne artikel vil jeg strække perioden frem til foråret 2009, og derved bliver der tale om en status over første

halvdel af Sarkozys femårige embedsperiode.

Præsidenten og pressen

Jeg har forgæves forsøgt at få et interview med Sarkozy, men måtte nøjes med at deltage i et møde, hvor han bød nye medlemmer af sit parti, UMP (Union pour un Mouvement Populaire), velkommen. Desuden har jeg fulgt ham i radio, tv, den skrevne presse og i de mange bøger, der er kommet om ham. På den baggrund har jeg dannet mig et billede af præsidenten, og det er også sådan franskmændene gør.

Tusinder af franskmænd har oplevet Sarkozy i levende live på valgsteder eller virksomhedsbesøg, men for millioner af hans vælgere gælder, at de har dannet sig deres indtryk af præsidenten gennem medierne.

En anden nyvalgt præsident, USA's Barack Obama, beskriver i sin bog *The Audacity of Hope*, hvordan han som toppolitiker er "*almost entirely dependent on the media to reach my constituents*".

Medierne er det filter, som han skal igennem for at nå befolkningen. "*For the broad public at least, I am who the media says I am. I say what they say I say. I become who they say I've become*", skriver Obama. Det gælder også for den franske præsident. For franskmændene er Sarkozy også den, som medierne siger, han er.

Den sammenhæng mellem medierne og befolkningens billede, som Obama beskriver, er påvist i mange

medieundersøgelser. De viser, at medierne har en dagsordensættende magt, og på det teoretiske grundlag har jeg undersøgt, hvordan bøger, aviser og blade har behandlet Sarkozy i hans første år ved magten. Min antagelse er, at det billede, medierne tegner af Sarkozy, også er det, der tegner sig inde i folks hoveder, naturligvis med det forbehold at den endelige tegning også er afhængig af den situation, den enkelte modtager er i, hans eller hendes sociale rolle, hvor meget vedkommende bruger medierne o.s.v. Men overordnet har medierne stor indflydelse på folks opfattelse af en politiker.

Jeg har analyseret ni af de ca. 100 bøger, der kom om Sarkozy det første år, han var præsident, og jeg har gennemført en analyse af artikler i tre aviser og tre ugemagasiner. Aviserne er *Le Figaro*, *Le Monde* og *Libération* og magasinerne *Paris Match*, *L'Express* og *Le Nouvel Observateur*. De er udvalgt efter, at de tilsammen dækker det politiske spektrum i Frankrig.

En rutschetur

Min undersøgelse viser, at mediernes dækning af præsident Sarkozy blev klart mere og mere negativ, som hans første år ved magten skred frem. Der er nuancer alt afhængigt af mediernes politiske ståsted. Tonen er venligere i den store borgerlige avis *Le Figaro* end i det venstreorienterede ugemagasin *Le Nouvel Observateur*, men generelt fokuserer alle medierne mere på hans

privatliv end hans politik. De skriver om konflikter og problemer snarere end om samarbejde og resultater, og tonen er overvejende negativ.

I aviser og ugemagasiners optik bevægede Sarkozy sig fra først at være en brutal, men effektiv politiker, der vandt præsidentvalget stort, over til at være en svigtet ægtemand. Hans kone, Cécilia Sarkozy, forlod ham et halvt år efter, at han var rykket ind i Elysée-palæet, og det er aldrig tidligere sket for en fransk præsident. Forud for skilsmissen var gået måneder, hvor det kriseramte ægtepar var på magasiner og ugeblades forsider konstant. Det betød fx, at et af Sarkozys første diplomatiske initiativer – en genoptagelse af dialogen med USA – druknede i sladder.

Under stor og kritisk mediebevågenhed holdt præsidentparret sommerferie i USA i sommeren 2007. Det skulle give Sarkozy mulighed for en uformel kontakt til præsident Bush, som hans forgænger, præsident Chirac, havde haft et mere end anstrengt forhold til, fordi Frankrig ikke støttede krigen i Irak. Sarkozy havde allerede under valgkampen signaleret en mere USA-venlig linje i fransk udenrigspolitik.

Præsidentparret blev da også inviteret til en privat sammenkomst med Bush-familien. Men pr-mæssigt blev det en fiasko for Sarkozy. Han lod Bush-familien, med Bush-senior i spidsen og børnebørn med hjemmelavede velkomstsilte, vente i en time, og da han dukkede op, var det uden sin

kone. Hun havde meldt afbud et par timer forinden. Sarkozy sagde, at hun havde halsbetændelse. Hun er et mysterium, skrev fransk presse, og den lod helt det private overskygge det politiske.

Få måneder efter skilsmissen mødte præsidenten den tidligere topmodel, nu sangerinde Carla Bruni og giftede sig med hende. Sarkozy og Carla Bruni viste sig første gang officielt sammen i Eurodisney uden for Paris – et utraditionelt sted for en præsident at præsentere befolkningen for en mulig ny førstedame, og det blev værre endnu.

I julen 2007 tog Sarkozy Carla Bruni med på ferie i Egypten, hvor de bl.a. så på pyramider med en hale af journalister og fotografer efter sig. Mens franskmændene frøs i vinterkulden, kunne de se deres præsident i badebukser nyde livet i solen.

Udtrykket *le président bling-bling* bredte sig i aviser og blade, og sammenligningen mellem den luksusglade franske præsident og amerikanske bling-bling rappere med kilo-tunge guldkæder, kæmpe ure og diamanter i tænderne var ikke positiv. Medierne kritiserede præsidenten for at opføre sig som en forelsket teenagedreng, og Sarkozy endte det dramatiske første år med at fremstå som en svækket politiker.

Det er en rutschetur, der løber parallelt med det frie fald i meningsmålingerne for Sarkozy det første år. Så med forskningen om mediernes dagsordensættende magt i ryggen til-

lader jeg mig at slutte, at der er stor sandsynlighed for en sammenhæng mellem den kritiske måde, medierne har behandlet Sarkozy på, og det negative billede, som befolkningen har dannet sig af ham. Jeg mener dermed at have fået svar på mit indledende spørgsmål, om hvorfor Sarkozy klarede det første år så dårligt i meningsmålingerne. En ublid medfart i medierne var en vigtig årsag.

De udvalgte bøger er mere nuancerede i deres behandling af præsidenten end aviser og blade. Men jeg skønner alligevel, at bøgerne kan have skadet Sarkozys image. For det første fordi der var så mange af dem. Med 100 bogudgivelser på et år – det vil sige knap to om ugen – nåede franskmændene en kvalmegrænse. Fra reoler og borde i boghandler, kiosker og supermarkeder kiggede præsidenten på dem – i løbetøj, med solbriller og guldkæde om halsen, sammen med Cécilia, sammen med Carla Bruni eller alene, men sjældent i en officiel situation, som de fleste forbinder med en præsident. Det har efter min vurdering påvirket folks syn på Sarkozy i negativ retning.

For det andet gælder det, at selv i de nuancerede eller direkte positive bøger, blev hvert blad i præsidentens liv og især hans privatliv vendt. Det betød, at Sarkozy, hvad angår hans privatliv, kom til at fremstå afklædt. Han havde ikke noget af de Gaulles op-højethed, af Mitterrands gådefuldhed eller Chiracs diskretion.

For det tredje blev grænsen mellem

de mere nuancerede bøger og de mere spidsvinklede artikler i aviser og blade temmelig udflydende. Dels fordi mange af bøgerne var skrevet af journalister, dels fordi aviser og blade botaniserede i bøgerne og udvalgte de mest opsigtsvækkende oplysninger til artikler med store overskrifter.

Men hvorfor gik det så galt?

Min hypotese er, at Sarkozys konstante eksponering i medierne af ham selv og hans familie kostede points i meningsmålingerne. Som præsidentkandidat valgte Sarkozy den strategi at være allestedsnærværende med sin politik, sin person og sit privatliv. Det gjorde ham sårbar, da han fortsatte på samme måde som præsident, specielt fordi han fik problemer i sit privatliv. Det fik pressen til at kaste sig over ham som “hajer over et bytte, der bløder”, som en amerikansk medieforsker har udtrykt det, og den negative pressedækning påvirkede vælgernes vurdering af præsidenten.

Med min analyse kan jeg vise, at medieomtale af præsidentens privatliv, hans stil og hans koner igen og igen stjæler opmærksomheden fra hans politiske arbejde. Det viser sig at være rigtigt, som det så tit er sagt: Hvis du inviterer pressen med til dit bryllup, så kommer den også til din skilsmisse.

Den tidligere chefredaktør for *Le Monde*, Jean-Marie Colombani, har skrevet en bog om Sarkozy, *Un Américain à Paris* (En amerikaner i Paris),

og han sammenfatter Sarkozys problem i én sætning, nemlig at Sarkozy *s'est exposé et il a été sanctionné* (Sarkozy har ført sig frem, og det er han blevet straffet for). Det er også min konklusion.

Politikken

Men hvad med politikken, kunne man spørge, spiller den ingen rolle i franskmændenes stillingtagen til Sarkozy?

Hvis vi stadig holder os til det første år, er der ét godt argument for, at det ikke var præsidentens politik, der skuffede franskmændene, og det er, at premierminister François Fillon, der tegnede den førte politik sammen med præsidenten, ikke faldt lige så meget i meningsmålingerne det første år. De første par måneder oplevede Sarkozy og Fillon ganske vist begge et fald i populariteten, men fra efteråret 2007 begyndte Fillons popularitetskurve at stige, mens præsidentens blev ved med at falde.

I januar 2008 overhalede Fillon Sarkozy, og forskellen mellem de to voksede derefter støt., sådan at premierministeren kom til at ligge et pænt stykke over præsidenten i popularitet, hvilket er uhørt i Frankrig. Det plejer at være omvendt. Det understreger, at der for Sarkozys vedkommende var tale om et fald i vælgeropbakning, der knyttede sig til hans person og hans måde at være præsident på.

Sarkozy optræder som 'direktøren for det hele'. Det er kernen i bogen

Le Sarkoberlusconisme, der er skrevet af den franske professor Pierre Musso. Han ser den franske præsident og den italienske premierminister, Silvio Berlusconi, som en ny type latinske neoliberale politikere, der vil reformere formynderstaten med en erhvervsleders effektivitet. De samler magten hos sig selv som en kejser, og de elsker sig selv, men vil også elskes af vælgerne, og det skaber et had-kærlighedsforhold til omgivelserne.

Kløftegravende og følelsesmættede forenkling er de to politikeres særkende og deres middel til at erobre dagsordenen. Hos Berlusconi er det de liberale mod kommunisterne eller 'de blå' fra hans parti mod 'de røde'. Sarkozy modstiller 'taberne, der ikke gider arbejde' og 'vinderne, der gør en indsats', de slappe 68'ere over for dem, der vil have lov og orden i samfundet. Midt imellem de modstridende grupper placerer de to politikere sig som dem, der dirigerer slagets gang.

De er borgerlige revolutionære, mener Musso. De er politikere af en tid, hvor de politiske utopier er døde. I stedet skaber de nye fabler, fortællinger og først og fremmest drømme – pragmatiske drømme. Men drømmen har et modstykke, og det er frygten – frygten for terrorisme, global opvarmning, indvandrere eller arbejdsløshed. Den frygt kalder på en redningsmand, og ifølge Musso er Sarkozy et typisk eksempel på en politiker, der opfatter sig selv som en sherif, der kan udrydde frygten.

Sarkozy opfatter sin præsidentrolle sådan, at når franskmændene har valgt ham, så er det også ham, der skal få tingene til at ske, han skal ikke bede andre om at gøre det. At han lever op til vælgeres tillids erklæring, mener han, at han bedst beviser ved hele tiden at være på farten og hele tiden komme med nye initiativer.

Men det giver problemer, hvis en præsident tror, at selve hans tilstedeværelse løser problemerne. Hvis en virksomhed er lukningstruet, hjælper det ikke noget, at præsidenten dukker op, hvis han ikke har en redningsplan med i baglommen. Hvis han kun dukker op og siger nogle trøstende ord, så løber han en stor risiko for, at fabrikkens arbejdere bliver dybt skuffede, når han er draget videre.

Sarkozy bliver tit sammenlignet med Valéry Giscard d'Estaing (1974 – 81), der også i stil og indhold ville reformere Frankrig. For første gang nogensinde i fransk politik trak han privatlivet ind i det politiske, da han lod sig afbilde på en valgplakat i 1974 med sin datter. Han valgte afslappet tøj, han kom gående, ikke kørende, til sin indsættelse, han inviterede skraldemænd til morgenmad i Elysée-palæet, og en gang om måneden lod han og hans aristokratiske kone sig invitere hjem til en almindelig fransk familie.

Men der er en stor forskel mellem Sarkozy og Valéry Giscard d'Estaing, og det er det politiske landskab, de opererede i. Giscard var trængt både fra venstrefløj, som Mitterrand sam-

lede til en slagkraftig styrke, og på den borgerlige fløj, hvor Chirac svigtede Giscard og lagde grunden til selv at blive præsident en dag. Resultatet blev et valgnederlag til Giscard efter kun en embedsperiode.

Sarkozy er anderledes stillet – han har ingen opposition til højre for sig. Han sendte selv Jean-Marie Le Pen til tælling, da han erobrede mange af hans stemmer ved at anlægge en højreorienteret kurs i valgkampens slutfase. Han har fuld kontrol over sit eget store UMP-parti. Til venstre for ham er der ikke nogen reel opposition, for socialistpartiet har været splittet af interne magtkampe, og de andre partier på venstrefløj er små, selv om Frankrigs mest kendte postbud, Olivier Besancenot, og hans nye stærkt venstreorienterede parti, Le Nouveau Parti Anticapitaliste, NPA, får stadig mere vind i sejlene. François Bayrou, som blev nummer tre ved præsidentvalget med 11 mio. stemmer, mislykkedes ved det efterfølgende parlamentsvalg med sit nydannede MoDem-parti. Så som udgangspunkt er Sarkozy den præsident siden de Gaulle, der har haft de bedste politiske muligheder for at lykkes i et meget favorabelt politisk landskab, og alligevel står han politik svagt i dag.

Kan det så ikke skyldes, at han har haft meget dårlige økonomiske konjunkturer at arbejde under, kunne man spørge. Ifølge min analyse er svaret nej, i hvert tilfælde for det første embedsårs vedkommende. For det andet er situationen formentlig anderledes.

Økonomien

I foråret 2007, da præsidentkandidat Sarkozy lovede vælgerne økonomisk vækst og større købekraft, så de økonomiske konjunkturer stadig nogenlunde ud. Det franske nationalprodukt ventedes at stige fra 2 pct. i 2006 til 2,5 pct. i 2007, og præsidentkandidaten og hans rådgivere var optimister. De regnede med, at det kun kunne gå fremad, når der kom nye folk i spidsen for landet, og de lovede reformer begyndte at gøre deres virkning.

Men virkeligheden skulle snart vise sig at være en anden. Den franske økonomi var i dårligere forfatning, end den nye præsident havde troet – også dårligere end mange andre europæiske lande – og da konjunkturerne så oven i købet begyndte at vende i løbet af 2007, kunne Sarkozy ikke opfylde sine valgløfter.

Allerede i november 2007 stod det klart, at julemanden ikke ville komme det år, som en økonomisk redaktør udtrykte det. Budgettet tillod ikke, at regeringen pumpede flere penge ud til forbrug og dermed gjorde vælgerne mere tilfredse. Et par måneder senere – i januar 2008 – indrømmede præsident Sarkozy offentligt, at statskassen var tom.

Men Sarkozy fik faktisk gennemført flere økonomiske reformer det første år. Det lykkedes for ham at få fagforeninger og arbejdsgivere til at blive enige om en arbejdsmarkedsaftale, der smidiggør det franske arbejdsmarked, sådan at det er blevet lettere at fyre

folk, men de fyrede skal til gengæld have en bedre arbejdsløshedsunderstøttelse og mere hjælp til at komme i arbejde igen.

På Sarkozys initiativ blev de specielt favorable pensionsregler for grupper af offentligt ansatte også ophævet, uden at landet blev lammet i ugevis af strejker i transportsektoren, sådan som det var sket i 1995, da daværende premierminister Alain Juppé forsøgte sig med en lignende reform. Men problemet er, at det er reformer, som først virker på lang sigt, og franskmændene vil se resultater nu.

I det første år, som jeg har analyseret, ser de manglende økonomiske resultater dog ikke ud til at have skadet præsidenten image så meget som hans særdeles offentlige og dramatiske privatliv og hans personlige utraditionelle stil. De analyserede artikler ofrer ikke de økonomiske problemer nær så meget spaltepads som præsidentens person, hans stil og hans privatliv. Præsidentens egen meningsmåler og mediestrateg, Patrick Buisson, skal da også have fortalt Sarkozy, at hans analyser viste, at det ikke var den manglende forbedring af købekraften, men Sarkozys måde at udfylde præsidentrollen på, der ikke tiltalte franskmændene.

År 2

Det bedste bevis for, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem de økonomiske konjunkturer og meningsmålingernes op- eller nedadgåen-

de kurver, kom i Sarkozys andet embedsår, for da begyndte meningsmålingerne at rette sig op, og det faldt paradoksalt nok sammen med den værste økonomiske krise, verden har oplevet siden 1930'erne.

Amerikanske banker og kreditinstitutioner krakkede i efteråret 2008, og det satte gang i en sand nedsmeltning på børserne verden over med massive aktiefald. Arbejdsløsheden steg, og produktionen faldt, også i Frankrig. Alligevel steg franskmændenes tillid til Sarkozy. I sin egenskab af EU-formand tog han initiativ til topmøder på europæisk plan for at dæmme op for krisen, og det var på hans initiativ at der blev holdt et stort økonomisk topmøde i Washington i november 2008. Bling-bling-præsidenten trådte i baggrunden, og frem tonede en handlekraftig statsleder.

Det kvitterede franskmændene for med øget tilslutning. De fik en fornemmelse af, at præsidenten var til for dem, gjorde noget for dem. Selv om han ikke kunne skærme dem mod de alvorlige konsekvenser af den globale økonomiske krise, gjorde han forsøget.

Men det billede har ændret sig, efterhånden som den økonomiske krise har bidt sig fast. Knap havde Sarkozy overladt EU-formandsværdigheden til sin tjekkiske kollega, Vaclav Klaus, ved årsskiftet 2008/2009, før meningsmålingerne igen dykkede, endda ret voldsomt, og denne gang fulgte premierminister Fillon med et stykke nedad, formentlig fordi det nu er

præsidenten og regeringens evne til at dæmme op for den globale økonomiske krise og ikke så meget Sarkozys person og privatliv, der får vælgerne til at vende tommelfingeren nedad.

Fremtiden

Nicolas Sarkozy har ladet det stå åbent, om han genopstiller til præsidentvalget i 2012, men i efteråret 2008 sendte han nogle af sine politiske rådgivere til USA for at observere de sidste uger af valgkampen der. De var 'embedded' i Obamas kampagnestab, og det kan kun have været for at få ideer til, hvordan Sarkozy kan tilrettelægge sin kampagne for genvalg i 2012. Men den franske præsident kan også lære noget af Obama om, hvordan man opfører sig, når valgsejren er i hus.

Obama synes i modsætning til Sarkozy at have forstået fra allerførste øjeblik, at man skal opføre sig anderledes som præsident end som præsidentkandidat. Der var en markant forskel på den måde, Obama og Sarkozy håndterede deres sejr på på valgaftenen.

En triumferende Sarkozy lod sig hylde først i sit partis hovedkvarter og derefter på Concordepladsen sammen med partifæller, venner og folk fra showbusiness. Han festede på en af de dyreste restauranter i Paris og tog næste dag på krydstogt i Middelhavet. Obama derimod forvandlede på en af ten sit image fra at være en storsmilende, angrebslysten kandidat til at

blive en alvorstynget, ydmyg fremtidig præsident, der i stedet for at triumfere åbenlyst koncentrerede sig om de opgaver, som ventede ham.

Valgkampen er et *spectacle*, men det er præsidentperioden også. En præsident skal spille sin rolle. Udviklingen efter det første år i Elysée-palæet tyder på, at Sarkozy også har forstået det på den hårde måde i form af dårlige meningsmålinger. Han er blevet betydelig mere præsidentiel. Joggingturene i svedige t-shirts og bare lår er blevet mere diskrete. De dyre solbriller og endnu dyrere ure er gemt væk. Han er holdt op med åbenlyst at sende sms'er under officielle besøg, sådan som det var sket under et besøg hos paven i Vatikanet, og hans privatliv ser ud til at være faldet til ro med Carla Bruni som en diskret og kultiveret førstedame.

Men hans problem er, at han satte så meget af sin goodwill hos vælgerne

over styr i det første år med sin provokerende stil og sit dramatiske og meget offentlige privatliv, at han mangler politisk råstyrke, nu hvor arbejdsløhedskøerne vokser, bilfabrikkerne skranter, og demonstrationer og strejker tager til i antal.

Franskmændene har, som meningsmålingerne viser, ikke de store forventninger til, at den politiker, der blev valgt på at love dem større købekraft, kan levere varen. Hans held kan blive, at vælgerne ifølge meningsmålingerne heller ikke tror, at oppositionen kan klare opgaven, så Sarkozy kan ikke dømmes politisk ud, men han fremstår her midt i sin første embedsperiode som en stærkt svækket politiker.

Connie Pedersen er cand. mag i fransk og journalist ved DR.

Politik og nationale værdier i Ukraine

Ivan Nester

Meningsmålingerne spår ikke Viktor Jusjtjenko mange chancer for at genvinde præsidentposten. Men de undervurderer, at Jusjtjenko er den mest nationalt orienterede kandidat – og i Ukraine er præsidentembedets legitimitet uløseligt forbundet med den nationale orientering

Ved de to seneste ukrainske præsidentvalg i 1999 og i 2004 er sejren gået til den mest nationalt orienterede af de to spidskandidater. Og på trods af præsident Viktor Jusjtjenkos historisk lave meningsmålinger har han gode chancer for at vinde det næste præsidentvalg i 2010, fordi han er den mest nationalt orienterede af de tre sandsynlige frontløbere: nemlig ham selv, premierminister Julia Timosjenko og oppositionsleder Viktor Janukovitj. Traditionelt har værdipolitikken og det nationale spørgsmål været de centrale parametre i ukrainsk politik, og det vil den nuværende finanskrise og gaskonflikten med Rusland sandsynligvis ikke kunne ændre på. Det ukrainske præsidentembedes

legitimitet ligger i en politik, der primært appellerer til det nationalt orienterede ukrainsktalende flertal af befolkningen. Indtil videre har Jusjtjenko vundet de magtkampe, der har været, siden han blev præsident i januar 2005.

Kimen til værdipolitikens dominans over fordelingspolitiske og økonomiske spørgsmål blev lagt i sovjettiden, hvor de ukrainske dissidenter og intellektuelle tillagde det nationale spørgsmål en større betydning end sågar borgerrettighedsspørgsmålet. Årsagen hertil var deres samarbejde med den nationalistiske undergrundsbevægelse og dennes blodige modstandskamp efter Anden Verdenskrig. Spørgsmålet om selvstændighed og be-

varelsen af den ukrainske nationale identitet kom til at veje tungere end borgerrettigheds- og demokratidagsordenen. Det er værd at bemærke, at den manglende enighed mellem sovjettidens ukrainske og russiske dissidenter skyldtes ukrainernes frygt for, at deres nationale dagsorden ville blive overskygget af de russiske systemkritikers menneskerettigheds- og demokratidagsorden.

Da sovjetstyret begyndte at vakle i 1989, stiftede de ukrainske nationalister, dissidenter og intellektuelle partiet *Narodny Rukh* (Folkebevægelsen), hvis mål var at samarbejde med de daværende kommunistiske magthavere om at føre Ukraine til selvstændighed.

Statslig uafhængighed og suverænitet havde været en fjern drøm for generationer af ukrainere. Den nationalkommunistiske nomenklatura beholdt magten ved at imødekomme oppositionens hovedkrav og erklære Ukraine for en suveræn stat.

Uafhængigheden i 1991 var en milepæl, og nu blev spørgsmålet om nationsbygning det centrale parameter i ukrainsk politik. De postkommunistiske magthavere gik ind for en moderat ukrainisering, mens *Rukh* pressede på for et mere radikalt opgør med landets multikulturelle præg og med russisk som dominerende sprog. Yderst til venstre på den værdipolitiske akse lå Ukraines stærke kommunistparti, som var imod ukrainsk uafhængighed.

Af frygt for at undergrave uaf-

hængigheden satte de ukrainske nationaldemokrater og *Rukh* loyaliteten mod staten og samarbejdet med præsidenterne Leonid Kravtjuk og Leonid Kutjma over andre politiske hensyn. Under præsidentvalget i 1994 støttede de den postkommunistiske Kravtjuk mod fornyeren Kutjma. Under de politiske uroligheder i begyndelsen af 2001, hvor den radikale opposition med reformpolitikeren Timosjenko i spidsen krævede præsidentens afgang, undlod nationaldemokraterne at stemme for en rigsretssag. En afsættelse af statsoverhovedet ville efter deres opfattelse have undermineret staten og hele nationsbygningsprojektet.

I slutningen af 2001 forenede *Rukh* og en række mindre nationaldemokratiske partier sig i valgforbundet *Vort Ukraine* under den tidligere premierminister Viktor Jusjtjenkos ledelse. Jusjtjenkos parti vandt parlamentsvalget i 2002 og skabte en platform for hans sejr ved præsidentvalget to år senere.

Præsident Kutjma holdt sig ved magten i ti år (1994-2004) ved at følge en moderat kurs i spørgsmålet om nationsbygning og føre en liberalistisk økonomisk politik, som var med til at bane vejen for en lille gruppe rigmænd – de såkaldte oligarker. Det sidste år af hans embedsperiode slog Kutjmas regering imidlertid ind på en mere russiskvenlig retorik og en mere socialt orienteret fordelingspolitik. Styret havde kalkuleret med, at dette ville sikre Kutj-

mas sidste premierminister og kronprins, Janukovitj, en sejr ved præsidentvalget, men styret havde forregnet sig og var rykket længere til venstre, end flertallet af den ukrainske befolkning brød sig om.

Den orange revolution blev et symbol på det ukrainske politiske systems udstødelse af en kronprins, der havde mistet sin legitimitet ved at give køb på de nationale værdier.

I dag bekender præsident Jusjtjenko sig til den del af arven efter orangevolutionen, som omhandler et opgør med den sene Kutjma-æras prorusiske politik, hvorimod premierminister Timosjenko påpeger, at revolutionens idealer er kampen mod korruption, magtmisbrug, for en bedre statslig kontrol med oligarkerne og for en mere retfærdig fordeling af samfundskagen. I modsætning til Timosjenko taler Jusjtjenko meget om 'nationen'. Et gennemgående tema i præsidentens taler er den nationale arv og erindringer om det kommunistiske sovjetregimes forbrydelser mod det ukrainske folk – især hungersnøden i 1932-33.

Premierminister Julia Timosjenko startede sin politiske karriere i slutningen af 1990'erne i det venstreorienterede parti *Hromada* (Folket). I 2000 skiftede partiet navn til *Batkivsjtjyna* (Fædrelandet), som endda overvejede at søge om medlemskab af Socialistisk Internationale. Som udgangspunkt var Timosjenko venstreorienteret både i værdipoli-

tikken og fordelingspolitikken. Det er fortsat hendes mærkesag at sørge for en stigning i overførselsindkomsterne og i de offentligt ansattes lønninger. Men på det værdipolitiske har Timosjenko i løbet af de senere år korrigeret sin politik ved hjælp af en række symbolske tiltag som medunderskrivelsen af en ansøgning om NATO-medlemskab, rosende omtale af den tidligere konservative britiske premierminister Margaret Thatcher og underskrivelsen af EU's Georgien-erklæring. Timosjenko er også blevet kendt for den ukrainske bondekonflikt og den klassiske ukrainske nationaldragt, hvilket appellerer til hendes central- og vestukrainske vælgere. Alligevel blev hun i september 2008 af den ukrainske sikkerhedstjeneste beskyldt for at handle i strid med Ukraines nationale interesser. Rigsadvokaten ville dog ikke gå med til at rejse tiltale mod Timosjenko.

Den ukrainske højrevestreskala

I den sidste del af Kutjmas anden embedsperiode afløste *Regionernes parti* det kommunistiske parti som landets førende prorusiske parti. *Regionernes parti* har stort set overtaget alle kommunistpartiets vælgere ved at gå ind for anerkendelsen af russisk som det andet officielle sprog i landet og modarbejde Jusjtjenkos ukrainiseringsforsøg i den russisktalende del af

landet. I modsætning til kommunisterne er *Regionernes parti* og dets leder Janukovitj tilhængere af Ukraines statslige suverænitet. Vælgervandringen fra kommunisterne til *Regionernes parti* er derfor også et udtryk for, at et flertal af vælgerne i landets østlige og sydlige del nu accepterer Ukraines selvstændighed.

På en værdipolitisk højre-venstreskala, hvor højre står for ukrainisering og venstre står for anerkendelsen af russisk som det andet officielle sprog i landet, er Jusjtjenko således at finde på højre fløj, Timosjenko i midten og *Regionernes parti* på venstre fløj.

Efter parlamentsvalget i 2007 udtalte en af præsident Jusjtjenkos nærmeste rådgivere, at præsidentens parti, *Vort Ukraine*, og *Regionernes parti* ikke havde de store ideologiske uoverensstemmelser. Det viste sig at være en alt for optimistisk udmelding, og præsident Jusjtjenko har da flere gange måttet sande, at *Regionernes parti* har en anden opfattelse af de nationale værdier end han selv har. Siden han kom til magten efter den orange revolution, har Jusjtjenko arbejdet på at skabe en kollektiv historisk erindring og den samme form for national enhed, som har ført Ukraines vestlige nabolande ind i NATO. Derfor kan en alliance mellem Jusjtjenko og *Regionernes parti* kun lade sig gøre, hvis man overvinder nogle værdipolitiske skillelinjer, som skygger for de to parters ofte sammenfaldende

interesser i den økonomiske politik. Ifølge Janukovitj, vil disse skillelinjer fortsat bestå, så længe spørgsmålet om NATO og national værdikamp er øverst på præsidentens dagsorden.

Timosjenko er de senere år rykket mod højre i værdipolitikken og har kapret nogle af Jusjtjenkos og *Vort Ukraines* vestukrainske og centralukrainske vælgere. De fleste af Timosjenkos vælgere var således med til at gøre Jusjtjenko til præsident i 2004, og højrefløjen i Blok Timosjenko ligger værdipolitisk tæt på Jusjtjenko. Derfor kan man ikke fortænke Jusjtjenko i at være af den opfattelse, at han har en moralsk ret til at føre sin politik med støtte fra Timosjenkos vælgere og mandater. Når Jusjtjenko og Timosjenko rager uklar, skyldes det dog primært uenigheden om fordelingspolitikken og den økonomiske politik, hvor Timosjenko ligger til venstre for både Jusjtjenko og *Regionernes parti*.

Jusjtjenko står for økonomisk liberalisme, deregulering af økonomien og en stram finanspolitik.

I den økonomiske politik er *Regionernes parti* hans nærmeste meningsfæller, fordi partiet er præget af, at det repræsenterer storkapitalen i landets østlige og sydlige del. *Regionernes partis* økonomiske bagmænd, som tæller nogle af Østeuropas rigeste mænd, har altid villet stå sig godt med præsidenten og den udøvende magt. Under præsident

Kutjma var *Regionernes parti* en del af magtapparatet, og derfor var partiets finansielle bagland vant til lave skatter og så lidt statslig indblanding som muligt. Men under valgkampen i 2004 forlod Janukovitj og *Regionernes parti* Kutjma-periodens monetarisme og stramme finanspolitik, og derfor ligger *Regionernes parti* i dag fordelingspolitisk et stykke til venstre for Jusjtjenko.

Populistiske Julia

Jusjtjenko og *Regionernes parti* har betegnet Timosjenkos økonomiske politik som populistisk, men der er snarere tale om klassisk keynesiansk inspireret ekspansiv finanspolitik og regulering af økonomien, hvor man pumper penge ud til forbrug ved at øge lønningerne, pensionerne og uddannelsesstøtten og samtidig holder et vågent øje med inflationen, erhvervslivets profitter og monopol-dannelser. Finanskrisen har ganske vist tvunget Timosjenkos regering til at samarbejde med IMF, der har krævet en stramning af finanspolitikken som betingelse for sine lån.

Timosjenko har dog pudset sin fordelingspolitiske profil af ved at forlange, at bankerne får forbud mod at spekulere i valuta, hæve renterne på boliglån og gøre udlæg i folks boliger. Mange vælgere føler sig tiltrukket af Timosjenkos sociale indignation.

Det manglende fodslag mellem Jusjtjenko og Timosjenko skyldes

også et grundlæggende forskelligt syn på erhvervspolitikken, skattepolitikken og spørgsmålet om statens kontrol med oligarkerne. Jusjtjenko prøver at knytte dem til sig og bruge dem til at fremme sin politik, mens Timosjenko vil begrænse deres indflydelse. Under den orange revolution valgte Jusjtjenko at føre rundbordsforhandlinger med det gamle styre, mens Timosjenko ønskede at storme præsidentens administration.

I sin første periode som premierminister efter den orange revolution søgte Timosjenko at retsforfølge det tidligere styres højtstående repræsentanter for korrupsion, magtmisbrug, valgsvindel og mordet på den kendte journalist Heorhij Gongandze. Som præsident har Jusjtjenko aldrig fordømt Kutjma-æraen og Kutjmas rolle som præsident. Kutjmas immunitet blev forhandlet på plads under rundbordsforhandlingerne under den orange revolution i december 2004 med EU's mellemkomst.

Mange ukrainske iagttagere har kritiseret Jusjtjenko for at samarbejde med oligarkerne. Dertil er der det at sige, at uanset hvor mange kompromiser Jusjtjenko indgår med oligarkerne, så er hans ideologiske udgangspunkt uforandret. Meget tyder på, at Jusjtjenkos tanke med at knytte oligarkerne til sig er at få dem til at acceptere hans politiske dagsorden mod til gengæld at slippe billigere i skat og undgå repressalier

for Kujtjma-periodens lyssky affærer. Det sker ud fra en forestilling om, at det er bedre, at rigmændene støtter en nationalt orienteret politiker som Jusjtjenko, end de støtter en som udgangspunkt venstreorienteret politiker som Timosjenko eller en mere russisk-orienteret politiker som Janukovitj. I sin higen efter oligarkernes gunst er Jusjtjenko villig til at se lempeligt på beskætning og monopoldannelser – når bare de vil støtte ham og dermed hans kamp for en styrkelse af ukrainsk national identitet og den nationale enhed.

På grund af Ukraines særlige historie har værdier som uafhængighed og national identitet traditionelt haft en større politisk vægt end spørgsmålet om borgerrettigheder og omfordeling af samfundets ressourcer. Hvis ikke den ukrainske præsident profilerer sig som en national leder og fra tid til anden distancerer sig fra storebror Rusland og den sovjetiske fortid, vil hans magt og legitimitet glide ham af hænde. Ruslands strategiske problem i Ukraine er, at legitimiteten i det ukrainske præsidentembede ligger i en nationalt orienteret politik, der langsomt fjerner landet fra Ruslands magtsfære.

Gaskonflikten

I de toneangivende kredse i Ukraine ses gaskonflikten i 2009 som endnu et forsøg fra russisk side på at presse

præsident Jusjtjenko til at revidere sin vestvendte kurs. Rusland har været utilfreds med Jusjtjenkos nationale værdikamp og den iver, hvormed han har søgt at få NATO til at skaffe Ukraine *en membership action plan*. Gaskortet er Ruslands eneste tilbageværende, ikke-militære presionsmiddel over for Ukraine. Gaskonflikten har også sat focus på Ukraines gæld til Rusland og mellemhandlerselskabet RosUkrEnergos rolle. Da Rusland og Ukraine i sin tid indgik aftalen om at oprette mellemhandlerselskabet, var det formentlig Kremles bagtanke at bruge det som løftestang til at få opbygget en ukrainsk gæld, som ville kunne begrunde stigninger i gasprisen og krav om russisk opkøb af de ukrainske gasledninger.

Men de mange mia. kubikmeter gas i de ukrainske gaslagre, som Gazprom via RosUkrEnergo er indirekte ejer af, har ikke fået Jusjtjenko til at give afgørende politiske indrømmelser til Moskva. Gaskonflikten har fået Jusjtjenko til at fremstå som nationens beskytter og vogter af de nationale interesser og styrket hans chancer for genvalg ved præsidentvalget i 2010. Ruslands lukning for gashanerne har også gjort det muligt at give Rusland skylden for en forværring af den økonomiske krise, som i forvejen havde ramt Ukraine hårdt.

Ivan Nester er cand. mag. og formand for Dansk-Ukrainsk Selskab.

Mod en Vergangenheitsbewältigung i Rusland?

Mette Skak

Stalinismens epoke er og bliver et sår i det russiske samfund, og hvis Rusland vil videre, må det gøre op med sin fortid

Det officielle Rusland kan ånde lettet op. Sådan da. For man undgik at få Stalin på førstepladsen i den landsdækkende afstemning om, hvem der personificerer Rusland ved afslutningen den 28. dec. 2008. Det drejer sig om en afstemning, som den statslige russiske fjernsynskanal Rossija lancerede midt i 2008 og kaldte *Imja Rossii* (Ruslands navn). Ved den afsluttende opgørelse af resultatet blev vinderen middelalderfyrsten Aleksandr Nevskij, der fra sit hovedkvarter i hansestaden Novgorod bekrigede både svenskerne og de tyske ridderordener. Men Nevskij var tæt forfulgt af Putins favorit Pjotr Stolypin, som Medvedjev gjorde megen stads af i sin frontale af 5. november 2008.

Stolypin var nemlig 'Ruslands Bismarck': en barsk, men samtidig særdeles fremsynet premierminister, der muligvis kunne have reddet Rus-

land fra bolsjevikkerne, hvis ikke han var blevet offer for et attentat i 1911. Ifølge det officielle udfald af afstemningen måtte Stalin nøjes med en bronzemedalje, hvilket er meget heldigt for Ruslands internationale omdømme. Problemet er bare, at Stalin herved overhalede åndsfyrster som Pusjkin og Dostojevskij og naturvidenskabelige pionerer som Mendelejev, ophavsmanden til det periodiske system, samt oplyste enevoldsfyrster som Katarina den Store og Aleksandr II.

Et endnu større problem er, at det længe så ud til, at Stalin ville vinde stort, hvorefter arrangørerne af *Imja Rossii* konkluderede, at der måtte være hackere og *flash mob*-metoder på færde. Der var ingen kontrol med om folk stemte flere gange på nettet, og i august var tallet oppe på 50 mio. afgivne stemmer – dvs. over en tredjedel af Ruslands samlede befolkning!

Derfor besluttede man at begynde på en frisk og indledte samtidig en kampagne for Ruslands seneste zar Nikolaj II. Sidst i september var Aleksandr Nevskij ved denne mænøvre oppe på den førsteplads, hvor han endte (med langt over en halv mio. stemmer), mens Stolypin på det tidspunkt lå nede på en 9. plads. Så det er fristende at tilskrive hans sølvmedalje, at Putin kastede sit lod i vægtskålen for ham som sit bidrag til at redde Rusland fra det rama-skrig, der ville rejse sig, hvis Stalin havde vundet.

Men blandt Ruslands kommunister murreder der i kroene over en stjålen sejr, som de mener burde være gået til Stalin og Lenin. End ikke deres argeste politiske modstandere er trygge ved om resultatet er retvisende for folkestemningen.

Kollektivt hukommelsestab

Sagen er nemlig, at over halvdelen af Ruslands befolkning synes at vurdere årene under Stalin positivt ifølge nye sociologiske undersøgelser. Andelen ser ligefrem ud til at vokse blandt de yngre generationer. Rusland står altså over for et eskalerende kollektivt hukommelsestab, hvad angår erkendelsen af de ufattelige og meningsløse lidelser, som Stalin og de andre bolsjevikker (Lenin!) påførte Rusland og dets naboer.

Dermed være ikke sagt, at russerne i praksis ville trives under en Stalin og ønsker ham tilbage. Nutidens

russere befinder sig simpelt hen et helt andet sted end Stalin-tidens kuede sovjetborgere. Så meget desto mere kan man kun erklære sig enig i, at “uden en bearbejdelse af den sovjetiske ideologiske og politiske arv er det umuligt at etablere en moderne civilisation i Rusland”.

Sådan lyder oplægget til et nyt forsøg på at sætte gang i en seriøs og omfattende *Vergangenheitsbewältigung* i Rusland, som Jeltsin-fonden og forlaget ROSSPEN står bag i samarbejde med den førende anti-stalinistiske NGO *Memorial*, Ruslands menneskeretskommissær Vladimir P. Lukin samt diverse arkiver og historikere. Initiativet bærer navnet *Istorija stalinizma* (Stalinismens historie) og går ud på at udgive 100 digre, men appetitlige værker med analyser af stalinismen skrevet af de førende russiske og internationale Stalin-forskere. De skal gratis rundsendes til ca. tusind hovedbiblioteker og universitetsbiblioteker i det enorme russiske rige i løbet af 2008-2010 for forhåbentlig at skabe en snebold-effekt af indsigt i Stalin-tidens gru.

Den faglige søsætning af initiativet fandt sted i Moskva en weekend sidst i 2008 med en international historiker-kongres – *Istorija stalinizma* – en kongres, som denne artikels forfatter deltog i.

Konferencedeltagerne blev budt velkommen med en varm hilsen fra familien til den nyligt afdøde Aleksandr Solsjenitsyn, som herved posthumt bakkede op om sagen. Den

gode nyhed, som rent videnskabeligt er baggrunden for Stalinismens historie, er den delvise åbning af de sovjetiske arkiver siden 1991. Den dårlige nyhed, der gør dette initiativ nødvendigt, er ifølge konference-materialet de russiske massemediers fordrejede fremstilling af Stalin-årene.

Mediebilledet i Rusland leder tanken hen på *Kratkij Kurs VKP(b)*, den berygtede parti-katekismus fra 1938, eller i bedste fald Krustjovs halvhjertede og forløjede afstalinisering, mener arrangørerne og fortsætter: "I dag søger man nærmest at retfærdiggøre volden mod de mange millioner af sagesløse ofre".

Konferencens arbejde var opdelt i flg. sektioner: (1) det centrale politiske niveau med henblik på det stalinistiske diktators institutioner og metoder; (2) Stalins udenrigspolitik; (3) mennesket under diktaturet sociologisk set; (4) stalinismens politiske økonomi, (5) stalinismen og det nationale spørgsmål samt (6) erindringer om stalinismen. Overordnet var opgaven for konferencen dels at konkretisere hvorom der hersker bred enighed blandt forskerne hjulpet frem af vor tids evidens fra arkiverne, og dels at pege på omstridte spørgsmål og de aspekter af stalinismen, som vi endnu mangler viden om.

Et eksempel på, hvad der hersker konsensus om, fik man gennem Oleg V. Khlevnjuk's indlæg på indlednings-sessionen. Khlevnjuk er tilknyttet det russiske statsarkiv og den

absolut førende ekspert i magtspillet i Politbureauet i 1930'erne, stalinismens mest berygtede årti, hvorfor hans monografi om emnet er oversat til både fransk og engelsk. Han har også udgivet *The History of the Gulag: from Collectivisation to the Great Terror* på Yale University Press omhandlende samme årti og kan derfor anlægge et helhedsperspektiv – altsammen grunden til, at han var udpeget til at have ansvaret for konferencens første og centrale politiske sektion.

Stalins *killing fields*

Khlevnjuk tog bladet fra munden og sagde, at man godt kan glemme alt om terrorens spontane opståen 'nedefra i befolkningen'. Her hentydede han til en tese, der tidligere var populær blandt politologisk inspirerede amerikanske sovjetologer, og som derfor kendes som den revisionistiske Stalin-forskning. Det er folk som J. Arch Getty og Sheila Fitzpatrick – dvs. til dels forskere, som i dag tydeligvis er mindre sikre på revisionismens holdbarhed. Khlevnjuk fortsatte: "Vi kan simpelt hen dokumentere sort på hvidt, at centret – Stalin og kredsen omkring ham – gang på gang beordrede arresterationer og henrettelser i form af menneskevoter. Om noget er problemet det *overkill* af evidens, vi nu har". Samtidig understregede han, at terroren var særdeles kompleks. Styret opererede med et bredt klavi-

atur af blødere op til særdeles besti-
alske former for undertrykkelse
med alskens varianter af tvangsarbej-
de og forvisninger.

Summa summarum anslår Khlev-
njuk, at ca. 25 mio. mennesker di-
rette blev ramt af 1930'ernes massi-
ve undertrykkelse, ca. 20 mio. blev
skudt eller døde i utide af de ræd-
selsfulde forhold i Stalins *killing*
fields (ordvalget i en anmeldelse af
Khlevnjuks værk). Når man henreg-
ner nære pårørende som børn, æg-
tefæller og søskende til ofre, som
ofte selv røg med i malstrømmen,
når Khlevnjuk frem til det svimlen-
de tal af i alt 45 mio. ofre for den
Store Terror (1936-1938).

Hertil skal lægges, sagde han, de
mange millioner ofre for sulten i
forbindelse med tvangskollektivise-
ringen, dvs. det som jeg inspireret af
Solsjenitsyn vil kalde for livegenska-
bets genindførelse i 1932-33. Det er
et folkemord, der i Ukraine kendes
som Holodomor og som alene der
havde mellem 2,2 og 4-5 mio. døde,
ja, nogle anslår hele 6-7 mio. døde
svarende til Holocaust. Årene 1932-
33 var uden tvivl særskilt rædselsful-
de, hvis man var så uheldig at være
bosat i Ukraine, men man skal ikke
glemme, at det sovjetiske livegen-
skab krævede dødsofre i millionklas-
sen i det russiske kerneland, i Kasak-
stan og flere andre steder. Det var
den udbredte holdning på konfe-
rencen, når det brandaktuelle spørgs-
mål om Holodomor blev bragt op af
de tilstedeværende ukrainere.

“Det var politisk sult i og med, at
styret nægtede at organisere nød-
hjælp for netop at knuse modstan-
den” tordnede Khlevnjuk og sigtede
til modstanden mod livegenskabet i
de dengang nydannede kolhoser og
statsbrug. Hans umisforståelige ud-
fald mod revisionismen fik formelig
den lille spinkle Sheila Fitzpatrick,
der ligesom ham var indbudt som
indleder på konferencen, til at
skrumpe yderligere på sin stol.
Khlevnjuk præciserede: “Styret brug-
te kampagner som en måde at mobi-
lisere apparatet på, ind imellem
modkampagner, og Stalin kunne ud-
vise fleksibilitet”. Men kommando-
vejen var hele tiden oppefra og ned,
forstod man, for det var og blev Sta-
lins personlige diktatur.

Det forhindrede ikke Stalin i af og
til at tildele sine kampfæller en vis
administrativ autonomi, men navn-
lig i hans sidste år blev han overor-
dentlig egenrådig. Det er ikke tilfæl-
digt, at han har lagt navn til perio-
den, for stalinismen var et unikt po-
litisk system, der trængte ind over-
alt, sagde Khlevnjuk og tilsluttede
sig hermed den tidligere så forkæet-
rede totalitarisme-teori. “Autonome
samfundsprocesser var ukendte for
Stalin, derfor holder det ikke vand
at anse 1920'erne og 1930'erne for
en modernisering”. Med disse ord
stedte Khlevnjuk revisionismen til
hvile – og det med en ekstra mave-
puster: “Stalins kamp mod nazismen
var heller ikke oprigtig, blot et nyt,
smart legitimeringsgrundlag.”

Kort sagt er stalinismens totalitære og folkemorderiske træk et emne, der nu er enighed om i forskningen. Ingen, heller ikke førnævnte Fitzpatrick, anfægtede Khlevnjuks analyse, og det skyldes ikke, at det var en tandløs forsamling, han stod overfor. Tværtimod gik bølgerne ofte højt, ikke mindst da Ruslands oplysningsminister optrådte i panelet og blev krævet til ansvar for de nye historielærebøgers slet skjulte lovprisning af Stalin. Enigheden blandt historikerne gælder de grundlæggende mekanismer i stalinismen som politisk system, hvorimod der altid vil være debat og usikkerhed om, hvor mange millioner, der omkom i utide som følge af terror og folkemord. Her står Khlevnjuks tal bestemt ikke uimodsagt.

Så vidt de uhyrlige indre forhold i Sovjetunionen under Stalin.

Stalins revolutionsræson

De udenrigspolitiske eksperter betone, at det særegne ved Stalins ageren uden for Sovjetunionen var hans fravær af kontrol over de internationale omgivelser. Dette 'anti-totalitære' grundvilkår fremtvang en vis forsigtighed og pragmatisme hos alle sovjetiske beslutningstagere, men derfor skal man ikke overdrive Stalins forsigtighed eller hans evne til at undgå fejl.

Navnlig skal man ikke se bort fra hans ideologiske dagsorden: hans åbenlyse ønske om at fremme den

bolsjevikiske sag gennem kommunistiske magtovertagelser rundt omkring, dvs. det, som jeg kalder hans *revolutionsræson* parallelt til det velkendte begreb statsræson om staters rent pragmatiske interesse i sikre grænser, økonomisk og militær styrke, voksende folketal osv.

Flere indlæg var således helliget den bizarre, konspirative internationale organisation Komintern, som Lenin grundlagde og Stalin videreførte som 'verdensrevolutionens generalstab' – altså en Blekingegadebande af globalt tilsnit. Ganske vist spillede Komintern en mere sekundær og selvmodsigende rolle i 1930'erne og 1940'erne, men Komintern-kenderen Mikhail M. Narinskij sagde om Stalins Tysklandspolitik i 1930'erne, at organisationen hele vejen igennem var et vigtigt instrument for ham. Men samtidig sørgede han for at holde Politbureauet i ro i forbindelse med Hitlers aggressive verbale udfald mod Sovjetunionen på de årlige partidage i Nürnberg. Denne tvetydighed var udtryk for et generelt dobbeltspil fra Stalins side: at modarbejde fascismen gennem kollektiv sikkerhed og på samme tid at holde alle døre åbne til Nazi-Tyskland, forklarede Narinskij.

Tråden blev taget op af Vladislav M. Zubok kendt for bogen *Inside the Kremlin's Cold War*, som han skrev sammen med Pleshakov. Det er bestemt ikke nogen dårlig bog, men den rammer lidt skævt med sin tese

om, at den kolde krig ikke var noget, Stalin ønskede.

På denne konference havde Zubok en noget anden tolkning af Stalins adfærd ved krigens afslutning i 1945. Ifølge ham vejrede den Røde Hærs officerer morgenluft i takt med, at de fordrev de slagne tyske styrker. De var besjælet af en art dekabrist-etik som var de arvtagere til de aristokratiske oprørere fra december 1825 (*dekabr* = december på russisk), sagde han.

Men dekabristerne var ikke demokrater med vor tids målestok – censur var en selvfølge for dem. På tilsvarende vis videreførte de sejrberusede sovjetiske officerer zarismens imperialistiske mentalitet. Ja, faktisk var der kun to holdninger i den sovjetiske elite pr. 1945: retroende bolsjevikker og gammelimperialister (fx topdiplomaterne Maksim M. Litvinov og Ivan M. Majskij), mente Zubok.

Pointen i hans foredrag var skellet mellem eliten og det folkelige niveau i det sovjetiske samfund, hvoraf sidstnævnte hellere end gerne havde set venskabet med USA udviklet, understregede Zubok. Her kan jeg indskyde, at det sovjetiske folkedyb ligefrem gik og dagdrømte om, hvordan Roosevelt og Churchill ville presse bolsjevikkerne til at give bønderne friheden tilbage.

Det ved vi takket være den danske Stalin-forsker Erik Kulavig (se bogen *Det røde tyranni*, s. 228). Zubok fortsatte: "For at styre uden om det fol-

kelige pres for en liberalisering gjorde Stalin fælles sag med den ikke-bolsjevikkiske, men imperialistisk tænkende nomenklatura".

Det kom til udtryk i Iran-krisen i begyndelsen af 1946, hvor Stalin korrekt havde opfanget de kaukasiske aseriers ønske om et Storaserbajdsjan på Irans bekostning og kunne udnytte Moskva-elitens instinktive opbakning til forehavendet. På samme måde med den samtidige Tyrkiet-krise, der havde oprettelsen af et Storarmenien på Tyrkiets bekostning som skjult dagsorden, hvor Zubok yderligere kan påvise opbakning til planen blandt armenierne i USA.

Dog led begge disse udenrigspolitiske eventyr skibbrud og førte til den kolde krig. Men Stalins egen imperialisme og spilloen på sine omgivers ditto var lidt af en rød tråd for hele konferencen. Her har vi vist meget af forklaringen på, hvorfor den nuværende russiske ledelse er så tvetunget angående Stalin: dens egen udenrigspolitik over for det post-sovjetiske nære udland har en rem af huden.

Stalins bestandige dobbeltspil var parret med hans intelligens og kom til udtryk i en lumsk udspikulerethed – *kovarnost*' på russisk; et andet ord, der dukkede op igen og igen i diskussionerne. Det er baggrunden for uenigheden blandt konferencens russiske eksperter om sovjetiseringen af Østeuropa.

Stridens æble er, om Stalin hand-

lede ud fra en masterplan; i givet fald om den gik ud på overalt og direkte at styre mod kommunistiske magtovertagelser. Altså en strid om dybden af Stalins egen revolutionsræson som katalysator for udviklingen i efterkrigstidens Europa. En strid, der temmelig civiliseret og mest som en service for os udefrakommende blev udspillet for åbent tæppe. Kombattanterne var Balkan-eksperten Leonid Gibianskij over for Østeruropa-generalisten Tatjana V. Volokitina og Tjekkosllovakiet-eksperten Galina P. Murasjko, alle tre mangeårige kolleger på Institut for Slavistik under Ruslands Videnskaberne Akademi.

Gibianskij holder på, at det faktisk giver mening at tale om sovjetisering, altså tvangsmæssig indførelse af den sovjetiske samfundsmode helt tilbage fra midten af 1940'erne, selv om Stalin af taktiske grunde i de første efterkrigsår valgte at camouflere sin politik ved at kræve brede koalitionsregeringer med egentlige kommunister anbragt diskret på få, men vigtige ministerposter.

Volokitina & Co. derimod lægger vægt på, at de østeuropæiske kommunister ofte var mere stalinistiske end Stalin selv. Endvidere lægger Volokitina vægt på, at udviklingen overalt var præget af lokale forhold såsom den autoritære arv fra Habsburgeriget og de totalitære tilbøjeligheder, som forarmelsen af befolkningerne i kølvandet på verdenskrigen skabte i Øst- og Centraleuropa.

Komintern

Hendes og Murasjkos argument har meget for sig, men så alligevel ikke mener jeg, da det lægger et misvisende stort ansvar for Stalin-tidens systematiske skred mod sovjetisering og eskalerende brutalitet på alle mulige andre aktører end føreren selv. Om ikke andet havde Stalins afsindige terror inden for organisationen Komintern i 1930'erne gjort dem, der var så heldige at overleve, til superloyale, proaktive udførere af hans 'ordrer'.

Alene denne overlevelsesmekanisme gør, at man roligt kan anse nedlæggelsen af Komintern i 1943 for spil for galleriet. I øvrigt undlod Volokitina & Co. at nævne tilstedeværelsen af den Røde Hær som oplagt forklaring på mysteriet om, hvordan lande med for det meste aldeles ubetydelige kommunistpartier så pludseligt kunne 'træde i karakter' som folkedemokratiske kloner af Sovjetunionen.

Kina-eksperten Aleksandr V. Pantsov bidrog med oplysningen om, at hans forskning i kilder fra kinesiske og sovjetiske arkiver viser, at det slet ikke var Mao, men Stalin selv, der var ophav til begrebet 'det nye demokrati', dvs. den kinesiske udgave af folkedemokrati-konceptet, der skulle sløre kommunisternes magtovertagelse.

Videre var det bestemt ikke nogen tilfældighed og notorisk vildledende, at Komintern-agenten Ho Chi

Minhs uafhængighedserklæring på vegne af Vietnam fra 1945 citerede den amerikanske uafhængighedserklæring, insisterede Pantsov. Eller som en anden Komintern-veteran, den senere østtyske leder Walter Ulbricht sagde til sine kammerater på vej hjem fra eksil i Moskva til Berlin i maj 1945: *“Es muss demokratisch aussehen, aber wir müssen alles in der Hand halten”!*

Konferencen bød også på arkivfund, der rækker ved etablerede forestillinger om Stalin og kaster lys over hans dunkle sidste år ved magten. Her vil jeg fremhæve professor Mark Kramer fra Harvards Davis Center for Russian and Eurasian Studies, ved hvis mellemkomst jeg kom med til Moskva. Han udfordrer de revisionistiske forskere på feltet Stalins udenrigspolitik, som vil forklare alt med Stalins statsræson, og som fremstiller ham som en defensivt motiveret, forsigtig aktør, der blot ikke havde andre udveje end fx Molotov-Ribbentrop-traktaten i 1939 med det berygtede hemmelige tillæg.

Denne revisionistisk-realistiske skole repræsenteres på nogenlunde fornuftig vis af folk som Jonathan Haslam og på mere verdensjern vis af folk som Geoffrey Roberts, der har skrevet den temmelig skandaløse *Stalin's Wars* (2006). Det er en bog om perioden 1939-1953, som blandt andet forbigår, at Koreakrigen var en krig, som Stalin slap løs. Det afslører jo Stalin som en storpo-

litisk gambler i klasse med Khruštjov, som mistede magten pga. sit ansvar for Cubakrisen.

Stalin og Tito

Kramer beskrev den sovjetiske militærpolitik i tiden før og efter Koreakrigens udbrud frem til Stalins død, en periode, der var præget af Stalins vrede over Jugoslaviens Tito, der brød med Sovjetunionen i 1948. Oprustningen i såvel Sovjetunionen som dens små østeuropæiske vasalstater gik fuldstændig amok efter januar 1951, hvor Stalin havde et hemmeligt fire dage langt topmøde med de østeuropæiske ledere, hvor han udstedte meget specifikke ordre til dem.

I løbet af 2-3 år skulle de have moderne og kampklare hære på sammenlagt 1,2 mio. mand suppleret af en 2 mio. mand stor mobiliseringsstyrke og mindst en jagerdivison pr. land. Samtidig fordobledes Sovjethæren i årene 1952-53 og nåede op på 5,6 mio. mand, dvs. langt over niveauet ved Anden Verdenskrigs udbrud. Hensigten med denne oprustning forbliver uklar, understregede Kramer – Stalin døde før den efter planen skulle udfoldes, nemlig pr. 1953-54 – men de synlige forberedelser havde fokus på Jugoslaviens naboer: fx Rumænien evakuerede civile langs vestgrænsen.

Da NATO endnu var militært svagt og Tysklands oprustning heller ikke plagede ham, er det svært at

kalde hans forehavende for defensivt begrundet. Kramer mente, at Stalin ønskede at have muligheden for en omfattende straffeaktion mod Jugoslavien, men ville ikke udelukke, at han spekulerede i at koble et modtræk fra NATOs side med at udløse en storkrig, hvor han kunne få overtaget – og altså gennem krig skabe en revolutionær situation, vil jeg tilføje.

De amerikanske efterretningskilder fra dengang, som Kramers skriftlige analyse bygger på, bedømte det sådan: “Disse handlinger er muligvis blot led i en mere omfattende indsats fra Sovjet-blokkens side, som drejer sig om at gøre klar (‘gear up’) til en øst-vestkrig i Europa”. Ikke en synderligt beroligende vurdering.

Trods gåden om, hvad Stalin egentligt pønsede på, føjer Kramers bidrag sig logisk til et andet opsigtsvækkende bidrag af den polsk-tyske historiker Bogdan Musial: *Kampplatz Deutschland. Stalins Kriegspläne gegen den Westen* (anmeldt af Niels Bo Poulsen i *Weekendavisen*/Bøger nr. 28, 11. juli 2008). Hos Musial er Stalin ikke nogen forsigtigpeter, der nødtigt ragede uklar med stormagterne, men en offensiv strateg, hvis lejlighedsvis ‘defensive linje’ blot handlede om at time opgøret optimalt.

Som sagt var konferencens hovedformål ikke stalinisme-forskningen i sig selv, men at give impulser til et evidensbaseret – altså kildemæssigt

dokumenteret – opgør med Ruslands stalinistiske fortid. Om det så rent faktisk vil komme i gang, er der selvfølgelig ingen garanti for, og jeg kan da godt have min tvivl.

Men uden sådanne initiativer kommer Rusland ingen vegne, derfor er det af helt uvurdelig betydning, at den slags finder sted. At stalinismens epoke er og bliver et sår i det russiske samfund gav menneskeretskommissæren Vladimir P. Lukin et indblik i ved at gå ind på sin egen historie.

Som udenrigspolitikker i Jeltsin-årene var han noget brysk, men her var han såre menneskelig. Ligesom andre paneldeltagere fordømte han Stalin som en *sukin syn*, dvs. et svin eller ‘a son of a bitch’, men et, som forskningen er nødt til at beskæftige sig med. Selv var han født i 1937, hvor faren sad i fængsel – ikke fordi han var en stor fisk, han var blot *rajkom*, lokal partikommissær, ligesom Lukins mor. Hun blev ikke arresteret, nok fordi de ikke ville have hele det lokale partiapparat til at bryde sammen, mente Lukin. Hvad faren angik, forelå der ingen anklage.

“Med andre ord blev han blot offer, fordi der forelå en kvote for arrestationer”.

Mette Skak er lektor i Statskundskab på Aarhus Universitet og forsker i projektet: Revolution by Stealth. On the Fake Dissolution of the Comintern and the Onset of the Cold War.

Ruslands ontologiske sikkerhed

Flemming Splidsboel Hansen

Ontologisk sikkerhed er sikkerhed for selvet. Begrebet anvendes i stigende grad om fx nationer, der tillægges behov for at føle sig sikre i deres respektive identiteter – og Rusland er på vej tilbage til en identitet, der bygger på mistro over for Vesten

I den stadig mere intense debat om forholdet mellem Vesten og Rusland fokuserer vi næsten udelukkende på militær og økonomisk, herunder ikke mindst energimæssig, sikkerhed.

Der er dog et yderligere og meget akut sikkerhedsproblem i forholdet, og det er Ruslands søgen efter ontologisk sikkerhed. Her spiller Vesten en afgørende rolle ikke alene som Ruslands spejlbillede, men også som en samlet aktør, som med en blanding af dygtighed og held måske kan få Rusland til at føle sig sikker i en anden og mere positiv rolle end landets nuværende.

Ontologi er læren om det værende. Det handler således om det, 'som eksisterer', hvilket vil sige fysi-

ske ting som træer og cykler såvel som luftige ideer som penge, religioner og nationer. Begrebet har primært været benyttet inden for psykologi og udviklingslære, og her betegner det individets forhold til selvet, dvs. det enkelte menneskes forhold til sin egen 'indre kerne' eller følelse af væren. Ontologisk sikkerhed er på den måde sikkerhed for selvet. Inden for de senere år er begrebet dog blevet løftet over det enkelte individ, og det bliver nu i stigende grad anvendt på grupper af individer, fx nationer. Disse fællesskaber tillægges altså nu det samme grundlæggende behov for at føle sig sikre i deres egne respektive identiteter, som også det enkelte menneske gør.

For det enkelte individ grundlægges den stærke følelse af væren i de tidlige leveår, især via barnets primære omsorgspersoner, mens fællesskabet derimod løbende modtager sin følelse af væren i arv fra tidligere generationer. For såvel individet som for fællesskabet gælder herefter, at den ontologiske sikkerhed vedligeholdes i et konstant samspil med omgivelserne. Via dagligdagens bekræftelse af vaner, rutiner og gensidige roller skabes et stabilt og forudsigeligt miljø, hvor individet eller fællesskabet kan føle sig sikker på sig selv og sin egen identitet.

Den britiske sociolog Anthony Giddens forklarer, at manglen på ontologisk sikkerhed kan medføre, at det enkelte menneske kan have vanskeligt ved at se sin egen eksistens som et ubrudt forløb. Livet fremstår i stedet som en serie af separate episoder uden en rød tråd. Giddens tilføjer, at det er afgørende for fastholdelsen af selvet, at det enkelte menneske kan bevare en ubrudt fortælling om sin egen person; vi ved kun, hvem 'vi' er, hvis vi samtidig forstår, hvor 'vi' kommer fra, og hvor 'vi' er på vej hen.

Sikkerhedsteoretikeren Bill McSweeney sammenligner mangelen på ontologisk sikkerhed med den følelse, som ofrene for skjult kamera har. Her møder ofret en tilsyneladende bekendt og tryk situation, som hun er fortrolig med, og hvor hun også behersker sin egen rolle. I stedet udsættes hun for et tillids-

brud, hvor andre ikke spiller de roller, som var forventet, og hvor hun derfor kastes ud i en helt ny rolle. Det er forvirringen og den akutte stress i den ukendte og utrygge situation, som skjult kamera er bygget på. Og det er det, som gør situationen ubehagelig for ofret.

Det forkastede russiske selv

Den russiske identitet har været udsat for dramatiske omfortolkninger i de seneste to årtier. Det startede i sovjetstyrets sidste leveår, men de rigtig store ændringer kom først efter Sovjetunionens sammenbrud. I et fuldstændigt brud med fortiden valgte den nye russiske ledelse under daværende præsident Boris Jeltsin at gøre Sovjetunionen til Ruslands såkaldte konstituerende anden, dvs. den direkte modsætning, som giver en aktør form og indhold.

De russiske politikeres ønske om at imitere Vesten og indføre et liberalt demokrati, en fri markedsøkonomi og et tæt fællesskab med Vesten var ikke alene begrundet i, at det var det 'rigtige' at gøre; det skyldtes også, at man derved kunne vende ryggen til det sovjetiske eksperiment. De tidlige reformpolitikere ønskede at fjerne Rusland så meget som overhovedet muligt fra Sovjetunionen.

I dag må vi sige, at deres ideer ikke rigtig slog igennem. Det skyldtes for det første den meget uheldige omstændighed, at de russiske

vælgere valgte at forbinde den nye identitet med nogle af de mest negative følger af reformpolitikken.

Magtmisbrug, korrupsion og socialt kollaps blev set som elementer af den nye identitet, som Kreml forsøgte at brede ud over landet. Og på den måde var den hurtigt dødsdømt.

Dertil kom, at mange i Rusland havde forventet at se flere imødekommelser fra Vestens side. Den officielle russiske fortælling var nu, at landet havde brudt med fortiden og var blevet som 'os'. Vores respektive roller og indbyrdes forhold skulle derfor ændres, på samme måde som det skete i forhold til fx Estland, Polen og Ungarn. Men den udvikling havde ikke det omfang og tempo, som russerne havde regnet med.

De blev ikke behandlet som et fuldgældigt medlem af fællesskabet – og det kunne heller ikke ske. 'De' var jo ikke som 'os', og vi kunne ikke lade som om, forholdene i Rusland var som her hos os, når de nu tydeligvis ikke var det.

Det betyder dog ikke, at vi ikke også har begået fejl. Øget opmærksomhed på dette spørgsmål kunne have fået os til i højere grad at acceptere, at Rusland fik lov at spille symbolske roller. Dem kunne vi så have bekræftet via vores handlinger, og på den måde kunne vi have bidraget til at skabe et eksternt miljø, som gik et skridt videre i retning af at understøtte den nye russiske identitet. I stedet skete der det, at russerne, primært pga. deres fejlagtige for-

ventninger til de indbyrdes roller i deres forhold til Vesten, for ofte følte sig som offer for skjult kamera. De bristede illusioner udgør efter min mening en meget stor del af kilden til de nuværende spændinger mellem Rusland og Vesten.

Endelig er der det forhold, at identiteten var ny – den afløste altså noget andet. Denne anden identitet var sovjetisk, men den var mere end det. Igennem 2000'erne er den russiske befolkning blevet præsenteret for stadig flere elementer fra den sovjetiske politiske kultur, og generelt er de blevet meget varmt modtaget. Ved præsentationen af disse elementer – fx kollektivismen i stedet for 1990'ernes påståede individualisme – har man understreget deres rod i den russiske kultur.

Den sovjetiske kultur var utvivlsomt baseret på den russiske kultur i en betydelig udstrækning, og det er en del af denne kultur, som nu er kommet tilbage til det politiske liv. Men den er kommet tilbage i en udvandet udgave, for det moderne Rusland er ikke Sovjetunionen, ligesom Sovjetunionen heller ikke var det førrevolutionære Rusland. Der sker jo konstant en læringsproces, hvor gamle normer forsvinder og andre bliver accepteret som 'de rigtige' i stedet. Men denne læring gik altså ikke så hurtigt, som Jeltsin håbede og måske endog forventede. Der var en del af det gamle tankegods, som ikke var klar til udskiftning endnu.

Ontologisk sikkerhed for Rusland

Manglende ontologisk sikkerhed besværliggør et stabilt og forudsigeligt forhold mellem de involverede parter. Den berømte amerikanske psykolog Carl Rogers fortæller fx i en af sine bøger om en klient, som opsøgte ham pga. et svagt udviklet selv. Klienten havde levet sit liv efter andres krav og forventninger, og hun forklarede, at

“Jeg forsvarede ikke mine egne overbevisninger, og det har nået et punkt, hvor jeg ikke ved, om jeg har nogle overbevisninger at forsvare. Jeg har ikke været helt ærlig med at være mig selv eller faktisk vide, hvad mit rigtige selv er, og jeg har bare spillet sådan en slags falsk rolle”.

Jeg skal ikke strække analogien for langt, men det kræver ikke megen fantasi at forestille sig Ruslands tidligere præsident og nuværende premierminister Vladimir Putin på terapeutens briks for, på Ruslands vegne, at få hjælp til et problem af samme type. Hvilken type stat er Rusland egentlig? Hvad er landets identitet? Og, som en naturligvis forlængelse af svarene på disse to spørgsmål, hvad er Ruslands interesser?

Det stod i hvert tilfælde mere og mere klart, at Rusland ikke havde været helt ærlig over for hverken sig selv eller os. Rusland var ikke, hvad man hævdede, det var. Det havde i stedet en anden identitet og derfor også andre interesser. Landet havde, som Rogers' klient, spillet en slags

falsk rolle. Og det var en rolle, som ikke fandt genklang i eller blev støttet af det russiske selv.

I denne falskhed ligger også en del af forklaringen på, at vi havde svært ved at anerkende den nye russiske identitet. Der var for meget ‘papegøjesnak’, dvs. en overfladisk retorik, som tydeligvis ikke modsvarede de bagvedliggende holdninger. Men som antydet var vores afvisning samtidig med til at skubbe mange russere væk fra dele af den ny identitet, som de ellers var klar til at acceptere som deres egne.

På samme måde som Rogers forsøgte at få sin klient til at finde sit eget selv og til at være tro mod det, så har Putin efterfølgende også ledt den russiske befolkning tilbage til en del af dens selv, som den er fortrolig med, og som derfor giver den tryghed. Det er muligvis en af Putins største bedrifter og en af forklaringerne på, hvorfor han nyder så stor popularitet i landet. Han har, for nu at formulere det lidt populært, givet den russiske befolkning psykoterapi efter de traumatiske oplevelser i 1990'erne.

Efterhånden som den russiske befolkning tog mere og mere afstand fra den ide, at Rusland skulle være en kopi af Vesten, så formulerede meningsdannere i landet i stedet en identitet, som i bund og grund bare var en afvisning af de samme værdier. Alt hvad Vesten var, ja, det var Rusland ikke. Bl.a. blev vores individualisme, liberalisme og påståede

konsumerisme således afvist med dommen 'ikkerussiske værdier' (selvom den gennemsnitlige russer jo i virkeligheden fokuserer ganske meget på forbrug).

Putin har siden taget denne proces et skridt videre. Han har omformuleret de negative værdier, dvs. afvisningerne, til positive værdier. De 'ægte' russiske værdier er nu bl.a. kollektivismen, orden og spiritualitet (de to sidstnævnte som misforståede modsætninger til hhv. liberalisme og konsumerisme). Det er værdier, som i dag bliver fremmet under det nye slogan 'det suveræne demokrati'. Bag denne betegnelse ligger en semiofficiel ideologi, som hævder, at Rusland har ret til at indføre sin egen samfundsorden og i øvrigt helt uden vestlig indblanding. Det suveræne demokrati er derfor ikke alene et idesæt om de indre forhold i Rusland – det er tillige en afvisning af Vestens påståede politiske missionering. I disse tanker ligger derfor også et modsætningsforhold, hvor Vesten forsøger at spænde ben for Rusland og forhindre landet i at finde tilbage til sit eget selv.

Som nævnt er det af stor betydning for den ontologiske sikkerhed, at man kan fastholde en ubrudt fortælling om sig selv. Men allerede nu betragter russerne i høj grad 1990'erne som et årti, hvor de var løsrevet fra deres sande identitet; de er nu ved at blive genforenet med nogle af værdierne fra den tidligere politiske kultur og dermed også med kernen

af den tabte identitet. Man er tilbage i et velkendt spor.

Rusland og Vesten

Bagtæppet for den russiske identitetsdannelse har været mistro over for Vesten. Der var en ganske kort periode omkring Sovjetunionens sammenbrud, hvor denne mistro var vanskelig at få øje på, men den lå meget latent under overfladen. Allerede tidligt i 1992 begyndte de russiske medier således at berette om ellers provestlige politikere og kommentatorer, som have besluttet at konvertere tilbage til deres tidligere udenrigspolitiske overbevisninger. Som allerede nævnt skyldtes denne udvikling i en vis grad, hvad russerne så som manglende vilje i Vesten til at lade dem indtage deres nye rolle som en af 'os'.

Fx advarede en artikel på dette tidspunkt om, at de russiske meningsdannere var ved at forberede offentligheden på en kommende konflikt med Vesten. Baggrunden var den påståede russiske defaitisme og Vestens ydmygelse af landet. Det blev tilføjet, at den russiske befolkning ville være klar, når tidspunktet indtraf (*Nezavisimaja gazeta*, den 5. marts 1992). Det skulle jo senere vise sig at være en beklageligt præcis forudsigelse.

Den politiske ændring var ikke alene et resultat af uindfriede forventninger, følelser af afvisning og skuffelser. Der var også en god porti-

on bevidst manipulation. Ifølge den russiske udenrigspolitiske forsker Dmitrij Trenin pressede det russiske forsvar tidligt på for at få dele af det politiske system til at fremmane en ekstern fjende. Årsagen var faldende bevillinger og prestige. Det russiske forsvar var blot en skygge af sit gamle sovjetiske selv (1992-forsvarsbudgettet udgjorde blot 20 pct. af niveauet for 1988), og det havde brug for at vise, at der stadig var alvorlige trusler mod landet.

Trenin forklarer, at forsvarrets ønske blev indfriet af velvillige politikere. Oppositionen ønskede at fremstille det som om, Ruslands nye vestlige partnere var både svigagtige og aggressive, og at landets ledelse derfor arbejdede imod de nationale interesser. Snart måtte også Jeltsin og hans skiftende regeringer følge med for at vise, at de skam var kritiske over for Vesten, ligesom de også hurtigt så en interesse i at aflede vælgernes opmærksomhed fra de mange hjemlige problemer.

Resultatet af alt dette var, at Vesten, og i særdeleshed USA og NATO, blev udpeget som de nye – eller rettere, gamle og velkendte – fjender. Studier har vist, hvordan de russiske politikere meget effektivt overbeviste befolkningen om, at Vesten ønsker at holde Rusland nede ved at isolere og omringe landet og ved at bremse dets økonomiske vækst og forhindre det i at følge sin egen politiske kurs.

På denne måde kan politikerne

overdrage nye værdier, interesser og mål til vælgerne. De får dem ganske enkelt til at forfølge præferencer, som de ikke havde før eller måske endda ikke engang havde tænkt over. Denne proces er markeret med rødt i litteraturen om demokratisering, for den sættes ofte i værk af skruppelløse politikere, som ønsker at skabe et modsætningsforhold mellem 'os' og 'dem'. 'De' kan fx være et etnisk mindretal eller en anden stat, og det er en form for dæmonisering, som især trives under svage politiske kulturer og medier. I Rusland blev processen lettet af den latente modstand mod Vesten, som allerede fandtes i landet, og den blev givet ekstra fart af de politisk kontrollerede og ukritiske medier. Den russiske befolkning ser naturligvis det uheldige i udviklingen. Alligevel har den siden midten af 1990'erne taget en række skridt i retning af at vende tilbage til et opslidende eller på længere sigt ligefrem ødelæggende forhold, hvor man retter kræfterne mod hinanden. Det virker naturligvis paradoksalt, men forklaringen kan være den enkle, at det negative forhold faktisk bidrager til en følelse af ontologisk sikkerhed. En artikel om konstruktionen af fjendebilleder i Rusland opsummerede det således meget rammenende med titlen "Ich hasse, also bin ich" (*Osteuropa*, nr. 8, 2002).

I sikkerhedsteorien sammenligner man denne situation med den, som voldsramte kvinder ofte kan befinde

sig i. Den enkelte kvinde vælger måske at blive i forholdet med sin partner, fordi hun har svært ved at se sig selv som et selvstændigt individ med egen identitet uden for forholdets velkendte og veldefinerende rammer. Forholdet er ikke godt for hende, men via det får hun sin identitet (fx fru bankdirektør Pedersen eller fru grosserer Nielsen), og det giver hende omgivelser, hvor hun er fortløbig med de vigtigste roller og forventningerne til disse. Alternativet kan være alt for usikkert og byde på for mange udfordringer, fordi rollerne er ukendte.

Som allerede antydnet er mistroen over for Vesten, for nu at sætte det lidt på spidsen, den russiske default. For mange russere faldt brikerne derfor på plads igen, da deres politikere forklarede, at Vesten i virkeligheden slet ikke ønsker, at Rusland skal komme sig efter Sovjetunionens sammenbrud. For dem er forholdet mellem de to parter én lang fortælling om Vestens frygt for og afvisning af den russiske kæmpe. De ser dette mønster gentaget nu, og de er overbeviste om, at Rusland er nødt til at hjælpe sig selv, og at genrejsningen vil ske på trods af Vesten.

Mulige løsninger

Der er ikke nogen let vej ud af denne situation. Teoretikere taler nogle gange om en fælles konstituerende anden, dvs. en aktør, som ikke er en del af den indbyrdes konflikt, men

hvis handlinger kan få de stridende parter til at fokusere på deres ligheder snarere end på deres forskelligheder. Umiddelbart efter angrebet på USA den 11. september 2001 talte man om al-Qaeda som en mulig fælles konstituerende anden, men vi må konstatere, at truslen fra den internationale terrorisme endnu ikke har været stærk nok til rigtig at bringe Rusland og Vesten tættere på hinanden.

Det betyder, at vi i stedet må se i kassen med tillidsskabende foranstaltninger. Ansvarer hviler på begge parter, men det er nok mest realistisk, at Vesten tager det primære initiativ. Det skyldes simpelthen, at vi ontologisk er mest sikre. Sagt på en anden måde 'hviler' vi mere i vores identitet, og vi er derfor mindre fokuserede på at (re)definere vores identitet via forholdet til Rusland. For den russiske side berører forholdet derimod noget mere centralt – det er en større del af deres væren, som er i spil.

Som et første skridt bør vi glide af på nogle af de konfrontationer, som Rusland eftersøger. Der er en tendens til, at vi i Vesten undervurderer vores styrke i forhold til Rusland. Som samlet aktør er vi dog så meget stærkere, at vi blot bør trække på skuldrene af nogle af de mest symbolske provokationer. I denne kategori finder vi fx flådeøvelsen mellem Rusland og Venezuela i december 2008 og de efterhånden rutinemæssige flyvninger ude over Nord-

søen. Og måske skal sågar også den russiske trussel om opsætning af atommissiler i Kaliningrad henregnes til denne kategori. Nogen betydning ud over det symbolske har den i hvert tilfælde ikke.

Dette er ikke et råd om eftergivenesshed. Vi bør stille klare og gerne skrappe krav til Rusland, men vi bør også vælge vores slagsmål med omhu. Hvis russiske meningsdannere ønsker at overbevise befolkningen om, at Vesten gerne vil se Rusland i knæ, ja, så skal vi passe på ikke at bekræfte denne påstand. Det kan vi bl.a. gøre ved mere eller mindre at ignorere de mest symbolske provokationer. Deres vigtigste formål er at få os til at reagere på en måde, som synes at vise, at mistilliden til Rusland er intakt. Og efterfølgende bruges de til at styrke Ruslands ontologiske sikkerhed ved at definere landet som antivistligt.

På det mere praktiske plan kan vi fx invitere til et tættere militært samarbejde, til øget udveksling af både militære og civile studerende og til fælles forskningsmæssige og kulturelle aktiviteter. Et andet tiltag kan være at lempe visumreglerne, så snart det er forsvarligt; dette er et område, hvor mange russere og andre østeuropæere føler sig mistænkeliggjort og ydmyget, når de bliver

taget til side i lufthavnen for at få foretaget helbredstjek, eller når unge kvinder går på det udenlandske konsulat uden make-up, fordi de frygter at blive set som prostituerede.

Medierne spiller naturligvis også en stor rolle, og deres dækning af Rusland er desværre ofte båret af stereotyper. Landet er så meget andet end store pelse, guldkæder og firehjulstrækkere og vodka, sygdom og forurening, men vi hører for sjældent om 'den almindelige russer'. Det er en skam, for selvom historien ikke er så spændende, så er det netop den almindelige russer, som tegner landets fremtid.

Vores mål skal være at svække den russiske fortælling om, at vi vil dem ondt. Dermed kan vi gøre os håb om at levere et alternativ til den antivistlige identitet, som er skabt i landet, og ultimativt kan vi håbe på, at de vil føle sig sikre i en identitet, som ikke er defineret ved dens påståede forskelle fra vores. Det vil kræve, at vi får overbevist begge parter om, at 'de' egentlig ikke er så meget anderledes end 'os'.

Flemming Splidsboel Hansen, ph.d. er forskningskoordinator på Forsvarsakademiet.

Krig, krise – og håb?

Rolf Holmboe

Rolf Holmboe har været Danmarks repræsentant i de palæstinensiske selvstyreområder siden 2005. Her fortæller han om sine oplevelser i et område af verden, hvor det altid kan blive værre

2005 var et håbets år for fred i Mellemøsten.

Yassir Arafat, der var blevet en hæmsko for en løsning af konflikten, døde under stadig uklarlagte omstændigheder i november 2004. Hamas gik samme efterår i det store og hele bort fra selvmordsbomber og engagerede sig i de palæstinensiske politiske processer.

Den Anden Intifada – også kaldet selvmordsbombe-intifadaen – ebbede langsomt ud i 2005. Den moderate Mahmoud Abbas kom til samme år og håbet om demokrati, fred og en palæstinensisk stat steg. Israel gennemførte i august 2005 en ensidig tilbagetrækning fra Gaza – den første fra det territorium, som blev besat i juni 1967. Jeg ankom til området samme dag, som tilbagetrækningen fandt sted – udsendt af Udenrigsministeriet for at lede Danmarks lille repræsentationskontor i de palæstinensiske områder. Kon-

flikten var ved at ebbe ud, demokratiet var for opadgående og perspektiverne for fred syntes forbedret. Forhåbningerne var store.

I begyndelsen af 2006 ændrede alt dette sig. Én begivenhed kom mere end noget andet til at kendetegne min tid på Vestbredden og i Gaza: parlamentsvalget i januar 2006. Det parlamentsvalg, der skulle have gjort det palæstinensiske selvstyre til én af de mest demokratiske regeringer styrer i Mellemøsten, satte med det samme demokratiet på prøve. Uventet, men alligevel ikke, vandt Hamas en jordskredssejr. En islamistisk bevægelse havde gennem de demokratiske processer opnået magten i et område af Mellemøsten, og det fyldte alle med usikkerhed. Det er den dag i dag efterdønningerne af det parlamentsvalg, der fastlåser situationen og som der arbejdes på at komme ud af.

Tre væsentlige processer voksede

frem som en funktion af parlamentsvalget. Konflikten mellem Fatah og Hamas, og i en bredere sammenhæng mellem det sekulære og det islamistiske, der har ført til en borgerkrig i Gaza i 2007 og til en fastlåst politisk skyttegravskrig siden. Konflikten mellem Israel og Hamas, som foreløbig har ført til en negativ spiral af sanktioner, økonomisk krise og to krige i Gaza i 2006 og 2008-9. Det tredje og eneste mere lovende element er den fornyede fredsproces, der startede i Annapolis i november 2007, men som undermineres af manglende fremskridt i den daglige situation.

Gaza – Hamas' højborg – blev i bogstaveligste forstand til *ground zero* for disse grundlæggende spændingsforhold og til en væsentlig hæmsko for fredsprocessen. Den negative spirals simple statistik er ikke lovende: siden 2006 har der været én krig i Gaza hvert år. Og det simple spørgsmål er nu – hvornår kommer den næste krig, og hvor bred bliver den, eller kan vi komme ud af denne negative spiral og komme tilbage på fredssporet?

Fatah og Hamas i konfrontation

Kort efter Hamas-regeringens tiltræden i marts 2006 voksede der en stigende spænding frem mellem Fatah, den gamle, regerende bevægelse, og Hamas, den nye, unge og dynamiske bevægelse, der havde vundet folkets gunst ved valget i januar

samme år. De Fatah-kontrollerede sikkerhedsstyrker nægtede at modtage ordrer fra Hamas-regeringen. I maj 2006 dannede Hamas en ny væbnet gruppe – den såkaldte *Executive Force* og sendte den på gaden i Gaza. Fra dag ét stod det klart, at denne styrke var noget mere veltrænet og disciplineret end de fleste af de 12 officielle sikkerhedsstyrker, som var upopulære i befolkningen og med et dårligt ry for overgreb på dissidenter.

Et tilfældigt møde med én af disse grupper efter først at være blevet beskudt af dem viste, at den kommanderende officer oprindeligt var trænet i den østtyske hær. Fra oktober 2006 til maj 2007 var der fem korte perioder med intense kampe mellem disse to grupperinger. Hamasstyrkerne blev bedre gang for gang, Fatah-styrkerne trak sig mere og mere ind bag murene under det stadig stigende pres – på trods af en væsentlig overlegenhed i antal og våben. Det sidste af disse sammenstød, i juni 2007, eskalerede til en egentlig borgerkrig.

Efter en periode med oprustning og forsøg på styrkelse af Fatah-styrkerne og i lyset af de stadig mere intense sammenstød tog Hamas en konkret beslutning om at iværksætte en forudlagt plan med henblik på at overtage kontrollen med Gaza. To dage senere faldt den sidste Fatah-bastion.

Fatahs fald i Gaza var den foreløbige kulmination på en dyb krise i

Fatah, som er en stærkt medvirkende årsag til Hamas' vækst. Fatah har ikke haft valg til sine ledende organer siden 1989. Gennemsnitsalderen i Fatahs ledende organer er omkring 65, hvilket står i skærende kontrast til et samfund med knap 50 pct. af befolkningen under 15. De successive Fatah-regeringer er blandt almindelige mennesker kendt for sine skyhøje lønninger og udbredte korrupsion. Den 'gamle garde' i Fatah hæger om sine privilegier og adgang til statens pengekasser. Fatahs mere dynamiske 'unge garde' bliver effektivt holdt fra magten.

Den person, der kunne redde Fatah, Marwan Barghouti fra den unge garde, og som ifølge meningsmålingerne står til at vinde et kommende præsidentvalg stort, holdes væk fra indflydelse af den gamle garde. Den gamle garde saboterer samtidig afholdelsen af den 6. partikongres i en kølig kalkule for at undgå nyvalg til Fatahs ledende organer for derved at kunne forblive ved magten på trods af upopularitet. Derved holdes den unge garde – som den eneste levedygtige konkurrent til Hamas – effektivt ude af det politiske spil.

Hamas behøver ikke engang føre valgkamp for at vinde ved næste valg; de kan blot læne sig tilbage og se det sekulære, nationalistiske parti Fatah begå politisk selvmord.

Kampen mellem Fatah og Hamas har en bredere betydning. Den afspejler også et regionalt modsætningsforhold mellem de udslukte se-

kulære og nationalistiske grupper, og de nye, dynamiske islamiske grupper. Mange i regionen vurderer 'det nationalistiske projekt' i Mellemøsten som fejlslagent. Hvad der skulle være socialisme for folket blev til små elitors autokratiske centralisering af magt og rigdom, som bringer dem i stadig større afstand og modsætningsforhold til 'de brede masser', hvis socioøkonomiske situation ikke er forbedret.

Politisk Islam

Den første opposition mod disse autokratiske styre kom fra andre sekulære eliter og blev mange steder slået ned med hård hånd. Den sekulære oppositions manglende resultater var derved i sig selv med til at underminere sekulær politik.

Den anden opposition kommer fra de islamiske grupper, som på grund af den religiøse basis er meget sværere for de autokratiske styre at slå ned på. Det har ført til stigende spændinger mellem de regerende eliter og de brede islamiske bevægelser, som for eksempel de Muslimske Brødre, der står meget stærkt i Egypten, Jordan og Syrien og som Hamas er en del af.

'Politisk Islam' er derfor en betegnelse, der på mange måder dækker over den fremvoksende islamiske opposition mod de autokratiske styre. Hamas' valgsejr i 2006 var én af de første gange en islamisk bevægelse kom til magten på demokratisk

vis, og det satte nye aspirationer i gang i regionen. Hamas' magtovertagelse i Gaza i 2007 var første gang siden Iran 1979, at en islamisk bevægelse tog magten ved en revolution. Også det satte aspirationer i gang. Hizballahs og Hamas' relative succes i den væbnede kamp mod Israel i sommerkrigen i 2006 og Gaza-krigen i 2008-9 – ved at undgå et egentligt militært nederlag og ved at komme styrket ud af begge krige – gav disse aspirationer ny dynamik.

Der er forsoningsforhandlinger i gang i Cairo mellem Fatah og Hamas, men de er i skrivende stund ikke mundet ud i nogen aftale, men i marts indgav Fayyad-regeringen i Ramallah sin afskedsbegæring i forventning om, at den kommer. Det positive er, at begge parter har brug for forsoning for at overleve og for at komme ud af dødvandet.

Det er derimod mere usikkert, om alle er villige til at bakke ned fra de maksimalpositioner, der tidligere har bremset forsoning. Det er også usikkert, om parterne kan nå til et resultat, der vil være acceptabelt for det internationale samfund – også her vil det kræve en pragmatisk tilgang fra alles side. Mere end nogensinde afhænger udviklingen af situationen i Fatah. En reel fornyelse og udskiftning af Fatahs ledende organer kan ændre situationen. Frigivelse af den mest populære Fatah-leder, den nævnte Marwan Barghouti, der sidder i et israelsk fængsel, og hans indsættelse som ny leder af par-

tiet kan give Fatah mulighed for tage initiativet tilbage og igen udgøre en levedygtig politisk pol.

Hvis den gamle garde fortsætter sine forsøg på at sabotere generationsskiftet er situationen mere forudsigelig – et sammenbrud i Fatah og en cementering af Hamas' politiske dominans. Og modsætningsforholdet mellem Fatah og Hamas, mellem det sekulære og det islamske, har på mange måder en foregangsrolle og kan derfor inspirere udviklingen i den bredere region. Også i dette lys er der tale om et afgørende vadested.

Israel og Hamas i åben krig

Allerede i marts 2006, da Hamas dannede regering, steg spændingen mellem Israel og Hamas. Den såkaldte Mellemøst-kvartet bestående af USA, EU, Rusland og FN definerede tre principper, som den nye Hamas-regering skulle efterleve for at blive anerkendt af det internationale samfund: afsværgelse af voldsanvendelse, anerkendelse af Israel og respekt for PLO's tidligere indgåede aftaler. Det nægtede Hamas, og den blev med det samme underlagt israelske og internationale sanktioner.

Under dette pres fraveg Hamas igen den politiske kurs, som bevægelsen var slået ind på i 2004, og svarede igen med et væbnet angreb i juni 2006 på en israelsk militærpost ud for Gaza. Her blev soldaten Gilad

Shalit fanget, og om noget er han blevet symbolet for konflikten. Aktionen førte til den første Gaza-krig i juni 2006, der to uger senere trak den anden Libanon-krig med sig. En spiral af en stadig strammere blokade af Gaza og en stadig mere intens raketbeskydning fra Gaza mod Israel eskalerede konflikten i 2008. Det kulminerede foreløbigt i den anden, meget voldsommere og blodigere Gaza-krig i december 2008.

Det israelske pres fokuserede på sanktioner, der blev til en fuldstændig blokade i juni 2007, da Hamas tog magten i Gaza. Overgangene fra Israel til Gaza – Gazas livlinje – blev lukket ned for andet end de mest rudimentære humanitære forsyninger. Blokaden havde til gengæld ikke en væsentlig effekt på Hamas – en blomstrende og dynamisk tunnel-industri voksede frem ved grænsen mellem Gaza og Egypten, og Hamas var og er i stand til at styrke både sit sociale og politiske styre og væsentligt forbedre sin militære kapacitet. Taberne er de almindelige mennesker og de positive kræfter i Gaza, ikke mindst den dynamiske privatsektor.

Hvor under 10 pct. af Gazas befolkning før var afhængig af fødevarerhjelpe, nåede dette tal helt unødvendigt op på over 90 pct. efter den seneste Gaza-krig. Og det er det internationale samfund, der betaler dén regning. Af knap 4000 velfungerende produktive virksomheder i Gaza er der stort set ingen tilbage,

alt er lukket ned. Gazas økonomi centrerer nu om små forretninger, der sælger mad og de mest nødvendige ting, og en blomstrende uformel økonomi med benzin og cigaretter og selv dyr til Gazas zoologiske have, der finansieres af enorme solidaritetsbidrag fra den arabiske verden.

Hamas' pres fokuserede på kontinuerlige raketangreb med Qassam-raketter mod civile mål i Israel (der er tale om primitive, hjemmelavede raketter med en relativ kort rækkevidde og en begrænset sprængladning).

Krigens konsekvenser

Raketangrebene var ikke et mål i sig selv, men et middel i en politisk strategi for at tvinge både Israel og Fatah til en aftale, der kunne bringe Hamas tilbage på den politiske scene uden sanktioner. Da blokaden strammede til efter juni 2007, intensiverede Hamas raketkrigen. I vinteren 2008 var der en række stadig dybere og større israelske militæroperationer i Gaza for at standse raketterne; hver gang svarede Hamas igen med en kort, men intens raketkampagne, hvor antallet af raketter og granater mod Israel kom op på 100-150 om dagen. De væbnede sammenstød kunne ikke fortsætte uden at eskalere til en krig, og Israel og Hamas indgik da også med Egypten som mellemmand en våbenhvileaftale i juni 2008.

Våbenhvilen kunne ikke holde på længere sigt, fordi overgangene til Gaza ikke blev åbnet, ingen social og økonomisk normalisering fandt sted, og fordi der ikke var nogen forbedring i modsætningsforholdet mellem Israel og Hamas. Den 4. november 2008 – den dag Obama blev valgt til ny amerikansk præsident – brød våbenhvilen sammen efter den første større israelske militæroperation, hvorunder seks Hamas-militante blev dræbt. Angrebet førte til en ny voldsspiral, og den 28. december kom det ventede angreb med de mest intense krigshandlinger i Gaza siden Seksdages-krigen i 1967. Krigen blev afsluttet den 18. januar – to dage før Obama trådte til som ny præsident.

Effekterne af krigen var markante. På det regionale plan har Gaza-krigen svækket Vestens status: der var afgrundsdybe forskelle i synet på krigen mellem Vesten og den arabiske verden og ikke mindst i de to verdens medier, hvilket har fremmet en folkelig opfattelse i Mellemøsten af et *Clash of Civilizations*. Gaza-krigen har svækket de 'moderate' arabiske regimer og har uddybet den intra-arabiske splittelse mellem dem og 'ekstremisterne' (særligt Syrien, Qatar og Iran).

Mere bekymrende er, at den har gjort afstanden mellem de arabiske regimer og deres befolkninger endnu større. Samlet er det derfor de moderate arabiske regimer, der er blandt de største tabere. På det pa-

læstinensiske plan har Gaza-krigen væsentligt styrket Hamas og svækket Fatah og PA. Som en politisk iagttagelse anførte det om Israels kamp i Gaza – "de skød sikkert mod Gaza, men de ramte Ramallah". Hamas overlevede med fuld kontrol over Gaza og med sine militære styrker minimalt ramt. Hamas blev set på den arabiske gade som sejrherre i krigen, og Hamas' status blev styrket. Endelig har Gazakrigen skabt en ny disillusion og usikkerhedssituation og medvirker til at fjerne tiltroen og opbakningen til fredsprocessen.

Alt afhænger af opfølgningen på krigen og af, hvordan Hamas engageres i den proces – bliver der tale om en bæredygtig start på en politisk proces, eller fortsætter konflikten med nye sammenstød og krige på den umiddelbare horisont? I skrivende stund er der ikke kommet nogen bæredygtig afslutning på krigen – der er ikke indgået en våbenhvile og fangeudvekslingsaftale mellem Israel og Hamas.

Det positive er, at Gaza-krigen synes at have fremmet opbakningen til parterne til at komme ud af konflikten, men spørgsmålet er, om de har viljen til at arbejde sig ned fra tidligere maksimalpositioner. Hvis Gaza-krigen fører til et paradigmeskift, der bryder de sidste 2½ års negative spiral med blokade og raketter, kan situationen muligvis vendes til noget mere positivt i forhold til afspænding, fredsproces og stabilise-

ring. På positivsiden kan Gaza-krigen siges at have skabt et nyt grundlag herfor, men det kræver vilje til nytænkning fra alle parter side.

Skrøbelig fredsproces

Åbningen for en ny fredsproces opstod, da Hamas tog magten i Gaza i juni 2007 og en ny regering blev indsat i Ramallah under den moderate politiker Salam Fayyad. En ambitiøs proces blev fastlagt. Fayyad-regeringen udviklede på rekordtid en tre-årig reform- og udviklingsplan (PRDP), der skulle opbygge kernen i en kommende palæstinensisk stat.

Med stærk amerikansk støtte blev en ny fredsproces stablet på benene, som blev lanceret i Annapolis i november 2007. EU tog teten i statsopbygningsprojektet, og i december blev den nye PRDP fremlagt på en stor donorkonference i Paris. Den nødvendige støtte til statsopbygningsprojektet blev i hvert fald i teorien sikret.

Banen var hermed kridtet op til at starte en ny, positiv proces, der kunne bringe situationen ud af dødvandet. Strategien blev kendt som den såkaldte 'West Bank First'-tilgang: skab markante forbedringer på Vestbredden og opnå en samlet fredsløsning, så et mere radikalt styre i Gaza på sigt må bryde sammen, fordi folk vil ud af dødvandet og nyde godt af den nye fred og fremgang. Af flere årsager var strategien fra starten urealistisk og kom ikke til at virke.

De egentlige fredsforhandlinger blev forsinket og startede i foråret 2008. Forhandlingsholdene blev på den palæstinensiske side ledet af Ahmad Qureia, den tidligere Fatah-premierminister, og på den israelske side af udenrigsminister Tzipi Livni. De centrale såkaldte *final status*-spørgsmål i de alt 14 komiteer i forhandlingerne er grænsedragning, Jerusalems status, flygtninge/retten til at vende tilbage, bosættelser og sikkerhed. Parallelt forhandlede den israelske forsvarsminister Ehud Barak med Fayyad om implementering af den såkaldte Køreplan for Fred fra 2002, der har til hensigt at skabe en sådan situation på Vestbredden, at en fredsaftale kan implementeres frem mod to stater, der lever side om side i fred og sikkerhed.

På spørgsmålet om grænsedragning forhandlede parterne om justeringer til 1967-grænsen med såkaldte *land swaps*, hvorved palæstinerne kompenseres for den jord, som et minimumsareal omkring de største israelske bosættelsesblokke optager til gengæld for at de kan forblive israelske.

Problemet er, hvilke bosættelser og hvor meget land omkring dem – det har nemlig betydning for sammenhængen i en palæstinensisk stat. En særlig udfordring er den såkaldte E1-blok omkring den største bosættelse, Ma'ale Adumim øst for Jerusalem, fordi den i realiteten skærer Vestbredden i to dele og derved hindrer et nyt Palæstinas territoriel-

le sammenhæng. Der blev øjensynligt forhandlet om løsninger, der vil muliggøre, at Østjerusalem bliver hovedstad i en palæstinensisk stat, men uden en ny opdeling af Jerusalem og med en særordning for Jerusalems gamle by.

På samme måde blev der forhandlet om en løsning på det palæstinensiske flygtningespørgsmål, der muliggør anerkendelse af flygtningesituationen sammenholdt med en begrænset tilbagevenden, men som for størstedelen er en kompensationsmekanisme for det tab, der er lidt.

Det er en væsentlig udfordring, at fremskridt i fredsprocessen ikke blev registreret, før forhandlingerne måtte indstilles. Kernen i forhandlingerne er, at parterne har aftalt, at intet er aftalt, før alt er aftalt. Problemet er, at parterne ikke nåede dertil i november 2008, før det amerikanske præsidentvalg stækkede den amerikanske rolle, og før en pludseligt opstået korruptionssag tvang israelske premierminister Olmert til at udskrive valg. Det eneste, som Mellemostkvarteret og FN's Sikkerhedsråd kunne konkludere i slutningen af 2008, var, at Annapolis-processen er en 'irreversibel vej frem mod tostats-løsningen'. Og så kom Gaza-krigen.

Dystre udsigter

Fredsprocessen gik i dvale, men måske mere end det. Spørgsmålet er, om den nye amerikanske admini-

stration kan få processen til at starte på samme sted, når en ny tostats-skeptisk israelsk regering under Bibi Netanyahu og en palæstinensisk forsoningsregering med eller uden Hamas træder til. Problemet er selvfølgelig, at det langtfra er sikkert, at de to parter kan tilslutte sig selv det – en tostats-løsning som mål for en fredsproces. Det stiller det internationale samfund og særligt Mellemostkvarteret over for en stor udfordring. Kvarteret vil have et troværdighedsproblem, hvis ikke parterne kan fastholdes på tostats-løsningen og Annapolis-processens resultater.

Det er en anden væsentlig, om ikke afgørende udfordring, at Køreplanen for Fred ikke fuldt implementeres. Den centrale palæstinensiske opgave under Køreplanen er at skabe sikkerhed på Vestbredden. Fayyad-regeringen har lagt stor vægt på at fjerne de palæstinensiske militser og våben fra gaden og genetablere ro og orden i de palæstinensiske byområder. Siden november 2007 har PA gennemført en række sikkerhedsoperationer med stor effekt – de tidligere urocentre såsom Nablus og Jenin er blevet til fredelige byer, hvor politiets autoritet ikke længere udfordres.

Det er en proces, der støttes både af EU's EUPOL COPPS-mission med henblik på udvikling af en effektiv og demokratisk civil politistyrke, og den amerikanske generalløjtnant Keith Daytons mission, der gennemfører træning af de palæsti-

nensiske nationale sikkerhedsstyrker. Selv om der er skabt større sikkerhed er det klart, at de forskellige militser ikke er fuldt afvæbnet og alle militante indsluset i civile aktiviteter; der er snarere tale om, at militserne for indeværende ikke selv er indstillet på at gennemføre militante operationer eller terroraktioner. Men det erkendes, at Fayyad-regeringen har arbejdet med at fjerne 'den militante infrastruktur' og helt særligt terror-infrastrukturen, det vil sige de grupper, som har eller kunne tænkes at stå bag ny terror i form af selvmordsbomber eller raketaffyringer.

De første grupper, der blev opløst var Fatahs egne al Aqsa-martyrbrigader. Senere er presset på Hamas og Islamisk Jihad på Vestbredden steget støt i 2008. Men i erkendelse af, at det vil være umuligt at gennemføre en decideret afvæbning af militserne, er hovedstrategien snarere at skabe en situation, hvor denne kapacitet ikke bruges. I både EU's og de amerikanske institutioner, der støtter opbygningen af en effektiv palæstinensisk sikkerhedssektor, erkendes det, at den eneste rigtige motiverende faktor for at fastholde denne udvikling er udsigten til en palæstinensisk stat.

Problemet er, at Israel ikke opfylder alle sine forpligtelser under køreplanen, og det underminerer i meget væsentlig grad både mulighederne for fredsprocessen og den palæstinensiske folkelige opbakning til

fredsprocessen. For den almindelige palæstinenser står situationen på jorden i skærende kontrast til fredsudmeldingerne i pressen. Israels militær gennemfører stadig et stort antal aktioner inden for de palæstinensiske områder, hvor de palæstinensiske sikkerhedsstyrker har ansvaret. FN-organisationen OCHA monitorerer, hvor mange barrierer, der befinder sig på Vestbredden, som for eksempel checkpoints eller vejspærringer. De nu i alt 630 barrierer er 50 flere end i forhold til den dag, Annapolis-processen startede i 2007 (og næsten 100 mere end da Hamas-regeringen havde magten på Vestbredden).

Det betyder væsentlige forsinkelser for den enkelte palæstinenser – ikke for at komme ind i Israel, men alene for at bevæge sig rundt på Vestbredden. Over 80 pct. af disse barrierer beskytter de mange bosættelser rundt omkring på Vestbredden. For at komme fra Jenin i nord til Ramallah på den centrale Vestbred skal en palæstinenser passere op til 12 checkpoints. Det betyder også, at økonomien på Vestbredden stækkes. På trods af store investeringer i økonomisk genopretning blev den palæstinensiske økonomiske vækst på Vestbredden i 2008 kun knap 2 pct., hvilket svarer til en per capita-stagnation på 1 pct. i lyset af befolkningstilvæksten på 3 pct..

Barriere-systemet på Vestbredden og de handelsbarrierer, det medfører, udlægges af blandt andet Ver-

densbanken som de væsentligste årsager til fortsat stagnation i den palæstinensiske økonomi. Andre meget synlige brud på køreplanen er den fortsatte udbygning af de israelske bosættelser og den fortsatte nedrivning af palæstinensiske huse på Vestbredden, særligt i Østjerusalem, under påskud af, at de mangler den byggetilladelse, som de i de fleste tilfælde ikke har en chance for at opnå. Fra 2007 til 2008 var der en stigning i nybyggede 'bosættelsesenheder' på 60 pct. og i nye byggeudbud på over 1500 pct.. I de første måneder er antallet af husnedrivninger også accelereret.

Både udbygningen og nedrivningerne er intensiveret siden fredsprocessen startede og igen efter Gaza-krigen. Mange palæstinensere ser simpelthen den fortsat negative udvikling i situationen på jorden som en indikation på, at Israel ikke mener det alvorligt med fredsprocessen.

Håb, krise eller krig?

Det bedste, der derved kan håbes på i begyndelsen af 2009, er at komme tilbage til situationen i begyndelsen af 2006. Det er ikke det største eftermæle, men kan efterlade sig efter fire års indsats midt i denne situation af krig, krise og lidt håb. Men situationen skal ud af det dødvande, der blev skabt af processerne efter parlamentsvalget i 2006, og der er

stadig tinder, der skal bestiges for de tre centrale parter Israel, Fatah og Hamas, før vi kommer derhen. Alle ved, der skal en ny politik til, men ingen ved rigtig hvilken.

Forsoningen mellem Fatah og Hamas skal tilvejebringes på en sådan måde, at en ny palæstinensisk regering er en partner for fred og tostats-løsningen. Våbenhvilen og fan-geudvekslingsaftalen mellem Israel og Hamas skal skabe en bæredygtig udvej ud af den lange Gazakrise og føre til en normalisering af det sociale og økonomiske liv i Gaza. Køreplansforpligtelserne skal implementeres fuldt ud – ellers er der simpelthen ikke noget grundlag for tostats-løsningen eller for fred i Mellem-østen. Endelig skal parterne holdes fast på at føre fredsprocessen til ende med samme tostats-løsning. Det kræver, at de internationale parter – især USA og EU – finder nye og mere sofistikerede instrumenter til at fastholde parterne på deres forpligtelser, sommetider med en stok, og konkret træde til og hjælpe dem dér, hvor de ikke selv evner at løse opgaven.

Håbet er der, men desværre også perspektivet til fortsat krise og krig!

Rolf Holmboe er diplomat og med hovedbase i Ramallah igennem de sidste knap fire år Danmarks repræsentant til det palæstinensiske selvstyre på Vestbredden og i Gaza.

Valget i Kenya: Hvad gik galt?

Jørgen Elklit

Afslutningen på det seneste valg i Kenya kulminerede i et overraskende og deprimerende voldsorgie. Mange mente, at volden især blev udløst af en kombination af åbenlys forvirring omkring opgørelsen af præsidentvalget og bevidst snyd. Men som så ofte før var virkeligheden betydelig mere kompliceret

Forberedelsen, gennemførelsen, optællingen og annonceringen af resultatet af præsidentvalget i Kenya i december 2007 var i de fleste henseender en skandale, men alligevel er det kun de allersidste faser af processen, der kom til at spille en rolle for vælgernes – og omverdenens – bedømmelse af valget. Dét blev afgørende for udviklingen i en af de mest forunderlige valgprocesser, der længe er set i Afrika.

Holger Bernt Hansen har allerede for et års tid siden givet sin fremstilling af, hvad der var vigtigt for at forstå udviklingen omkring valget i Kenya i december 2007. Artiklen i *Udenrigs* (2·2008) giver et sikkert og dækkende billede af den opfattelse, man på det tidspunkt måtte have, ligesom den også illustrativt og inte-

ressevækkende diskuterer, i hvilken grad man kan drage paralleller mellem valget i Kenya og præsidentvalget (i to runder) i Zimbabwe i foråret 2008.

Problemet er bare, at dengang havde ingen rigtigt fattet, hvad det var, der var gået galt ved valget i Kenya i december 2007. Man registrerede udbredt utilfredshed med opgørelsen af valget og annonceringen af resultatet, men hvorfor førte det til omfattende optøjer – mange steder nærmest i form af såkaldt *ethnic cleansing* – med mindst 1.200 dræbte og mange flere tilskadekomne, voldtagne og på anden vis forulempede? Hertil kom, at urolighederne og frygten for, hvad der ville kunne ske, fik mange til at søge til mere trygge områder, dvs. områder,

der ikke var dominerede af landsmænd fra fjendtlig stemte stammer. Et sted mellem 400.000 og 500.000 kenyanerne endte af den grund med at leve som internt fordrevne personer.

Der er altså et behov for en mere dækkende analyse af begivenhedsforløbet og dets årsager, end man hidtil har set. Det er denne artikels ambition at imødekomme dette behov, som efter min opfattelse forudsætter en kronologisk-systematisk tilgang til emnet.

Forventningerne til valget

Det er hensigtsmæssigt at sondre mellem forventningerne til, hvorledes valget rent administrativt og organisatorisk ville blive afviklet, og forventningerne til, hvorledes resultatet ville blive. Af hensyn til den sproglige enkelhed, vil der i øvrigt i artiklen generelt blive henvist til 'valget', selv om der – som det også tidligere havde været tilfældet i Kenya – faktisk skulle afvikles tre valg samtidigt: Præsidentvalg, parlamentsvalg og lokalvalg. Det øger naturligvis presset på valgadministrationen at skulle afvikle tre valg samtidigt, men det er man altså vant til i Kenya, som man også er det i en række andre afrikanske lande.

Forventningerne til kvaliteten af den administrative og organisatoriske afvikling af valgene var på forhånd ganske høje. Det hang sammen med, at formanden for Kenyas

Valgkommission (ECK), Samuel Kivuitu, i 2006 var blevet genudnævnt til sin post.

Der havde – som vanligt – været kritik af udnævnelsen af en række nye medlemmer af den 22 mand store valgkommission kort tid inden, der skulle være valg, men kritikken tog af, da det blev klart, at Kivuitu igen ville komme til at sidde for bordenden i ECK. Han havde nemlig haft det overordnede ansvar for afviklingen af valgene i 2001 (som ikke havde givet anledning til særlige problemer) og folkeafstemningen i 2005 (hvor der heller ikke var meget at komme efter). Derfor var der såvel blandt kenyanske vælgere og kommentatorer som i donorkredse klare forventninger om, at med Kivuitu ved roret ville valgets afvikling ikke komme til at give problemer.

Et konkret udslag af disse positive forventninger var en betydelig interesse blandt donorerne i at støtte valgets afvikling. Mange mente, at Kenya generelt var inde i en god og positiv udvikling (økonomisk, politisk, administrativt, om end der fortsat var et højt korruptionsniveau), og derfor kunne det være en god idé at støtte denne generelt positive udvikling ved at bidrage til, at også det kommende valg fik et godt og forhåbentlig helt uproblematisk forløb.

Det kunne være godt for Kenya, men det kunne også sende nogle ønskværdige signaler til andre lande

i regionen og i Afrika i det hele taget. Så derfor blev der etableret et solidt og bredspektret donorsamarbejde om at støtte valgprocessen, med eget sekretariat, forankring hos UNDP og med USA i den ledende rolle. Men alle seriøse donorer i Kenya (herunder naturligvis også Danmark) var med; og projektet havde et budget på ikke mindre end godt 12 mio. USD.

Forventningerne til valgets udfald var også ret klare hos mange iagttagere og politiske aktører. Ved folkeafstemningen i 2005 havde modstanderne af regeringens og præsident Kibakis forfatningsforslag vundet. Symbolet for 'nej' på stemmesedlen havde været en appelsin, og derfor fortsatte man med at tale om 'the orange movement', tydeligvis også inspireret af den ukrainske oppositions sejr over en upopulær regering i 2004. Argumentationen var simpelthen, at når man kunne slå Kibaki og hans støtter i forfatningsspørgsmålet, måtte man under det samme orange banner kunne gentage kunststykket ved præsidentvalget. Måske troede man det slet ikke, men brugte alligevel argumentationen til at indgyde modstanderne af Kibaki og hans alliance tro på, at det ville være muligt at vinde igen.

Tilsvarende hæftede man sig en del ved de meningsmålinger, der igennem 2007 forudsagde sejr til ODM og Raila Odinga, som endte med at blive oppositionens præsidentkandidat. Man hæftede sig des-

værre mindre ved, at afstanden mellem de to ledende kandidater blev mindre efterhånden, som man kom nærmere til valget, dvs. Odingas tilslutning faldt og Kibakis steg. De metodiske problemer med at gennemføre troværdige meningsmålinger i et land som Kenya hæftede man sig heller ikke ved.

Det tredje forhold, der er værd at bemærke i forbindelse med forventningerne til valgets udfald, er, at Odingas retorik var klar: Han stod naturligvis til at vinde, og hvis han ikke vandt, kunne forklaringen kun være, at der var blevet snydt ved opgørelsen af valget (sic!). Det er naturligvis et billigt politiker-kneb, som vel primært bruges, når man ikke er sikker på, om man faktisk vil vinde det kommende valg. Men det er under alle omstændigheder uansvarlig tale, især når det bruges over for en befolkning, der ikke er helt trygge ved en valgkommission, hvor langt de fleste medlemmer er udpeget direkte af den siddende præsident, der oven i købet stillede op igen.

Langt alvorligere var det dog, at en ledende kenyansk demokrati-debattør og valgexpert, Koki Muli, ved flere lejligheder sagde det samme. Det burde have diskvalificeret hende fra at blive medlem af ledelsestriumviratet i den nationale valgobservatørorganisation, KEDOF, som donorerne valgstøtteprogram støttede med et endog meget betydeligt beløb, men sådan spillede klaveret åbenbart ikke.

Forventningerne til valget kan altså sammenfattes på den måde, at mange gav udtryk for tillid til valg-administrationens evne til at gennemføre et godt og troværdigt valg, mens oppositionen gav udtryk for, at man var sikre på at vinde. Og hvis man ikke vandt, måtte det være fordi, at der havde været snyd med i spillet.

Valg og vold

Der har ved alle de seneste valg i Kenya været et vist element af vold, men primært før valget, som en del af den almindelige meningsudveksling mellem stammer og partier. Sådant var det også i 2007, hvor en række episoder førte til drab og lem-læstelse, men primært med udgangspunkt i stammemodsætninger, der igen blev reflekteret i parti- og kandidatmod-sætninger. Selv om det var trist, var der ingen, der tog særlig notits af det, for det var jo kun, som det plejede at være.

De fleste iagttagere var tilsyneladende af den opfattelse, at valget den 27. december blev afviklet nogenlunde rimeligt de fleste steder, og at de problemer, der var rundt omkring i kredsene, ikke var flere eller andre, end man nu engang må forvente i et land som Kenya. Imidlertid betød den stemning, der var blevet bygget op før valget, at de, der fylkedes under oppositionens banner, ODM, forventede at vinde, mens præsidentens koalition, med

det sent etablerede *Party of National Unity*, PNU, i spidsen, begyndte at frygte, at det måske kunne gå galt i sidste øjeblik.

Derfor kom der ekstra stor fokus på optællingen og resultatformidlingen, som foregik på den måde, at der blev talt op på de enkelte valgsteder (i gennemsnit 131 i hver af de 210 parlamentsvalgekredse), hvorefter resultaterne blev bragt til *tallying centres* i valgekredsene, hvor de blev lagt sammen. På begge niveauer skulle der være fuld åbenhed omkring resultaterne. Valgene til lokalråd og parlament blev afsluttet her, og resultaterne bekendtgjort af kredsens *returning officer*. Herefter skulle han også sørge for, at resultatet af præsidentvalget i kredsen kom frem til det nationale optællingscenter, som fysisk var placeret i Nairobis velkendte arkitektoniske vartegn, Kenyatta International Convention Centre, KICC.

Denne proces gik af flere grunde ikke så nemt, som man kunne have ønsket sig. I nogle kredse tog det et par dage at få alle resultater frem fra de lokale afstemningssteder, ligesom der ikke blandt *returning officers* var enighed om, hvilket af de tre valg man skulle færdigbehandle først. Her spillede det tilsyneladende en rolle for rækkefølgen, hvor meget pression tilstedeværende, utålmodige og usikre lokalråds- og parlamentskandidater kunne udøve på kredsens *returning officer*. Konsekvensen var, at det i en del kredse trak

ud, inden der forelå resultater fra præsidentvalget.

Det var yderst uheldigt, for det bidrog til rygter om, at den tid, der var gået, var blevet brugt til at manipulere med præsidentvalgresultaterne fra nogle af valgkredsene. Desværre ser det ud til, at nogle af de internationale valgobservatører kom til at bidrage til disse rygter, som i sidste ende blev anledningen til den voldsbølge, der kort efter eksploderede.

Den forsinkede færdiggørelse af præsidentvalgresultaterne fra nogle valgkredse fik tilstedeværende observatør-teams til at lægge pres på *returning officers* for at offentliggøre delresultater fra de pågældende kredse. Det var ikke tilladt – netop for ikke at skabe usikkerhed om, hvad resultaterne var – men i en række tilfælde slap sådanne delresultater altså ud. Når så det endelige resultat forelå på et senere tidspunkt, kunne det jo se ud, som om ‘nogen’ (sikkert nogen, der arbejdede for ECK i KICC) havde ændret på tallene, hvad der så forståeligt nok førte til påstande om snyd og svindel.

Som om dette ikke var nok, var der heller ikke klare regler internt i ECK for hvilke procedurer, der skulle følges, hvis det viste sig, at der ude i en kreds var opdaget en fejl i det indsendte og allerede offentliggjorte materiale, hvad der i nogle tilfælde betød, at konstaterede fejl i tallene fra nogle kredse ikke blev rettet.

Hertil skal så yderligere lægges, at ingen for alvor hæftede sig ved, at mange af de resultater, der blev offentliggjort tidligt i forløbet, kom fra befolkningsmæssigt relativt små kredse (som jo alt andet lige også må være hurtigst at tælle op), og dem er der relativt mange af i de dele af Kenya, hvor ODM står stærkest. Det betød, at mediebilledet i begyndelsen var præget af gode resultater for Odinga i præsidentvalget og sejr til ODM-kandidater i parlamentsvalgene, altså præcist, som meningsmålingerne havde forudsagt.

Men efterhånden kom der også tal ind fra de områder, hvor koalitionen bag Kibaki stod stærkt, og billedet begyndte så at ændre sig. Samtidig hæftede oppositionen og valgobservatørerne – herunder EU's valgobservatører – sig naturligvis ved, at de resultater, der blev offentliggjort fra nogle af de valgkredse, hvor de havde været, afveg fra de tal, de selv mente at have indsamlet de pågældende steder. At det havde været delresultater, var åbenbart i de fleste tilfælde ikke blevet opfattet – eller den information var gået tabt under den almindelige forvirring. Det er selvfølgelig også – i hvert fald teoretisk – en mulighed, at lokale observatører bevidst har brugt denne gode chance til at sætte lus i skindpelsen.

Man så også i KICC indberetningsskemaer med klare overstregninger og rettelser, hvad der øgede

mistanken om snyd og bedrag. Det blev derfor besluttet, at nogle få repræsentanter for PNU og ODM skulle gå de indkomne resultater igennem og komme med en melding. Relativt hurtigt kunne de godkende langt de fleste talsæt fra kredsene, mens en mindre bunke fortsat gav anledning til uenighed.

Så gik fjernsynstransmissionerne fra KICC i sort, og lidt senere holdt Kivuitu et improviseret pressemøde, hvor han offentliggjorde det officielle slutresultat, ifølge hvilket Kibaki havde vundet over Odinga med 4.584.721 stemmer mod 4.352.993. De øvrige kandidater havde alle væsentligt mindre. Og allerede samme aften aflagde Kibaki i al hast og uden sædvanlig pomp og pragt ed som Kenyas præsident for de næste fem år.

Så brød balladen løs for alvor (idet der allerede var uroligheder nogle steder i landet), og en forskrækket og forvirret omverden kunne i den næste måneds tid følge med i, hvordan drabstal, tal på overgreb og tal for mennesker, der flygtede fra hus og hjem, voksede og voksede. De præcise tal kender ingen, men det kan også være lige meget. Det afgørende er, at det valg, som mange troede ville vise, hvor godt det går i Kenya, i stedet blevet en eklatant fiasko for alle: ECK og formand Kivuitu leverede ikke det forventede veladministrerede valg, ODM og Odinga fik ikke fat i præsidentposten, således som de havde

talt om, Kibaki og PNU vandt nok, men mange sagde, det var sket ved snyd, dvs. der var sat spørgsmålstegn ved vindernes politiske legitimitet, KEDOF – altså de lokale observatører – brugte måneder på at lave en indholdsmæssigt ret pauver rapport, og udstillede problemerne i det kenyanske civilsamfund – og EU's observatører blev beskyldt for med deres præliminære rapport og dens antydninger om snyd at have kastet benzin på det bål af vold, der flammede op efter valget.

AU og Kofi Annan som mæglere

I denne situation påtog Den afrikanske Union sig en mæglerrolle, som konkret blev udøvet af Kofi Annan sammen med andre 'eminent afrikanske personligheder', og deres sekretariat i Nairobi understøttede bestræbelserne på at bringe ODM og PNU sammen om en aftale, der kunne føre til, at myrderierne og volden standsede.

Disse forhandlinger foregik – og det er væsentligt – på et tidspunkt, hvor ingen vidste, hvad det 'korrekte' valgresultat var. ODM påstod hårdnakket, at de var blevet reguleret snydt, mens PNU i hvert fald sagde, at der ikke var grund til at tvivle på korrektheden af det offentliggjorte resultat. Det var derfor vigtigt, at begge sider accepterede et kompromis. Det bidrog ikke til ODM's kompromisvillighed, at Kibaki havde været endog meget hurtigt

til at fordele alle de centrale ministerposter til de centrale politikere i den koalition af partier (og stammer), der havde støttet hans kandidatur. Betalingen for støtten faldt altså prompte, og det blev igen understreget, at Kenya er et endog meget stærkt præsidentialsystem (hvis nogen skulle have glemt det).

Det nødvendige kompromis blev fundet lidt efter lidt i løbet af slutningen af februar og marts. Det omfattede (1) en hastigt vedtaget forfatningsændring, der sikrede Odinga en ny post som premierminister (men desværre uden at det politiske systems grundlæggende karakter af præsidentialsystem blev ændret), (2) en aftale om ministerposter til mange af Odingas støtter (hvorved regeringen i alt fik mere end 90 ministre og viceministre, som i øvrigt alle skulle findes i parlamentet, som derved fik en anden karakter end forudset i forfatningen), (3) påbegyndelse af et udredningsarbejde omkring en forfatningsreform, der brugte mest muligt af de overvejelser fra arbejdet op til 2005-forslaget, der kunne genbruges, (4) nedsættelse af en undersøgelseskommission, der skulle se på valgets forløb og komme med forslag til tiltag, der ville forhindre en gentagelse, (5) en anden undersøgelseskommission, der skulle analysere volden efter valget og komme med forslag til, hvad man skulle gøre i den anledning, og (6) endelig nedsættelse af en sandheds- og forsoningskommission.

Kommissionen, der skulle se på, hvordan valget var blevet gennemført, blev døbt *Independent Review Commission* (forkortet IREC), men i daglig tale fik den navn efter sin formand, en højt respekteret sydafrikanske dommer (og tidligere valgkommissionsformand i Sydafrika) ved navn Johann Kriegler, altså Kriegler-kommissionen.

Kommissionen fik syv medlemmer, fire kenyanere (to fra hver side) og tre udlændinge, nemlig ud over Kriegler en tanzaniansk dommer og en argentiner, der tidligere blandt andet har været chef for FN's afdeling for valgassistance. Kommissionen fik tilknyttet et sekretariat, hvis leder blev denne artikels forfatter.

Arbejdet i Kriegler-kommissionen

Kommissionens kommissorium gik ud på, at man skulle finde ud af, hvordan valget egentlig var blevet afviklet, og hvad der havde været af problemer, og så skulle der på denne baggrund stilles forslag til de administrative, lovgivningsmæssige og andre ændringer, der måtte være behov for.

Derimod skulle kommissionen ikke forsøge at finde ud, hvem der egentlig havde vundet valget. Mange kommentatorer mente, at det havde været en oplagt opgave at pålægge kommissionen, men hvordan skulle man kunne gøre det? At gå tilbage og tælle alt om, var nok teknisk mu-

ligt, men hvis der var snydt ved stemmeafgivningen (og mon ikke der var det mange steder?), så ville det jo ikke hjælpe noget at tælle op igen. Og hvis der i en stemmeurne var for mange stemmesedler, kunne man så med sikkerhed fastslå, hvad det var for nogle, der ikke skulle være der, og som derfor ikke skulle tælles med?

Hertil kom hensynet til det politiske klima: Hvis Kibakis valg havde medført de voldsomme reaktioner fra Odingas tilhængere m.fl., Kenya havde oplevet i januar og februar, hvad der ville der så ikke kunne ske, hvis kommissionen nogle måneder senere kom og fortalte, at efter dens mening skulle Kibaki træde tilbage som præsident, hans handlinger i embeds medfør miste deres gyldighed, og Odinga indsættes snarest belejligt?

Ingen turde tænke på, hvordan kikuyerne og andre i Kibakis koalition ville reagere i en sådan situation, så derfor var det eneste fornuftige at tage udgangspunkt i, at de, der var erklæret valgt, var valgt. At der så var indledt retssager i forbindelse med nogle af parlamentsvalgene, ændrer ikke ved dette synspunkt.

Kommissionens første opgave var at finde ud af, hvad der egentlig var foregået op til og under valget. Derfor forsøgte vi at komme i dialog med alle væsentlige aktører (herunder ikke mindst ECK), men det viste sig at være vanskeligt. Et par *whistleblowers* ville ikke snakke med os eller

havde ikke noget at fortælle, der kunne hjælpe.

Civilsamfundet kom heller aldrig med egentlig relevant information, ODM's klageskrift viste sig at være tyndt og byggede helt klart på forskellige misforståelser, de interne vidner fra KICC, vi talte med, kunne alligevel ikke fortælle noget, KEDOF var langt fra færdig med sin rapport (og da den endelig kom, var den ikke særligt givende) – og EU EOM, altså EU's observatørmission kunne eller ville ikke hjælpe med at give adgang til nogle få rapporterings-skemaer, som kommissionen anmodede om at få fortrolig adgang til.

Desuden gav en lang række møder rundt omkring i landet heller ikke noget særligt med hensyn til specifik viden om, hvad der egentlig var foregået, kun et godt indblik i folkestemningen, der primært afspejlede den lokale stammestruktur, således at møderne gav et nyttigt indblik i de etniske og politiske spændinger i landet, men ikke meget mere.

Tre spor

Kommissionen var altså i betydelig grad på Herrens mark (hvilket var overraskende i betragtning af de mange offentlige udtalelser og protester), og vi måtte derfor selv finde på noget. Tre spor viste sig særligt nyttige:

Registrering af vælgerne er et centralt element i forberedelsen af et

valg. Selv om man fra ECK's og det donorfinansierede valgstøtteprojekts side havde gjort et vist arbejde og fået registreret næsten to mio. nye vælgere i løbet af 2007, havde man lukket øjnene for, at man i mange år næsten ikke havde fået rensset de døde og de fraflyttede ud af gamle grundregistre og det register, der var blevet brugt i 2005. Det betød, at ca. 1,2 mio. af de 14,3 mio. vælgere på valglisterne ikke skulle være der, enten fordi de var døde, eller fordi de også var registreret på en anden adresse.

Hertil kom, at de 14,3 mio. registrerede vælgere under alle omstændigheder kun udgjorde lidt over 70 pct. af de næsten 20 mio. kenyanere over 18, som har fået udstedt et nationalt ID-kort, og som derfor er den egentlige målgruppe for vælgerregistreringen. Den markante underregistrering ramte som altid især kvinder, unge og visse etniske grupper. Sagt kort: Valglisterne rummede mange navne, der ikke skulle være der, og mange af dem, der burde have været der, var der ikke.

ECK's resultatopgørelser ved valgets afslutning var i en del tilfælde pinligt dårlige. Vi gennemførte som nævnt ovenfor ingen kontroller af selve stemmeoptællingen, for det gav ikke mening. Derimod blev overførslen af resultater fra afstemningsstederne til valgkreds-niveaueu kontrolleret i et antal mere eller mindre tilfældigt udvalgte valgkredse, hvilket førte til identifikationen

af en betydelig mængde fejl. I nogle tilfælde var samtlige eller næsten samtlige stemmetal for kandidaterne i såvel præsident- som parlamentsvalget forkerte, somme tider med en del tusinde stemmer, i andre tilfælde kun lidt.

Mange af de officielle resultater havde også tal for 'afgivne, gyldige stemmer', der ikke svarede til summen af kandidaternes stemmetal, igen i nogle tilfælde med en afvigelse på adskillige tusinder. Det var ingen opmærksomme på, før Krieglerkommissionen identificerede denne kilde til forvirring.

Det var vigtigt, idet de mange forskellige tal, der var i omløb, blandt andet førte til meget svingende deltagelsesprocenter ved præsident- og parlamentsvalg i samme valgkreds, noget som ODM og civilsamfundet byggede en betydelig del af kritikken af ECK på. Men med vore mere gennearbejdede tal var der ikke længere noget særligt at komme efter på dette felt – i hvert fald ikke i de undersøgte kredse.

I begyndelsen af forberedelsesfasen havde ECK haft et konstruktivt samarbejde med den velanskrevne internationale valgstøtteorganisation *International Federation for Electoral Systems* (IFES). Samarbejdet drejede sig især om rådgivning på it-fronten og udvikling af resultattransmissionssystemer, der dels kunne øge hastigheden i resultattransmissionen fra optællingen på afstemningsstederne til den officielle offentlig-

gørelse af slutresultater fra KICC, dels kunne mindske sandsynligheden for, at der undervejs i processen blev manipuleret med resultaterne.

Af grunde, som kommissionen aldrig blev i stand til at trænge til bunds i, udviklede samarbejdet sig imidlertid dårligt, og ECK afbrød overraskende samarbejdet på et ret sent tidspunkt. En række uheldige håndteringer af indkøb af unødigt kostbare bærbare computere og printere, dårlig planlægning af træningskurser og inkompetence førte derfor til, at væsentlige dele af resultatindsamlingen og -formidlingen foregik på et lavteknologisk niveau, som bidrog til fejl, langsommelighed og en kritik af ECK, der ikke var spor uberegtiget.

Kommissionens konklusion

Det billede, der herefter tegnede sig for kommissionen, var et, hvor ECK's forberedelse og gennemførelse af de tre valg var præget af en grad af inkompetence og mangel på ansvarlighed, som ingen af de involverede valgkasperter med international erfaring mente at have set mage til andre steder i verden.

Stort set alt, hvad der kunne gå galt, var gået galt, og selv om de fleste risici var blevet fremført veldokumenteret for ECK såvel af IFES og civilsamfundet som af donorerne og deres valgstøtteprojekt, havde man – bevidst eller ubevidst – overhørt de mange advarende røster, deriblandt

forslagene til at løse problemerne. Hertil kom en række betydelige svagheder i den gældende lovgivning og en uhensigtsmæssig organisatorisk struktur, som yderligere bidrog til fuldstændigt at underminere ECK's almindelige legitimitet og troværdighed.

Den overraskende samlede konklusion blev således en helt anden, end hvad næsten alle havde forventet: I stedet for at finde frem til, hvem der i det nationale resultatcenter havde manipuleret med resultaterne til præsident Kibakis og PNU's fordel – hvilket angiveligt havde fremkaldt den omfattende voldsbølge – kom vi til den konklusion, at ECK havde fungeret ualmindeligt ringe, at der havde været svindel i mindre skala mange steder rundt i landet – og alle steder til den lokalt dominerende stammes (og de dermed forbundne partiers) fordel.

Man kunne altså ikke sige, at der ikke havde været et betydeligt element af svindel og manipulation ved valget – men det havde altså ikke kunnet påvises, at det var sket der, hvor mange mente, at det var sket. De to kommissionsmedlemmer, der var udpeget af ODM, tog i øvrigt forbehold for visse dele af konklusionen, nemlig primært vedrørende de dele, der trak tæppet væk under ODM's og civilsamfundets kritik af opgørelsen af præsidentvalget i KICC.

Et tentativt forsøg på at bedømme

kvaliteten af administrationen af valget i Kenya ud fra en række indikatorer giver som resultat en score på 54 på en skala fra 0-100. Det er det næstlaveste, der hidtil er registreret i et projekt, der forsøger at udvikle et sådant måleinstrument (det laveste hidtil var præsidentvalget i zimbabwe i 2002). Den lave score på dette mål underbygger naturligvis Krieger-kommissionens overordnede konklusion.

Kommissionen skulle ikke bare finde ud af, hvordan valgforberedelserne og valget egentlig var forløbet. Den var også blevet pålagt at komme med forslag til, hvad man kunne gøre for at forhindre en gentagelse. De fremlagte forslag var drastiske: Al relevant lovgivning burde gennemgås omhyggeligt og revideres, så valglovgivningen kunne leve op vælgernes og partiernes berettigede forventninger, ECK skulle nedlægges i sin nuværende form, og en helt ny organisatorisk struktur etableres for en ny og stærkere valgadministration, der også skulle kunne sikre, at gennemførelsen af valg i Kenya i fremtiden ville kunne leve op til almindeligt anerkendte internationale standarder.

Hvad gik galt?

Der er mange grunde til at spørge, hvad der gik galt i forbindelse med valget Kenya i december 2007. En grund er hensynet til de mange volds ofre og deres pårørende, en

anden, at erkendelsen af at meget af volden var etnisk baseret, gør det nødvendigt for det kenyanske samfund at komme til en form for afklaring med hensyn til, hvorledes de mange stammer skal leve sammen i fremtiden.

Men man er også nødt til at se i øjnene, at hensynet til landets fremtidige udvikling gør det nødvendigt at komme til en form for afklaring med hensyn til, hvad der egentlig skete i tiden efter valget. En sådan afklaring vil kunne bidrage til, at det bliver nemmere at få gennemført de ændringer af forfatningen og af valglovgivningen (og andre former for lovgivning), som nu ligger foran parlament og regering, om end udsigterne til hurtige og overbevisende løsninger forekommer at være beskedne.

Det forekommer mærkeligt, at ingen donorer eller andre iagttagere før valget hæftede sig ved, at ECK egentlig aldrig har været særlig villig til at samarbejde med hverken interne eller eksterne partnere, selv om det ikke har skortet på opfordringer, anbefalinger og pekuniær støtte. Så hvorfor kunne donorerne tro, at man ville kunne samarbejde på en god og konstruktiv måde i 2007?

Hertil kommer, at tidligere valg i Kenya (1992, 1997, 2002) altid har haft en meget solid *front runner*, hvad der har betydet, at den reelle politiske konkurrence har været beskeden. ECK har derfor aldrig før skullet administrere et valg, hvor

konkurrencen mellem partier og kandidater var så intensiv – og udfaldet så usikkert – som i 2007. Institutionen manglede altså relevant erfaring, og fordi ECK's medlemmer blev udpeget af præsidenten og ikke ud fra saglige kriterier, manglede kommissionen også såvel kompetence som politiske legitimitet. Og selv den respekterede formand, Kivuitu, manglede erfaring med tætte valg.

Ingen hæftede sig ved, at Odingas forspring i meningsmålingerne blev reduceret frem mod valget, hvilket jo tyder på et tættere og tættere opløb. Hertil kom, at Odinga inden valget havde sagt, at hvis han ikke vandt, kunne forklaringen kun være snyd ved opgørelsen! Synspunktet var i øvrigt før valget blevet bakket op af en af dem, der ledede de lokale valgobservatører. Men disse synspunkter blev på ingen måde nuanceret, selv om Odingas forspring i meningsmålingerne inden valget altså blev mindre og mindre.

Så forklaringen på de store politiske frustrationer, der slog ud i vold efter valget, skyldes altså en sørgelig blanding af dårlig forberedelse og gennemførelse af selv de mest elementære aspekter af valgprocessen, kynisk politisk argumentation om chancerne for bestemte udfald, som ikke byggede på ædruelige analyser af den politiske situation, Kenyas velkendte, traditionelle etniske spændinger, personlige ambitioner, medier uden ansvarsfølelse – og oven i det hele en tradition for poli-

tisk (og anden) korrupsion kombineret med *a policy of impunity*, dvs. en tradition for, at meget som egentlig er strafbart, på den ene eller den anden måde ender med, at den skyldige ikke i praksis drages til ansvar for sin handling.

Mulige policy-konsekvenser?

Man sagde tidligere, at ved valg i Afrika er der sikkerhed om udfaldet, men usikkerhed om, hvordan valget vil blive afviklet administrativt, og hvordan hele valgprocessen vil forløbe. Ved et ordentligt valg bør det derimod være omvendt: Usikkerhed om udfaldet, men sikkerhed om kvaliteten i afviklingen af valget. I Kenya var der valgene i december 2007 usikkerhed om både udfald og afvikling, og det er en ny kombination. Når den indtræffer, kan alt åbenbart ske.

Dette valg – som donorerne gerne havde set som et eksempel på, hvor meget godt der kommer til at ske, når man sætter god regeringsførelse og støtte til frie og fair valg i højsædet – blev altså det stik modsatte, dels på grund af en ufuldstændig analyse af forudsætningerne (ikke mindst den etniske faktors fortsatte betydning), dels fordi man ikke var konsekvent og stringent i kravene til ECK og andre kenyanske samarbejdspartnere.

Det internationale samfund kunne passende bidrage til en styrkelse af fremtidige valg – og dermed den

almindelige demokratiudvikling i Kenya – ikke bare med råd og praktisk hjælp til den komplicerede og langsommelige genopretnings- og lovgivningsproces, men også ved at træffe en klar og tydelig beslutning om ikke igen at ville bruge betydelige donormidler på valg, der ikke kan forventes at blive af acceptabel kvalitet. Men nogle donorer er desværre allerede gået i gang med at give støtte til at forberede elementer, der skal føre frem til de kommende valg, tilsyneladende uden at den slags krav er formuleret.

Dermed undermineres de muligheder, det internationale samfund har for at udøve et nødvendigt pres på det politiske system i Kenya. At starte støtten til de næste valg inden ny lovgivning (herunder relevante

forfatningsændringer) og en reformeret valgkommission er på plads, er ikke nogen god idé.

Hvis ikke der gennemføres ændringer, der grundlæggende svarer til IREC's anbefalinger, må det forudses, at landets næste valg vil få et lige så trist forløb som det i december 2007. Der er nemlig ingen udsigt til, at intensiteten i den etnisk baserede politiske kamp om præsidentposten vil blive mindre i 2012, end den var i 2007.

Jørgen Elklit er professor i statskundskab ved Aarhus Universitet. Han var sekretariatsleder ved The Independent Review Commission i Kenya.

Rapporten fra Independent Review Commission kan downloades fra: www.dialoguekenya.org/report.aspx

Ghana – et demokratisk lys i Afrika

Svend-Erik Skaaning

Ghana har gennemført en række frie og fair valg, hvoraf det seneste har ledt til et fredeligt og demokratisk regeringsskifte. Hvordan lykkes det at være et demokratisk foregangsland?

Murens fald førte ikke kun til politiske reformer i den tidligere østblok. Det blev også afslutningen på supermagterne kamp om indflydelse i Afrika, der blev ført efter devisen “Hellere vores diktator end deres diktator”. Optimismen blomstrede i fuldt flor, og den nye *Zeitgeist* tilsagde, at alle lande kunne blive demokratiske. Hjulpet på vej af donorlandenes krav om politiske reformer som betingelse for bistand blev også Afrika syd for Sahara en del af den verdensomspændende demokratiseringsbølge, der ramte store dele af den anden og den tredje verden med Mellemøsten som markant undtagelse.

Den efterfølgende udvikling har dog givet grobund for en fornyet pessimisme – nogen vil nok foretrække at kalde det realisme – på vegne af demokratiets tilstand i Afri-

ka. Det er naturligvis specielt den voldelige udvikling, som fulgte i halen på valg i Zimbabwe og Kenya, der har tiltrukket sig internationalt rampelys. Men også andre steder har internationale og lokale demokrater gang på gang haft grund til skuffelse og frustration som følge af den manglende vilje og evne til at indføre et stabilt demokrati.

Ghana er sammen med Sydafrika, Botswana og Mauritius de eneste undtagelser fra reglen om problematiske valg i Afrika. Og det ghane-siske demokrati fortjener at blive viet lidt ekstra opmærksomhed. Landets position som demokratisk fanebærer er nemlig mere overraskende end de to andre tilfælde. Derfor kan Ghana i højere grad komme til at fremstå som det gode eksempel, hvis praksis kan eller bør efterfølges af andre lande. I det mindste kan den

efterfølgende diskussion forhåbentlig gøre os klogere på, hvorfor Ghana er i stand til at afholde demokratiske valg, og dermed også give et hint om grundene til, at hovedparten af de andre afrikanske lande ikke magter opgaven.

Da Ghana frigjorde sig fra britisk overherredømme i 1957, var det den første europæiske koloni i Afrika syd for Sahara, der opnåede uafhængighed. Efter en række år under ledelse af uafhængighedshelten, Kwame Nkrumah, var landet mere eller mindre underlagt militærstyre indtil 1992 – siden 1981 med Jerry Rawlings som diktator. Rawlings fulgte den globale trend, da han i kølvandet på en økonomisk krise og den internationale demokratiseringsbølge sendte en demokratisk forfatning til folkeafstemning i 1992, der førte til introduktionen af 'Den Fjerde Republik'. Det første valg blev afholdt senere samme år. Det var meget problematisk og gjorde ikke overraskende Rawlings til præsident. På den anden side blev de liberale frihedsrettigheder, der var blevet stadfæstet i den nye forfatning – såsom ytringsfrihed, foreningsfrihed og uafhængige domstole – dog ikke længere trådt under fode i samme omfang som i diktaturets dage.

Selv om kvaliteten af det efterfølgende valg i 1996 var markant bedre, vandt Rawlings og hans parti (*National Democratic Congress*, NDC) alligevel igen. Det var således først i 2000, at regeringsmagten skiftede

hænder, da det største oppositionsparti (*New Patriotic Party*, NPP) både satte sig på parlamentsflertallet og præsidentposten. Da Rawlings gik af, blev der for første gang i Ghanas politiske historie tale om, at to demokratisk valgte præsidenter afløste hinanden som resultat af et regeringsskifte. Den nye præsident, John Kufuor, blev genvalgt i 2004, ligesom hans parti beholdt flertallet i parlamentet.

Præsident- og parlamentsvalg i 2008

Da den populære Kufuor havde siddet på præsidentposten i to perioder, kunne (og ville) han ikke stille op til valget den 7. december 2008. Dysten om landets mest betydningsfulde embede blev derfor opfattet som ret åben. Der var dog ikke tvivl om, at kampen primært stod mellem de to største partiers kandidater. Regeringspartiet NPP stillede op med den tidligere udenrigsminister, Nana Akufo-Addo, som spidskandidat, mens oppositionspartiet NDC ligesom ved de to tidligere præsidentvalg forsøgte sig med Rawlings' tidligere vicepræsident, John Atta Mills.

Efter tre frie og fair valg og bred enighed om den institutionelle ramme for det politiske styre, dvs. forfatningens retningslinjer, skulle det tilsyneladende stabile ghanesiske demokrati nu stå sin prøve igen. Valget blev intenst observeret af en lang række organisationer. Nationalt var det først og fremmest CODEO (*Coa-*

lition of Domestic Election Observers), som gennemførte et stort og professionelt stykke arbejde, der blandt andet indebar observation af samtlige valgsteder og en parallel stemmeoptælling. Desuden var der udenlandske repræsentanter fra PAP (*Pan-African Parliament*), EISA (*Electoral Institute of Southern Africa*), ECOWACS (*Economic Community of West African States*), EU EOM (*European Union Election Observation Mission*) og *The Carter Center*, hvor sidstnævnte koordinerede den internationale indsats.

Selv om det er normalt med internationale observatører i Afrika, var opbudet denne gang ekstraordinært stort. Man ville sikre sig – og forventede givetvis – at der for en gangs skyld blev afviklet et valg i Afrika, der levede op til internationale standarder. Det skulle frem for alt bevise over for resten af verden (og specielt andre afrikanske lande), at det kan lade sig gøre at afholde valg i denne region, uden de nødvendigvis er befængte med uregelmæssigheder og/eller bliver efterfulgt af voldelige uroligheder eller militærkup.

Håbet blev ikke gjort til skamme. Både de nationale og internationale valgobservatører var enige om, at såvel præsident- som parlamentsvalget var fredeligt, transparent, åbent og karakteriseret ved omfattende konkurrence og deltagelse. Desuden stemte de officielle resultater overens med den parallelle opgørel-

se foranstaltet af CODEO, og de politiske partier og den brede befolkning var hurtige til at anerkende udfaldet. Endelig havde den danske professor Jørgen Elklit og denne artikels forfatter i ugen efter valget en række samtaler og møder med førende eksperter, ledende folk fra de forskellige observatørgrupper og formanden for valgkommissionen i Accra, som bekræftede det overordnede positive indtryk.

Dansk valg-tjek

Vores ophold, som var finansieret af DANIDA, var en del af et større projekt, hvor vi undersøger sammenhængen mellem valgkvalitet og tilfredshed med demokratiet i udvalgte lande. I den forbindelse har vi gjort brug af en systematisk tjekliste, der udpeger 54 væsentlige aspekter knyttet til demokratiske valg.

I Ghanas tilfælde blev besvarelsen af de mange spørgsmål gennemført i et seminar, hvor vi i fællesskab med en række af de mest velinformerede ghanesere nåede frem til en afbalanceret ekspertvurdering. På den samlede indeks, der går fra 0 til 100, scorede valget i Ghana hele 79 point. Til sammenligning opnåede det meget problematiske præsidentvalg i Zimbabwe i 2002 blot 41 point, valgene i Sydafrika i 1994 og 2004 blev henholdsvis tildelt scorerne 72 og 77, mens det voldsbefængte kenyanske præsident- og parlamentsvalg i 2007 opnåede 54 point

(se Jørgen Elklits artikel om Kenya i dette nummer af *Udenrigs*). Ghana klarer sig altså rigtig godt i sammenligning og fremstår som et lysende eksempel på, at demokratiske valg også kan have en høj kvalitet i en afrikansk sammenhæng.

På den anden side er der stadig et stykke vej fra Ghanas præstation op til det niveau for valgkvalitet, som findes i de bedste lande på dette felt, hvor scoren typisk er 90 eller derover. Vores undersøgelse indikerer således en række konkrete problemfelter, som kan og bør håndteres bedre. For det første var der store problemer knyttet til vælgerregistreringen. Selv om det nok kan forventes, at et land med lav administrativ kapacitet og mangel på registrering af egne og fremmede borgere, vil støde ind i problemer på dette område, var der mange beretninger om organisatoriske svigt og uhyrlige ventetider.

Valgkommissionen har da også for nylig reageret ved at foreslå elektronisk registrering af vælgerne med henblik på at svække muligheden for dobbeltregistrering og registrering af mindreårige. Desuden var kontrollen af brug af statsressourcer (herunder medierne) til at føre valgkamp mangelfuld, samtidigt med at det er en omkostningsfuld og temmelig langsommelig proces at føre en valgrelateret sag ved domstolene. Endelig er det kritiserbart, at valgkommissionen ikke har procedurer, der implicerer en syste-

matisk granskning af valgprocessens forskellige stadier, efter at valget er overstået.

Selve udfaldet af valget skal naturligvis ikke glemmes. Både fordi det jo i bund og grund er befolkningens indflydelse på, hvilke personer (og synspunkter) der skal repræsentere dem, der gør hele valghandlingen meningsfuld, men også fordi resultatet ofte giver et pejlemærke om demokratiets konsolideringsniveau. Ved parlamentsvalget fik oppositionspartiet NDC 114 mandater og gik dermed frem med 21 i forhold til 2004. Det var lige nøjagtigt nok til at opnå et flertal i parlamentet. Regeringspartiet NPP gik derimod tilbage med 20 mandater til 107, mens to småpartier fik et mandat hver. Af de resterende seks (ud af 230) gik fire til uafhængige kandidater, mens de sidste to endnu ikke er afklaret på grund af klager over problemer med valgprocessen og deraf følgende retssager.

Præsidentvalget viste sig også at blive meget tæt. Regeringspartiets kandidat, Akufo-Addo, fik således 49,12 pct. af stemmerne, mens den eneste udfordrer med en realistisk chance for at vinde, Atta Mills, opnåede 47,91 pct. Da NDC havde sat sig på parlamentsflertallet, ville en sejr til Akufo-Addo betyde, at præsidentens støtter ville være i mindretal. Det kunne føre til problemer med at få gennemført lovgivning (*dead-lock*-tilstand), som det kendes fra en række eksempler i Latiname-

rika, men endnu ikke Afrika. Den hypotetiske situation blev dog ikke aktuel i denne omgang. For selvom NPP's kandidat havde sikret sig den største tilslutning, tilsiger Ghanas forfatning, at der kun kan kåres en vinder i første runde, hvis den, der opnår flest stemmer, har fået mere end 50 pct. af stemmerne. Da dette ikke var tilfældet, måtte Mills og Akufo-Addo ud for at dyste på stemmemarkedet i juletiden, så de kunne høste opbakning før den anden valgrunde.

Anden valgrunde i præsidentvalget

Anden valgrunde løb af stabelen tre uger senere, den 28. december 2008. Hvor resultatet efter den første runde havde været snævert, blev det ikke mindre jævnyrdigt denne gang. Da det, som alle troede skulle være afgørelsens time, var indtruffet, bekendtgjorde valgkommissionen, at den endnu ikke kunne udråde navnet på den nye præsident. Det skyldtes, at de to kandidater stod så lige, at det endelig resultatet kunne påvirkes af stemmerne fra landdistriktet Tain. Her var der ikke blevet stemt på den officielle valg dag på grund logistiske problemer med at omdele stemmesedler.

Valgkommissionen valgte derfor at udskyde annonceringen af vinderen, indtil det manglende distrikt havde gennemført sin afstemning den 2. januar i år. Det fik mange NDC-tilhængere til at beklage sig

over, at deres kandidat ikke blev udrukt til vinder med det samme på baggrund af en marginal føring. NPP nedlagde derimod protest imod en hurtig gennemførelse af det supplerende valg, eller den 'tredje valgrunde' om man vil, fordi den ophedede atmosfære ville underminere vælgernes mulighed for at stemme velovervejet og frit. Ingen af parterne fik dog medhold af hverken valgkommissionen eller domstolene, som udtrykte sig og handlede meget fattet og standhaftigt.

Da det samlede resultat endelig forelå, havde vinderen fået 50,23 pct. af stemmerne, mens taberen måtte nøjes med 49,77 pct. Atta Mills fik kun 40.000 stemmer mere end Akufo-Addo (henholdsvis 4.521.032 og 4.480.446) ud af over ni mio. afgivne stemmer. Derfor er det ikke overraskende, at stemningen var lidt ophidset efter proklamationen af vinderen. Der var jo meget på spil og bare marginale forskydninger kunne have betydet et andet udfald. På den anden side faldt gemytterne forholdsvis hurtigt til ro igen, og der var ikke tendens til, at mishagsyttringerne ville eskalere til voldelige optøjer.

De nationale og internationale observatører var igen enige om at valgprocessen havde været transparent, fri og fair. Men de bemærkede dog også, at der havde været lidt flere tilfælde af små uregelmæssigheder – specielt i form af vold og trusler – ved anden end ved første valg-

runde. Overordnet set var der dog ikke grund til at sætte spørgsmålstegn ved processen og resultatet, så Ghana har endnu en gang markeret sig positivt ved at afholde demokratiske valg, som nu for anden gang havde ført til et fredeligt og legitimt regeringsskifte.

Hvorfor demokratisk succes?

Med et muslimsk flertal i nord og et kristent flertal i syd er Ghana et religiøst splittet samfund, som desuden huser et væld af etniske grupper. Derudover var landet i årtier underlagt et undertrykkende militærstyre og må regnes blandt verdens fattigste. Disse betingelser regnes normalt for at udgøre en hæmsko for demokratisering og demokratisk stabilitet. Men ghaneserne har tilsyneladende trodset deres skæbne ved at installere og opretholde et demokrati, der er ganske velfungerende uanset en række skønhedsfejl.

For at forstå Ghanas succes er det nødvendigt at sætte forholdene lidt i perspektiv. Siden begyndelsen af 1990'erne har afrikansk politik generelt været karakteriseret af vedvarende kamp mellem to trends, der kæmper om dominans. På den ene side har der som følge af den tidligere omtalte demokratiseringsbølge været en bevægelse i retning af demokratiske principper og institutioner. På den anden side har et udpræget personligt styre akkompagneret af et stærkt og centraliseret

præsidentembede trukket i modsat retning. Ligeledes har tilstedeværelsen af hierarkiske og uformelle klientelistiske netværk, der finder grobund i etniske grupperinger, undermineret fundamentale demokratiske principper. Kort sagt er det mere reglen end undtagelsen, at stærke præsidenter bruger deres magt til at give folk fra egne etniske grupper en privilegeret adgang til statsapparatets positioner og midler, som udnyttes til at begunstige familie og venner længere nede i systemet.

Det samme har i et vist omfang gjort – og gør sig stadig – gældende i Ghana. Her har man dog formået at få det demokratiske lod til at afbalancere den konkurrerende autoritære tendens i højere grad end andre steder. Succesen kan sandsynligvis føres tilbage til mindst tre faktorer. For det første er sammenfaldet mellem politiske partier og etniske grupper mindre i Ghana end i de fleste andre sammenlignelige lande. Der er ikke – som for eksempel i Kenya – tale om, at der stort set er et direkte proportionelt forhold mellem en stammes størrelse og opbakningen til et bestemt politisk parti. Ghana er ligefrem kendetegnet ved forholdsvis ideologiske partier, hvor NDC er placeret til venstre for midten og NPP til højre. Det er ellers ret usædvanligt i Afrika, hvor partiernes holdninger for det meste hverken er konsistente, vedvarende eller rodfæstet i principper. Institutionaliseringen af et partisystem, der

hovedsageligt består af to konkurrenter har desuden været medvirkende til at sikre stabilitet.

Netop stabilitet er et af de punkter, som en lang række afrikanske præsidenter har slået på, når de har foreslået ændringer af forfatningens restriktioner på genvalg. I bund og grund handler det naturligvis om, at man ikke er villig til at afgive magten, selv om de formelle spilleregler er kendt af alle. Ændringer af forfatningen for at tillade ekstra genvalg af præsidenter er blandt andet blevet gennemført i Burkina Faso, Gabon, Guinea, Namibia, Togo og Uganda.

I Ghanas tilfælde har man derimod været begunstiget af, at begge de hidtidige demokratisk valgte præsidenter, Rawlings og Kufour, har sagt stop i tide uden at anfægte kravet om maksimum to embedsperioder i træk. Allerede fra begyndelsen blev der hermed skabt en præcedens, som selv meget populære efterfølgere vil få svært ved at bryde. I det hele taget har der dannet sig en bred accept af den ghanesiske forfatnings retningslinjer i befolkningen og på tværs af de politiske partier, som med hjælp fra stadigt mere uafhængige domstole fungerer som et effektivt værn mod magtbrynde.

Den sidste faktor er udviklingen af en kollektiv bevidsthed i den politiske elite og hos befolkningen. Den går ud på, at Ghana er – og ønsker at være – et demokratisk foregangsland. Ved det seneste valg var det

meget tydeligt, at ghaneserne var klar over, at omverdenens øjne hvilede på dem. Det blev således gang pointeret i medierne og blandt 'folk på gaden', at man nu skulle vise hele verden og særligt de andre afrikanske lande, hvordan et ordentligt demokratisk valg skulle gennemføres.

Man ville naturligvis først og fremmest undgå at havne i en skæbnesvanger situation som i Kenya og Zimbabwe. Men det gennemsyrede også atmosfæren, at ghaneserne – med god grund – er stolte over deres demokrati og ser sig selv som et eksempel til efterfølgelse. Og som de fleste forældre vil vide, er det både mere legitimt og pædagogisk effektivt at opfordre andre til at gøre, som man selv gør i praksis, end blot at fortælle, hvordan man bør opføre sig.

Vil demokratiet vare ved?

På verdensplan er der en overvældende tilslutning til demokrati som styreform på det principielle plan. Spørger man derimod befolkningerne i nye såvel som gamle demokrater om tilfredsheden med den demokratiske praksis i deres eget land, er niveauet generelt mindre, og forskellen mellem landene er langt større. Det samme billede tegner sig i Afrika syd for Sahara, hvis man ser på dataene indsamlet igennem forskningsprojektet 'Afrobarometer', der nu huses af *Center for Demo-*

cratic Development (CDD) i Ghana. Siden 1999 er der blevet gennemført fire runder af surveys i udvalgte afrikanske lande. Den seneste fra 2005 dækkede 20 lande, og blandt disse kunne man finde Ghana i den højende af tilfredshedsspektret, idet hele 81 pct. af et repræsentativt udsnit af befolkningen udtrykte meget eller nogenlunde tilfredshed med demokratiet, mens de tilsvarende tal for Malawi, Nigeria og Zimbabwe lå på under 30 pct.

Ikke overraskende lader undersøgelsen til at underbygge, at tilfredshed med demokrati i høj grad afspejler, hvorvidt der rent faktisk hersker demokratiske tilstande i de respektive lande. Dataene indikerer endvidere, at afrikanerne faktisk i høj grad knytter demokratibegrebet til de samme aspekter som i Vesten, dvs. frie og fair valg samt ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, så der er altså forholdsvis bred enighed om, hvad det er, man refererer til.

Der er altså belæg for, at tilfredsheden med den dårligste styreform på nær alle dens alternativer, som Churchill karakteriserede demokratiet, nok skal komme, hvis de demokratiske procedurer rent faktisk bliver overholdt frem for at være en slet skjult facade. Det er Ghana et godt eksempel på.

En nærmere granskning af de afrikanske tal viser faktisk, at politisk præstation i form af respekt for de ovennævnte rettigheder har markant større betydning end borger-

nes vurdering af styrets økonomiske resultater. Negative effekter af den verdensomspændende økonomiske krise kan måske nok forventes, men så længe de demokratiske spilleregler overholdes, vil den brede befolkningens tilslutning sandsynligvis opretholde et kritisk niveau. Om dette forhold også gælder den politiske, militære og økonomiske elite, er nok mere tvivlsomt.

Opbakningen til demokratiet i Ghana er dog så stort – både nationalt og internationalt – at et tilbagefald til mere autoritære tilstande slet ikke ligger lige for. På den anden side skal man nok heller ikke forvente en nævneværdig ‘kvalitetsforøgelse’ i den nærmeste fremtid. Dertil er den demokratiske kultur trods alt for ung og udviklingsniveauet for lavt. På det seneste er der blevet knyttet store forventninger til en række oliefund, men historien fra andre lande med store olieforekomster understreger dog, at der langt fra altid er en økonomisk – og da slet ikke en demokratisk – gevinst at hente på den baggrund.

Svend-Erik Skaaning er adjunkt i statskundskab ved Aarhus Universitet. Sammen med Jørgen Elklit arbejder han på et projekt om komparativ demokrativurdering (www.democracy-assessment.dk). I den forbindelse var de i Ghana i december 2008 for at diskutere valgets kvalitet med nationale og internationale observatører og eksperter.

Cuba ved en korsvej

Jens Lohmann

50 år efter revolutionens sejr er det cubanske styre i alvorlig eksistentiel krise – som næppe kan klares med central styring og fortsat undertrykkelse af kritikere

De officielle festligheder i anledning af 50-året for den cubanske revolutions sejr og Fidel Castros overtagelse af magten i Cuba i januar 1959 er overstået, og tømmermændene og de nødvendige refleksioner har meldt sig (igen) hos cubanerne og landets ledelse med lillebror Raúl Castro i spidsen og den aldrende leder Fidel i baggrunden. De mange smukke ord i festtalerne kan nemlig ikke skjule, at den cubanske revolution er i dyb krise, og at der skal radikal fornyelse til, hvis landet skal komme ud af hullet.

Det er alt for forenklet at sige, at revolutionen er en fiasko, som dens modstandere hævder, eller en succes, som styret og dets støtter påstår. Billedet er langt mere komplekst – og løsningen er næppe den klassiske nyliberalistiske opskrift, hvis bagside vi efter flere års økonomisk opgang nu oplever for fuld udblæsning. Og som ikke mindst de latinamerikan-

ske lande har mærket i årtier.

De skæggede revolutionære, *los barbudos*, som 1. januar 1959 jøg den USA-støttede diktator Fulgencio Batista på flugt, repræsenterede et håb om demokrati, social retfærdighed og fornyelse i et dybt korruperet samfund med store sociale skel.

De skæggedes eksperimenter

De ønskede at gennemføre dybe forandringer i det cubanske samfund. Deres idealer fejlede intet. Men de var for størstepartens vedkommende unge og uerfarne. Fejltagelserne og overgrebene blev mange. Revolutionen blev målet over alt, den kunne og måtte ikke anfægtes. "Inden for revolutionen er alt tilladt, udenfor intet", sagde Fidel Castro til kunstnere og intellektuelle på et seminar i 1961. På det tidspunkt befandt landet sig stadig i en slags revolutionær eufori, men også i en belejringstil-

stand efter den mislykkede CIA-organiserede invasion i Svinebugten i april 1961.

De unge ledere var søgende. De nåede frem til at socialisme var vejen til et bedre samfund. Men ikke en betonsovjetsk udgave. Så de søgte svar i alle retninger og indbød i løbet af 1960'erne venstreorienterede teoretikere og praktikere af forskellig observans til diskussioner, lyttede, plukkede noget her, noget dér. De eksperimenterede med økonomien. Men når toppen havde truffet en beslutning, stod den ved magt. Den kunne ikke anfægtes.

Det kom til at koste dyrt – det åbne og frie rum, som havde præget den politiske og kulturelle diskussion de første år, blev gradvist indsnævret. USA's aggressive politik over for og blokade af den lille rebselske østat, som man hidtil havde betragtet som et appendiks til USA, blev en central retfærdiggørelse for de stadige stramninger, der nåede et foreløbigt højdepunkt med den 'revolutionære offensiv' i 1968, hvor al privat økonomisk aktivitet blev lagt ind under staten, bortset fra de statskontrollerede landbrugskooperativer.

Med Fidel Castros støtte til Warszawa-pagten og invasionen af Tjekkoslovakiet i august 1968 og den efterfølgende lukning af partiskolerne – hvor den politiske debat var særlig dybtgående – var revolutionen nået til en slags konsolidering, hvor afhængigheden af Sovjetunionen de

følgende år i vidt omfang blev styrende for den kurs man lagde.

Låst fast under Sovjetunionen

Cuba blev medlem af den Sovjetstyrede, østlige økonomiske sammenlutning COMECON, hvor de enkelte landes økonomi blev indrettet og styret efter overordnede retningslinjer, som fastholdt landene i bestemte økonomiske roller. Cuba fik tildelt rollen som leverandør af sukker, sydfrugter og nikkel, mens olie, maskiner, transportudstyr og andre industrivarer blev leveret fra de andre lande. Eksperimenternes tid var forbi. Cubas økonomi blev indrettet og planlagt efter sovjetisk/østeuropæisk mønster uden at tage megen højde for landets særlige forhold og forudsætninger.

Kritik blev betragtet som forræderi og straffet med hårde fængselsstraffe. Sagen mod digteren Heberto Padilla, der i 1970 blev anklaget for at være kontrarevolutionær på grund af den tvetydige ordlyd i en præmieret digtsamling, var med til at bryde omverdenens betagelse af Cuba som et frit og fornyende alternativ til de etablerede kommunistiske regimer.

Landet blev et gennemkontrolleret, stærkt centralstyret samfund, som i 1970'erne var ret isoleret fra den vestlige verden. Til gengæld lykkedes det gennem en dygtig diplomatisk indsats gradvist at skabe Cuba en position blandt landene i

Afrika og dele af Asien. Billedet af den cubanske David over for den amerikanske Goliat skabte sympati. Desuden kunne Cuba fremvise store fremskridt inden for centrale områder som uddannelse, sundhed og social sikring på trods af de vanskelige vilkår fremkaldt af en stiv, centralistisk økonomi, hvis negative følger blev forstærket af den amerikanske blokade.

Efter den mislykkede sukkerrørshøst i 1970, som tappede de fleste ressourcer i forsøget på at nå rekordmålet 10 millioner ton sukker, begyndte en stabil økonomisk fremgang, der varede frem til 1985. Omkring 1980 kunne cubanerne endelig begynde at mærke en vis økonomisk fremgang og forbedringer i de materielle levevilkår. Det politiske greb blev slækket en smule, og forbindelserne til omverdenen blev forbedret – dog ikke til USA, som efter Ronald Reagans tiltræden i 1981 holdt fast i, at det cubanske styre skulle kvæles og knuses.

Den specielle periode

Men da Mikhail Gorbatjov blev Sovjetunionens leder i 1985, betød det en ende på fremgangen. Gorbatjov ændrede vilkårene for den sovjetiske støtte til Cuba, hvor økonomien begyndte at stagnere. Da Berlinmuren faldt, og Sovjetunionen og Østblokken brød sammen i 1989-91 betød det en af de alvorligste kriser i Cubas historie. Den sovjetiske olie

skulle betales til markedspriser, og cubanske varer skulle konkurrere på et internationalt marked, hvor de ikke var særlig konkurrencedygtige. I årene 1990-93 faldt Cubas BNP med hele 33 pct.

Det indledte den såkaldte *Período Especial*, specialperiode, der i øvrigt ikke er erklæret for afsluttet endnu. De værste år i 1990'erne betød alvorlig mangel på næsten alt og et endnu alvorligere forfald af produktionsapparatet, end hvad man hidtil havde kendt. Næsten alle maskiner i Cuba er importerede og der var ikke valuta til at importere reservedele eller nye maskiner efter, at subsidierne fra Østblokken og Sovjet var bortfaldet. Landbrugets maskiner stod stille, og forhåndenværende husdyr som køer og heste blev brugt som trækraft.

Forsyningerne af fødevarer til byerne blev dårligere, end de var i forvejen. Mens folk i byerne fortvivlet søgte at skaffe mad, kunne tonsvis af frugt og grøntsager ligge og rådne på markederne fordi der ingen transport var – enten på grund af manglende reservedele, på grund af dårlig planlægning, eller fordi private ikke måtte transportere fødevarer ind til byerne i salgsøjemed.

Siden 2000 er det igen gået fremad, men først i 2005 nåede BNP op på 1989-niveauet – og vanskelighederne er langt fra overvundet. Blandt andet er infrastrukturen stærkt nedslidt – gader og veje, jernbaner, kloakker, vand- og elforsy-

ning, telefonnettet – efter årtiers forsømmelser.

Raúls små skridt

Det store spørgsmål er, hvad det cubanske styre kan og vil gøre for at komme ud af hullet. Der er ingen tvivl om at der er brug for alvorlige indgreb, hvis landet skal undgå omfattende social uro. Utilfredsheden blandt cubanerne er voksende, selv om Raúl Castro efter sin tiltrædelse i februar 2008 som sin storebrors afløser et par måneder senere tillod cubanerne frit at købe computere, mobiltelefoner, hårde hvidevarer, motorcykler og andre forbrugsgoder, samt at bo på hoteller, der hidtil havde været reserveret udenlandske turister.

Desuden blev der åbnet for at private bønder kan forpagte jord – meget af det er den brakjord, der ligger efter reduktionen i dyrkningen af sukkerrør. Restriktionerne på rejser blev lempet, og det blev lettere at få tilladelse til at handle med biler og huse. Alle køb skal dog betales i konvertible pesos, CUC, der svarer til dollar (dollar er ikke tilladt som betalingsmiddel, men skal veksles til CUC), og der er siden indført en række restriktioner.

Der er to valutaer i Cuba, CUC og den almindelige peso, som der går 25 af på en CUC. Den cubanske økonom Oscar Espinosa Chepe, der har været fængslet som dissident, oplyser på grundlag af officielle tal,

at cubanernes gennemsnitsmånedsløn i 2007 var 408 pesos (ca. 16 CUC), og at realmånedslønnen i 2006 var på 45 1989-pesos, et fald på 76 pct. på 17 år.

Revolutionen i 1959 fik en drastisk indflydelse på indkomstfordelingen. Den svenske økonom og Cubakender Claes Brundenius peger på at især landbrugsreformen og boligreformen, som blev iværksat i 1959 og 1960 fik en voldsom effekt på indkomstfordelingen. I 1962 var *gini-koefficienten* faldet til 0,32 fra 0,55 i 1953 – jo lavere gini-koefficient, des jævner indkomstfordeling. Man kunne så tilføje, at mange af de mest velstående cubanere flygtede fra landet i revolutionens første år. Men tendensen fortsatte indtil slutningen af 1980'erne. I 1978 beregnedes Gini-koefficienten til 0,25 og i 1986 til 0,22, det vil sige, at indkomstfordelingen nåede et nordisk niveau. Siden er det imidlertid gået den anden vej til 0,38 i 2005. Stadig lidt bedre end i resten af Latinamerika, men intet tyder på, at tendensen vender.

Tabere og vindere

Det samme billede ses, hvis man kigger på indkomstfordelingen. I 1953 modtog de fattigste 40 pct. af befolkningen 6,5 pct. af den samlede indkomst, det samme niveau som i det meste af Latinamerika. I 1962 var andelen vokset til 17,2 pct., i 1978 24,8 pct. og i 1986 26,0 pct. I slut-

ningen af 1980'erne vendte billedet igen. I 1989 var de fattigste 40 procents andel af den samlede indkomst faldet til 23,3 pct., i 1996 til 13,9 pct. og i 1999 til 12,5 pct.

Ifølge Brundenius er taberne især pensionister uden andre indtægter end deres pension, arbejdsløse med understøttelsen som eneste indtægt, syge og folk på barsel, lønarbejdere i mindre virksomheder, sundhedspersonale og lærere, det vil sige folk med indtægter kun i almindelige pesos. Mens vinderne er de som modtager penge fra familie i udlandet, ansatte i turistsektoren, private landbrugere og andre selverhvervende, samt ansatte i nye sektorer, bl.a. joint ventures med udenlandske firmaer inden for energi, telekommunikation og bioteknologi.

Det er med til at overskygge revolutionens succeser, specielt inden for sundhed og uddannelse, der må betegnes som sande succeshistorier.

I 1959 var der 7000 læger i landet. En tredjedel af dem forlod landet de følgende år. Det var en katastrofe for det nye styre, der havde sundhed for alle som et af sine vigtigste mål. Selv om man satsede hårdt, tog det næsten 15 år at komme op på samme antal som før revolutionen.

Man kompenserede dog med uddannelse af andet sundhedspersonale og oprettelse af sundhedscentre helt ud i de fjerneste afkroge. I 2007 havde Cuba 72.416 læger, gratis lægehjælp og hospitaler til alle. Børnedødeligheden er bragt ned fra

37,7 per 1000 i 1960 til 5,3 i 2007.

Men krisen slår også til her. Selv om Cuba er blevet et af verdens førende lande inden for sundhed og pionér inden for bioteknologi, betyder den amerikanske blokade og manglen på valuta, at det er dyrt og svært at skaffe medicin og udstyr.

Revolutionen har betydet, at cubanerne er det bedst uddannede folk i Latinamerika. Uddannelse på alle niveauer er gratis, og adgangen til højere uddannelser er lettet ved oprettelsen af universitetsafdelinger i alle landets kommuner. I undervisningsåret 2007-2008 var der indskrevet 744.000 studerende på videregående uddannelser – ud af en befolkning på 11,5 mio. Det er imponerende.

Men den langvarige krise har betydet nedslidte bygninger og mangel på tidssvarende udstyr. Og i en alvorlig økonomisk krisesituation, hvor mange akademikere ikke kan få job, hvor mange må klare sig med forhåndenværende småjobs og finde beskæftigelse i den uformelle sektor (hvor meget er forbudt), simrer en utilfredshed, der nemt kan udvikle sig til noget større.

Spændt tålmodighed

Cubanerne er trætte af løfter og undertrykkelse. Selv om mange er stolte over revolutionen, der har forbedret mange ting og bragt landet på verdenskortet, er tålmodigheden med forholdene og styret efterhånden

den på bristepunktet. Raúl Castros overtagelse af landets ledelse efter storebror Fidel i 2008 bragte fornyet håb, som blev næret af indførelsen af enkelte reformer.

Men resultaterne lader vente på sig. Folk vil se resultater her og nu. For eksempel at kunne købe mad nok uden at skulle stå i lange køer for at få det der tilkommer en til lave priser efter rationeringsbogen. Fødevarerforsyningerne er et grotesk kapitel i et frugtbart land, som den franske agronom og udviklingsekspert René Dumont i 1960 mente kunne brødføde 50 mio. mennesker, og som i dag importerer 80 pct. af sine fødevarer – bl.a. fra USA.

For den almindelige cubaner er det nærmest en hån at vide, at der kan ligge tonsvis af høstede landbrugsafgrøder og rådne på de selvstændige bønders marker, fordi der er stærke restriktioner på den private handel, og fordi der ofte ikke er mulighed for at transportere varerne til markederne i byen.

Kører man på landet i Cuba, kan man se nedslidte lastbiler og traktorer holde stille, fordi der ikke er reservedele eller fordi de simpelthen ikke kan mere. De store, ineffektive statsbrug råder over nyere køretøjer, men de må ikke anvendes til transport af varer fra de private brug.

Har man penge kan man få. Dels i de statsdrevne supermarkeder og indkøbscentre, hvor man skal betale med CUC, dels gennem private forbindelser, som skaffer alt fra friske

tomater til nyfangede hummere (de sidste er ellers forbeholdt de stats-ejede restauranter og hoteller). En omfattende undergrundsøkonomi holder gang i meget – men mange er holdt udenfor, nemlig de mange, som ikke råder over den hårde valuta. Og staten har ingen styring over denne voksende sektor og mister samtidig indtægter.

Forbereder sig på uro

Blandt de omlægninger den nye ledelse har sat i gang, er en omorganisering af politiet. Officielt er det for at komme småkriminalitet og korruption i korpset til livs. At det findes i politiet er ingen overraskelse. Politiet er hårdhændet og ikke videre populært, så det er sikkert populært at politiet bliver udrenset.

Men der *kan* være en anden, dybere liggende hensigt, nemlig at forberede politiet på at skulle gribe ind mod uro og demonstrationer. Der har allerede været smådemonstrationer, stenkast mod busser, det meste af det formentlig spontant. Men det kan brede sig i takt med at krisen bliver værre. Og så vil taler med løfter om nye reformer, udskiftning af ministre og enkelte økonomiske indgreb næppe være nok.

Det haster for Raúl Castro og hans nye hold af ministre og embedsmænd at fremvise konkrete resultater. De spæde forsøg på en ny landbrugsreform er ikke tilstrækkelige, hvis hurtige og tilstrækkelige fødeva-

reforsyninger skal sikres. Der er brug for beskæftigelse – og der er nok at tage fat i med fornyelsen og udbygningen af den nedslidte infrastruktur. Det er styrets tydelige hensigt at tiltrække udenlandske investeringer. Men det er ikke nok at have en veluddannet befolkning, hvis infrastrukturen ikke fungerer og hvis der er social uro. Så bliver investorerne borte.

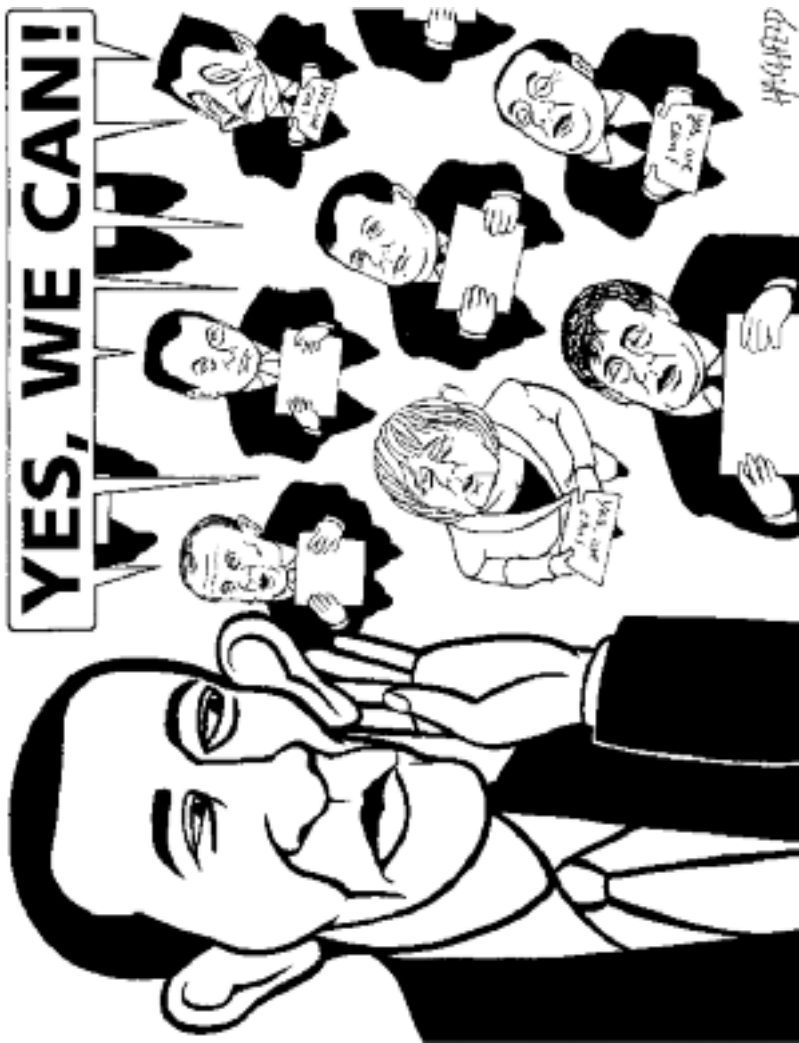
Hvis styret mener det alvorligt med forandringer, bliver det nødt til også at foretage en politisk åbning og tillade en opposition og kritik af sin politik. Cuba er et af de mest undertrykte lande i verden. Mange af de ca. 200 politiske fanger afsoner hårde fængselsstraffe under stærkt umenneskelige forhold. Selv om USA og EU har blødt op over for Cuba efter Barack Obamas tiltræden, kan styret næppe forvente megen forståelse for en fortsat under-

trykkelsespolitik. Det er endnu uklart, hvilken vej Raúl Castro og hans hold vil følge. Den hidtidige kurs har spillet fallit. Det har dens nyliberale modstykke også. Er der en farbar tredje eller fjerde vej, hvor økonomisk og social fremgang kan skabes under demokratiske forhold i et land som Cuba? Især i en krisetid, hvor også Cubas økonomi bliver hårdt ramt – de tre vigtigste valuta-indtægtskilder, turismen, nikkeleksporten og pengeforsendelserne fra slægtninge i udlandet, er allerede faldet kraftigt, og vil formentlig falde endnu mere.

Det er et kapløb med tiden for Cubas ledere at finde og vælge en vej ud af moradset. Cuba står ved en korsvej. *Quo Vadis, Cuba?*

Jens Lohmann er journalist og forfatter specialiseret i latinamerikanske forhold.

Obama in Europe



© Copyright 2009 Rainer Hachfeld

Første kvartal 2009

Når dette læses efter påske, har NATO-kredsen udpeget en ny generalsekretær for verdens mest succesfulde forsvarsalliance. I Danmark har det ikke alene beskæftiget Anders Fogh Rasmussens tirsdagsmøder med pressen, hvor han uge efter uge afviste at beskæftige sig med hypotetiske spørgsmål, men også givet et dygtig skrædder på Frederiksberg beskæftigelse med at forkorte og uddybe en serie nye habitter til Lars Løkke Rasmussen.

Hvilke opgaver og valg, den ny generalsekretær i NATO står overfor, fik i den månedlange periode ikke den store opmærksomhed i Danmark.

Måske nu.

Ikke alene står NATO-soldater dybt begravet i en kompliceret krig mod Taleban og andre militser i Afghanistan – alliancen har også flådefartøjer ud for Afrikas Horn og vil i den kommende generalsekretærs tid stå over for svære spørgsmål: Kan alliancen tåle at trække sig mindre end sejrrigt ud af Afghanistan? Hvor langt kan alliancen genoptage sit samarbejde med Putins gradvis mere autoritære Rusland? Skal alliancen udvikle sig til en sikkerhedsorganisation med stadig mere globalt ansvar, hvor ikke-europæiske regioner savner moralsk og mi-

litær råstyrke? Skal NATO involvere sig i løsningen af konflikten mellem Israel og palæstinenserne, dvs. påtage sig at udstationere soldater på den gamle 1967-grænse? Skal NATO involvere sig i det forestående opgør om sikkerhed og ressourcer i det nordlige Polarhav?

Anders Fogh Rasmussen benyttede årets start til en række besøg i vigtige – dvs. store – NATO-lande. Men undlod selv at byde ind på NATO-dagsordenen. Kun i et svar på engelsk til en udenlandsk korrespondent varlede han et bud senere, da han sagde, at det ikke var tid til at beskæftige sig med disse sager ‘endnu’...

Måske nu.

NATOs fremtidige dilemmaer vil være de samme uanset navnet på generalsekretæren. Det er også dilemmaer af relevans for Danmark.

Og på initiativ af den nye amerikanske regering, besluttede NATO i begyndelsen af marts at ‘normalisere’ forholdet til Rusland, kun syv måneder efter den russiske invasion af Georgien. Invasionen fik dengang NATO til at aflyse alle møder mellem ministre og embedsmænd i det fælles NATO-Rusland-råd. USA vil nu ‘starte på en frisk’, sagde udenrigsminister Hillary Clinton. “Vi må og skal finde

måder at arbejde konstruktivt sammen med Rusland på, når vi har fælles interesser – inklusive vores hjælp til det afghanske folk”, sagde hun ifølge *Politikens* korrespondenter ved et NATO-møde i Bruxelles.

Hun tilbød også at diskutere et seriøst samarbejde med Moskva om det omstridte missilskjold i Europa.

Nu er NATO-Rusland-rådet vakt til live igen, ligesom EU har opgivet at indføre sanktioner mod Rusland for invasionen af Georgien.

”Vi giver ikke efter over for Rusland. Vi har bare måttet konstatere, at vi bedst kan diskutere Georgien, hvis vi har et sted at diskutere det. Hvis man skal fremme Georgiens interesser og forsøge på at forsone Georgien, så kan det altså ikke nytte noget, hvis man ikke snakker med dem, som har militær dernede”, sagde Per Stig Møller (K) til *Politiken*.

Flere af de central- og østeuropæiske NATO-lande var skeptiske.

Besøg i Washington

Per Stig Møller besøgte ugen efter Hillary Clinton i Washington og erklærede på den baggrund, at forholdet mellem USA og Danmark er i topform. Kritikere af den danske regerings tætte forhold til den tidligere regering under George W. Bush havde ellers spået, at respekten for den danske stemme ville lide skade. Men nej, mødet mellem Hillary Clinton og Per Stig Møller var nærmest hjerteligt, og de to havde ikke så lidt af fælles inter-

esse at drøfte: Krigen i Afghanistan, konflikterne i Mellemøsten, årets afsluttende klimatopmøde i København, hvor præsident Barack Obama ventes til Bella Center ... og, nå ja, måske også NATO, skønt spørgsmålet om ny generalsekretær for alliancen angiveligt ikke blev nævnt med et ord.

Per Stig Møller mødtes også med den nationale sikkerhedsrådgiver James Jones og Richard Holbrooke, Obama-regeringens særlige problemknuser i Pakistan og Afghanistan. “En meget konstruktiv formiddag”, sagde den danske udenrigsminister på et pressemøde. Han var ikke utilfreds med, at Clinton og Holbrooke havde takket Danmark for bidraget i Afghanistan.

Dagsordenen kort

Hvordan verden ellers så ud for Danmark, kunne måske aflæses af dagsordenen for Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. marts – med deltagelse af både stats- og udenrigsministeren:

Oplæg til Det Europæiske Råds møde den 19.-20. marts 2009. Orientering om statsministerens møder i London, Berlin og Bruxelles den 18.-19. februar 2009, det uformelle EU-topmøde den 1. marts 2009, udenrigsministerens samtaler i Moskva den 25.-27. februar 2009, udenrigsministerens deltagelse i Gaza-konferencen i Sharm el-Sheik den 2. marts 2009, NATO-udenrigsministermødet i Bruxelles den 5. marts 2009, det nordisk-afrikanske udenrigsministermøde i

Helsingør den 11.-12. marts 2009 og udenrigsministerens samtale med Clinton i Washington. Plus det løse.

Klima-krisen

Forberedelserne til klima-topmødet i december omfattede i marts et stort videnskabeligt træf i Bella Center, hvortil Københavns Universitet havde inviteret klodens fremmeste forskere og debatdeltagere (én havde måske mest bemærkelsesværdigt meldt afbud – Bjørn Lomborg). Her var den dårlige nyhed, at den globale opvarmning går hurtigere end ventet, men den gode nyhed var, at det også går hurtigere end ventet med at udvikle teknologiske muligheder for at bremse opvarmningen. Lord Stern kunne således også fortælle, at omkostningerne ved ikke at handle over for CO₂-udslippene er i vækst, mens prisen for at gribe ind ikke behøver blive så stor som frygtet.

Statsministeren bad ved et pressemøde i Bella Center om klare svar fra videnskabsfolkene. Han ville vide, om det er nok, hvis regeringerne bremser den globale opvarmning til max to grader, eller om der skal en stærkere begrænsning til? Videnskabsfolkene fandt stadig stof til indbyrdes meningsudvekslinger.

Klimakrisen var ikke ene om at fortsætte – det gjorde finanskrisen mildest talt også. I Danmark kunne man måske lene sig ved, at den faldende økonomiske vækst i sig selv bidrager til at begrænse vores CO₂-udslip, i hvert

fald for en tid. Danmarks energiforbrug faldt således med tre procent i 2008, og CO₂-udledningerne faldt med 5,9 procent. Det viste Energistyrelsens foreløbige energistatistik for 2008 ifølge Ritzau. Faldet i energiforbruget var større end faldet i det danske bruttonationalprodukt. BNP faldt i 2008 med 1,3 procent.

Tørnæs på farten

Udviklingsminister Ulla Tørnæs har også haft travlt. Midt i marts aflagde hun et besøg i Zimbabwe for at gøre sig bekendt med krisen i dette samfund under den omstridte præsident Mugabe og hans nye reformregering under Morgan Tsvangirai.

Umiddelbart inden aflagde Tørnæs også et besøg i Sydafrika for at deltage i en workshop i den dansk-ledede Afrika-kommission om finansiering af små- og mellemstore virksomheder, adgang til bæredygtig energi og støtte til unge entreprenører. Kommissionens udsender sin rapport i maj.

Og den 20. marts rejste Tørnæs videre til Uganda for at studere ligestilling og genopbygning i den nordlige og kriseramte del af dette østafrikanske samfund.

I øvrigt:

* Udenrigsministeriet har fået ny chef, Claus Grube. Han har været Danmarks faste repræsentant ved EU siden 2003

* Og så skal vi ikke vente, at farvande-

ne nord for Canada og Rusland bliver sejlbare lige med det samme. I en analyse fra DIIS skriver Svend Aage Christensen, at Polarhavet i hvert fald frem til 2050 hvert år vil fryse til – og at Nordvestpassagen højst vil være sejlbare i et par uger om året – og dét med stor risiko for isbjerger m.m. En ændring af de internationale skibruter står ikke lige for.

* Udviklingsminister Ulla Tørnæs har for Danida bevilget 10 millioner kroner i humanitær hjælp til civilbefolk-

ningen i det nordlige Sri Lanka, hvor regeringshæren i årets begyndelse med betydelig militær succes har ført en offensiv mod De Tamilske Tigre. Den danske bevilling skal bidrage til transport af nødhjælp til området, rent drikkevand, latriner og byggematerialer, formidling af sikker passage for civile, evakuering af syge, hjælp til flygtninge m.m.

Anders Jerichow er kronikredaktør for Politiken og redaktør af Udenrigs.

Danske udfordringer i Afghanistan

Blandt de forhold, der vil blive givet prioritet i 2009, er styrkelse af donor-koordineringen. Det internationale samfund med FN i spidsen står her over for en helt central udfordring.

Det er stadig vigtigere at styrke koordineringen blandt donorer for dels at sikre øget bistandseffektivitet, dels transparens i forhold til den afghanske regering. Det vil ikke mindst være vigtigt fortsat at styrke FN's koordinerende funktion og bakke dem op med klar politisk opmærksomhed og støtte.

Danmark vil ligeledes i 2009 prioritere et styrket nordisk samarbejde. I relation til udviklingsarbejdet vil Danmark således søge at etablere et fortsat tættere nordisk samarbejde inden for bistandseffektivitet, menneskerettigheder samt støtte til civilsamfundet.

Situationen i Pakistan og i grænseområderne vil også i 2009 have stor betydning for udviklingen i Afghanistan. Fra dansk gives den regionale dimension stor opmærksomhed. Danmark vil i 2009 arbejde for at styrke den internationale indsats på området og ser gerne, at EU påtager sig en større rolle i forhold til Pakistan. EU's Udenrigsministerråd vedtog i december 2008, at styrke EU's

relationer med Pakistan med henblik på at støtte den demokratiske regering. EU vil søge at øge den politiske dialog, handelsrelationerne og støtten til de demokratiske institutioner.

Inden for rammerne af Afghanistan-strategien vil Danmark arbejde for, at der gennemføres tiltag, som understøtter samarbejdet mellem Afghanistan og Pakistan – fx jirgaer i grænseområderne med deltagelse af både Afghanistan og Pakistan og andre konfliktløsende initiativer bl.a. med sigte på involvering af kvinder fra de to lande. Dertil kommer en forventet fortsat anvendelse af nærområdemidler til støtte for afghanske flygtnings hjemvenden fra Pakistan

De danske styrker i Afghanistan vil fortsat arbejde på at presse oprørsgrupper væk fra de største befolkningscentre i vores indsatsområde i Helmand-provinsen fremgår det af den årlige afrapportering fra regeringen, udgivet i marts 2009. Rapporten opsummerer udfordringerne for Danmark hér i 2009.

Sikkerhedsindsatsen

I 2009 vil både sikrings- og eskortere-

opgaver samt stabiliserings- og egentlige kampopgaver fortsat udgøre en væsentlig del af det danske styrkebidrags opgaveportefølje. Overordnet set skal alle operationerne bidrage til at understøtte stabilisering og udvikling af provinsen civilt, herunder politisk, økonomisk og socialt.

Operationerne vil have til hensigt fortsat at presse oprørsgrupperne væk fra de vigtigste befolkningscentre i provinsen samt tilvejebringe en tilstrækkelig grad af bevægelsesfrihed i og imellem befolkningscentre.

Operationerne skal derved understøtte den civile og politiske indsats, styrke mulighederne for at de afghanske myndigheder samt de traditionelle lokale politiske strukturer (shuraer, ældreråd m.v.) kan virke og samarbejde på lokal-, distrikts- og provinsniveau samt med relevante ministerier i Kabul.

En anden udfordring bliver overtagelsen af ansvaret for et garnisons-OMLT (Operational Mentor and Liaison Team) primo 2009. OMLT'et skal rådgive og vejlede i forhold til en række væsentlige funktioner, der bidrager til den operative drift af en afghansk lejrs faciliteter, herunder indkvartering, uddannelsesstøtte, sanitetsstøtte samt mentorvirksomhed. Dette bidrag vil bestå af 10-15 soldater, og opstilles af Flyvevåbnet.

Som i resten af landet vil sikkerheden i Helmand før, under og mellem valgene i 2009 og 2010 være af

stor betydning for Afghanistans sammenhængskraft samt opfattelsen af de afghanske myndigheders og ISAF's evne til at levere sikkerhed til befolkningen. Valget vil være en oplagt lejlighed for oprørsgrupperne til at udfordre de afghanske myndigheders og ISAF's evne til at levere sikkerhed.

EUPOL

EU's politimission må i 2009 forventes at blive spændt hårdt for, hvis den skal løfte de mange nye opgaver, som indenrigsminister Atmar har betroet EUPOL og Kai Vittrup. I erkendelse af, at missionen i sin nuværende form næppe ville kunne løse alle opgaver, arbejdes der ved udgangen af 2008 for hurtigst muligt at fordoble missionen til 400 politifolk.

Imens forbliver de grundlæggende udfordringer med kapacitetsopbygningen af det afghanske nationale politi (ANP) de samme.

Hvis de internationale aktører – bl.a. EU og USA – skal skabe fremskridt på politiområdet, er det nødvendigt at have en både realistisk arbejdsdeling og et endnu tættere samarbejde end det er tilfældet i dag. EUPOL har påtaget sig den ledende rolle i den påkrævede omstrukturering af den enhed, der i dag forestår koordinering på politiområdet.

Fra dansk side vil dette arbejde blive støttet.

Statsopbygning

De nært forestående valg udgør både et væsentligt indsatsområde samt en af de største udfordringer for Afghanistan og det danske engagement i 2009. Legitime, frie og retfærdige valg er en forudsætning for konsolideringen af demokratiet i Afghanistan og som sådan vital for befolkningens fortsatte opbakning til den afghanske regering.

Velgennemførte valg vil således udgøre et helt centralt aspekt i at skabe stabilitet og fremskridt i landet. Korruptionsbekæmpelse udgør fortsat en central udfordring. Den reelle politiske vilje i den afghanske regering til at gøre op med den omfattende korruption, der gennemsyrrer alle dele af samfundet, er af afgørende betydning.

Trods fremskridt på menneskeret-tighedsområdet siden Talibans fald, vil der fortsat være et betydeligt behov for indsatser, der gør op med de omfattende menneskerettighedskrænkelser. Ikke mindst ytringsfriheden vil også fremover være under angreb. Træning og beskyttelse af journalister vil derfor stå centralt i 2009.

Uddannelse

Støtte til reform af undervisningsministeriet vil være et væsentligt indsatsområde for Danmark også i 2009. Der vil blive givet støtte til yderligere 15 mio. skolebøger. Her-

udover vil der blive behov for yderligere at styrke sammenhængen mellem det nationale og det provinsielle niveau – dvs. Helmand for Danmarks vedkommende. Desuden vil det være væsentligt at sikre gennemførelsen af den aftale, der i efteråret 2008 blev indgået om dansk støtte til bygning af ni skoler, to kollegier og finansiering af stipendier.

Forbedrede levevilkår

NSP og MISFA vil fortsat være de største indsatsområder for dansk bistand i relation til forbedring af levevilkår på nationalt niveau. Det er i den sammenhæng en særlig stor udfordring at sikre den fortsatte udvikling af NSP på en sådan måde, at de lokale udviklingsråd bliver reelt selvstændige og bæredygtige enheder, der også kan fungere efter hensigten, når udbetalinger af bloktilskud stopper. Der er en række initiativer i gang med henblik på udvikling af decentrale strukturer, herunder IDLG (Independent Directorate for Local Governance).

Der mangler imidlertid stadig endelig afklaring af, hvordan de forskellige initiativer skal spille sammen, eksempelvis hvilken rolle de lokale udviklingsråd under NSP vil komme til at spille i forhold til den struktur IDLG lægger frem. Det er vigtigt, at de mange gode resultater opnået under NSP ikke går tabt.

Det vil blive undersøgt om en del af den danske bistand i 2009 skal

indgå i PRT'ets støtte til genopbygning af vandkraftsanlægget i Gereshk. Bliver det en realitet, vil der ikke blot være tale om en betydelig økonomisk satsning med potentielt stor virkning på den økonomiske udvikling i området, men det bliver også en vanskelig opgave på grund af de skrøbelige sikkerhedsforhold i Helmand-provinsen.

Nærområdeindsatsen

I starten af 2009 påbegyndes planlægningen af de næste fire års nærområdeindsats i Afghanistan. I overensstemmelse med nærområdebidstandens generelle formål vil fokus fortsat være på bistand til flygtninge og internt fordrevnes varige tilbagevenden og reintegration. Det forventes, at indsatsen samlet vil omfatte et budget på 300 mio. kr., og at aktiviteterne vil blive gennemført gennem et antal partnere, herunder FN organisationer samt danske og internationale NGO'er.

Fra dansk side vil man derudover arbejde for, at FN i sin bistand til hjemvendte flygtninge i højere grad tilstræber, at indkøb af fødevarer

sker lokalt for dermed at bidrage til den afghanske økonomi. Også opførelse af huse og dertil knyttet infrastruktur bør i større udstrækning udføres af lokal arbejdskraft.

Endvidere vil Danmark nøje følge den fortsatte tilbagevenden af flygtninge fra Iran og Pakistan, idet der er tegn på stigende problemer ved reintegration, hvilket bl.a. viser sig i et voksende antal internt fordrevne i Afghanistan.

Fødevarerkrise

På den humanitære front vil opmærksomheden i særlig grad være fokuseret på den fortsatte fødevarerkrise i dele af Afghanistan, specielt hvad angår perioden frem til næste høst i sommeren 2009. Fortsætter den nuværende tørke i det kommende år, må det internationale samfund yderligere styrke den humanitære indsats.

KILDE: Udenrigsministeriet 2009: Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012. Afrapportering 2008 – www.um.dk

Polske veje og afveje

Jan Jakob Floryan

Forfatteren demonstrerer betydeligt kendskab til polske forhold, og bogen hjælper læseren til at få styr på kronologien, de mange navne og organisationer og til at identificere problemstillinger. Men den er ganske kedelig og skal læses siddende ved et skrivebord

Jens Jørgen Nielsen: **Polske paradokser. Polens nyere socialhistorie.**

Forlaget Frydenlund, 2008. 330 s.

Der går år mellem, at der kommer bøger om Polen. Sidst var i 1989, da Solidaritet og det polske samfund fik kastet det kommunistiske åg af sig. Det var en forandringernes og omvæltningernes tid i hele det sovjetisk beherskede Europa og Sovjetunionen med. Polakkerne fik østblokkens første demokratiske valg, som de benyttede til at reducere kommunistpartiets andel af pladserne i parlamentet, Sejm, fra 90 pct. til ét medlem. Resten gik til Solidaritet.

Op gennem 1980'erne havde Polen ellers hele verdens bevågenhed. Solidaritet opstod og indledte sin kamp mod kommunismen i 1980. Året efter blev bevægelsen – på det

tidspunkt med ti millioner medlemmer ud af en befolkning på knap fyrre – slået ned af polsk militær under general Jaruzelski. Han indførte krigsretstilstand, forbød Solidaritet, anholdt dets ledende skikkelser, herunder Lech Walesa, og styrkede landet ud i international isolation og dyb økonomisk afgrund.

Senest har vi hørt og læst om Polen i forbindelse med landets optagelse i NATO i 1999 og i EU i 2004. Men det var ikke bøger kun artikler i fagtidsskrifter blandt dem *Udenrigs*. En enkelt bog kom i 2007 af Søren Kolstrup med titlen *Polen i 1000 år – set fra Kraków*. Den giver et flot vue over den historiske udvikling. I 2006 kom bogen *Balladen i Gdansk*. Den giver en journalistisk gennemgang af begivenhederne i august 1980 på Lenin-skibsværftet.

Nu er der så kommet en ny bog om Polen I meget skematisk form gennemgår forfatteren de forskellige epoker i Polens udvikling i efterkrigstiden, især den lange og svære tid som folkerepublik, men også de turbulente år under demokratiet med skiftende regeringer, stærkt varierende partikonstellationer og -dannelser, voldsomme personopgør og deraf følgende politisk og økonomisk zigzagkurs. Alt det har forfatteren et godt overblik over, og trækker på faglitteraturen, på polske avisartikler og egne interviews. Desuden på personlige erfaringer fra sit årelange ophold i Polen efter kommunismens afskaffelse.

Tematisk opbygning

Ud over det kronologiske er bogens andet spor en tematisk opbygning, hvor centrale aspekter af det polske samfund gennemgås: Den økonomiske udvikling og reformer, den sociale situation, kulturen og kirken. Udenrigspolitikken – bortset fra visse aspekter af forholdet til EU – behandles ikke. Heller ikke relationerne til Tyskland, USA eller Rusland, der alle tre også har visse socioøkonomiske virkninger på Polen.

Det er åbenbart, at det er økonomien, reformerne og de sociale forhold, som står forfatterens hjerte nærmest. Og det er ikke underligt, al den stund han er tæt knyttet til den danske fagbevægelse som konsulent i Forbundet af Offentligt An-

satte, FOA. Denne baggrund lyser gennem bogen og gør den periodevis til et partsindlæg i debatten om, hvad der efter forfatterens mening er gået galt i Polen under demokratiet.

En polsk rigsdag

Han beskriver nøgternt og køligt de politiske trakasserier, den politiske korrupsion, den politiske egoisme hos aktørerne og deres manglende evne til at indgå kompromiser end-sige fremme konsensus. Det nedsættende udtryk 'en polsk rigsdag' går igen og igen. Oprindeligt var det dog et kompliment, al den stund Polen var det første land til at tillægge sig en delvis demokratisk forfatning i slutningen af 1700-tallet og nu altså det første til at indføre demokrati på ruinerne af kommunismen.

Gamle kommunistiske bosser er stadig aktive om ikke så meget i politik så i høj grad i erhvervslivet, hvor de har været snu og hensynsløse nok til at overtage de virksomheder for en slik, som de tidligere havde været direktører for. Netop privatiseringen tiltrækker sig mange kritiske ord fra forfatteren. Dens noget kaotiske forløb, der åbnede store muligheder for skrupelløse nykapitalister.

De første regeringer under Solidaritet privatiserede rub og stub ofte med tab for statskassen. Således voksede den nye klasse af kapitalister frem. Regeringerne var ret ligegladede, eftersom de var svorne tilhænge-

LITTERATUR

re af økonomisk liberalisme. Minimalstaten var kommet til Polen og blev dyrket konsekvent. Blandt de mest fremtrædende af dens fortalere var den mangeårige finansminister Leszek Balcerowicz, der lancerede og gennemførte chokterapien, *the big bang*. Polakkerne blev fra den ene dag til den anden kastet ud i kapitalismens barske verden uden at have den mindste forstand på, hvordan den fungerede.

Deres pensionsopsparinger blev omlagt fra de statslige institutioner til private selskaber, og ingen polak kunne finde hoved eller hale på det. Ligeledes blev arbejdsmarkedet liberaliseret og det i en grad, at fagforeningerne så godt som forsvandt. Solidaritet blev splittet op i flere absolut ikke solidariske organisationer, og også de overlevende fagforeninger fra kommunismens tid gjorde deres entre.

Resultatet blev, at fagforeningsmedlemskab i dag er stort set ukendt og overenskomster ligeså.

De økonomiske reformer ramte, som forfatteren fremstiller det, de laveste klasser i samfundet hårdt, og arbejdsløsheden steg til uanedede højder. Arbejdsløshedsunderstøttelsen var heller ikke opfundet endnu, og den folkelige frustration gjorde sig stærkt gældende. For det første ved at bringe kommunisterne – i reformeret skikkelse – tilbage til magten og for det andet ved at bane vejen for stærkt konservative partier som Ret og Retfærdighed, *Prawo i spra-*

wiedliwo, med tvillingerne Kaczynski i spidsen.

De bliver i folkemunde kaldt 'ænderne', fordi deres efternavn er afledt af det polske ord for and, *kaczka*. Nu er kun den ene af dem ved magten som præsident, mens posten som ministerpræsident beklædes af Donald Tusk fra den liberalistiske skole i polsk politik. De politiske skift fra Solidaritet over de tidligere kommunister til nu et parti med en klar vestlig liberalistisk profil hang først og fremmest sammen med vælgernes absolutte lede ved politikernes omfattende korrupsion. Det behandler forfatteren ret udførligt.

Jens Jørgen Nielsen lægger i sine politiske analyser ikke skjul på sine præferencer. Som han skriver, sammenligner han de polske tilstande med forholdene i Skandinavien, og da falder de ikke særligt godt ud. Han sammenligner dem ikke med situationen i flere af de andre tidligere kommunistiske stater, for så ville sammenligningen falde gunstige ud.

Forfatteren demonstrerer betydeligt kendskab til polske forhold, men han lægger ikke skjul på, at der er markante træk ved det polske samfund, som han ikke kan goutere. Det gælder først og fremmest den katolske kirkes rolle, som han finder anmassende, udemokratisk og til skade for det polske samfund. Med rette fremhæver han Radio Maria, der er rabiats nationalistisk, Europa-

fjendtlig og gammelkatolsk. Men han giver kirken ingen kredit for, at der også er andre kredse i den katolske kirke i Polen, som tænker liberalt og demokratisk.

Mere ris end ros

I det hele taget er der meget mere ris end ros i bogen. Kirkens rolle under Solidaritet i begyndelsen af 1980'erne finder Jens Jørgen Nielsen også meget dadelværdig og Lech Waleśa ostentative katolicisme – med det store billede af Jomfru Maria i knaphullet – kan han som fagforeningsmand ikke fatte, skolet som han er i den skandinaviske fagbevægelses princip om at holde kirke og religion på en arms afstand. I det hele taget er bogen præget af forfatterens socialdemokratiske ideologi, der også påvirker hans vurderinger, og dem kan man ikke uden videre være enig i.

Bogen er god til at få styr på kronologien, til at få mange navne på personer og organisationer på plads og til at identificere problemstillinger. Den er udstyret med en udmærket liste over de markante politikere

med ultrakorte biografier, men beklageligvis uden sidehenvisninger. Ligeledes er det en stor mangel, at bogen ikke omfatter et stikordsregister. Desuden har den en del skønhedsfejl, som når forfatteren forveksler præsident Kaczyński med hans navnebror, der på det tidspunkt var ministerpræsident (side 68) eller flere beskæmmende fejl i polske navne.

Det værste er dog, at bogen er ganske kedelig. I layout og skrivestil ligner den en samfundslære for de ældste klasser i folkeskolen. Forfatteren ejer ikke en gnist af litterær begavelse og skriver så tørt og ensformigt som i en rapport fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. End ikke de steder, hvor han omtaler de farverige polske politikere, formår han at give teksten en underholdende drejning.

Bogen skal læses siddende ved et skrivebord, og man skal tage sig godt sammen for at komme igennem alle de mange sider.

Jan Jakob Floryan er cand.scient.pol. og programmedarbejder ved DR.

Historie og personlighed

Claus Mathiesen

Bogen giver en god indgang til russernes på mange måder anderledes opfattelse af tingenes sammenhæng og deres evne til at klare sig og finde sig i tilsyneladende uacceptable forhold. Dette suppleres med meget omhyggelige beskrivelser af personer og personopgør

Karsten J. Møller: **Fra Kaos til Putin. Brudstykker af det moderne Ruslands historie.** *Jyllands-Postens Forlag, 2008. 304 s.*

Kort før jul sidste år udkom en fin og indsigtfuld bog om Rusland skrevet af Karsten J. Møller, som i dag er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Da julen som bekendt varer lige til påske, kan det stadig nås at give bogen nogle ord med på vejen, selv om der er gået nogle måneder siden bogen udkom.

Det må være rimeligt ved anmeldelse af en bog at tage udgangspunkt i, hvad forfatteren selv erklærer at ville med sit værk. I bogens prolog, hvor Karsten Møller fortæller om oprindelsen til sin interesse for Rusland og sin karriere i det

danske forsvar, hedder det således, at motivet til at skrive bogen bunder i "en livslang interesse for Rusland", samt at bogen er tænkt som "en delvis personlig beretning om skelsættende begivenheder og perioder i Ruslands nyeste historie efter kommunismens fald". Allerede her ligger der væsentlige begrænsninger i synsvinkel og tid.

Karsten Møller nævner, at læsningen af forfatteren Maksim Gorkijs delvis selvbiografiske trilogi var en af de tidligste katalysatorer til interessen for Rusland, som altså "bed sig fast" for resten af livet. Pudsigt er det, at de to årtier fra ca. 1870 til 1890, som Gorkijs erindringer omhandler, i Rusland var lige så dramatiske, og til dels kaotiske, som den i bogen beskrevne periode. Vigtige 'russiske' trædesten i det videre liv

og den militære løbebane var forsvarrets russiskuddannelse 1970-72, et besøg i 1974 i Brezjnev-stilstandens mistrøstige Moskva, samt nogle års arbejde først i 1980'erne i Forsvarets Efterretningstjeneste.

Kontakten med Rusland efter Sovjetunionens sammenbrud hidrører fra international tjeneste i Bosnien i 1997 og samarbejdet med russiske enheder der, og sidst, men ikke mindst tiden som dansk forsvarsattaché i årene 1998 til 2000 med tilhørende forviklinger om jobbet som chef for den tiltænkte *NATO Liaison Mission* i Moskva.

Det personlige engagement

Når jeg ridser dette op nu, er det for at illustrere, hvad der fra første side giver denne bog et særligt tvist i forhold til andre bøger om så 'alvorlige' emner, nemlig det personlige islæt. Uden på nogen måde at være en beretning om 'Karstens Møllers Rusland', giver bogen en fornemmelse af et personligt engagement, der da heller ikke er lagt skjul på. Det hedder således i prologen, at "vinklingen er generelt positiv, men det betyder ikke at jeg ser bort fra Ruslands skyggesider."

Kender man ydermere Karsten Møllers evne til at 'underspille' sine vurderinger, må man sande, at der mange steder bestemt ikke er lagt fingre imellem, når det handler om at pege på negative fænomener på Ruslands omblæste færd fra sovjet-

sammenbruddet gennem jeltsintidens kaos til afslutningen på Putins to præsidentperioder, som allerede ved bogens titel antydes at være en kontrast til dette kaos.

Den valgte personlige tilgang til stoffet indebærer en anden begrænsning, der falder i øjnene straks, nemlig afkaldet på at udforme bogen som et egentligt videnskabeligt værk. Der er således ingen noter og lærde henvisninger i teksten, uagtet en omfattende litteraturliste og andre rekvisitter, som jeg skal vende tilbage til. Det er min opfattelse, at valget er rigtigt, for der eksisterer så mange, ikke mindst engelsksprogede, bøger med videnskabelig profil om perioden allerede.

Endvidere får vi i prologen at vide, hvad forfatterens sigte med bogen er, nemlig at se på "hvordan den russiske befolkning ser på udviklingen i Rusland, den vestlige kritik og Ruslands rolle, bl.a. som energistormagt", samt "hvilke muligheder den vestlige verden har for et mere frugtbart samarbejde med Rusland". En mere umiddelbar begrundelse for at skrive bogen har været, at gøre rede for, hvad der er gået forud for den kendsgerning, at "Rusland er tilbage som stormagt og vil i de kommende år spille en fremtrædende rolle i international politik".

Man forstår her indirekte, at Karsten Møller mener, at for mange har været for tilbøjelige til at negligere Rusland, det være sig i Danmark og i udlandet.

LITTERATUR

Accelererende kaos

Bogens disposition kan være en smule distraherende for den læser, der forventer en strikt kronologisk fremstilling. Men den er i høj grad betinget af netop den personlige tilgang til stoffet. Lad mig derfor kort beskrive indholdet, dvs. den omtalte prolog, 12 kapitler, samt en epilog.

Det første kapitel benævnt 'Det accelererende kaos' indledes naturligt nok med familien Møllers ankomst til Moskva i februar 1998, hvor Rusland var på vej mod det økonomiske sammenbrud under hastigt skiftende regeringschefer i sommeren 1998, indtil den indtil da totalt ukendte Vladimir Putin blev premierminister i august.

Kapitlerne 1-3 udgør en 'blok', der dækker de to år til foråret 2000, hvor samme Putin bliver præsident og beskriver både det af magtelisten udtænkte 'projekt Putin', inklusive en interessant og detaljeret redegørelse for Putins fortid, samt hvad man kunne kalde 'Putins projekt', således som det blev formuleret i hans såkaldte 'manifest' lige op til Jeltsins dramatiske retræte ved årsskiftet til 2000.

Kapitel 4 går tilbage til tiden før Jeltsin og handler om såvel den arv i form af et fallitbo, som Jeltsin skulle løfte efter sovjetsammenbruddet, som den arv han selv efterlod til Putin. Her beskrives den choktilstand, som befolkningen befandt sig i efter de brutale økonomiske reformer og

den totalt korrumperede privatisering i starten af 1990'erne og de ydmygelser, som Rusland blev udsat for fra Vesten i Jeltsins svækkelsesperioder. Dette tilbageblik er vel begrundet, idet væsentlige motiver bag Putins politiske kurs ligger her.

Putins nøgleproblemer

Kapitlerne 5-7 går så hver især mere i detaljer med tre af de forhold, som Putin har set som nøgleproblemer, nemlig oligarkernes afsindige skalten og valten med Ruslands værdier, det tjetjenske problem og den vedvarende krig i Nordkaukasus, samt befolkningens sociale forhold i bred forstand.

Her er rystende og detaljerede redegørelser for, hvordan nogle af de ufattelige oligarkformuer blev skabt, samt hvorfor Putin har valgt at indlede et hårdhændet straffetogt mod de oligarker, der ikke forstår at holde sig væk fra politik, og en gennemgang af nogle af de problemer, som forholdene i Nordkaukasus skaber for den russiske regering.

I det sociale kapitel påpeges de voldsomme sundhedsproblemer, der præger Rusland. Særlig nyttig er her en udlægning af fordelingen af midlerne hvoraf det fremgår, at ca. 85 pct. af den russiske befolkning lever under forhold, der er ringere end dem, som kendetegner en middelklasse i vestlig forstand.

Kapitel 8-10 beskriver Putins to præsidentperioder, de markante for-

skelle mellem dem, samt den kontrollerede magtoverdragelse til den nuværende præsident Medvedjev.

München 2007

Endelig gives der i kapitel 11-12 med udgangspunkt i Putins selvbedste tale ved sikkerhedskonferencen i München i marts 2007 et bud på, hvad fremtiden vil bringe. Forfatteren er ikke i tvivl om, at Rusland ikke vil lade sig dirigere af Vesten, men vil anlægge en i stigende grad selvhævdende kurs, blandt andet illustreret ved Georgien-krigen i august 2008.

Samtidig udtrykkes en optimistisk tiltro til, at Rusland kan udvikle sig i retning af en retsstat, selv om det er usandsynligt, at landet nogensinde vil blive formet efter vestligt mønster og tankegang.

Den beskrevne opbygning gør, at man kunne have haft glæde af et par sider med en kronologisk oversigt over de væsentligste begivenheder.

Af andre kritikpunkter kan nævnes, at personregisteret bagerst i bogen med fordel kunne være suppleret med et egentligt emne-/stikordsregister. Kortene i bogen er ikke meget givende, men oversigterne over russiske og sovjetiske nøglepersoner siden 1905(!) er nyttige. Der er en god og omfattende alfabetisk litteraturliste, men den ville nok have været mere brugervenlig, hvis den var opdelt i generelle og emnespecifikke fremstillinger.

Overordnet kunne de mere teoretisk interesserede savne en analyse af det russiske demokratis 'systemfejl', fx vrangvridningen af den klassiske tredeling af magten. I flere sammenhænge omtales det aldeles groteske retssystem som middel i interne magtopgør, det kunne være et glimrende eksempel herpå.

God indgang

Til gengæld får læseren en god indgang til russernes på mange måder anderledes opfattelse af tingenes sammenhæng og personlige oplevelser af Ruslands befolknings evne til at klare sig og finde sig i tilsyneladende uacceptable forhold. Dette suppleres med meget omhyggelige beskrivelser af personer og personopgør, hvilket bidrager til forståelsen af, hvor stor en rolle dette aspekt spiller i den russiske økonomiske og politiske elites kamp om magt og adgangen til ressourcer.

Også karakteren af den korrupsion, som gennemsyrrer alle lag af det russiske samfund, bliver beskrevet på glimrende vis.

I bogens epilog peger forfatteren på, at den vestlige verdens værdigrundlag – demokrati og markedsøkonomi – i rusen over at have sejret i den kolde krig blev ophøjet til det højest tænkelige politiske og økonomiske udviklingstrin. Denne opfattelse førte til en følelse af moralsk overlegenhed i forhold til den øvrige verden. Begivenhedernes ud-

LITTERATUR

vikling har dog dementeret eller i hvert fald rejst alvorlig tvivl om denne opfattelse.

I forholdet til Rusland anbefaler Karsten Møller derfor en 'resultatorienteret pragmatik' i samarbejdet, med samtidig undgåelse af dobbeltstandarder. For at mestre dette, er det vigtigt at have den fornødne viden om Rusland, som er en meget anderledes tænkende og agerende kultur. Her kunne Danmark efter forfatterens mening godt investere mere.

Bogen kan stærkt anbefales læsere, der søger en kompetent beskrivelse af sider af Ruslands nyere historie med et personligt touch.

God fornøjelse!

Claus Mathiesen er lektor ved Forsvarsakademiet og tidligere dansk forsvarsattaché for Ukraine i perioden 1999-2007.

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 02.04.2009

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

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