

udenrigs

Aktivismе på tjekkisk *Thomas Hjortsø*

TEMA:

Nationalstaterne og globaliseringen

NATO som globo-cop?

Kristian Søby Kristensen og Jens Ringsmose

EU's umulige grænsekontrol

Thomas Gammeltoft-Hansen

Venstre om i Latinamerika *Niels Lindvig*

Demokrati i Tunesien

Rikke Hostrup Haugbølle

Globale samspilsaktører *Ole Poul Hansen*

EU's våbenembargo mod Kina

Eugene Kogan

Litteratur

Demokrati i Belarus

Opgør med neo-konservatismen

2 · 2006

Aktuelt Aktivisme på tjekkisk
Thomas Hjortsø **1**

Tema Nationalstaterne i det globaliserede Europa
Michael Böss **6**

Udvikling af national identitet i Island
Gudmundur Hálfðanarson **21**

En ny kosmopolitisk patriotisme
Bjarke Møller **36**

Nationalstaternes rolle i international politik
Georg Sørensen **46**

Baggrund NATO: Dette århundredes globo-cop?
Kristian Søby Kristensen og Jens Ringsmose **58**

EU's umulige grænsekontrol
Thomas Gammeltoft-Hansen **69**

Venstre om i Latinamerika
Niels Lindvig **80**

Folket, eliten og demokratiet i Tunesien
Rikke Hostrup Haugbølle **91**

Fejlslagen indsats som global samspilsaktør
Ole Poul Hansen **101**

EU's våbenembargo mod Kina
Eugene Kogan **107**

Litteratur Perspektiver for demokrati i Belarus
Benedicte Maegaard **112**

Fukuyamas opgør med neo-konservatismen
Perrti Joenniemi **121**

Udvalgte danske udgivelser **126**

Aktivismisme på tjekkisk

Thomas Hjortsø

Tjekkiet fører sin helt egen aktivistiske udenrigspolitik, der er baseret på dissidenternes erfaring fra den kommunistiske fortid, og som derfor lægger afgørende vægt på støtte til demokratisering, især i tjekkiets nærområde

De er kendt som Havels mafia. De arbejdede for den tidligere systemkritiker, forfatteren Vaclav Havel, da han blev præsident, og nu sidder mange af dem i det tjekkiske udenrigsministerium. Havels mafia arbejder med at fremme demokratiet i lande med autoritære regimer.

Tjekkiet er måske det land i Øst- og Centraleuropa, der er mest aktiv med at fremme demokrati. Udenrigsministeriet i Prag har ligefrem en særlig enhed, der arbejder for at fremme demokratiske forandringer.

Men Havels mafia har ikke altid haft det nemt. "Da vi i 1998 kom til det tjekkiske udenrigsministerium med nogle forslag til projekter i Hviderusland, blev vi mødt med en kold skulder. Det er russisk interessefære, sagde de i ministeriet", fortæller Lubos Vesely.

Han tog så omvejen omkring Vaclav Havels præsidentadministration

og blev en del af Havels mafia. Den talte 10-15 ansatte i Havels politiske afdeling, hvor Lubos Vesely ledede arbejdet med menneskerettigheder i Øst- og Centraleuropa. Da Havels anden præsidentperiode løb ud i 2003, kom Lubos Vesely til organisationen Folk i Nød, der spænder meget vidt fra nødhjælp til at fremme demokrati. Han er en af få fra Havels mafia, som ikke er havnet i det tjekkiske udenrigsministerium.

I dag er han ansat i tænketanken AMO, der beskæftiger sig med internationale forhold. Her arbejder han især med et land som Hviderusland. Organisationer som Folk i Nød og AMO er kun to ud af en række tjekkiske NGO'er, der vil fremme demokratiet i autoritære regimer. Flere af dem får også støtte af den tjekkiske stat – ikke mange penge efter danske forhold, men i høj grad efter tjekkisk målestok.

Det var gennem Vaclav Havels indflydelse som præsident, at Tjekkiet skabte sin aktivistiske udenrigspolitik. Og det spillede en stor rolle, at Havel havde været systemkritiker under kommunismen. Og at Havel som Tjekkiets moralske fyrtårn smed sin vægt bag initiativet.

“Vi har en moralsk pligt til at hjælpe. Vi har selv oplevet et autoritært styre, og mange i for eksempel ministerierne har siddet i fængsel under kommunismen”, siger Lubos Vesely. Det har også formet den måde, Tjekkiet fører sin aktivistiske udenrigspolitik på. Enhver tale om eksport af demokrati er bandlyst. “Man kan eksportere varer, men ikke demokrati. Det er nonsens. Vi er ikke ude på vælte nogle regimer,” siger Lubos Vesely.

Også det tjekkiske udenrigsministerium understreger, at det ikke er ude på at vælte regimer, men støtter demokratiske kræfter og civilsamfund, selv om forskellen nogle gange kan være hårfin. “Vi forsøger ikke at eksportere demokrati, men vi vil støtte enhver måde at hjælpe et land til at få demokrati”, siger Gabriela Dlouha, der leder udenrigsministeriets særlige enhed, som fremmer demokratiske forandringer. Også hun kom i sin tid fra Havels kontor. Hendes ordvalg skal nok ses i lyset af beskyldninger fra autoritære regimer, som mener, at Vesten styrter regimer i demokrati-eksportens navn – for eksempel med Ukraines orange revolution.

Havels store indflydelse

Hvor meget det betyder for Tjekkiet at fremme demokrati ses af landets officielle hjemmeside. Her står der, at “Tjekkiet bekender sig til arven og værdierne fra europæisk civilisation. Et af dets hovedprioriteter er udviklingen af demokrati og retsamfund baseret på frihed, lighed, retfærdighed, demokrati, tolerance og solidaritet med de svage, truede og forsvarsløse. Det opfatter ikke kun demokrati som enkeltlandes indre anliggender, men også som udgangspunkt for en succesrig udvikling af gensidige relationer.”

Og det er altså vigtigt, at der findes nogle demokratiske kræfter, som Tjekkiet kan støtte. Den form for aktivistisk udenrigspolitik afspejler, at Vaclav Havel som en af de få demokratiske kræfter i det gamle Tjecoslovakiet netop fik vestlig hjælp under kommunismen.

Der gik dog nogle år fra Tjecoslovakiet blev frit i 1989 til den aktivistiske udenrigspolitik. Ifølge Lubos Vesely var skilsmissen fra Slovakiet i 1993 en af grundene til, at det gik så langsomt.

Også medlemskravene fra NATO og Den Europæiske Union tærede på kræfterne, og det var faktisk først, da medlemskabet af EU var i hus, at Tjekkiet for alvor begyndte at tænke på at støtte demokrati i andre lande. “Det havde også noget at gøre med, at vi endelig følte os som en del af den demokratiske klub”, siger Lubos Vesely.

Tjekkiet har siden fokuseret på demokratiet i Hviderusland, Cuba, Burma og Tibet. Allerede i 1991 pegede Vaclav Havel på den burmesiske oppositionsleder Aung San Suu Kyi som modtager af Nobels Fredspris. Og sidste år opfordrede Havel sammen med den sydafrikanske ærkebiskop Desmond Tutu til, at FN's Sikkerhedsråd lagde mere pres på det militære styre i Burma.

Også forholdet til Tibets religiøse leder Dalai Lama har været præget af Havels person. Han og Dalai Lama har i flere år kendt hinanden. Men Tjekkiet har fortsat sin fokus på Tibet, også efter at Havel forlod præsidentembedet i 2003 – blandt andet med en konference, som blev holdt i Prag på trods af kinesiske protester. Kampen for at fremme demokrati i Tibet har som i de fleste vestlige lande været hæmmet af ønsket om gode økonomiske forbindelser med styret i Kina.

Den højeste profil har kampen for demokrati i Cuba og Hviderusland haft. Og det er også her, Tjekkiet har været i gang længst.

I Cuba blev en tidligere tjekkisk minister, Ivan Pilip, og en tidligere studenterleder, Jan Bubenik, fængslet i tre uger i 2001 for at mødes med to uafhængige journalister. Senere har der været andre episoder med blandt andre en tjekkisk senator, der blev udvist sidste år. Tjekkiet har også presset på i EU for at få unionen til at indtage en mere stejl holdning til Fidel Castros styre. Men

Tjekkiet er stødt på modstand fra lande som Spanien og Frankrig, der blandt andet har økonomiske interesser i Cuba.

Når Tjekkiet er gået forrest i den slags lande, hænger det også sammen med, at opgaven er lettere, fordi Tjekkiet med sin historiske baggrund er befriet for mistanke om, at det har en bagtanke som kolonimagt eller handler ud fra snævre økonomiske interesser. Tjekkiet's aktivistiske udenrigspolitik menes også at være uafhængig af hvilken tjekkisk regering, der er ved magten. Ifølge Lubos Vesely kan en ny borgerlig regering tænkes at øge indsatsen for på det område.

Hviderusland

Kampen for at fremme demokratiet i Hviderusland er nok den, der står tjekkerne hjerte nærmest. "Det er så tæt på. Vi deler slaviske rødder, og vi har begge været underlagt Sovjetunionen", siger Gabriela Dlouha fra det tjekkeske udenrigsministerium.

Også mellem Tjekkiet og Hviderusland har der været officielle bataljer. En af de mest kendte var i forbindelse med et NATO-topmøde i Prag i 2002, da Hvideruslands autoritære leder, Alexander Lukasjenko, blev nægtet indrejse.

Senere i 2005 udviste de hviderussiske myndigheder Tjekkiet's ambassadør i Minsk og beskyldte ham for at depravere mindreårige og opmuntre dem til samfundsskadelig

virksomhed. Det hviderussiske statslige tv kaldte ham direkte for pædofil. Bag de bizarre hviderussiske beskyldninger lå uden tvivl den tjekkiske støtte til oppositionen i Hviderusland – herunder ungdomsorganisationer. Tjekkiet svarede igen ved at udvise en hviderussisk diplomat.

Også i år har der været problemer mellem de to lande. Tjekkiske diplomater i Hviderusland blev i februar i deres bil standset af civile agenter, fordi de havde brochurer fra FN om menneskerettigheder. De var tilsyneladende på vej til at dele brochurerne ud. Under præsidentvalget i Hviderusland i marts blev en tjekkisk journalist fra en af de største aviser tævet af, hvad han mener var det hemmelige politi.

Og netop Vaclav Havel blev nægtet tilladelse til at komme ind på den hviderussiske ambassade i Prag for at aflevere en protest mod præsidentvalget, som internationale observatører betegnede som udemokratisk, og som gav genvalg til Lukasjenko med ikke færre end 83 procent af stemmerne. Vaclav Havel skrev i den forbindelse, at jo mere civilsamfund, der findes i Hviderusland, jo lettere bliver overgangen til demokrati, hvis det altså kommer.

Ingen aktivitet i Mellemøsten

Tjekkiet har også været meget aktiv i støtten til den demokratiske opposition. Senest har Tjekkiet også støttet den europæiske radio for Hviderusland, som ironisk nok er et især

amerikansk finansieret projekt om at sende FM-radio til Hviderusland – lavet af hviderussiske journalister i udlandet. Både den tjekkiske stat og Havels fond har givet penge til radioen, der synes som et langt bedre alternativ end EU's egne radioudsendelser til Hviderusland. De bliver sendt på kortbølge, som kun få hviderussere kan modtage.

Under den diplomatiske krise mellem Tjekkiet og Hviderusland i 2005 kom Hviderusland med beskyldninger om, at USA og EU ville have sine østeuropæiske satellitstater som Tjekkiet til at udføre det beskidte arbejde i Hviderusland.

De beskyldninger burde snarere have adresse til Polen, som også er meget aktiv i Hviderusland. Men forskellen er, at polske NGO'er i modsætning til de tjekkiske modtager mange penge fra USA, fortæller Lubos Vesely fra tænketanken AMO, der i øvrigt har et samarbejde med en polsk organisation.

Der er en stor sort plet på det tjekkiske verdenskort over støtte til demokrati. Det er Mellemøsten. I modsætning til for eksempel Danmark har Tjekkiet valgt at satse sine penge på en anden måde. "Vi er kun et lille land. Mellemøsten er så stort. Vi skal bruge vores ressourcer dér, hvor de gør mest nytte", siger Lubos Vesely.

Thomas Hjortsø er journalist ved DR's Orientering, P1, med Østeuropa og Balkan som speciale.

Tema: Nationalstaterne og globaliseringen

Begrebet globalisering ville selvsagt ikke være genstand for så intense diskussioner og stærke følelser, hvis det var det rene fatamorgana. På tværs af nationale grænser, forskellige kulturer og politiske systemer har der på godt og ondt udviklet sig en global markedsplads. Det er sket i en verden, der siden Sovjetimperiets sammenbrud opfattes som unipolær med kun en supermagt, der til gengæld ser det som sin indlysende ret at gøre indflydelse gældende over alt på kloden.

Samtidig har den nylige krig i Libanon og Israel demonstreret, hvor stærkt den nationale territorietænkning stadig er styrende for enkeltstaternes handlinger: En øget optagethed af den nationale identitet og afgrænsning over for 'de andre' går hånd i hånd med globaliseringen.

Verden står i disse år over for disse to modsatrettede tendenser. Om den ene vil slå stærkere igennem end den anden, hersker der dyb uenighed om.

Tilsvarende ser nogle dybe, konflikttruende modsætninger mellem de to tendenser, mens andre fremhæver muligheden for en 'fredelig sameksistens'.

Redaktionen har med dette nummer af *Udenrigs* ønsket at belyse sam- og modspillet mellem globaliseringen og de stærke nationale strømninger. Det sker ud fra forskellige indfaldsvinkler og ud fra forskellige grundsynspunkter på globaliserings omfang og karakteristika.

Ét synes dog at stå klart. Nationalstaterne vil langt ud i fremtiden udgøre den institutionelle rygrad i det internationale samarbejde. Det giver nærmest sig selv i de verdensomspændende organisationer, men også i EU hviler samarbejdet på medlemsstaternes indbyrdes relationer.

At anskue det globale system som et samarbejde mellem nationalstater er imidlertid ikke ensbetydende med, at begrebet 'stat' kan betragtes som en entydig størrelse. Ikke blot er der kolossal forskel på deres indbyggertal og økonomiske ressourcer, men også på deres evne og vilje til at optræde som velfungerende stater. Nogle er det ligefrem gået så skidt, at de har fået prædikatet 'fejlslagne stater'.

Det er disse – og endnu flere – perspektiver, der bliver behandlet i en række artikler i dette nummer.

Redaktionen

Nationalstaterne i det globaliserede Europa

Michael Böss

EU er til gavn for Europas nationalstater, og der består i princippet ikke nogen modsætning mellem det nationale og det europæiske

‘Af vital national interesse’. Sådan lød titlen på en bog, der udkom i 1999 i Irland i anledning af 25-året for den irske stats indtræden i EF/EU. Titlen angav derved på rammevis en vigtig pointe ved det europæiske samarbejde: At EU er til gavn for Europas nationalstater, og at der derfor principielt set ikke består nogen modsætning mellem det nationale og det europæiske.

Denne holdning møder man specielt i Irland. Her siges det undertiden tilmed, at den irske stat har både en national og en europæisk dimension. Fra en forfatningsjuridisk synsvinkel er dette selvfølgelig rigtigt nok. EU’s traktater er en del af den enkelte stats forfatningsmæssige grundlag, og EU’s love står over den nationale lovgivning. Alligevel kan det nok forekomme overraskende for mange danskere at høre, hvordan den irske *taoiseach* (statsminister) udtrykte sig i april i år i for-

bindelse med markeringen af 90-årsdagen for Påskeopstanden:

“Det land, vi bebor i dag, er en ø, hvor der hersker fred, rigdom og muligheder i en grad, som ikke tidligere er set. Det uafhængige Irland, som engang var en usandsynlig drøm, er lige nu på fuld fart fremad og i færd med at opfylde de håb, som de, der kæmpede og døde, dengang nærrede. Friheden til at planlægge, beslutte og iværksætte de politikker, som nu forandrer vort land, kan ikke tages for givet. Lige som ingen har ret til at tage patent på Irlands historie, således bør heller ingen tage afstand fra den. Vor historie er en fælles arv og en ubrudt fortælling. Fra Proklamationen af Republikken i 1916, til grundloven af 1937, til ratificeringen af Romtraktaten i 1972 og til Langfredagsaftalen i 1998 har generationer af irere igen og igen fornyet deres håb til fremtiden”.

Som det fremgår, gengiver Bertie Ahern i denne passage fra talen tilsyneladende en forholdsvis traditionel nationalistisk fortælling: Fortællingen om et land, der har virkeliggjort tidligere generationers drøm om frihed. Som det er almindeligt inden for nationalistisk retorik, ses denne frihed som frugten af 'fædrenes' bestræbelser og ofre. Hvad der imidlertid er mindre traditionelt er, at Ahern taler om den irske *stats* historie.

Før i tiden ville en irsk nationalist også have en del at sige om *folkets* historie. Ahern har tydeligvis ikke lagt forestillingen om folket og dets historie bag sig. Som den liberale pluralist han er, understreger han, at der ikke er nogen, der bør "tage patent på Irlands historie". Han ved godt, at man kan være irer på mere end én måde, og der er tilmed mere end én national historie (fordi mange irere også har en britisk identitet).

Desuden er der to træk ved hans korte gengivelse af den irske stats historie, som er overraskende set ud fra en traditionel nationalistisk synsvinkel: Dels ratificeringen af Romtraktaten, dels indgåelsen af Langfredagsaftalen (Belfastaftalen fra 1998). Det overraskende er, at der i begge tilfælde er tale om begivenheder, hvor den irske stat selv valgte at afgive suveræniteten for at opnå et højere gode for nationen.

Gennem Romtraktaten forpligtede Irland sig over for et overnationalt, europæisk samarbejde, og i

Langfredagsaftalen gav den irske stat afkald på sit forfatningsmæssige krav på hele den irske ø som sit retmæssige territorium og forpligtede sig samtidig på at fremme pluralisme, tolerance og demokrati i alle spørgsmål vedrørende nationale identiteter og borgerlige rettigheder.

Aherns korte fortælling om den irske stat handler således om et nyt syn på det at være en nationalstat i Europa i dag. Men samtidig er den udtryk for den pragmatiske linje, som altid har præget det europæiske samarbejde, til trods for en højstemt føderalistisk retorik.

Nationalstaternes Europa

I denne artikel vil jeg argumentere for, at der er god fornuft i fortællinger af denne type, fordi borgerne i Europa har brug for både deres nationalstater og det samarbejdende Europa. Visionen for EU må derfor være en føderation af nationalstater – eller et nationalstaternes Europa, bygget på gennemsikkelige, demokratiske beslutningsprocesser og en klar definition af nationale og føderale kompetencer.

Altså et samarbejde mellem regeringer og parlamenter, der afgiver en del af deres suveræniteten til den fælles Kommission og det fælles Europa-Parlament i nationernes egen interesse, men hvor hensynet til borgernes ret til demokratisk selvbestemmelse og national forankring sætter grænser for graden af suverænitetsafgivelse.

Denne vision, som altså hverken handler om skabelsen af en europæisk føderalstat eller om den endnu mere luftige forestilling om regionernes Europa, har efter alt at dømme bred folkelig opbakning i EU's medlemslande. I hvert fald viser de undersøgelser, Eurobarometer har foretaget gennem de sidste par år, at borgerne ønsker et EU, som kan garantere dem deres rettigheder, sikkerhed og velfærd inden for nationalstatens grænser. Og selv om de ønsker et mere demokratisk EU, ønsker de ikke, at demokratiseringen skal ske på bekostning af de nationale demokratier. Desuden viser krisen omkring Forfatningstraktaten, at selve forestillingen om EU som en form for nationalstat i højere potens vækker modstand.

I visionen om nationalstaternes Europa er de enkelte nationalstater fortsat at betragte som fundamentale politiske enheder. Men da de samtidig indgår i et komplekst netværk af samarbejdsrelationer og -strukturer, vil Europa på den måde kunne udvikle sig til et dynamisk rum, hvor institutionelle og normative forskelle de enkelte lande og subregioner imellem vil kunne udgøre en potentiel styrke i forhold den globale udvikling.

I min argumentation for dette synspunkt vil jeg trække på eksempler fra Irland og Danmark. Trods visse lighedspunkter repræsenterer disse to lande forskellige – historisk bestemte – institutionelle erfaringer

og politiske kulturer og netop derfor også to forskellige måder at forholde sig til globaliseringen på.

EU som nationalstatens værn

Tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen konstaterede i juni i år i en kommentar til 'tænkepausen' omkring Forfatningstraktaten, at tiden nu var inde til at aflægge sig fortidens tendens til at drage Europapolitikken ind på en indenrigspolitisk slagmark. I stedet skulle man stille et langt mere basalt spørgsmål, hvor alle måtte kunne blive enige:

“Hvad er Danmarks interesse i den aktuelle situation? Det må helt klart være et dansk ønske, at EU-samarbejdet fortsættes og gerne styrkes på de to hovedpunkter, der berører grundlæggende danske interesser: vores sikkerhed – og vores velstand”.

Ellemann-Jensen, som jo er kendt som en 'stor europæer', har aldrig lagt skjul på, at en god portion europæisk idealisme er af national interesse, og at der derfor ikke eksisterer noget modsætningsforhold mellem det nationale og det europæiske – hvis man da anskuer tingene på pragmatisk vis.

Man møder som antydning en lignende pragmatisme i den politiske elite i Irland. Irland er i dag en nation, som er "sikker på sin plads i verden", sagde Bertie Ahern senere i den tale, jeg ovenfor citerede fra. Hans konstatering fulgte efter en beskrivelse af forløbet først i

1970'erne, da Irland besluttede at søge om optagelse i EF. Denne beslutning skulle ses som udtryk for, at Irland havde forladt en 'steril' nationalistisk tro på, at en nation kun kan klare sig selv ved at stå alene, mente Ahern.

Allerede i 1961 var den irske regering nået til den konklusion, at Irlands indtræden var af afgørende betydning for befolkningens velfærd. Ierne var helt på det rene med, at det britiske marked var en vigtig del af deres økonomiske eksistensgrundlag. Derfor måtte de nødvendigvis følge Storbritannien med ind i EF. Den irske beslutning byggede således, på linje med den danske, på særdeles pragmatiske og realpolitiske hensyn. Og der var bred folkelig opbakning bag den: 83 % stemte ja ved folkeafstemningen i 1972.

Samtidig var der dog et andet tiltrækkende – nationalt – argument, der spillede ind på en mere udtalt måde. For medlemskabet ville betyde, at det nu endelig ville blive muligt for Irland at vriste sig ud af afhængighedsforholdet til Storbritannien, som Irland havde befundet sig i rent økonomisk længe efter opnåelsen af politisk uafhængighed i 1922.

Samarbejdet med Europa ville derved samtidig kunne betyde en styrkelse af den nationale selvbevidsthed i et lille land, hvis befolkning dengang endnu led under en form for kollektivt mindreværds-kompleks i forhold til den stormagt,

som i århundreder havde domineret det irske samfund politisk, socialt og kulturelt.

Irlands eksempel bekræfter den tese, som historikeren Alan S. Milward fremfører i bogen *The European Rescue of the Nation-State* (1992). Her argumenterer Milward for, at de nationale regeringer lige fra begyndelsen anså det europæiske samarbejde som et middel, hvorved de kunne sikre fremtiden for deres befolkninger ved at opnå to forbundne mål: fred i Europa og økonomisk fremgang for de enkelte stater. Begge forhåbninger blev som bekendt indfriet.

De europæiske nationalstater overvandt de kriser af økonomisk, politisk og sikkerhedsmæssig art, de havde oplevet før og under Anden Verdenskrig. Da deres politiske eliter i samme periode fik held til at forvandle deres lande til moderne velfærdsstater, genvandt de den politiske legitimitet, de havde været på nippet til at sætte over styr under tredivernes depression.

Milwards tese er bl.a. interessant, fordi den jo gør det klart, at der lige fra begyndelsen har eksisteret et modsætningsforhold mellem realpolitiske motiver og den idealisme, som det europæiske projekts fædre overglaserede samarbejdet med rent retorisk.

Der er dog en ironisk pointe ved denne modsætning, nemlig at selv pragmatiske realpolitikere ofte har trukket på den retoriske tradition

ud fra nationale interesser. Dette gælder ikke mindst franske regeringsledere, for hvem 'Europa' indtil for nylig har været set som et middel til fremme af Frankrigs position og indflydelse. Men man kan genkende den samme tendens i flere mindre medlemslande.

Under forhandlingerne om servicedirektivet gennem det sidste års tid er flere liberale regeringsledere – heriblandt vor egen statsminister – således gået stærkt kritisk frem over for tendenserne til 'økonomisk nationalisme'. Både Fogh Rasmussen og hans østeuropæiske meningsfæller har betegnet forsøget på at beskytte nationale virksomheder på det europæiske marked som en trussel mod Europas fremtid, idet globaliseringen siges at øge behovet for yderligere liberaliseringer.

Men det ville forkert på den baggrund at konkludere, at denne kritik af den nationale egoisme ud fra hensynet til Europas langsigtede vel er udtryk for en europæisk idealisme. Når fx Danmark, Finland, Irland og de nye EU-lande i Østeuropa er gået så stærkt ind for servicedirektivet, skyldes det jo netop, at deres regeringer er overbeviste om, at deres egne nationale økonomier vil have fordel af en udvidelse af det europæiske marked til også at omfatte markedet for serviceydelser.

Ved at spille det europæiske kort har de derfor reelt set ikke foretaget sig noget nyt i forhold til den praksis, som har været gældende gen-

nem alle årene: at bruge EU til nationalt gavn.

I et større perspektiv kan man se denne politiske linje som led i en strategi, hvorved nationalstaterne nu bruger det europæiske samarbejde som et middel til at tilpasse sig globaliseringen. Samtidig forsøger de enkelte lande dog at udnytte og udvikle deres egne institutionelle konkurrencefordele. Derfor er EU i stigende grad ved at udvikle sig til et dynamisk rum for både samarbejde og indbyrdes konkurrence mellem medlemsstaterne. I stedet for at se de spændinger, dette afføder, som et svaghedstegn, bør man dog snarere betragte samspillet mellem nationalstaterne som en styrke i forhold til globaliseringen.

For at kunne forklare hvorfor, er det dog nødvendigt først at overveje, hvad man i det hele taget bør lægge i det temmelig uklare begreb 'globalisering'.

Globalisering og staterne

Det kan måske forekomme betænkeligt – sådan som der er en tendens til blandt nutidige historikere – at bruge ordet globalisering om perioder i verdenshistorien, som ligger langt tilbage i forhold til vor egen tid, fx om opdagelsernes tid, om de store udvandring eller om højimperialismen i slutningen af 1800-tallet. På den anden side er det måske slet ikke så dårlig en idé. For derved kan vi komme til at indse, at flere af de processer, vi forbinder med glo-

balisering – strømme af informationer, varer, mennesker og kapital på tværs af grænser og verdensdele – i virkeligheden ikke er helt nye og hidtil usete fænomener, men at der tværtimod er tale om processer, som foregik i tidligere historiske perioder, men som nu blot forekommer i forstærket grad og under nye former.

Dette historiske perspektiv kan også gøre det lettere for os at gøre op med den misforståelse, at globaliseringen er en entydig proces, der giver de samme virkninger overalt. Globalisering er nemlig i virkeligheden en række tendenser, modtendenser og processer, som ikke nødvendigvis er indbyrdes forbundne, men som kan foregå uafhængigt af hinanden, og som er påvirkelige af lokale omstændigheder, institutioner og politiske valg.

Der er, som den britiske politolog Bob Jessop udtrykker det, tale om “et hyperkomplekst, bestandigt foranderligt produkt af mange processer”. Det betyder, at globaliseringen ikke er nogen uafvendelig skæbne; noget vi er uden indflydelse på. Den har heller ikke en universel og ensartet karakter.

Og så er globaliseringen også den måde, der bliver talt om den på: den kommer til udtryk i diskurser, som præges af politisk-økonomiske vurderinger af, hvordan samfundet og verden bør indrettes. Først og fremmest præges den af den nyliberale (eller ‘liberalistiske’) diskurs. Her

kommer globaliseringen til at fremstå som både en proces og en tilstand, der er til gavn for den enkelte og samfundet ved at øge mulighederne for økonomisk maksimering.

I denne diskurs bliver begreber som fællesskab og stat betragtet som utidssvarende forestillinger, som tilmed stiller sig i vejen for virkeliggørelsen af dette mål. Derfor er der ikke mange nyliberale, der bryder sig om ‘den nationalstatslige diskurs’, fordi den jo netop tilkender disse begreber værdi.

I deres hyldelse til principperne i den såkaldte Washington-konsensus – økonomisk udvikling gennem liberalisering, privatisering og globalisering – overser de dog, at markedet ikke selv er i stand til at skabe den stabilitet, forudsigelighed og regulering, som enhver global investor er afhængig af. Som det vil fremgå, så er selv den nyliberale strategi nemlig afhængig af, at der findes velfungerende og stærke stater – og dermed også politiske fællesskaber (dvs. nationer) – der legitimerer disse stater og de beslutninger, deres regeringer tager. Globaliseringen er med andre ord afhængig af eksistensen af stærke nationalstater.

Det skal jeg senere vende tilbage til. Her vil jeg blot konstatere, at nationale værdier og institutioner rent faktisk ser ud til at have betydning for den måde, vi forholder os til globaliseringen på. Desuden medvirker de til at forklare, hvorfor globaliseringen ikke har ensartede udslag,

men manifesterer sig på forskellig vis i de enkelte samfund.

Sådan lyder det i hvert fald ifølge en forklaringsmodel, som har været under udvikling gennem de senere år inden for forskningen, nemlig 'den kulturelt-institutionelle model'. Modellens tese er, kort fortalt, at nationale værdier og institutioner – og således også de nationale kulturer (i antropologisk forstand) – medierer globaliseringen.

Lad mig forsøge at demonstrere den ved at se på baggrunden for Irlands økonomiske succes siden begyndelsen af 1990'erne.

Nationale værdier og institutioner

Der er en almindelig opfattelse blandt økonomer, at den irske økonomi i dag er verdens mest globaliserede og åbne. Igennem de sidste tre år har det amerikanske tidsskrift *Foreign Policy* placeret Irland som nr. 1 på sit globaliseringsindeks, som rummer 62 lande med 85 pct. af verdens befolkning. Der er økonomer, der fremhæver Irland som et forbillede for andre små nationalstater, der ønsker at tilpasse sig et åbent verdensmarked.

Denne vurdering skal ses på baggrund af, at Irland i midten af 1980'erne var nærmere den 'afgrundens rand', vi frygtede i Danmark. Og igennem det meste af det 20. århundrede var Irland at finde blandt de fattigste lande i Europa.

Kritikere af Irlands nuværende 'tigerøkonomi' mener ganske vist, at

irerne har reduceret deres nationale økonomi til et hjørne af den verdensomspændende amerikanske økonomi. Men sandheden er langt mere kompleks, og selv de skarpeste kritikere af regeringens økonomiske dispositioner indrømmer, at der stadig eksisterer et betydeligt råderum, inden for hvilket den irske regering har vist sig i stand til at agere selvstændigt i forhold til det globale marked, fx gennem sin fordelingspolitik.

Irland bør derfor snarere ses som et eksempel på en postmoderne 'konkurrencestat', som søger at maksimere befolkningens velstand og velfærd gennem europæisering og globalisering. Men Irland er også et eksempel på, at nationale værdier og institutioner spiller en vigtig rolle i denne proces. Irlands økonomiske vækst og nye velstand skyldes nemlig ikke en rendyrket markedsliberalisme, og det er ganske interessant at kunne konstatere, at målet for den nuværende regering tilsyneladende ikke er at udvikle det irske samfund i retning af det amerikanske, men snarere under inspiration fra de nordiske lande.

Der er mange særlige – dvs. historisk bestemte – faktorer bag Irlands forbløffende vækst gennem mere end et årti. En af de mest interessante er de såkaldte sociale partnerskabsaftaler mellem regeringen, fagforeningerne, arbejdsgiverne og en lang række andre lokale og nationale institutioner og organisationer.

Aftalerne gælder først og fremmest lønstigninger, sociale velfærdsydelser, reformer inden for landbruget og offentlig forvaltning. Der er tale om ganske komplicerede puslespil, som har skullet gå op de fire gange, regeringen har genforhandlet aftalerne, senest i år.

Formålet med dem er at få de forskellige 'partnere' til at se en fælles interesse i at underordne kortsigtede i forhold til langsigtede fordele for derved at skabe forudsigelighed og en social og økonomisk stabilitet, der kan gøre Irland tiltrækkende for udenlandske investorer.

Disse partnerskabsaftaler er for så vidt ikke et unikt irsk fænomen, men i Irland her de dog fået særlige træk. Bl.a. ses de ikke blot som en økonomisk mekanisme, der skal forhindre inflationen i at stige uhæmmet, men også som et forsøg på demokratisk nytænkning. Ikke sådan at forstå, at de skal erstatte det parlamentariske demokrati. De skal snarere ses som et supplement, idet de forskellige samfundsgupper bliver inddraget i vigtige beslutninger for samfundshelhedens vel.

Man kan i de sociale partnerskaber se en arv fra Irlands republikanske tradition, men de bygger også på principperne i en kristen (katolsk) socialfilosofi, der altid har understreget betydningen af social retfærdighed og hensynet til det almene vel.

Eksemplet viser, at nationale værdier, institutioner og diskurser er

analytisk vigtige for forståelsen af globaliseringens karakter og udslag i den enkelte nationalstat.

Interessant nok viser flere målinger, at den europæisering og globalisering, som det irske samfund har gennemgået i hele sin vækstperiode, ikke har svækket irernes nationalfølelse. Tværtimod har man kunnet konstatere en voksende national selvfølelse. Fra 1982 til 2003 steg irernes 'stolthed' over deres irske nationalitet således fra 59% til 71%, og ca. 75% angav i slutningen af 1990'erne, at de følte sig 'meget stolte' af deres irske borgerskab.

Sådanne undersøgelser er indikationer på, at teorien om, at globaliseringen svækker den nationale identitet og borgernes følelse af at være forankret i nationalstaten, er forkert.

Myten om nationalstatens svækkelse

Blandt både pessimistiske og optimistiske – dvs. nyliberale – globaliseringsteoretikere mødte man i 1990'erne den opfattelse, at globaliseringen indebar, at markedet gradvist ville blive bestemmende for alt i samfundet, og at man derfor godt kunne glemme forestillingen om samfundet som et politisk og kulturelt fællesskab uafhængigt af markedskræfterne.

Ifølge diagnosen ville politik i en globaliseret tidsalder stort set udelukkende bestå i forsøg på at tilpasse forholdene inden for det nationale samfund til verdensmarkedet og de

globale økonomiske strømme. Nationale beslutningstagere ville i virkeligheden blot reagere på de signaler, der blev udsendt fra de globale finansmarkeder. Politik kom derfor udelukkende til at dreje sig om at gøre det nationale samfund leveringsdygtigt over for markedet.

I dag står det klart, at der her er tale om en temmelig overfladisk og generaliserende analyse, der ikke tager højde for nationalstaternes evne til selv at modvirke globaliseringens tendenser eller til at øge deres styrke gennem forskellige former for internationalt samarbejde. Den overser endvidere, at globaliseringsprocessernes erodering af nationalstatens særlige karakter som et fællesskab af frie individer – eller som en blanding af *Gesellschaft* og *Gemeinschaft* – er mere teoretisk end reel. Det er bl.a. den danske politolog Georg Sørensens vurdering

I sin bog *The Transformation of the State* (2004) diskuterer Sørensen de udfordringer, nationalstaten står overfor i dag som følge af globaliseringen. Han anvender en model, der viser, at den 'nation', som den moderne nationalstat bygger på,

analytisk set bør ses som to former for fællesskaber: det forestillede og det civile.

Sørensen forklarer, hvordan de to fællesskaber tidligere hang tæt sammen, men at der i dag er en tendens til at se dem som separate. Desuden henviser han til globaliseringsteoretikere, som er af den opfattelse, at begge fællesskaber svækkes af globaliseringen.

Hvad identifikationen med 'det forestillede fællesskab' angår, så mener sociologer som fx Anthony Giddens, at det enkelte menneskes identitet i det senmoderne og aftraditioniserede samfund ikke er noget, den enkelte overtager. Den er noget, individet selv aktivt må skabe og opretholde. Da identiteter i dag således er blevet flydende og ustabile, ændrer tilknytningen til nationen sig til blot at være én af flere mulige kilder til identitet. Derfor kan man forestille sig, at stadig færre mennesker fremover vil identificere sig med et nationalt fællesskab. I stedet vil folk se sig selv som medlemmer af overnationale, tværnationale eller interessebestemte fællesskaber.

Georg Sørensen stiller sig skeptisk

| Nationen i den moderne stat: to typer fællesskaber | |
|--|---|
| Det civile fællesskab | Det forestillede fællesskab |
| Forholdet mellem borgerne og staten: politiske, juridiske og socio-økonomiske rettigheder (og forpligtelser) | Forholdet mellem borgerne som gruppe: fælles sprog, fælles kulturel og historisk identitet, baseret på myter, symboler, musik, kunst osv. |

Kilde: Georg Sørensen: *The Transformation of the State*, s. 83.

an over for denne forudsigtelse. Han mener, at det højst vil være medlemmer af de sociale eliter, som vil tænke og føle sådan. Hans alvorligste kritikpunkt er dog, at forudsigtelsen går ud fra, at identitet er en form for nulsumsspil, således at udviklingen af nye identifikationsfællesskaber erstatter eller svækker tidligere.

Men i virkeligheden er der her tale om en opfattelse af identitet, som man for længst er gået bort fra blandt antropologer og sociologer. Her har man nemlig den opfattelse, at individer har flere identiteter på én gang, og at identitet i det hele taget skal ses som noget foranderligt, komplekst og situationsbetinget.

Hvad angår nationen som et 'civilt fællesskab', nævner Sørensen de tre argumenter, man hører fra teoretikere, der hylder teorien om, at nationalstaten er i færd med at svækkes: For det første opfattelsen af, at den enkelte borgers rettigheder i dag i stigende grad bliver beskyttet af det internationale samfund (fx EU) snarere end af den enkelte stat. For det andet, at globaliseringen giver den enkelte stat stadig større problemer med at beskytte og honorere dens borgeres sociale (velfærdsmæssige) og demokratiske rettigheder, og at den derved må se sin autoritet svækket. Og endelig, at mange veluddannede og internationalt mobile mennesker i stigende grad ser sig selv som en del af et globalt snarere end et nationalt civilsamfund.

Også den type argumenter er

Sørensen kritisk overfor. Han betvivler, at det nationale borgerskab er under svækkelse som følge af indførelsen af overnationale instrumenter til sikring af borger- og menneskerettigheder, som fx den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Han minder således om, at det netop er gennem deres nationale borgerskab, at borgerne i EU's medlemslande i det hele taget kan gøre krav på disse rettigheder. Desuden afviser han, at der skulle være tegn på, at globaliseringen udhuler statens rolle som leverandør af sociale ydelser. Hidtil har staterne vist sig også på det punkt at være i stand til at tilpasse sig globaliseringen. Endelig afviser Sørensen påstanden om, at overnationale politiske styringsinstrumenter er uforenelige med det nationale demokrati.

Georg Sørensens konklusion er derfor, at både nationen som forestillet og civilt fællesskab i en overskuelig fremtid fortsat vil være af primær betydning for langt de fleste mennesker.

Alt vil dog ikke vedblive med at være, som det hidtil har været. For i takt med at nationalstaten tilpasser sig de nye vilkår på markedet, vil den forvandles fra moderne til postmoderne stat, dvs. til en stat, der organiserer civilsamfundet med henblik på at forbedre dets evne til at tiltrække investeringskapital og – dermed – arbejdspladser.

For at dette skal kunne lykkes, er det dog af vital betydning, at staten

bevarer sin styrke, dvs. sin funktionsduelighed. I sin bog fra 2004, *State-building*, hævder den kendte amerikanske politiske tænker Francis Fukuyama, at velfungerende nationalstater vil være uundværlige i en globaliseret verden, idet de dels skaber orden i det civile samfund, dels bidrager til international stabilitet.

Fukuyama mener, at der er fire krav, der må opfyldes, for at man kan tale om en velfungerende stat: staten skal (1) fungere forvaltnings- og ledelsesmæssigt, (2) besidde en udbygget politisk struktur, (3) nyde demokratisk legitimitet og (4) understøttes af en folkelig konsensus om de normer, værdier og andre kulturelle elementer, som danner grundlag for institutionelle procedurer, relationer mellem borgerne indbyrdes og mellem borgere og beslutningstagere. Det fjerde krav er således et krav om social sammenhængskraft.

Da befolkningens nationale identitet bidrager til fastholdelsen af grundlæggende politiske værdier og fremmer bevidstheden om fælles interesser og mål og derved gør dem til medborgere, må en stat have en national karakter for at kunne fungere. Men for at skabe den nationale og internationale stabilitet og forudsigelighed, som markedet kræver, er det i dag også nødvendigt, at den indgår i et netværk af samarbejdende stater. I årtierne efter den Anden Verdenskrig nåede regeringerne i en række vesteuropæiske stater frem

til denne konklusion og havde held med at overbevise borgerne om, at deres velstand, frihed og sikkerhed afhang af et nært samarbejde mellem Europas stater og nationer.

Nationerne som EU's styrke

I dag kan man konstatere, at denne konklusion var rigtig, og at samarbejdets succes bl.a. skyldes, at forskellige nationale værdier, institutioner og erfaringer er indgået i et dynamisk samspil. Måske beror EU's succes netop på, at EU hverken har fået karakter af en føderalstat eller en løs konføderation, men i stedet er blevet en organisationsform midt imellem. Og denne form kan vise sig velegnet til at håndtere de udfordringer, som globaliseringen af markedet indebærer. Det vil jeg forklare med henvisning til en rapport, som blev udgivet af den europæiske tænketank European Policy Centre (EPC) i efteråret 2005.

I de seneste år har der været stor interesse ude i Europa for 'den nordiske model', dvs. for den måde, hvorpå vi i de nordiske lande kombinerer et udbygget velfærdssystem med en åben økonomi. Den internationale interesse for Norden er for så vidt ikke helt ny. De nordiske lande har i årtier været betragtet som en form for 'mønstersamfund', ikke blot af mange europæere, men også af mange iagttagere uden for Europa. Men interessen er vokset, efter at specielt Danmark og Finland har placeret sig i toppen af di-

verse internationale lister over konkurrencedygtighed, investeringsgunstighed, økonomisk åbenhed og gennemskelighed, mens andre medlemslande må se deres arbejdsmarkeder komme under pres som følge af globaliseringen.

Som det efterhånden er mange bekendt praktiseres den nordiske model i Danmark i en reformeret udgave, nemlig i en form som kombinerer et fleksibelt arbejdsmarked med et udbygget velfærdssystem og en velfungerende offentlig sektor.

I en rapport fra efteråret 2005 siges denne model at være en opskrift på europæisk succes. Succesen skyldes, at modellen "i princippet har sat sig ud over modstillingen mellem mere liberalisering og protektionisme og bevæget sig videre til det næste stadie". Dette er vel at mærke sket, uden at den sociale inklusivitet og hensynet til miljøet er blevet sat over styr. Det viser, hvor stor betydning den offentlige sektor og en proaktiv regeringskultur kan have for opnåelsen af konkurrencedygtighed på det globale marked, hævdes det i rapporten.

Den nordiske succes

Rapportens to hovedansvarlige understreger, at det ikke har været en let proces; for ligesom alle andre nordeuropæiske lande var de nordiske lande efter oliekriserne i 1970'erne ude i en alvorlig krise:

"De gennemgik en smertefuld proces, hvor de omstrukturerede de-

res samfund fra industri- til serviceproduktion og forvandlede sig til meget åbne samfund. Derved kom de til at stå velforberedte over for den accelererede globalisering, som senere indtraf. ... Og alt imens denne forvandling fandt sted, udviklede de nordiske lande, fra Island til Finland, en politik, som betød, at regeringerne skulle holde sig på afstand af markedet og undlade at blande sig i forholdene på arbejdsmarkedet. Netop dette medvirkede til at øge fleksibiliteten, uden at de nordiske lande dog samtidig opgav deres velfærdsmodeller. I stedet reformerede de dem".

Konklusionen lyder, at den fleksible nordiske model "forekommer at være den mest egnede i nutidens verden, hvor vi står over for en voldsom global konkurrence og hurtige forandringer på alle livets områder". Formålet med rapporten er da også at få andre EU-lande til at tage ved lære af den nordiske model. Det attraktive ved modellen er, at de nordiske samfund er kendetegnet af meget høje levestandarder, en høj grad af tilfredshed og fremtidsoptimisme blandt borgerne, nærværende perfekte infrastrukturer, gode uddannelsessystemer, en vid udbredelse af informationsteknologi, fremragende retssystemer og et velfungerende offentligt bureaukrati uden nævneværdig korrupsion.

At de nordiske lande har opnået alt dette, forklarer forfatterne som et resultat af sociale og kulturelle

normer, landenes størrelse og en historisk bestemt politisk kultur: Der er tale om mindre lande med et forholdsvis lille og kulturelt homogent befolkningsgrundlag og med en tradition for at lægge vægt på lighed, konsensus og social integration. Det betyder bl.a., at afstanden mellem borgere, politikere og offentlige institutioner er kortere end andre steder i Europa. Desuden indebærer det en social sammenhængskraft, som giver sig udslag i en høj grad af solidaritet blandt borgerne og en udpræget form for gensidighed mellem staten og det civile samfund:

“De nordiske samfunds ligelige karakter gør det lettere for borgerne at foretrække en høj solidaritetsgrad frem for individualistiske værdier og få dem til at tage afstand fra elitære holdninger. Der findes således en forholdsvis lille afstand mellem dem, der styrer, og dem, der styres i de nordiske lande. Dette gør det tydeligvis lettere for den offentlige sektor at fokusere på befolkningens behov, samtidig med at den i højere grad end i andre lande må se sig udsat for offentlighedens kritik”.

Der er tre ting ved rapporten, som støtter min argumentation i denne artikel. For det første bekræfter dens analyser endnu engang den kulturelt-institutionelle forklaringsmodels anvendelighed; altså tesen om, at nationale normer, værdier og institutioner har betydning for det enkelte lands tilpasningsevne i forhold til globaliseringen.

For det andet bekræfter den Fukuyamas hævde af, at en stats evne til at fungere afhænger af, at den nyder demokratisk legitimitet og understøttes af en national konsensus om grundlæggende normer og værdier og et gensidighedsforhold mellem borgerne og de offentlige institutioner.

Endelige bekræfter den konklusionen fra det tidligere refererede irske eksempel: at social sammenhængskraft er en afgørende betingelse for en vellykket gennemførelse af større politiske beslutninger, der indebærer en social omstillingsproces. I den situation er det af afgørende betydning, at borgerne er solidariske med hinanden og loyale over for staten. Det samme gælder opretholdelsen af velfærdsstaten.

Loyaliteten over for staten – som kan ses som et udslag af en gensidighed mellem staten og det civile samfund – afhænger givetvis af en veludviklet demokratisk kultur. Rapporten ender da interessant nok også med nærmest at fastslå, at ‘small is beautiful’. Den konstaterer nemlig, at “de mest vellykkede opskrifter [på hvordan et samfund kan tilpasse sig de forandrede økonomiske vilkår] inden for OECD-området i det sidste årti er kommet fra mindre lande”, hvor beslutningerne tages tæt på borgerne. De større lande kunne derfor med fordel overveje, hvordan magtstanden mellem borgerne og staten kunne reduceres.

På den måde kommer rapporten i

virkeligheden også til at konkludere – om end det forbliver mellem linjerne – at EU bør søge at bevare de nationale særpræg i stedet for at udvikle sig til en europæisk superstat. For selv om de nordiske landes nationale institutioner og traditioner naturligvis ikke uden videre lader sig overtage af andre, hævdes den nordiske model dog at kunne levere inspiration til andre lande i EU som ‘analytisk model’. På den baggrund hævder rapporten, at EU “fungerer bedst, når unionens medlemslande deler deres viden og ekspertise og samarbejder inden for et system, hvor [national] tradition og innovation indgår i et samspil”.

Føderation af nationalstater

En opinionsmåling foretaget af det irske analyseinstitut MRBI i maj 2001 viste, at 43 % af den irske befolkning mente, at det var vigtigere for Irland at beskytte sin ‘uafhængighed i forhold til EU’ end at ‘gøre alt for at integrere sig fuldt ud med EU’, mens 42 % foretog den omvendte prioritering. Få uger efter stemte et flertal på 54 % mod Nice-traktaten.

Folkeafstemningen i Irland var et chok for regeringen, Irlands partnere i EU og de lande i Øst- og Centraleuropa, som ventede på at blive optaget i EU. Selv om den irske regering i oktober året efter sikrede sig det fornødne flertal, viste målinger, at irernes syn på integrationsproblematikken var uforandret. Og selv

om irerne sandsynligvis ville have stemt ja til Forfatningstraktaten, så viser både de og afstemningsresultaterne, at den irske regering ikke længere kan betragte befolkningens støtte til yderligere europæisk integration som automatisk eller sikker. Den samme erkendelse er de fleste andre lande i EU i færd med at nå.

En væsentlig grund dertil er helt afgjort, at EU aldrig har erhvervet en politisk legitimitet af samme art som den, nationalstaterne nyder. Borgerne har ikke den samme følelse af ‘ejerskab’ i forhold til EU’s institutioner, som de har i forhold til deres egne stater og offentlige institutioner. Det skyldes den måde, nationalstaterne har udviklet sig på historisk: som rammer for borgernes frihed, sikkerhed og rettigheder skabt gennem en proces, hvorunder de er blevet tilkendt stadig større demokratisk medbestemmelse og medansvar.

Rent sprogligt betyder demokrati som bekendt ‘folkestyre’. Endnu er der ikke meget, der tyder på udviklingen af stærke kollektive identiteter på niveauer over det nationale, som kan berettige brugen af dette ord inden for en overnational, europæisk sammenhæng.

Selv om en form for europæisk identitet givetvis langsomt er ved at udvikle sig, så er den endnu af en sådan karakter, at det forekommer vanskeligt at forestille sig, at den nogensinde vil kunne erstatte eller erhverve samme betydning som de na-

tionale identiteter. I stedet vil den dog sandsynligvis kunne blive stærk nok til at udgøre et nødvendigt mentalt grundlag for et nært samarbejde mellem stater og nationer i Europa. Derved vil Europa kunne udvikle sig til et 'dynamisk rum', hvor nationale institutioner og diskurser spiller sammen gennem både samarbejde og konkurrence.

Men det betyder naturligvis, at den pragmatiske linje fortsat må være bærende for det europæiske projekt, sådan som den har været det fra begyndelsen. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at der nu ikke længere skal være plads til visioner og idealisme. Tværtimod er der nu – og måske især efter østudvidelsen og den forestående integration af Balkan-landene – mere end nogensinde brug for at skabe de rette rammer for EU som en føderation af nationalstater.

At der må blive tale om en anden slags vision end tidligere skyldes også, at EU's hidtidige forestilling om Europa ikke længere kan fastholdes. De seneste udvidelser har jo afsløret, at forestillingen om en fælleseuropæisk kultur altid har haft mere karakter af nyttig politisk illusion end realitet. Den har overskygget den kendsgerning, at Europa rummer forskellige nationale og subregionale politiske kulturer og

socialt traditioner, som udløser spændinger af både positiv og negativ karakter. Nu lader det sig ikke længere skjule, at Europa ikke alene består af nationale og subregionale kulturer, men også af forskellige civilisatoriske traditioner.

Disse kulturer og traditioner lader sig ikke umiddelbart forene, og hvis man alligevel vil forsøge at gennemføre en forening mellem dem, vil det kaste EU ud i en krise, som vil blive værre end den nuværende krise over Forfatningstraktaten. Til gengæld lader de sig sandsynligvis forene. Specielt hvis der udvikles en struktur med demokratisk gennemskuelighed og en klar kompetencefordeling mellem nationalstaterne og EU's institutioner.

På den måde vil EU for alvor kunne nyde folkelig opbakning som en nødvendig og nyttig regional ramme for nationalstaterne i en globaliseret verden. Vi har altså brug for både en national og en europæisk diskurs og ikke kun for en global.

Michael Böss er lektor i historie, samfundsforhold og irske studier ved Institut for Sprog, Litteratur og Kultur, Aarhus Universitet. I maj i år udgav han bogen 'Forsvar for nationen: Nationalstaten under globaliseringen' på Aarhus Universitetsforlag.

Udvikling af national identitet i Island

Gudmundur Hálfðanarson

Islandske politikere fortsætter med at læse landets historie igennem nationalismens briller, hvor nutiden – uanset hvor forskellig den er fra fortiden – bliver set som en naturlig konsekvens af sagaernes store fortællinger

Den 21. april 1971 var uden tvivl en af de mest mindeværdige dage i det 20. århundredes Islands historie. En kølig solskinsmorgen sejlede det danske inspektionsskib *Vædderen* i overværelse af en tusindtalling skare ind i Reykjaviks havn. Med sig bragte skibet to af de største juveler i islandsk middelalderkultur, manuskripterne *Codex Regius* og *Flatøyjarbók* (Flatø-bogen), som skulle gives tilbage til Island efter lange og opsplidende forhandlinger mellem danske og islandske myndigheder.

Alle grundskoler i Island var lukket for dagen for at give den islandske ungdom mulighed for at opleve dette historiske øjeblik, enten personligt eller ved at se det hjemme i den første livetransmitterede udsendelse i islandsk fjernsyn.

Den ceremonielle overdragelse af manuskripterne fandt sted om eftermiddagen samme dag i en af Islands største forsamlingsale, Universitetsbiografen i Reykjavik, hvor den danske kulturminister, Helge Larsen, præsenterede de to bind til sin islandske kollega, Gylfi Gíslason: “Værsågod, Flatøbogen og ældre Edda”, bemærkede den danske minister med et lunt glimt i øjet, da han overgav manuskripterne i Gíslasons hænder og dermed satte punktum for en lang og ofte forbitret diskussion om ejerskabet til disse to litterære skatte.

For de fleste af de tusindvis af islændinge, som overværede disse begivenheder, var dette en passende afslutning på den islandske kamp for uafhængighed.

For det første må det have været en stor tilfredsstillelse for dem, som havde kæmpet for at få manuskripterne udleveret fra Danmark, at se den danske flåde bringe skattene tilbage til Island. For dem var dette en oprejsning for, hvad der længe var blevet betragtet som en af de mest ydmygende begivenheder i islandsk historie – dengang da den danske konge udsendte sine islandske gesandter i slutningen af det 17. og begyndelsen af det 18. århundrede for at indsamle alle de middelaldermanuskripter, de kunne finde på islandske gårde, hvorpå de bragte deres bytte ud på deres skibe ved kysten og førte det hjem fra denne perifere ø til kongedømmets hovedstad. I stedet for at sejle bort med kulturskatte, bragte danske honoratiores nu manuskripterne tilbage til det land, hvor de i sin tid var blevet nedfældet, hvorved de tidligere magtrelationer mellem et moderland og dets oversøiske besiddelse blev vendt om.

For det andet havde manuskripterne, og de historier, de rummer, spillet en afgørende rolle i selve uafhængighedskampen. For de fleste islændinge, og tillige for mange danskere, stod middelalderlitteraturen som selve beviset på den islandske kulturs høje stade. Et folk, som kunne frembringe litterære mesterværker af en sådan karat, fortjente at blive taget alvorligt, skønt forestillingen om islandsk uafhængighed, i alt fald i begyndelsen, havde lydt som

en utopisk drøm – om ikke en vits – for de fleste danskere.

For det tredje: Da de mødtes på Universitetsbiografens scene, så de danske og islandske kulturministre ud som ligemænd, der repræsenterede to fuldt uafhængige nationalstater. De to nationer havde haft deres uoverensstemmelser i fortiden, men nu var deres mellemværende bragt ud af verden, og tiden var inde til at komme videre.

Endelig repræsenterede manuskripterne for mange islændinge selve indbegrebet af islandsk *national* kultur. Således definerede disse historiske klenodier for dem, hvad det ville sige at være islandsk, samtidig med at de adskilte islændingene fra andre nationer. Af denne grund måtte de nødvendigvis opbevares på islandsk jord.

Sagalitteraturen som symbol

Her vil jeg gerne undersøge sidstnævnte påstand en smule nøjere, dvs. se på den rolle, som historiske optegnelser og de kulturelle spor de rummer, spiller i konstruktionen af islandsk nationalidentitet. Sandt at sige har disse optegnelser og den kulturhistorie de stod for, formet de politiske visioner og diskurser i Island i det meste af det 20. århundrede, og symboliserer således den måde, hvorpå islændinge har defineret sig selv som et nationalt fællesskab. Skønt den middelalderlige arv næppe kan betragtes som 'levende virkelighed' i det moderne Island,

er forestillingen om, at nutiden er formet af en fremadskridende historie med rødder i sagaperioden, således stadig af central betydning for konstruktionen af islandsk nationalidentitet.

Få islændinge spillede så vigtig en rolle i ophøjelsen af de islandske manuskripter og middelalderlitteraturen til at være centrale for identitetsdannelsen i det 20. århundredes Island som den indflydelsesrige professor i middelalderstudier ved Islands Universitet, Sigurdur Nordal.

I 1951 anerkendte den islandske regering Nordals autoritet ved at udnævne ham til landets ambassadør i København med særligt mandat til at tale den islandske sag i diskussionerne om ejerskabet til manuskripterne.

Dette valg skyldtes ikke Nordals diplomatiske erfaring – en sådan havde han ikke – men snarere hans akademiske arbejde i de foregående årtier og hans kontakter til universitetsforskere i den danske hovedstad. Nordal havde længe været fortalere for det synspunkt, at den islandske nationalitet, frem for alt, var grundlagt på Islands litterære kulturarv; ikke blot ejede islændingene sagalitteraturen, hævdede han engang – de var også sagalitteraturens ejendom.

Særpræget fra den middelalderlige litteratur kunne spores i hver en afkrog af den islandske kultur, mente han, hvorved islændingene adskilte sig fra alle andre nationer. “Der

er ingen tvivl om,” skrev han engang, “at kun få andre nationer om overhovedet nogen har levet mere for litteraturen, i litteraturen og af litteraturen end islændingene”.

Nordal byggede disse påstande på to fundamentale antagelser. For det første at sagalitteraturen (og dermed altså de manuskripter, som indeholdt de litterære værker) var af islandsk oprindelse og afspejlede miljøet og de sociale vilkår i det middelalderlige Island. For det andet havde den middelalderlige litteraturs arv levet videre i nationen igennem dennes historie, for det meste ubesmittet af udenlandsk ‘forurening’. Af denne stod sagalitteraturen som selve symbolet på den islandske kulturs og nationalitets tilblivelse og havde bevaret den i mere eller mindre jomfruelig form igennem århundreders udenlandsk styre.

Islandsk kultur

Den første del af argumentet var snævert forbundet med den såkaldte ‘islandske skole’ inden for filologien, som igen på sin side søgte inspiration i den såkaldte *Buchprosaehre*, eller bogprosateori, der blev introduceret af den tyske 1800-tals-forsker Konrad Maurer og videreudviklet af Nordals forgænger ved Islands Universitet, Björn M. Ólsen.

Kernen i denne teori eller forskningstradition var den påstand, at sagaerne i deres kerne var litterære værker skabt af individuelle, om end sjældent identificerbare forfattere

snarere end nedskrivninger af fortællinger bevaret og videreført igennem en mundtlig tradition.

På denne måde 'nationaliserede' Nordal og hans kolleger den litteratur, der var bevaret i manuskripterne, for hvis de var litterære værker i den moderne betydning af ordet, var forfatterens nationalitet bestemmende for værkernes nationalitet.

Megen af denne litteratur beskæftigede sig ganske vist med 'fremmede' emner såsom de norske kongers historie eller var af 'fremmede' rødder såsom tyske legender fra den såkaldte eddiske litteratur, men i deres endelige form, hævdede Nordal, udtrykte værkerne de islandske forfatterskabende geni, og de var således i sandhed islandske.

Af denne grund gav han sit bedst kendte og mest folkekære værk, hvor han beskriver den litterære produktion i det middelalderlige Island og dens kontekst, titlen *Íslenzk menning* eller 'Islandsk kultur' snarere end *Menning Íslendinga*, 'islændingenes kultur' – dvs. den litteratur, han analyserede var ikke en islandsk version af germansk eller nordisk kultur, men et udtryk for et unikt og uafhængigt kulturelt fællesskab.

Intellektuel frostboks

Her kæmpede Nordal og andre fortalere for den islandske skole på to akademiske fronter. På den ene side måtte de forkaste de ideer, der blev fremført af visse norske akademikere, navnlig 1800-talsforskeren Ru-

dolf Keyser, som hævdede, at den islandske middelalderlitteratur i sin kerne var norsk.

Keyser's argument var, i al fald som Nordal valgte at forstå det, at en stor del af den islandske litteratur reelt havde sin oprindelse i Norge, fordi bosættterne førte legendestoffet med sig, da de rejste fra Norge til deres nye land og bosatte sig her, og at dette således var blevet digtet i deres oprindelsesland og først nedskrevet i det nye hjemland. Ydermere, skrev Nordal, insisterede Keyser på, at Islands indbyggere praktisk taget var nordmænd i de første århundreder af den islandske historie, dvs. i deres litterære produktions glanstid. Disse påstande var efter Nordals opfattelse intet andet end misundelse, hvad der måske kunne være forståeligt, men ikke desto mindre var en fuldkommen vildfarelse.

Faktum var, at meget af det, man vidste om norsk historie frem til 1200-tallet, var skrevet i Island, men ikke i Norge – og dette var, efter Nordals mening "en årsag til undren for vores beslægtede nation og en torn i øjet på den". Dette førte dem til at betragte Island som en form for 'intellektuel frostboks', skrev Nordal, der bevarede en gammel nordisk kultur i en perifer nordlig øs rolige afsondrethed.

På den anden side brugte de islandske forskere disse argumenter for at støtte de islandske krav om, hvad de definerede som islandske manuskripter i danske biblioteker.

Deres danske kolleger modsatte sig disse krav med næb og klør med det argument, at det var ren anakronisme at klassificere middelalderlige litterære frembringelser efter moderne, nationalistiske principper. "Det er vist en almindelig forestilling, at håndskrifter på oldnorsk-islandsk er islandske nationalspecialiteter", skrev den danske professor Kåre Grønbech i en artikel oprindeligt publiceret i 1952. "Intet kunne være mere fejlagtigt. De håndskrifter, det her drejer sig om – sagaer, eddaer og dokumenter – udgør, ved siden af arkæologernes udgravede skatte, et fundament for alt, hvad vi ved om vor egen folkestammes oldhistorie, og det fundament er fælles for os alle, danskere, nordmænd, svenskere, færingere og islændinge". Manuskripterne – og middelalderlitteraturen – var derfor ikke mere islandske end danske, skønt de, ubestrideligt, blev skrevet i Island.

Eftersom de skildrede en fællesnordisk, hvis ikke ligefrem germansk, kulturarv, fandtes der ingen legitim grund til, at deres retmæssige ejer, Københavns Universitet, skulle fratages dem, hævdede modstanderne af manuskriptudleveringen.

I sidste ende tabte Grønbech og hans kolleger deres kamp for at bevare alle manuskripterne i Danmark – i hovedsagen fordi deres ræsonnement ikke blot modsagde de islandske forestillinger om middelalderlitteraturen, men også deres egne borgers nationalistiske identitet.

Således accepterede flertallet af danske politikere ikke ideen om en fællesnordisk identitet i fortiden eller en fælles fortid for alle nordiske nationer. For dem var indbyggerne i de nordiske lande inddelt i adskilte nationalgrupper med dybe rødder i deres egen historie.

Og tilbageleveringen af manuskripterne var således en vigtig gestus, der var udtryk for en ny holdning til nationalitet i Danmark. Eller med Poul Engbjergs ord: "Den gamle 'imperialistiske' Kalmarmagt Danmark måtte opgive enhver overordnet rolle i Norden og, som udtryk for den folkelige ligestilling mellem Danmark og Island, overrække islændingene håndskrifterne som gave".

Manuskripter som kulturel markør

For Sigurdur Nordal var det ikke nok at fastslå sagaernes islandske natur, for i hans øjne havde manuskripterne og middelalderlitteraturen ikke blot været bestemmende for islandsk nationalitet i fortiden, men også opretholdt demarkationslinjen mellem islændinge og andre nationer igennem århundrederne.

I 1924, kort efter sin udnævnelse til professor ved Islands Universitet, udgav han således en antologi over islandsk litteratur, der dækkede perioden 1400-1900. I indledningen, der bærer titlen *Kontinuiteten i islandsk litteratur*, erklærede han, at hans mål med antologien var at demonstrere, at der bestod et ubrudt

bånd mellem sagatidens kultur og kulturen i de tidlige 20. århundredes Island.

“En kontinuerlig åndelig kultur af denne art”, skrev han, “består, blandt andre ting, i at have styrke til at modstå udenlandske modestrømninger og ekstremisme. Denne styrke har islændingene altid besiddet”. Følgelig var det fuldkommen vildledende, når man i værker af udenlandske litteraturforskere ofte kunne se moderne islandsk betegnet som ‘neoislandsk’ og den moderne islandske litteratur som ‘neoislandsk litteratur’.

Disse forskere forstod ikke, hævdede han, at al islandsk kultur – fortidig som nutidig – udgjorde en, sammenhængende blok eller nationalkultur, eftersom der ikke var noget skel, der adskilte middelalderlige litterære mesterværker såsom Njáls Saga eller Eigils Saga fra den romantiske 1800-talsdigter Jónas Hallgrímsson eller Nordals samtidige, den canadisk-islandske emigrantpoet, Stephan G. Stephansson.

Men Nordals hovedbekymring var ikke så meget at korrigere, hvad han så som udenlandske fejlopfattelser af det moderne Islands kultur og samfund, men snarere at varsko sine egne landsmænd om fortidens store rolle i udformningen af deres nutid og, følgelig, deres fremtid.

Således advarende han islændingene om “ikke at bryde den ægte livslinje i nationens historie: den ubrudte kontinuitet i vores sprog og

litteratur fra de første bosættelser i Island til nutiden”. Dette var ikke ensbetydende med, anførte han, at islændingene skulle bevare deres fortid i dens oprindelige form – landet skulle ikke gøres til “en national kostald”, skrev han. “som ingen udenlandsk lysstråle kan gennem-bryde, imens folket trygger drøv på og repeterer eddaerne og sagaerne i al evighed”.

Snarere skulle fortiden være del af og med til at skabe en moderne kultur, der nok værnede om sine traditioner, men også var åben for nye ideer, så længe disse kunne tilpasses dens historisk overleverede kultur-mønstre.

Fra kulturel patriotisme...

Nordals teorier om produktion og reproduktion af den islandske nationalidentitet var grundlæggende kun en variation over gammelkendte temaer i islandsk politisk og kulturel diskurs. Såedes havde det islandske sprog og Islands middelalderlige kultur i århundreder haft en næsten mytisk status som Skandinaviens ‘oprindelige sprog’ eller det nordiske *Ursprache*.

“Hvor man kommer paa Landet”, skrev fx den islandske 1700-tals naturforsker og digter Eggert Ólafsson, “forstaaer den gemeene mand alle de gamle Sagar (sic) Ord fra Ord”. Dette var et meget positivt tegn, kommenterede han, fordi det beviste, at “dette i Europa ældste levende Sprog befindes virkelig i saa-

dan en Tilstand, kunde det endnu holdes ved Lige, og dets Undergang forebygges”. For ham var bevarelsen af det islandske sprog vigtigt, fordi det opretholdt forbindelsen mellem nutiden og Islands glørværdige fortid, og på samme tid var en definerende faktor i hans samtids islandske ‘nationalidentitet’. At bevare et sprog var således det samme som at bevare nationen. Sproget var et tegn på, hvem man var, hævdede Ólafsson, hvorfor “de største Helte og vii-seste Regenter (hvoriblandt kan nævnes i de ældre tider Carl den Store, og i de nyere, Ludvig den 14de) have ladet dem, iblandt andre vigtige Ting, deres Sprogs Bevaring være angelegen”.

Eggert Ólafssons protonationalistiske argument var således ikke hans påfund, eftersom vi kan spore det så langt tilbage som til begyndelsen af 1600-tallets Island. I sin apologi for sit moderland betitlet *Crymogæa sivi rerum Islandicarum*, offentliggjort i Hamburg i 1609, påpeger den islandske humanistiske forsker og lutheranske præst Arngrímur Jónsson, at kun islændingene blandt de nordiske folkeslag talte middelalderens sprog, hvorfor han opfordrede dem indtrængende til at bevare det rent og ubesmittet af udenlandsk indflydelse. Hvorfor islændinge skulle gøre dette, fremgår ikke klart af Jónssons tekst, som for øvrigt er skrevet på latin, men læseren må formode, at han tænkte sig, at den sproglige forbindelse til sagaernes

tid kunne berige hans samtidiges tilværelse. Jónsson havde så afgjort skrevet *Crymogæa* for at opmuntre sine landsmænd til at reflektere over “hvem vi er, og hvem vi har været”.

Ingen af disse to kommentatorer drog dog specifikke politiske konklusioner fra deres bemærkninger om det islandske sprog. Det var en kilde til stolthed for dem og demonstrerede, at folket på denne fattige og fjerne ø havde bevaret deres kulturarv til trods for deres påfaldende forarmelse i senere århundreder. At tale et ædelt sprog gav for dem ikke et folk nogen særlige politiske rettigheder eller målsætninger, eftersom begge disse forfattere var udmærket tilfredse med det danske styre i Island.

... til politisk nationalisme

I 1800-tallet fik den islandske sproglige stolthed en interessant politisk drejning, idet forestillingen om det oprindelige sprog blev brugt til at legitimeres islandske krav om autonomi fra Danmark og senere krav om suverænitet og fuld uafhængighed.

Et af de tidligste tegn på denne nye følelse dukkede op i det islandske litterære og politiske tidsskrift, *Fjölnir*, hvis første nummer udkom i København i 1835. I indledningsartiklen til første nummer sporede den lutheranske pastor og en af journalens fire oprindelige redaktører, Tómas Sæmundsson, den islandske nations påståede kraftsløshed tilbage til dens unaturlige rege-

ring. For at beskytte folkets friheder og rettigheder, hævdede han, måtte nationer vælge nogle få mænd iblandt dem til at føre den nationale vilje ud i livet. "Men undertiden har disse mænd misforstået nationen på en sådan måde, at de ser sig selv som konger af Guds nåde, men alle andre som slaver".

Det er imidlertid ikke udelukkende suveræne, som undertrykker deres undersåtter. "Undertiden kommer hele nationer på afveje og tror sig berettigede til på bedragerisk vis at påtvinge sig herredømme over andre nationer og berøve disse deres frihed... Denne form for undertrykkelse, om den udgår fra de mange eller fra de få, udrydder den nationale ånd, og dette er den værste ulykke, der kan overgå nogen stat."

Ydermere, anførte Sæmundsson, bliver nationer, der er styret af udlændinge, uanset om deres herskeres love er vise og retfærdige, apatiske og svage. Dette udsagn kan kun forstås som en slet skjult afstandtagen fra det danske styre i Island, om ikke for dets undertrykkende natur så i al fald for de lammende effekter, det angiveligt havde på den islandske nationalånd.

"Ingen nation eksisterer, før den taler sit eget klart adskilte sprog", skrev Sæmundsson "og hvis sproget dør, dør nationen med det eller bliver forvandlet til en anden slags nation". Dette generelle princip var af særlig betydning for islændingene, anførte Sæmundsson, fordi de "taler

et af den vestlige halvkugles ældste sprog, hvilket tilsammen med den islandske litteratur og historie udgør grundlaget for deres nationale ære". Af denne grund havde islændingene pligt til at holde deres tale fri af fremmede ord og udvikle "denne uvurderlige skat, den fælles ejendom for alle, som kan kaldes islændinge".

Sæmundssons tankegang finder åbenlys genklang hos ikke blot hans islandske forfædre såsom Arngrímur Jónsson og Egger Ólafsson, men også i den tyske filosof Johan Gottfried Herders skrifter. I Herders filosofi er sproget på samme tid nøglen til menneskets selvforståelse og det medium, hvorigennem en person kommunikerer med en anden. Folks følelser har sine rødder i deres modersmål, hævder Herder – dvs. i det sprog, de lærer i deres barndoms- og ungdomsår. De første ord, børn hører fra deres forældres mund, former deres sind og sjæle, forklarer han i sin *Abhandlung über den Ursprung der Sprache* (1772).

Et folk er derfor nødt til at bevare sit modersmål, thi intet andet sprog kan give fuld adgang til menneskesindets dybder.

Kosmopolitisk perspektiv

Vi kan betragte Herders ideer som en reaktion på Oplysningstidens universalistiske tilbøjeligheder. For ham besad ethvert kulturfællesskab, eller *Volk*, klart adskilte traditioner, der havde udviklet sig igennem kon-

tinuerlige historiske processer. Således afspejlede den lokale natur den pågældende menneskegruppens naturlige miljø. Det samme princip havde gyldighed for nationer som for individer, fordi nationalsprog – de nationale modersmål – udtrykte nationers sjæl og deres ‘autentiske natur’. Sprog overfører nationers erfaringer, tænkte Herder sig, deres historie, deres kamp med det naturgivne miljø og for deres overlevelse; følgelig arver nye generationer deres forfædres kulturelle præstationer i kraft af deres fælles sprog.

Trods disse nationalistiske og partikularistiske undertoner var Herders tænkning bemærkelsesværdig kosmopolitisk i sin natur. For ham var menneskeracens mangfoldighed af største væsentlighed, og intet sprog eller nogen kultur var andre sprog og kulturer overlegne.

Med andre ord var nationernes system en guddommelig gave, hvor hvert sprog udgjorde et af stemmerne i et universelt kor.

Dette kosmopolitiske perspektiv har aldrig været centralt i den islandske lingvistiske og historiske diskurs. Snarere end at betragte deres sprog som del af et komplekst mønster af ligefuldt vigtige idiommer, har islandske nationalister hyppigt anset det for unikt og på en eller anden måde ædlere end de fleste andre sprog på grund af dets stærke lighed med sproget fra sagaernes og Islands ‘guldalder’.

Islandsk er Europas ældste sprog,

anførte Tómas Sæmundsson i sin indledning til tidsskriftet *Fjölminir*, og er bevaret praktisk taget uforandret fra den islandske histories glørværdigste dage, og af denne grund var det exceptionelt værdifuldt som nationalsprog.

Ydermere havde islændingene formået at overleve i kraft af deres kulturelle vedholdenhed, eller det var i al fald, hvad utallige islandske politikere hævdede i deres taler til nationen. “Her i norden”, erklærede Ásgeir Ásgeirsson, daværende formand for det islandske parlament og den anden præsident for den islandske republik, på Thingvellir i 1930, “er en af den moderne kulturs stærkeste islæt blevet bevaret: den gamle germanske kultur. Det er en hellig tråd i vores historie, den ingrediens, som har værnet nationen imod fortabelse, da fremmedherredømmes klør, sygdom og hungersnød næsten havde ødelagt det”.

Islands nationalisme søger derfor inspiration i den europæiske lingvistiske nationalisme, som Johann Gottlieb Fichte udtrykker klarest i sin *Reden an die deutsche Nation*, en række af foredrag henvendt til Berlins borgere under den franske besættelses vanskelige vinter i 1807-08.

For ham var sproget den vigtigste del af menneskets kultur, fordi – for at citere ham – “indem weit mehr die Menschen von der Sprache gebildet werden, denn die Sprache von Menschen”. Det var derfor ikke tilstrækkeligt for nationer at tale de-

res nationale sprog for at få adgang til deres sande ånd og sjæl: Deres sprog måtte nedstamme direkte fra de sprog, som gruppens oprindelige forfædre talte. Set i dette lys havde det tyske sprog en særstatus i Europa, påstod han, fordi tyskerne i modsætning til de fleste andre europæere ikke havde antaget latin i de århundreder, der fulgte efter Romerrigetets sammenbrud. Det var de forgangne tiders tyskeres uafsladelige modstand der ifølge Fichte reddede den tyske nation fra tilintetgørelse.

Det er svært at finde eksplicitte spor af Herders og Fichtes indflydelse på islandske intellektuelle og politikere, men myten om den ubrudte kontinuitet havde fra et funktionelt synspunkt en altafgørende værdi for Sigurdur Nordals generation og hans forgængere, fordi den viste sig som det mest effektive argument for kravet om en selvstændig islandsk stat.

“Den islandske nation er den eneste germanske nation, der har bevaret det gamle sprog, som blev brugt i alle nordiske lande for 900-1.000 år siden”, hævdede islandske medlemmer af den parlamentariske komité, som havde forhandlet om oprettelsen af en suveræn stat i Island i 1918. “Det er vores faste formening, at disse omstændigheder – et klart adskilt sprog og en klart adskilt kultur – giver os en historisk og naturlig ret til fuld uafhængighed”.

Hvad der gjorde dette krav til et så potent våben i kampen for uaf-

hængighed, var det faktum, at deres modstander, den danske regering, troede lige så glødende på sin legitimitet, som islændingene gjorde på deres. N. F. S. Grundtvig, som mere end nogen anden formulerede den danske nationalidentitet i første halvdel af 1800-tallet, er et oplagt eksempel:

“Nedtrykt over Storbritanniens sejr over Danmark i 1807-14-krigen”, skriver historikeren Uffe Østergård, “oversatte Grundtvig islandsk middelalderlitteratur til moderne dansk i sin søgen efter den oprindelige nordiske eller danske sjæl”, eller efter “danskhedens sande, men tabte kerne”. Formodningen var således, at islandsk sprog og kultur for danskerne åbnede en adgang til dem selv i deres egen autentiske natur, dvs. at den herskende magt var henvist til at måtte søge sin ‘indre sjæl’ i sin stats perifere kultur.

Den nationalistiske arv

Understregningen af kontinuitet og enhed mellem fortid og nutid angav ikke blot referencerammen for den nationale identitet for islændinge i det 19. og 20. århundrede, den dannede også den grundlæggende præmis for islandsk nationalisme i det politiske liv.

Trods heftige konfrontationer imellem partierne på venstre- og højrefløjen i 1930’erne og 40’erne herskede der således fuld enighed imellem de islandske politikere, når det gjaldt om at definere den island-

ske nationalstats grundlæggelsesmyter. For dem alle var sagaperioden eller 10-1300 tallets unionstid den glørværdige begyndelse til den islandske historie, ikke blot på grund af epokens kulturelle kreativitet, men også fordi nationen dengang havde været uafhængig af fremmed styre. Den nationale friheds ånd blev født i denne guldalder, hævdede nationalisterne, og den havde levet videre i islændingenenes hjerter igennem århundreder, indtil den for alvor blev genoplivet med kampen for uafhængighed i det 19. århundrede.

Parallellerne mellem denne politiske tankegang og de kulturelle argumenter, jeg skitserede før, er umiskendelige. Således var det i politik en iboende længsel efter frihed og national følelse, der knyttede nutidens islændinge sammen med deres forfædre, mens sproget og de litterære traditioner i kulturen blev set som det bånd, der forenede moderniteten med den historiske arv.

Og på samme måde, som de intellektuelle søgte at bevare de sproglige og kulturelle traditioner, så politikerne det som deres mission at holde opmærksomheden om deres nationale strid i live, fordi det hellige bånd til fortiden ellers ville blive brudt. "Den generation, der nu vokser op," skrev formanden for det prosojetiske Socialistiske Enhedsparti, Einar Ólgeirsson, i 1944, "har selv ingen erfaring og kun lidet kendskab til den nationale kamp for

uafhængighed. Det forekommer sandsynligt, at denne tråd tilbage til vores frihedskamp vil blive brudt i denne generation, medmindre vi gør enhver tænkelig indsats for at forstærke den, for at holde kampens tradition i live og for at gøre forgangne generationers anstrengelser og stræben efter frihed til en vigtig del af de unge generationers liv og bevidsthed".

Republikkens genopståen

Trods disse bekymringer satte Ólgeirsson sin lid til republikken, der blev grundlagt den 17. juni 1944, idet han – i lighed med sine politiske kolleger – generelt så det som både en opfyldelse af et gammelt løfte og et glørværdigt eksempel på, hvad den islandske nationalånd kunne udrette.

I en vis forstand var det en klar manifestation af, hvordan historien og nutiden sammensmeltede, fordi nationen nu omsider var fri og forenet. "Den islandske republik er genopstået", erklærede Ólafur Thors, leder af centrumhøjrepartiet Det Uafhængige Parti den 18. juni 1944, da Reykjaviks indbyggere fejrede grundlæggelsen af republikken dagen før.

Den nye institution var, fundamentalt set, ikke en moderne demokratisk samfundsdannelse eller en nøje efterligning af et fælleseuropæisk paradigme, men snarere en genskabelse af den middelalderlige union. Da den islandske præsident blev indsvoret til sit embede i Thing-

vellir – et sted, der ofte ses som det symbolske centrum for islandsk nationalisme – svor politikerne deres enhed med de høvdinge, som havde forsamlet sig på de selv samme marker syv århundreder tidligere.

Opmærksomheden på denne enhed blev højnet igennem den enstemmige støtte, som republikken havde i nationen. Som Kristinn E. Andrésson, dengang en af de intellektuelle ledere af Det Socialistiske Enhedsparti, udtrykte det, var den folkeafstemning, der gik forud for grundlæggelsen af republikken i 1944 “et ypperligt vidnesbyrd om islandsk årvågenhed”, eftersom “der ikke var nogen islænding, hverken ung eller gammel, hverken bybo eller landbo, som ikke forstod, at folkeafstemningen angik Islands ære, frihed og fremtid... Hvor herligt var det ikke at opleve den enstemmighed, der kom til udtryk i folkeafstemningen... Folk af alle partier samarbejdede, alle med den samme entusiasme. Al partistrid var glemt. Nationen havde én interesse, én vilje, én sjæl. Derfor var denne sejr fuldkommen”.

For en moderne iagttager må det være temmelig indlysende, at denne dobbelte enhed mellem fortid og nutid byggede på politisk fiktion snarere end realiteter. Således har den moderne republik ikke meget til fælles med det islandske middelaldersamfund, og ej heller varede den politiske harmoni fra 1944 da ret længe. Så snart diskussionerne

om den Kolde Krig tog til i årene efter Anden Verdenskrig, fór de modstridende fløje i harnisk og beskyldte hinanden for at forråde den hellige pagt fra 1944.

Dette betyder imidlertid ikke, at det højtidelige løfte om enhed simpelt hen var tom retorik eller en rituel øvelse blottet for al mening. Faktisk tjente den som en af de stærkeste motiverende idealer i islandsk politik igennem republikkens historie. Dette er hovedgrunden, kunne man hævde, til, at de islandske politikere har været meget mindre modtagelige over for Den Europæiske Unions idealer end deres kolleger i de andre nordiske lande – eller for at sige det på en anden måde, til, hvorfor det har været umuligt for dem åbent at ansøge om medlemskab af unionen, skønt de på samme tid har gjort Island til en *de facto*-medlemsstat af unionen ved at acceptere Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schengen-aftalen.

Fra enhed til mangfoldighed

I dag ligner Island de fleste af sine nabolande på den vestlige halvkugle. Det er velstående, urbaniseret, demokratisk, industrialiseret og i de senere år er den neolibérale kapitalisme gradvis blevet den dominerende politiske ideologi.

Og som i andre samfund i en lignende situation har den islandske modernitet udviklet sig igennem et revolutionært brud med fortiden –

dvs. at samtidig med at vor tids Island minder meget om sine nabo-samfund, er det meget anderledes end fortidens islandske samfund. Dette er et af de fascinerende paradokser ved islandsk politisk og intellektuel historie – at den islandske lingvistiske og kulturelle nationalisme dukkede op på samme tid, som forskellene i forhold til verden udenfor gradvis var ved at forsvinde, og kløften mellem den islandske fortid og nutid blev stadig dybere.

Spændingen mellem ønsket om enhed mellem fortiden og nutiden og de konstante forandrings realitet har været et af de vigtigste temaer i Islands nyere kulturelle og politiske historie. Således frygtede intellektuelle fra det tidlige 20. århundrede, at den påståede sproglige og kulturelle enhed ville blive brudt, når landets geografiske isolation gradvis bragtes til ophør, hvorved den islandske nationalkulturs særpræg ville blive undergravet.

“Nye temaer kommer med nye horisonter”, skrev Sigurdur Nordal i 1924, “og vore digtere kan få vanskeligt ved at indpasse dem inden for den gamle digterkunst snævre grænser”. Dette vil formentlig føre til eksperimenter og innovationer, hvor forfatterne opgiver og forbigår den islandske digtnings traditionelle stilarter, forudså han, og dette voldte ham dyb fortrydelse, fordi “sprogets renhed og digtningens klange frem for noget har været de afslørende tegn på vores nationale kulturs op-

gangs- og nedgangstider”. Islandske digtere efter Anden Verdenskrig gjorde selvfølgelig nøjagtig, hvad Nordal frygtede. Dvs. de brød bevidst med den islandske digterkunst så ærbødigt respekterede traditioner. Efter deres opfattelse kunne ‘atomalderens’ bekymringer og følelsesliv ikke længere udtrykkes i et sprog og litterære former, der stammede fra 1200-tallet, og derfor måtte de islandske kulturmønstre revolutioneres, hvis de fortsat skulle have kunstnerisk betydning.

Dvs. at på samme tid, som manuskripterne blev krævet tilbage, gled de i baggrunden i den folkelige bevidsthed. Skønt moderne udgaver af sagaerne stadig er fast inventar i de fleste islandske hjem, læses de knapt nok mere bortset fra af akademiske eksperter og skolebørn, der har dem som obligatorisk læsning på deres pensum.

Skønt det akademiske miljø i Island i vidt omfang har accepteret, hvad der kunne kaldes afslutningen på uafhængighedskampen og ser islandsk kultur og historie som integreret del af den europæiske udvikling, har dette dog ikke haft megen indflydelse på landets politiske diskurs.

Islandsk politik kom til verden i det sene 19. århundredes og tidlige 20. århundredes nationalistiske eufori, og den periodes idealer og holdninger bruges stadig som grundlæggende reference for alle politiske debatter. En grund til dette er

den faste tro på korrelationen imellem national enhed, uafhængighed og økonomisk fremskridt.

Dette var kernebudskabet, da Islands første præsident, Sveinn Björnsson, talte til sit folk i Reykjavik den 18. juni 1944: "Dette land har været beboet af en forenet nation i over et årtusind uden opblanding med andre folkeslag. Nationen taler og skriver sit eget sprog, så rent det er, måske den eneste nation i verden, der ikke er delt op imellem dialektale grupper. Vi har vores egen historie, hvor perioder af lys og skygge veksler. – Denne historie beviser, at vi har blomstret mest, når frihedens lys er skinnet, men klaret os langt ringere, når et fremmed herredømmes skygge har domineret".

Hans budskab var derfor, at en uafhængig nation, som var forenet sprogligt og som talte et 'rent' sprog, med sikkerhed ville trives og få økonomisk fremgang, hvorimod afhængighed og mangfoldighed uvægerligt ville føre nationen ud i katastrofer.

Politikerne gennemspiller stadig dette tema ved højtidelige lejligheder og sætter lighedstegn mellem national frihed og økonomiske fremskridt. Det må imidlertid bemærkes, at trods den strengt nationalistiske tone, har intet fremmedhadsk parti nogensinde vundet fodfæste i islandsk politik.

Et godt eksempel på dette er indvandringsspørgsmålet. I løbet af det seneste årti er der sket en stærk til-

strømning af indvandrere til Island, hvorved antallet af udenlandsk fødte indbyggere har nået et niveau, der er sammenligneligt med andre europæiske stater. Midt i 1990'erne var således omkring 4 procent af Islands indbyggere født i udlandet, mens denne andel i 2005 er steget til over 8 procent.

Denne voksende minoritet kan få retslig anerkendelse som islændinge, idet de kan opnå islandsk statsborgerskab efter fem års ophold i landet, men eftersom de ikke sætter de middelalderlige manuskripter i Árni Magnússon Instituttet i centrum af deres identitet, er det et spørgsmål, om de nogensinde vil blive betragtet som *virkelige* islændinge. Hvordan denne diskrepans imellem islandsk nationalidentitet og national realitet vil blive udbedret er stadig et åbent spørgsmål.

Vil båndet blive brudt?

"Det er interessant at overveje spørgsmålet om, hvordan elementer i vores kultur og historie har spillet en rolle i vores oversøiske eventyr", sagde Islands præsident, Ólafur Ragnar Grímson, i et nyligt foredrag ved et møde for islandske historikere. Emnet for hans tale var, hvad islændingene kalder *útras* (udfald) eller den aktuelle måde, hvorpå det islandske erhvervsliv søger at øge sin indtjening på udenlandske investeringsmarkeder.

Indtil slutningen af det 20. århundrede forblev den islandske økono-

mi bemærkelsesværdigt lukket, eftersom udenlandske investeringer i Island var særdeles uvelkomne (og således stadig er forbudt i økonomiske nøglesektorer såsom fiskeri), samtidig med at islandske investeringer uden for landet selv var uhyre sjældne.

Denne forskanselsesmentalitet forduftede hurtigt i 1990'erne, og nu kigger de fleste islandske investorer mod de europæiske marker som operationsfelt.

For Grímsson er dette et sikkert tegn på, hvordan fortiden har formet den islandske nutid eller på, "hvordan de egenskaber, vi har arvet fra vore forfædre muligvis kan give os en fordel på den internationale arena, og hvordan opfattelser og værdier, som i århundreder har sat deres præg på vores samfund, har vist sig som værdifulde aktiver for vore dages succesmagere på den internationale scene", som han udtrykker det.

Hvad præsidenten gik let hen over i denne tale er imidlertid det faktum, at det islandske samfund i århundreder var stærkt reaktionært og modsatte sig alle forandringer. Således er hans påstand om, "at vore fremstød på de oversøiske markeder er dybt rodfæstet i vores historie" i

bedste fald tvivlsomt, hvis ikke en fuldkommen fejlagtig fremstilling af den islandske fortid.

Men uanset hvad, er det et afslørende tegn på, hvordan islandske politikere fortsætter med at læse den islandske historie igennem en nationalistisk optik, hvor nutiden – uanset hvor forskellig den er fra fortiden – ses som den naturlige fuldbyrdelse af den islandske historie. Hvor der er et åbenlyst brud, ser de kontinuitet, og hvor der er konvergens, ser de modstrid.

Hvor det islandske erhvervsliv således bliver stadig mere internationalt i sin orientering og bryder uopretteligt med det islandske bondesamfunds normer fra tidligere århundreder (sparsommelighed, forsigtighed, forudseenhed osv.), ser de islandske nationalister vore erhvervsfolk som den moderne tids vikinger.

Historiske argumenter bliver følgelig stadig brugt i konstruktionen af den islandske nationalidentitet, men de søges i de historiske myter snarere end i de akademiske historikers kritiske diskurs.

Gudmundur Hálfðanarson er professor i historie ved Islands Universitet.

En ny kosmopolitisk patriotisme

Bjarke Møller

Det kosmopolitiske demokrati kan blive realpolitik, når det går op for europæerne, at nationalismens territoriale tænkning igen og igen ender i afmægtighed og hjælpeløshed over for de globale udfordringer

“Det er et chok for den samlede menneskehed, at vi er trådt ind i en globaliseret verden, hvor de gamle nationale grænser er brudt sammen. Folk ser den gamle verden gå under, og nogle ønsker den gamle orden genindsat.”

(Sociologiprofessor Ulrich Beck i interview til *Politiken*)

Skal man dømmе ud fra antallet af solgte nationaltrøjer under årets fodbold-VM, er det svært at påstå, at nationalfølelsen og dens ideologiske overbygning, nationalismen, er gået af mode. Fra Tyskland til Italien til Spanien og England. Nationen er blevet et mode-brand, der sætter sit mærkbare præg på tøjbutikker og fodboldstadions verden over. Og ambitiøse regeringer fra land til land drømmer om at lave globale

‘branding’kampagner, der skal trække turister og virksomheder til fra hele verden.

Det sker på et tidspunkt af historien, hvor den nationale suverænitet og nation-staten i mange henseender ellers fremtræder som det, Ulrich Beck, har kaldt for ‘zoombie-kategorier’ (*Power in the Global Age*, 2005)

Globaliseringen af økonomien og liberaliseringen af finansmarkederne har indskrænket de enkelte staters råderum på afgørende strækninger. Mobilitet er blevet hverdag ikke bare for virksomheder og kapital, men også for turister og migranter. Selv de højere uddannelser europæiseres og reformeres for at åbne op for øget mobilitet og konkurrence. Kommunikationen er

grænseløs og ukontrollérbar på det eksplosivt voksende internet og i 'blogosfæren'.

Folk er på tværs af nationaliteter fælles om at se fodbold-VM, følge multinationale fodboldhold i Champions League og stemme ved det europæiske Melodi Grand Prix. Oveni i de personlige, sociale, lokale, regionale og nationale erfaringer lægges nye lag af europæiske og globale erfaringsrum.

Man skal være mere end almindeligt naiv, hvis man tror, at folks personlige biografi er – og kun kan være – rodfastet et sted, i et homogent nationalt rum. Mediernes 24 timers billedstrøm beretter konstant om konflikter, krige og alverdens kulturer, så hele verden er ved at blive til globaliseret indenrigspolitik. Viden om fælles og grænseoverskridende miljøproblemer eller frygt for nye sikkerhedstrusler fra ikke-statslige terrornetværker og transnationale kriminelle netværker sætter nationale dagsordener, der dybest set er globale også.

Fronterne mellem det ydre og det indre, mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik, opløses og sættes igen og igen til forhandling. Ikke kun i højtidelige multilaterale forhandlinger mellem staterne, men også i de enkelte borgeres hverdag, der bliver stadig mere globaliseret på supermarkedets hylder, i kulturlivet og i de nye madvaner. Globaliseringen er en refleksiv og dynamisk proces i hastighed, dybde og intensi-

tet, der ikke er til at ignorere, uanset hvor man kigger hen. Den slår igennem i det lokale liv og dens nye hybride form er, hvad sociologen Roland Robertson har kaldt for 'glokaliseringen'. Globaliseringen tager også retslig form i de universelle menneskerettigheder, når de håndhæves og ikke krænkes.

Gentagelse eller nybrud

Globaliseringen er bestemt et meget omdiskuteret begreb. Nogle skeptikere har benægtet, at globaliseringen i det 21. århundrede skulle være væsensforskellig fra den gyldne epoke af liberaliseringer og internationalisering først i det 20. århundrede, der fik en tragisk afslutning med Første Verdenskrig. Andre med hang til historiens brede penselsstrøg mener, at den blot er en ny udgave af historiens svundne imperiale epoker.

Kommunitarister og overbeviste nationalist har malet ideologiske skræmmebilleder af globaliseringen, som noget der er en McDonaldiseret trussel mod de nære, autentistiske, legitime og identitetsskabende fællesskaber. De har groft forsimplet globaliseringen, der som bl.a. sociologen John Urry har påpeget (*Global Complexity*, 2003), er en meget mere kompleks, tvetydig og åben proces, der skaber nye netværker og interaktioner.

Nogle nyliberale hyperglobalister – som bl.a. japaneren Kenichi Ohmae – har kigget på globaliserin-

gen med snævre økonomiske briller, og deres prognoser om nationalstatens afslutning har omvendt bestyrket kommunitaristerne og nationalisterne i, at globaliseringen og alle dens udtryk – og ikke mindst migranterne – er noget, som staten må beskytte borgerne imod.

Debatten er alt for ofte endt i ideologiske blindgyder, hvor såvel højreorienterede nationalister som venstreorienterede fællesskabsromantikere har fundet hinanden i et fælles forsvar for det gammelkendte. For nationalstaten, imod Den Europæiske Union. For de nationale grænsers genrejsning, imod indvandrerne fra Polen, Afrika og muslimske lande. De allermest inkarnerede nationalister, som bl.a. Søren Krarup fra Dansk Folkeparti, har endda indledt et ideologisk korstog mod de universelle menneskerettigheder, som han betragter som en farlig abstraktion væk fra den nationale ret. Som om legitimiteten kun kan knæsettes nationalt.

I Danmark har Dansk Folkeparti gjort sig til fanebærer for en danskheds-kulturalisme, hvor det at være dansk og bærer af dansk kultur fremhæves og dyrkes på bekostning af alt ikke-dansk, der uddefineres, skoses og foragtes som det og de fremmede. Danskheds-kulturalismen har i det sidste årti præget den bredere offentlighed og er delvist indoptaget af toneangivende politiske partier, så det næsten er blevet tabu at anfægte den (internationalt

set) meget hårde danske udlændingepolitik.

National-kulturalismen er ikke et isoleret dansk fænomen. Det er en international modbølge at afgrænse sig over for de ikke-nationale. Hviderismen i Østrig og LePenismen i Frankrig er tydelige eksempler på det. I Norge har det indvandrerfjendske Fremskrittsparti endda overhalet Arbejderpartiet i meningsmålingerne. Det er ikke mere bare populistiske og indvandrerfjendske højrefløjspartier, der dyrker nationalismen. Selv socialdemokratiske partier er i de sidste år åbenlyst begyndt at flirte med nationalismen på ny.

Det kan dels være i desperation over det europæiske tomrum, der er opstået på grund af EU's dybe beslutningskrise, og det kan dels være et udtryk for den fremmedfrygt, som gamle arbejdervælgere er blevet grebet af. Det kan også være et forsøg på at hente stemmer på den stigende folkelige skepsis over for globaliseringen af økonomien, og lønmodtageres frygt for outsourcing og tab af job.

I Holland har socialdemokraten Wouter Bos relanceret sit arbejderparti ved bl.a. at kræve en strammere indvandrerpolitik og gå til angreb på multikulturalismen. I Frankrig taler socialisterne lige så meget om økonomisk patriotisme som de borgerlige partier. Hele 72 procent af franskmændene mener, at globaliseringen truer deres job og virksomheder, og intet tyder på, at de politi-

ske ledere gør et reelt forsøg på at oplyse borgerne om, at Frankrig faktisk er et af de lande, der økonomisk vinder på globaliseringen og den voksende arbejdsdeling.

I Storbritannien flirter ledende Labour-folk med ideen om at lancere en såkaldt 'progressiv' nationalisme. Tænk tanken Demos udgav her i forsommeren et stort essay – skrevet af redaktøren for *Prospect*, David Goodhart – der opfordrer det britiske Labour-parti til at stille sig i spidsen for et nyt nationalistisk projekt, der skal give borgerne en fælles identitet. "Uden en inklusiv national fortælling, er der fare for balkanisering," advarer Goodhart.

Den destruktive nationalisme

Det virker unægteligt som den omvendte verden. Var det ikke netop nationalismen og det dertil knyttede had til naboernes nationaliteter og etnicitet, der gjorde Balkan-krigene i 1990'erne så blodige og tragiske?

I det 20. århundrede har nationalismen igen og igen været en destruktiv kraft, der har fået folk til at gå i krig for den abstrakte ideologis fuldbyrdelse – og ikke for menneskenes fredelige samliv og fællesskab. Er nationalismen ikke netop en farlig opskrift på fremtidens krige?

David Goodhart tror, at det er muligt at undgå en gentagelse af den historie. Progressiv nationalisme skal ikke bygge på etnicitet og en mono-kulturel standardrecept, men

tværtimod på et aktivt medborger-skab, hvor folk indgår medborgerkontrakter om rettigheder og pligter i en nation med stærke fælles institutioner og en veludviklet velfærdsstat. Det lyder næsten forsonende.

Goodhart har en pointe i den forstand, at mange socialdemokratiske kernevælgere stadig søger en fælles identitet og solidaritetsfølelse, der kan give deres liv en mening over for den behårde individualisme, den økonomiske kappestrid og de komplekse samfundsforandringer, som presser sig på. Mange af dem vil sikkert stille sig tilfredse, hvis de politiske ledere uden vaklen ville forsvare velfærdsstaten og den sociale sikkerhed.

Men Goodhart vil gå et skridt videre og have genskabt det nationale føleri. Den opgave er vanskelig i Storbritannien, der af historiske årsager er sammensat af flere nationaliteter, og i de sidste årtiers globaliseringsbølger også har taget imod nye generationer af indvandrere. Goodhart vil have Union Jack på gaderne, og fejre 'britiskheden' på en britisk frihedsdag – men han kombinerer sit projekt med et angreb på multikulturalismen og udtalt frygt for at fremmede kulturer kan underminere Storbritanniens sociale sammenhængskraft.

Den såkaldt progressive patriotisme er dermed ved at kamme over i nationalisme og kulturalisme, der er tømt for den liberalisme, pluralisme

og frihedstænkning, som historisk set har stået stærkt i den amerikanske tradition.

Goodharts tanker virker meget beslægtet med det nations-projekt, som professor ved London School of Economics, Anthony D. Smith, for elleve år siden gjorde sig til talsmand for i bogen *Nations and Nationalism in a Global Era*. Smith hævdede, at nationalismen er “den eneste realistiske socio-kulturelle ramme for en moderne verdensorden” i fremtiden og, at den er “politisk nødvendig”, fordi “den nationale identitet er socialt funktionel, og nationen er historisk rodfæstet.”

Der eksisterer mere end seks tusind forskellige sprog i verden, men langt fra alle nationer er blevet til stater også. Mange samfund definerer sig slet ikke som nationer, endsi-ge italesætter sig som nationalstater. I realiteten er de allerfleste af verdens ca. tohundrede suveræne stater multietniske og flersprogede. Og det er i sig selv en fascinerende historie. Antallet af nationalstater er tredoblet efter afkoloniseringen af de gamle europæiske imperier i anden halvdel af det 20. århundrede, men det er kun en tiendedel af verdens anerkendte stater, der – som fx Danmark – har kunnet defineres som ‘homogene’ nationalstater med et fælles sprog og en forestilling om stadig at besidde en national kultur.

De seneste års migrationer, folkevandringer og ikke mindst globaliseringen af den kulturelle produktion

har dog bidraget til at undergrave selve forestillingen om national homogenitet. Alt er blevet mere åbent og flertydigt. Man må i dag seriøst spørge, om det overhovedet giver mening at tale om moderne nationalstater mere. Politiske projekter, der længes efter at rekonstruere det autentiske og homogene nationsfolk og den ægte nations-kultur lukker af for de mange nye muligheder, som globaliseringen økonomisk, kulturelt og ikke mindst politisk åbner op for. Og de benægter den sociale og flerkulturelle virkelighed, som det enkelte stats-samfund godt kan rumme.

Spanien som eksempel

Alle nationalstater er, som bl.a. historikeren Eric Hobsbawm har påpeget, produkter af en historisk-kulturel mytedannelse, der for alvor tog fart med uddannelsesreformer, militær mobilisering og opbygningen af et fælles nationalt sprog i det 19. århundrede. Staten, folket og sproget eksisterede hver især forinden, men det var først i det 18. og det 19. århundrede, at den moderne nationalstat bliver til ideologisk projekt efter formlen: nation=stat=folk.

I det sene 20. århundrede blev en stribe nye nation-stater født efter sammenbruddet af det sovjetiske imperium – ikke bare Sovjetunionens opløsning, men også opløsningen af dets indflydelsessfære i kølvandet på Berlin-murens fald og helt til de blo-

dige etnisk-nationale Balkan-krige og delingen af Eksjugoslavien. Den seneste efterdønning var Montenegros folkeafstemning i år, hvor flertallet af befolkningen besluttede at rive sig løs af Serbien.

Selv her i det 21. århundrede er der folk og nationalistiske partier, der stræber efter at gøre projektet til virkelighed. I Vesteuropa er der mikronationalister i regionerne, der drømmer om at rive sig halvt og helt fri af de gamle centralstater. Der er skotter, flamlændere, vallonere, lombardere, galicere, baskere og katalanere, der deler den drøm. Globaliseringen, europæiseringen og moderniseringen af samfundslivet har med deres bølgeslag skabt modbevægelser, hvor nationalisterne lokker med deres identitetspolitik og fortællinger om kulturel samhørighed. Det er også en kamp om magt.

Nationsbyggeprojekter er ikke bare født af myter og arketypiske længsler. De er i høj grad også udtryk for målbevidst magtpolitik. Det ser man i disse år med al tydelighed i Baskerlandet og Katalonien, der på hver deres måde udfordrer den spanske centralstat og grundlaget for Spaniens demokratiske forfatning fra 1978.

Den baskiske terrororganisation, ETA, har myrdet over 850 personer, såret tusinder og terroriseret lokalbefolkningen for at få løsrevet Baskerlandet fra Spanien og dannet et nyt Euskal Herria, der strækker sig ind over den franske grænse og na-

boregionen Navarra. Disse ekspansive territoriale krav og krav om at danne en sprogetnisk nation for baskisk-talende har ETA ikke blødt op på, selv om flertallet af borgerne i de områder slet ikke er baskisk-talende og ikke kræver selvstændighed.

Den spanske regering – anført af socialisten José Luis Rodríguez Zapatero – er denne sommer gået til forhandlingsbordet med ETA i et håb om at finde en såkaldt fredsløsning for Baskerlandet, men der er mange politiske forhindringer på vejen. Zapatero håber, at han kan overtale baskerne til at vælge en katalansk vej og acceptere en udvidet selvstyreaf tale inden for rammerne af den spanske stat. Vil det være nok?

Ifølge en ny selvstyreaf tale er Katalonien defineret som en nation med eget sprog, nationalhymne, nationalflag, eget retsvæsen, egen skatteopkrævning, bilaterale aftaler med den spanske stat og suveræn uddannelsespolitik. I Europa, hvor mønten, militæret og mange markedsreguleringer allerede er EU-anliggender, har katalanerne fået noget, der kan ligne en semi-suverænitet. Selvstyreaf talem blev godkendt ved en katalansk folkeafstemning i juni, hvor tre ud af fire afgivne stemmer sagde ja. Det var et betinget ja.

“Katalonien er stærkt, når folket frit udtrykker sin vilje. (...) Vi føler Katalonien som en nation (...) Vi katalanere kan skrive vores egen histo-

rie. Ved at tænke på morgendagen,” sagde en passioneret katalansk regeringschef, Pasqual Maragall. Men afstemningen endte som lidt af en parodi på demokrati, for under 50 procent af vælgerne gad stemme, og den nye statut har dermed mindre folkelig opbakning end den selvstyre-statut fra 1979, som den erstatter.

De baskiske nationalister og separatister vil dog ikke nøjes med den katalanske model. De har åbent sagt, at de hellere vil følge Montenegros eksempel. De har store politiske ambitioner, men den historiske parallel holder ikke. Baskerlandet har i modsætning til Montenegro aldrig været en selvstændig stat, og i modsætning til baskerne havde montenegrinerne – efter opløsningskrigen i eks-Jugoslavien – fået en forfatningsmæssig ret til at holde folkeafstemning. Den spanske forfatning – der taler om Spaniens uopløselige enhed – har ikke en artikel, der svarer til artikel 60 i den serbiske montenegrinske forfatning fra 2002, der giver begge republikker ret til ved folkeafstemning at ændre deres statutter.

Sproglig udrensning

Uanset om baskerne og katalanerne får formel politisk selvstændighed, skal man ikke banalisere konsekvenserne af den nationale magtpolitik. I Katalonien og Baskerlandet har de regerende nationalister – med skiftende støtte fra separatister og socialister – i årevis ført en aggressiv poli-

tik for såkaldt sprog-normalisering, så børnene i skolerne kun undervises på henholdsvis katalansk og euskera.

Det har man gjort, selv om et flertal af de respektive regioners borgere har spansk som modersmål og med henvisning til den spanske forfatning i princippet kunne hævde retten til at få spanskundervisning. Men der er tale om et bevidst ideologisk program for sproglig udrensning i skolerne, der også er ved at blive indført på katalanske universiteter, der skal nationalisere nye generationer af borgere, så de ikke føler sig som spanske.

Hverken Katalonien eller Baskerlandet har en forhistorie som suveræne nationalstater. I århundreder har katalanerne og baskerne været en del af Spanien, men nu søger de regionale eliter aktivt at skrive historiebøgerne om, så de fælles historiske bånd til Spanien skrives ud af bøgerne, og den lokale og regionale historie gøres til en oldgammel nationsfortælling. Eller som man kan læse i en baskisk skolebog: “Vi euskaldunes (baskisktalende, red.) har en rig, tiltrækkende og smuk historie. Vi er et kulturelt fællesskab, som ifølge arkæologien, genetikken og lingvistikken har bestået i 30.000 år frem til i dag.”

Den form for etnisk og genetisk defineret artsnationalisme er bestemt ikke et teselskab for demokrater. I stedet for at være inklusiv, frigørende og fællesskabs-skabende, vil

de nationalistiske historieskrivere og de politiske magthavere bruge det som en platform for at udgrænse ikke-baskerne: det vil sige de baskiske, der har en plural identitet, som også er spansk-sproget, europæisk og måske endda omfavner den globale hybridkultur.

Nationalismen forsøger at forsimple et samfund, der er blevet mere komplekst og sammensat. I Baskerlandet søger de aktivt, med sproget som murbrækker, at udgrænse borgere, der føler sig som ikke-nationalister og på en og samme tid føler en spansk og baskisk identitet. Det er et reaktionært projekt, bag hvilket man stadig kan ane nationalistpartiets grundlægger, Sabino Arana, og hans racisme.

Men forestillingen om, at katalanerne er meget mere civiliserede end baskerne, er ved at bryde sammen i disse år. Når myndighederne af hensyn til et nationalt 'normaliseringsprojekt' nægter skolebørn at blive undervist og eksamineret på deres modersmål, og når myndighederne udsteder sprogbøder til forretningsdrivende for kun at reklamere på forfatningens sprog – spansk – er nations-tænkningen ved at forvandle sig fra frigørelse til tyranni. Det overraskende er, at det spanske socialistparti – i det strategiske spil om centralmagten i Madrid – ikke tør sige fra over for sprognationalismen i Katalonien og Baskerlandet, men tværtimod støtter den aktivt og stadig mere udtalt fører

kampagne for en mere nationalistisk politik i disse regioner. I det spil kan Spaniens fremtid som en samlet nation-stat meget vel blive sat over styr.

Det er ikke bare en debat, der angår Spanien. Den Europæiske Union, der stadig i første række er et samarbejde mellem stater, påvirkes dybt af de centrifugale kræfter, og i processen ændres også forestillinger om, hvad det europæiske projekt kan udvikle sig til i fremtiden. Nationalisterne søger at skabe tætvedede nationale fællesskaber og styrke den sociale samhørighed. Men deres besættelse af at uddefinere de andre, de fremmede og alle dem, der ikke er som dem selv, er også en trussel mod samhørigheden. En opskrift på fremtidige konflikter i hjertet af Europa.

Globaliseringens skæbnefællesskab

Professor ved London School of Economics David Held har sagt det på den måde, at "selve ideen om, at vi igen skal handle som et forenet folk, der ekskluderer alt og alle dem, der kommer udefra, er uønskelig, uklog og umoralsk."

Hvis moderate politiske partier, som bl.a. de socialdemokratiske partier, flirter med nationalismen i en forestilling om, at de kan gøre den progressiv, kan de ifølge Held "spille kortene over i hænderne på mere yderligtgående nationalister. Nationalismen kan forene indadtil, men den kan også ekskludere folk sprog-

ligt, etnisk og kulturelt og ekskludere indvandrerne. Jeg foretrækker, at man i stedet genopfinder det politiske projekt ved at formulere fælles værdier, der binder folk sammen og giver dem en identitet, der rækker ud over nationen.”

David Held har skrevet en række bøger om globaliseringen (bl.a. bogen *Global Transformations*, 1999). Han har overbevisende argumenteret for, at globaliseringen politisk, økonomisk og kulturelt er ved at skabe en række overlappende skæbnefællesskaber, hvor de enkelte landes skæbne og handlerum i stigende grad bliver vævet sammen.

Men selv om han mener, at globaliseringen i intensitet, ekstensitet og hastighed er ved at ‘transformere’ det klassiske suverænitetsbegreb og rejse nye globale politiske udfordringer, er han omvendt ikke af den opfattelse, at nation-staten er ved at blive skrevet ud af verdenshistorien.

For ham at se er nation-staten stadig en central demokratisk enhed. Men da nationalstaten ikke er i stand til på egen hånd at løse alle de nye udfordringer, den står overfor med stigende migration, klimaproblemer og globaliseringen, har han slået til lyd for, at der udvikles en ny form for global politik og reguleringer.

Nation-staten vil stadig spille en rolle, men den må indlejres i en multilateral retsorden og en global, social og demokratisk politik. Kontinentale og overnationale samar-

bejdsforaer som EU må føres videre, så de med tiden også kan brede sig på det globale niveau. Held anbefaler en nytænkning af demokratiet i retning af et mere kosmopolitisk demokrati.

Den slags tanker vil uden tvivl møde modstand fra nationalisterne og kommunitaristerne, der betragter det som urealistisk at skabe demokratisk ansvarlighed og legitimitet på højere niveauer end inden for rammen af suveræne nationalstater. Men spørgsmålet er så, om det nationale demokrati i længden kan holde til, at det ikke effektivt er i stand til at tage virkningsfulde beslutninger om de stadig flere grænseoverskridende udfordringer for økonomi, sikkerhed og miljø.

Kosmopolitisk realpolitik

Kolonihavetænkningen kommer let til kort i Europa såvel som på den globale arena. Ulrich Beck har skarpt kritiseret den metodologiske nationalisme og i stedet slået til lyd for en slags kosmopolitisk realpolitik, der ser hele kloden som et felt for global indenrigspolitik. Han har direkte sagt, at “det nationale nulsumssuverænitets spil, der eksisterer i mange menneskers hoveder, har vist sig at være historisk set falsk: Gensidig afhængighed kan og må skabes og forstås som et plussumspil, hvor alle involverede parter kan få magtgevinster.”

Risikoen for kosmopolitanismen – dette ambitiøse oplysningsprojekt

udtrykt af Immanuel Kants arvtage-
re – er, at den i kampen om folks
følelser og overbevisninger ikke rig-
tig kan konkurrere med den varme,
følelsesfulde og mytedannende nati-
onalisme. Måske kan den kun lyk-
kes, hvis kosmopolitterne forstår af
mobilisere og artikulere en ny form
for patriotisme – et lidenskabeligt
samfundsengagement – der bevidst
styrer uden om den gamle nationa-
lismes etniske, racistiske og kultura-
listiske vildveje.

Et af de nok bedste forsøg på at
formulere et sådant projekt er Jür-
gen Habermas' ide om i europæisk
sammenhæng at samles om en ny
forfatningspatriotisme: En ny patrio-
tisme forstået som et engageret
medborgerskab, hvor folk forenes i

forsvaret for fælles politiske instituti-
oner, de universelle liberal-demo-
kratiske værdier og en solidarisk po-
litik.

Det bliver ikke let at overvinde
den gamle nationalismes historiske
arv og begrebernes tyngde. Men det
kosmopolitiske demokrati og den
nye forfatningspatriotisme kan blive
til realpolitik, når det går op for eu-
ropæerne, at nationalismens territo-
riale tænkning igen og igen ender i
afmægtighed og hjælpeløshed over
for de store globale udfordringer.

*Bjarke Møller er journalist ved Dagbla-
det Politiken. Han har i en årrække skre-
vet om globaliseringen, og han er bl.a.
forfatter til bogen 'I hadets have' om den
baskiske nationalisme.*

Nationalstaternes rolle i international politik

Georg Sørensen

Det vil ikke i fremtiden være muligt at forstå og analysere international politik uden at inddrage spørgsmålet om, hvilke stater systemet består af. De er nemlig vidt forskellige og spiller derfor også forskellige roller i de internationale relationer

Disciplinen international politik har et tvetydigt forhold til suveræne stater. På den ene side udgør de disciplinens altafgørende analytiske byggeklods: det er relationer mellem stater, der er centrum for opmærksomheden; det er krig og fred mellem stater og konflikt og samarbejde mellem stater disciplinen vil forstå og forklare.

På den anden side er det som om denne centrale byggeklods ikke har påkaldt sig særlig teoretisk opmærksomhed igennem mange år. Alle ved jo, at stater består af et territorium, en befolkning, og en regering, samt at de har suverænitet. Derfor kan vi straks gå videre til at analysere relationerne imellem stater. Således synes ræsonnementet at have været i disciplinen gennem ganske lang tid, og

synspunktet finder fortsat støtte, ikke mindst blandt folk, der beken-der sig til realismen. Realister er interesserede i ét afgørende kendetegn ved stater, nemlig omfanget af deres ressourcer, dvs. om de er stormagter eller ej. Men derudover påkalder staterne sig ingen særlig interesse; fokus er på relationerne mellem stater.

Dette syn på stater er rundet af en hobbesiansk tradition. Den grundlæggende målsætning for Hobbes var fred og sikkerhed inden for landets grænser. Denne fred og sikkerhed skulle leveres af staten – den magtfulde suveræn. Uden stat ville menneskene, som de egoistiske indviden er, leve i en naturtilstand med evig konflikt. Livet ville være 'solitary, nasty, brutish, and short';

under statens beskyttelse, derimod, kunne der skabes sikkerhed og fred, og dermed mulighed for samfundsmæssig udvikling og velfærd – ‘felicity’.

Men etablering af den suveræne stat var ikke uden omkostninger; naturtilstanden blev dermed flyttet fra forholdet mellem mennesker til forholdet mellem suveræne stater. Her hersker anarki, forstået som fravær af øvre myndighed; her dominerer sikkerhedsdilemmaet, hvor én stats oprustning for egen sikkerhed automatisk udgør en trussel mod andre staters sikkerhed.

Fokus på det internationale system

Det er hele denne tankegang, store dele af disciplinen international politik bygger på. Inden for statens grænser kan menneskene skabe sig ‘det gode liv’; udenfor, imellem staterne, hersker usikkerheden og magtpolitikken dominerer. Derfor kan interessen samles her.

Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, 1979) leverede en teoretisk overbygning, der yderligere legitimerede denne fokus på relationer mellem stater. Han argumenterede nemlig, at stater – som følge af konkurrencen imellem dem – er tvunget til at efterligne hinanden hvad enten de vil det eller ej. Gennem denne proces bliver stater til ‘ens enheder’ (like units), dvs. de er funktionelt udifferentierede; alle stater har et forsvar, et skattesystem, et retsvæsen, undervisnings- og sundhedssystemer, osv. Eneste for-

skel imellem staterne er deres relative magtbesiddelse; nogle er stormagter, andre ikke. Derfor, finder Waltz, bør analysen være systemisk, dvs. fokusere på det samlede univers af stater og ikke på forhold i den enkelte stat.

Argumentet er besnærende, endog elegant, men det er også forkert. Hobbess tager fejl på den måde, at en magtfuld suveræn ikke nødvendigvis skaber intern fred og sikkerhed. Nogle statseliter er kendetegnet ved hensynsløs egoistisk magtstræb – Stalin, Mobutu, Amin osv. – sådanne despoter skaber ikke sikkerhed for almindelige mennesker, men omfattende usikkerhed. Dermed er sikkerhedsproblemet ikke løst med dannelse af en stat, som Hobbess ellers antog. Deraf følger, at interesse for krig og konflikt også kræver at man ser ind i staterne.

Waltz tager fejl, fordi konkurrencen mellem stater ikke nødvendigvis leder til ‘like units’ og fordi der i nogle tilfælde slet ikke er konkurrence mellem stater. Konkurrence behøver ikke betyde efterligning af de bedste; det kan også betyde innovation, at gå ny veje. Man kan fx se EU-samarbejdet som en sådan form for innovation. Og i nogle tilfælde er konkurrencen sat helt ud af spillet. Da det internationale samfund enedes om afkoloniseringen efter Anden Verdenskrig, enedes man samtidig om at indlemme en række ny stater i klubben, som bestemt ikke kunne stå på egne ben eller kla-

re sig i skarp konkurrence. De ny suveræne stater havde meget lidt substans økonomisk, politisk, eller på anden måde; de havde straks brug for bistand. Alligevel var det internationale samfund enigt om at lade dem være fuldgyltige medlemmer af klubben af suveræne stater. Det har ikke meget med Waltz's ide om indbyrdes konkurrence at gøre.

Endelig betyder det systemiske fokus, at interne forholds betydning for internationale relationer nedtones. Men det interne er vigtigt; liberale teoretikere argumenterer eksempelvis for, at demokratier ikke går i krig med hinanden; det er et eksempel på interne forholds afgørende betydning for eksterne relationer. I en tidsalder præget af globalisering er det i det hele taget svært at adskille 'indre' og 'ydre' forhold; de spiller tæt sammen og påvirker hinanden. Hvad vi kalder nationale, danske forhold i dag er produkt af et nært samspil mellem indre og ydre påvirkning i den foregående udvikling. Hvad vi kalder euro-pæiske eller internationale forhold er også et produkt af den 'interne' udvikling i staterne.

På denne baggrund har der i de senere år været en stigende interesse for at undersøge staters udvikling og forandring, også med henblik på konsekvenserne heraf for internationale forhold.

Staternes forandring

I de tidlige faser af diskussionen ud-

skilte der sig to hovedstrømninger. Den ene strømning – 'retreat of the state' – finder, at den økonomiske globalisering og den teknologiske udvikling sammen med andre forandringer gør staten mindre vigtig og andre aktører mere vigtige. Susan Strange er en vigtig repræsentant for dette syn; i sin bog *The Retreat of the State* fra 1996 skriver hun eksempelvis følgende: "hvor staterne engang var herrer over markederne er det i dag markederne som, i mange væsentlige henseender, er herrer over staterne". Den anden strømning – 'state centric' – fastholder, at staterne fortsat er særlige aktører; de har monopol på legitim magt anvendelse og de sætter langt hen spillereglerne for alle andre aktører. Det er naturligvis især realister, der bekender sig til dette standpunkt.

Der findes imidlertid en tredje position. Den medgiver, at både 'retreat' og 'state centric' folk kan komme med relevante indsigter; staten er svækket i nogle henseender, men samtidig styrket i andre. Fokus for denne position er på *forandring*, eller *transformation* af stater på en måde, der ikke på forhånd tager stilling til om staten vinder eller taber; den gør ofte begge dele på en gang. Jeg bekender mig sammen med mange andre til dette synspunkt, som naturligvis samtidig er det teoretisk set mest åbne. Men dermed er der jo ikke sagt så meget; det henstår stadig at finde ud af, hvordan og på hvilken måde stater forandres,

og hvilken betydning det har for de internationale relationer.

Studiet af staters udvikling og forandring er kompliceret, fordi alle stater jo i princippet er unikke størrelser, hver med særtræk der ikke kan findes andre steder. Argumentet her er, at vi kan se bort fra sådanne esoteriske detaljer og koncentrere os om nogle generelle udviklingstræk. Det giver analytisk mulighed for at få hold på de mere generelle forandringer og deres konsekvenser. Størstedelen af debatten om statstransformation har imidlertid fokuseret på de avancerede liberale stater i Europa, Nordamerika og Østasien – den såkaldte OECD-verden (med tanke på de gamle medlemmer). Jeg finder det vigtigt, at debatten udstrækkes til at gælde samtlige stater i det internationale system.

Det betyder dog samtidig, at den analytiske dagsorden bliver meget omfattende. Selv hvis vi fokuserer på hovedtræk, er der mange forskellige grupper stater i systemet. En første, grov inddeling er mellem (a) *postmoderne stater* i OECD-verdenen; de er et resultat af de forandringer, moderne nationalstater har undergået i sidste halvdel af det tyvende århundrede; (b) *svage, postkoloniale stater* typisk opstået som resultat af afkoloniseringen; de fleste befinder sig i Afrika syd for Sahara; og (c) *moderniserings-stater* i Asien, Latinamerika og dele af Østeuropa. Flere underopdelinger vil formentlig være nødvendi-

ge, især i gruppe (b); fokus i nærværende sammenhæng vil imidlertid være på gruppe (a) og (c), for det er her, vi finder de største forandringer sammenlignet med det konventionelle syn på stater og internationale forhold.

Fra moderne til postmoderne

Hvis vi fremhæver tre grundtræk ved stater – økonomien, det politiske system og fællesskabet (nationen) – bliver det muligt at karakterisere den moderne nationalstat ved afslutningen af Anden Verdenskrig. Disse grundtræk er samlet i figuren nedenfor, som samtidig angiver den forandring, der har fundet sted fra moderne til postmoderne stat.

De afgørende forandringer fra moderne til postmoderne stat er fremhævet i boksen. Det fremgår, at den helt væsentlige bevægelse er væk fra national afgrænsning, over mod transnational integration. Det centraliserede politiske system i moderne stater regulerede forholdene inden for veldefinerede territoriale grænser. I postmoderne stater er politisk myndighed fordelt på et netværk af institutioner på forskellige niveauer. Den nationale økonomi i moderne stater var en veldefineret størrelse, også selvom den deltog i international handel. I postmoderne stater er økonomierne dybt integrerede på tværs af grænser. Det nationale fællesskab er ikke opløst: vi er stadig en nation af danskere; men argumentet er, at både supranatio-

nale og sub-nationale identiteter indgår som mere betydningsfulde elementer i det at være dansk. Altså, danskere føler sig eksempelvis i stigende grad som europæere.

Det er formentlig inden for rammerne af EU-samarbejdet, at transformationen fra moderne til postmoderne er nået længst. Den har også haft betydning for suveræniteten. Den klassiske måde at udøve suveræniteten på er ved at håndhæve princippet om ikke-intervention:

moderne nationalstater passer deres egne affærer uden indblanding udefra. Men EU-landene har udskiftet princippet om ikke-intervention med princippet om 'reguleret intervention'. De blander sig systematisk i hinandens indre anliggende: for at få indflydelse på den eksterne kontekst, der i stigende grad bestemmer udviklingen inden for egne grænser. Prisen er, at man må give de andre indflydelse hjemme hos sig selv.

Men transformationen fra moder-

| | Den moderne stat | Den postmoderne stat |
|------------------------|--|---|
| Det politiske system | <i>National myndighed:</i> Et centraliseret demokratisk system inden for et afgrænset territorium. Baseret på administrative og politiske/militære organisationer, sanktioneret af en retsorden, med monopol på legitim magtanvendelse. | <i>Transnational myndighed:</i> Politisk myndighed fordelt på flere, overlappende niveauer (multilevel governance). Regulering i kontekst af supranationale, internationale, transgouvernementale og transnationale relationer. |
| Fællesskabet, nationen | <i>Nationalt fællesskab:</i> Et fællesskab inden for et territorium. Borgerfællesskab: politiske, økonomiske og sociale rettigheder fra staten. Kulturfællesskab: sprog, historie, identitet. Nation og stat i tæt samspil. | <i>Mere transnationalt fællesskab:</i> Supranationale elementer i borgerfællesskabet: Regionale og globale organisationer giver rettigheder. Kulturfællesskabet mindre knyttet til det nationale niveau. Supranationale og subnationale identiteter styrkes. |
| Økonomien | <i>National økonomi:</i> En afgrænset national økonomi. Handel findes, men den væsentlige økonomiske aktivitet udfoldes inden for nationale rammer. | <i>Globaliseret økonomi:</i> Tæt økonomisk integration på tværs af grænser. Den nationale økonomi indlejret i en globaliseret sammenhæng. |

ne til postmoderne findes også andre steder i OECD-verdenen. Også USA er på vej i den retning, selvom der er nogle særtræk ved supermagten. USA scorer højere end fx Tyskland og Frankrig på globaliseringsindekset, der måler politisk og økonomisk globalisering samt transnationale kontakter. Relationerne er særlig tætte over Atlanten; næsten halvdelen af USA's udenlandske investeringer går til Europa og 60% af Europas investeringer går til USA.

På det politiske plan er de transgovernementale og institutionelle relationer meget nære; og der er fælles støtte til grundlæggende liberale værdier: demokrati, magtdeling, menneskerettigheder, markedsøkonomi. Fællesskabet er samtidig åbent over for andre lande der udvikler sig i liberal retning, som det eksempelvis fremgår af udvidelsen af EU.

Et avanceret sikkerhedsfællesskab

Forandringen fra moderne til postmoderne ser måske ikke ud af så meget; men i lyset af det klassiske hobbesianske udgangspunkt er det en dramatisk ændring: med dannelsen af suveræne stater flyttes naturlilstanden ifølge Hobbes ud imellem staterne: anarki, usikkerhed, magtbalance, og bestandig krigsrisiko mellem staterne er resultatet.

Se nu nærmere på relationerne mellem postmoderne stater: de er netop ikke længere kendetegnet ved anarki forstået som fravær af øvrig

myndighed. Tværtimod: de har udviklet et institutionelt samarbejde og fælles værdier som gør, at konflikter imellem dem ikke længere medfører risiko for krig. De udgør et avanceret sikkerhedsfællesskab, et udtryk formuleret af Karl Deutsch (*Political Community and the North Atlantic Area, 1957*) som tilsikrer fredelig forandring. Det er første gang i historien, at vi har lov til at forvente en fredelig fremtid mellem systemets (postmoderne) stormagter.

Det er derfor at realistiske teoretikere, der fortsat skriver på basis af den hobbesianske forståelse, har problemer med at analysere og forklare udviklingen blandt postmoderne stater efter afslutningen af den Kolde Krig. På den ene side forventede de ny rivalisering og magtbalancering mellem de vesteuropæiske stormagter efter den fælles fjende forsvandt; på den anden side forventede de forstærket europæisk balancering imod USA, da supermagten efter 2001 i stigende grad slog ind på en unilateral kurs. Ingen af delene er sket, fordi staterne ikke længere frygter hinanden i det omfang og på den måde som det traditionelle syn lægger op til.

Selvfølgelig er der uenigheder mellem staterne og (berettiget) europæisk skepsis over for den amerikanske tendens til unilateralisme. Men det er ikke et spørgsmål om liv og død mere, for det klassiske anarki og den traditionelle magtbalancering er væk. Det giver i parentes be-

mærket også nyt råderum for en småstat som Danmark, der kan tænke mindre på omkostningerne ved at irritere europæiske stormagtsvenner: helt galt går det aldrig.

Dermed ikke sagt, at sikkerhedsfællesskabet automatisk består for altid; hvis uenighederne bliver ved med at vokse, kan fællesskabet blive nedbrudt. Det ville betyde forstærket økonomisk rivalitet; nedbrydelse af fælles institutioner, og værdikrise i den forstand, at der udvikles uforenelige ideer om den fremtidige (liberale) orden. Der er vi ikke endnu, og kommer det næppe heller, om end jeg andetsteds har argumenteret for, at der er modsætninger i ideerne om en liberal verdensorden.

Det er naturligt et stort frem-skridt at krigsrisikoen mellem postmoderne stater er væk, men dermed er vejen ikke straks banet for en fredelig og harmonisk verden. For det første er der ny trusler; højteknologiske og tæt integrerede samfund er sårbare, ikke mindst over for hensynsløs terrorisme. Den tætte integration betyder også hurtigere smitteeffekter, hvad enten det handler om miljøproblemer, økonomiske kriser, eller diverse former for kriminalitet, osv. Og der er naturligvis også potentielle traditionelle trusler fra ikke-postmoderne stater, om end der synes at være en tendens til, at krig som konfliktløsningsmiddel mellem konsoliderede stater i det hele taget er stærkt aftagende.

Et interessant spørgsmål i relation

til postmoderne stater er den klassiske maksime om 'national sikkerhed'; i den moderne stats epoke var der tale om en klar territorial afgrænsning af 'det nationale', politisk, økonomisk og med hensyn til nationen. Men med udviklingen af postmoderne stater er denne klare afgrænsning væk, og det skaber nye udfordringer. Hvad vil det egentlig sige at beskytte og forsvare 'den nationale økonomi' i en tid hvor denne økonomi udgør et segment af en regionaliseret/globaliseret økonomisk sammenhæng? Hvad vil det sige at beskytte og forsvare det nationale politiske system, når dette er tæt integreret med regionale og globale politiske systemer? Og hvad er egentlig 'forsvar for nationen' i en tid hvor det nationale i stigende grad rummer supranationale og andre elementer? Det korte svar er, at postmoderne stater i stigende grad er anvist samarbejde med hinanden, også når det gælder de udfordringer der har at gøre med beskyttelse og forsvar af enhver art.

Nye problemer

Forandringen fra moderne til postmoderne stat er altså ganske vidtgående; den kræver nytænkning og nok også reformer at nogle af de grundpiller, som den moderne stat hvilede på. Tag spørgsmålet om suveræniteten, hvor den gyldne regel om ikke-intervention er udskiftet med princippet om 'reguleret intervention'. En fortsættelse af samarbejdet i

EU-sammenhæng peger i retning af en eller anden form for føderation baseret på en europæiske forfatning, men det er landene øjensynligt ikke klar til. Samtidig er det svært at gå tilbage til den klare, nationale selvbestemmelse som var gældende tidligere, fordi det ikke løser de fælles problemer, som integrationen har sat på dagsordenen. Den aktuelle debat i EU handler netop om, hvorledes denne problemstilling håndteres.

Der er også ny problemer i henseende til demokrati og medbestemmelse. Hele den liberale demokratiske tænkning hviler på en forudsætning om, at demokrati fungerer inden for rammerne af en klart afgrænset nationalstat hvor der ikke er tvivl om, hvem der er medlem af det politiske fællesskab. Men når det politiske system udvikles i retning af meget mere transnational myndighed, sættes der spørgsmålstejn ved denne præmis. Hvordan sikres det så, at denne ny politiske sammenhæng er demokratisk og giver borgerne tilstrækkelige muligheder for indsigt og deltagelse på tværs af afstand, forskellige sprog, uensartede politiske traditioner osv.? Debatten om 'demokratisk underskud' viser, at det ikke er nemt at svare overbevisende på dette spørgsmål.

Udviklingen fra moderne til postmoderne rejser endnu et interessant problem. Hvad vil det egentlig sige at en stat er magtfuld under de ny betingelser? Den traditionelle måde

at gøre magt op på, er at undersøge omfanget af materielle ressourcer med økonomisk og ikke mindst militær magt som de afgørende. Men hvis krigsrisikoen er elimineret, er den militære magt selvfølgelig meget mindre værd. Forandringerne synes at understøtte den liberale ide om at 'blød magt' bliver af meget større betydning. Blød magt er evnen til at få andre til at se tingene på din måde, og få dem til at forstå deres egen interesse i at støtte dit synspunkt. Joseph Nye peger i bogen *The Paradox of American Power* på, at selv verdens eneste tilbageværende supermagt er stærkt afhængig af evnen til at overbevise andre; rendyrket unilateralisme er ikke noget levedygtigt alternativ på sigt. Spørgsmålet er kompliceret, fordi vi fortsat befinder os i en verden, hvor traditionelle magtressourcer ikke er blevet irrelevante.

Vil mange andre lande blive liberale og postmoderne og dermed tilsluttet sikkerhedsfællesskabet? Ved afslutningen af den Kolde Krig var den liberale optimisme stor; Fukuyama argumenterede at vi var nået til historiens afslutning, fordi der ikke længere var levedygtige alternativer til liberalt demokrati og markedsøkonomi. Det er måske sandt, men udviklingen siden hen har vist, at der ikke er nogen lige og nem vej i den retning.

Betydelige interessegrupper i mange lande synes at foretrække mere semiautoritære former for po-

litisk kontrol og markedsstyring. Der er ikke demokrati i Rusland for tiden, og Putin synes bestemt ikke at være stærkt forhippet på at indføre det. Ej heller har de kinesiske ledere planer i den retning. En lang række lande synes for tiden at være frosset fast i semidemokratiske konstruktioner hvor enkelte liberale elementer er indført, men hvor der fortsat er langt igen til fuldt demokratiske tilstande.

Svage, postkoloniale stater

Svage stater er ikke nødvendigvis militært svage; problemet er mere grundlæggende: de mangler substans mht. økonomi, politisk system, og nationalt fællesskab i befolkningen. De er typisk et produkt af afkoloniseringen, selvom ikke alle svage stater har en fortid som kolonier. De fleste befinder sig i Afrika syd for Sahara.

Ifølge den traditionelle betragtningsmåde burde sådanne svage stater slet ikke kunne overleve i det in-

ternationale system; de ville blive opslugt af stærkere stater, som det skete med mange, mindre konkurrencedygtige, proto-stater i relation til den europæiske (og nordamerikanske) statsdannelse. Men kampen om staternes blotte eksistens blev aflyst i relation til afkoloniseringen.

På det tidspunkt besluttede det internationale samfund, anført af de ny stormagter, at de gamle kolonier havde ret til uafhængighed. Der blev eksplicit *ikke* stillet krav om nogen som helst form for økonomisk eller politisk substans; det var tilstrækkeligt, at man var en tidligere koloni, så var vejen til uafhængighed og suverænitét sikret. Grænserne blev gjort ukrænkelige; de kunne kun ændres i enighed. Dermed fik de ny, svage stater reelt en livsforsikring fra det internationale samfund. Uanset hvor svage de var, uanset hvilken grad af faktisk nedbrydelse og opløsning der måtte finde sted, ville det internationale samfund fortsat anerkende statens eksistens

| Svage, postkoloniale stater | |
|------------------------------------|--|
| Det politiske system | Ineffektive og korrupte administrative og institutionelle strukturer. Magt baseret på tvang snarere end på retsorden. Fravær af monopol på legitim magtanvendelse. |
| Fællesskabet, nationen | Lokale/etniske fællesskaber dominerer. Hverken borgerfællesskabet eller kulturfællesskabet er etableret på nationalt niveau. Staten har lav legitimitet. |
| Fællesskabet, nationen | Usammenhængende strukturer, med traditionelt landbrug, uformelle sektorer i by og på land, enkelte elementer af moderne industri. Stor afhængighed af verdensmarkedet og eksterne økonomiske interesser. |

og uafhængighed. Dette er en historisk nyhed; svage stater har altid været udsatte i det internationale system; ifølge realismen er de konstant i livsfare. Men for svage, postkoloniale stater er den eksterne eksistenstrussel ophævet.

Denne livsforsikring betød ikke, at de ny stater straks kunne stå på egne ben; de var tværtimod stærkt afhængige af økonomisk og anden hjælp udefra, og de var naturligvis også åbne over for betydelig ekstern indflydelse, både fra gamle moderlande og ny stormagter. Alligevel var de ny ledere ikke uden muligheder: suveræniteten betyder anerkendelse af territorium og myndighed; det giver handlemuligheder.

Selv stærke eksterne kræfter har nu brug for interne allierede; de ny ledere så straks, at de kunne forlange noget til gengæld. Samtidig betød suveræniteten medlemskab af internationale organisationer og adgang til økonomisk, militær, og andre former for bistand. De ny statsledere blev hurtigt eksperter i at forlange, at de skulle behandles på lige fod med andre suveræne stater, når det gjaldt adgang til internationale fora og rettigheder. Og samtidig forlangte de at blive behandlet som *uligge*, som udviklingslande med særlig krav på bistand og international opmærksomhed.

Hvordan kunne det gå så galt, at mange svage stater brød yderligere ned og flere blev til 'failed states'? Der blev sjældent bygget stærke in-

stitutioner i kolonitiden; formålet var at sikre lokal kontrol og eksporten af primærvarer. Ofte blev etniske grupper spillet ud mod hinanden for at sikre kontrollen.

Efter uafhængigheden blev de ny magthavere hurtigt til eneherkere; de var ikke interesserede i at skabe stærke politiske partier som kunne true deres greb om magten. Netværk af patron-klient relationer sprang frem; lederne brugte den politiske magt til at sikre økonomiske og andre fordele for sig selv og deres klaner og etniske grupper. Statsapparaterne voksede enormt for at give plads til vennerne. Love og retsorden blev anset for et kolonilevn, der ikke skulle tages alvorligt; spillet handlede om fordele for de få her og nu. De 'dygtigste' ledere akkumulerede nærmest grænseløs personlig rigdom.

Afslutningen af den Kolde Krig gjorde det mindre vigtigt for stormagterne at have venner i den tredje verden. Samtidig var de fleste af de svage staters eksportvarer faldet i pris og olieforsyningen var blevet meget dyrere. Udlandsgælden voksede og rentebyrden steg. I den situation havde lederne to muligheder: at gennemføre politiske og økonomiske reformer, der banede vej for større legitimitet; eller at holde sig ved magten med alle midler, herunder vold mod modstandere. Det var især den sidste situation, der ledte til statssammenbrud.

I forhold til traditionel tænkning

om stater og sikkerhedsdilemmaer er situationen i svage stater vendt på hovedet. Staten skaber ikke en ramme af orden og sikkerhed hvor folk kan søge at realisere det gode liv. Staten skaber i stedet en ramme af uorden og usikkerhed hvor almindelige mennesker tit er livsfare.

Anarkiet er nu internt i de svage stater; eksternt i det internationale samfund er der derimod relativ ro og orden. Det er stik modsat Hobbes' tankegang. Årsagen er naturligvis, at Hobbes slet ikke kunne forestille sig eksistensen af svage stater med rovgriske og korrupte ledere, og da slet ikke at sådanne staters eksistens kunne være garanteret af det internationale samfund.

Nye former for intervention

Svage stater har problemer med den klassiske suverænitetmaksime om ikke-intervention. Det hænger sammen med behovet for bistand udefra; donorerne vil gerne tilsikre, at pengene går i de rigtige lommer. Det kræver intervention i form af overvågning og kontrol. Den mest vidtgående form for eksternt indgriben finder sted i forbindelse med humanitær intervention, hvor udenlandske styrker griber ind uden regeringens tilladelse.

Der er to principielle muligheder for at løse det problem, som udgøres af svage stater. Den ene er, at der finder samfundsmæssig udvikling sted, så staterne holder op med at være svage og kan deltage i det in-

ternationale samfund på lige fod med andre stater. Den anden er, at det internationale samfund erkender de svage staters vedvarende problemer og i højere grad påtager sig et medansvar for dem, som det for eksempel er sket i Øst-Timor og enkelte andre steder. I det første tilfælde bevares og udbygges suveræniteten ved at de svage stater får udvikling; i det andet tilfælde opgives suveræniteten på den måde, at det internationale samfund overtager hovedansvaret.

Begge muligheder er problematiske. Forsøget på at skabe udvikling har stået på i omkring fem årtier uden at levere imponerende resultater. Cirka hvert tiende år lanceres en ny strategi, der i en tid opfattes som den forkromede løsning; i tresserne var det modernisering og industriel udvikling; i halvfjerdsene var det basale behov; i firserne liberalisering og strukturtilpasning; i halvfemserne god regeringsførelse. For tiden er et nyt fokus under etablering; man skal se på faktiske magtrelationer, hvilket kræver særlig opmærksomhed om uformelle institutioner. Det forekommer relevant, men ikke mange har en omfattende tro på, at løsningen på udviklingsproblemet hermed er fundet.

Den anden mulighed er næppe realistisk i større skala. Hvis det internationale samfund skal overtage ansvaret, kræver det en omfattende vilje til at levere de nødvendige materielle og menneskelige ressourcer.

Den er ikke til stede i det omfang, der lægges op til her. Fremtidig indgriben vil formentlig fortsat bestå i mere ad-hoc prægede operationer, hvor konkrete konflikter har skabt stor nød. Selv i sådanne situationer er det internationale samfund på ingen måde hurtigt eller særligt omfattende ude, som det er blevet demonstreret i Rwanda, Somalia, Liberia og Sudan.

Der er udsigt til, at svage stater også fremover vil udgøre et særligt problem i det internationale samfund. De mest blodige konflikter vil formentlig fremdeles snarere finde sted internt i svage stater frem for imellem stater. På den måde er krigen flyttet inden for grænserne.

Indre og ydre udviklingsprocesser

Det vil ikke i fremtiden være muligt at forstå og analysere international politik uden at inddrage spørgsmålet om, hvilke stater systemet består af. En undersøgelse af staters substans og karakteristiske adfærdstræk er en forudsætning for at forklare international konflikt og samarbej-

de, krig og fred. Den traditionelle påstand om, at stater er 'ens enheder' holder ikke.

Jeg har især fokuseret på postmoderne stater og svage, postkoloniale stater, fordi de hver især fremviser udviklingstræk, der afviger markant fra disciplinens traditionelle forventninger til staters struktur og adfærd.

Nogle mener, at globaliseringen nærmest ophæver grænserne mellem 'indre' og 'ydre'. Så langt vil jeg ikke gå; det internationale samfund består fortsat primært af suveræne stater og en sondring mellem 'indre' og 'ydre' er fortsat meningsfuld. Men ingen af delene kan forstås med mindre man inddrager samspillet imellem dem.

Der er ingen tvivl om, at forholdet mellem 'indre' og 'ydre' udviklingsprocesser vil være et helt centralt emne i studiet af international politik i de kommende mange år.

Georg Sørensen er dr.scient.pol. og professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

NATO: Dette århundredes globo-cop?

*Kristian Søby Kristensen og
Jens Ringsmose*

Organisationens overlevelse afhænger fortsat af et kompromis mellem globaliserede amerikanere og skeptiske europæere. Derfor er efterårets NATO-topmøde i Riga en betydningsfuld begivenhed

Når NATO-landenes regeringsledere mødes til topmøde i Letlands hovedstad Riga i slutningen af november, er der tale om en historisk begivenhed. For fire år siden afholdt NATO sit første topmøde på tidligere Warszawapagt-territorium – i Prag. Efterårets topmøde overskrider endnu en barriere, idet alliance-landenes ledere denne gang har sat hinanden stævne på eks-sovjetisk område. Femten år efter Sovjetunionens kollaps kan den sejrriige alliance således debattere sine fremtidige roller, missioner og partnerskaber i en by, der ikke blot befandt sig i Kremles umiddelbare interessesfære, men også var en integreret del af 'Ondskabens Imperium'.

Valget af Riga som værtsby er et meget synligt vidnesbyrd om de dra-

matiske ændringer, der har præget det transatlantiske sikkerhedsmiljø. Væk er Warszawapagten, bipolariteten og den Kolde Krigs let identificerbare trussel. Det 21. århundredes sikkerhedspolitiske landskab er præget af komplekse og indirekte trusler, som kun i et meget begrænset omfang lader sig reducere gennem afskrækkelse og territorialforsvar à la den Kolde Krig.

Med diplomaten Richard Holbrooke og NATO-eksperten Ronald S. Asmus' formulering så starter NATO-landenes sikkerhed ikke længere ved Checkpoint Charlie eller Fulda-passet, men tusinder af kilometer fra de europæiske hovedstæder i Afghanistan, Sudan og Bagdad. Og hvor fjenden tidligere var let identificerbare statslige aktører, så

udgår truslerne i dag fra terrorister, flygtningestrømme, organiseret kriminalitet, borgerkrige, naturkatastrofer og almindelig ustabilitet.

I modsætning til hvad en god portion sikkerhedspolitiske eksperter spåede, så er NATO ikke forsvundet sammen med Sovjetunionen og Warszawapagten. Det skyldes dels, at det ikke var alle dele af Alliancens raison d'être som opløstes med fjenden – NATO står stadig som garant for at holde amerikanerne inde og tyskerne nede – og dels, at medlemmerne tilpassede Alliancen og fandt nye opgaver for NATO.

Det euro-atlantiske sikkerhedsfællesskab er således i færd med at etablere en ny eksistensberettigelse og omdanne sig selv fra at være en transatlantisk forsvarsalliance til også at fungere som en kollektiv sikkerhedsorganisation med en global aktionsradius og opgaveportefølje.

Omstillingsprocessen er dog hverken fuldført eller smerte- og problemfri, og det er langt fra alle NATO-partnerne, der har forliget sig med forestillingen om Alliancen som en global ordenshåndhæver.

I den forstand står NATO stadig midt i sit Rubicon. Processen, der skal tilpasse det transatlantiske partnerskab til det 21. århundredes globale sikkerhedsmiljø, er endnu ikke tilendebragt, og topmødet i Riga kommer derfor i meget vid udstrækning til at handle om, hvordan omstillingen kan og skal videreføres. Riga-topmødet kan dermed – selv-

om det er tænkt som 'et lille topmøde' – give et fingerpeg om, hvor på den modsatte flodbred NATO vil gå i land.

Hvordan vil omstillingen – i NATO-lingo 'transformationen' – fortsætte? Hvilke spørgsmål vil dominere dagsordenen på Riga-topmødet? Hvilke knuder skal medlemslandene forsøge at løse? Svarene på disse spørgsmål fortæller os en god del om, hvordan NATO vil søge at positionere sig i en fremtidig global kontekst, og om Alliancen vil gennemføre hamskiftet og blive det 21. århundredes 'globo-cop'.

Det ny NATO

Siden afslutningen på den Kolde Krig har karakteren af NATOs missioner ændret sig radikalt. Før 1989 var NATO i stand til at producere sikkerhed i kraft af sin blotte eksistens – i dag er præmissen for sikkerhed aktiv handling. Passiv afskrækkelse er erstattet af deployering og anvendelse af militære styrker fjernt fra det europæiske nær-område i missioner, der er ligeså forskellige som det 21. århundredes trusselsbillede er uforudsigeligt. NATO er dermed blevet en handlingsorienteret aktør i en global sikkerhedsarkitektur.

Den statiske og geografisk bundne selvopfattelse, som Alliancen tog de første spæde skridt til at bryde med i det strategiske koncept fra november 1991 er svær, hvis ikke umulig, at få øje på, hvis man kikker på hvor

Alliancen er engageret nu. Ud over det fortsatte engagement i Kosovo fylder Afghanistan-missionen meget – både politisk og militært. 18.000 tropper deployeret i en kompliceret og farlig nationsbygningsproces langt fra det europæiske nærområde er en – hvis ikke den – centrale mission for NATO i øjeblikket.

NATOs globale engagement stopper dog ikke ved stabilitetsoperationer som i Afghanistan. Beskyttelse af skibstrafik i Middelhavet, logistisk støtte til den Afrikanske Unions mission i Sudan, træning af irakiske sikkerhedsstyrker, samt katastrofebistand i forbindelse med naturkatastrofer som orkanen Katrina og jordskælvet i Pakistan er yderligere utraditionelle missioner uden for det traditionelle område, som NATO har påtaget sig i den seneste tid. Samtidig kræver et globalt engagement øget samarbejde med nye aktører og på nye måder.

Konsensusprincippet

Paradoksalt nok er Alliancen samtidig med, at den forsøger at gøre sig selv mere handlingsorienteret, i fare for at blive marginaliseret. Enighed som forudsætning for at en beslutning kan træffes – konsensusprincippet i NATO – gør beslutningsprocessen tung, og det ses ofte som en afgørende svaghed. Efter Kosovo-krigen var netop dette baggrunden for den vigtigste amerikanske lektie; at man ikke igen ville føre 'war by committee'.

Krigens krav om en klar kommandostruktur og hurtige beslutninger blev undermineret af konsensusprincippet. Kosovo-krigens konsekvens var at fokusere amerikansk strategi på 'coalitions of the willing'. NATOs marginale rolle selv efter at have påberåbt sig artikel 5 i forbindelse med 9.11, er et klart udtryk for denne lektie. I første omgang kunne Irak-krigen tolkes i samme retning, men eftersom presset på koalitionsstyrkerne i Irak ikke mindskes, ser det ud som om USA er ved at genopdage de værdier NATO bibringer – selv med en besværlig beslutningsproces.

Det er – måske netop som en konsekvens af forløbet op til Irak-krigen – gået op for beslutningstagere på begge sider af Atlanten, at selv om NATO ikke er et perfekt redskab, så spiller organisationen en række roller, der dårligt kan varetages andre steder. NATO er stadig det bedste bud på en organisation og et forum, hvor Vesten kan føre den sikkerhedspolitiske dialog, der er nødvendig for at skabe mening med og enighed om, hvordan den komplekse globale virkelighed man skal handle i, ser ud.

Den sikkerhedspolitiske dialog, som Schröder efterlyste i 2005, bliver kun vigtigere i takt med at sikkerhedspolitikken globaliseres. Globale, deterritorialiserede og uforudsigelige trusler, det som netop sætter konsensusprincippet i NATO under pres, er på den anden side også det,

der kræver øget dialog og konsultation.

Hvordan skal man forstå og imødegå truslerne fra terror, spredning af masseødelæggelsesvåben, underudvikling, politisk ustabilitet og organiseret kriminalitet? Politisk konsultation og dialog er altså nødvendig. Uden at gøre NATO mere 'politisk', kan man ikke håndtere udfordringerne. Vestlig sikkerhed går på to ben, et europæisk og et amerikansk – NATO er, hvad der kan få dem til at gå i takt.

Den politiske del af transformationsprocessen handler om at gøre NATO bedre til at finde takten i et nyt og globaliseret sikkerhedspolitisk terræn. Den drejer sig om at holde Alliancen relevant. Øget politisk dialog er en del af dette; at finde ud af hvad NATO skal og ikke skal. I forhold til de konkrete missioner Alliancen påtager sig, er der også en transformation i gang.

Hvordan og hvorfor NATO skal og kan engagere sig har stor betydning for, hvad den militære værktøjskasse skal indeholde i fremtiden. Dagsordenen på topmødet i Riga vil i meget stor udstrækning være domineret af spørgsmål med direkte relation til den fortsatte transformation af Alliancen.

Globale partnerskaber, pågående operationer, nye udvidelser samt videreudviklingen af de militære kapaciteter vil være omdrejningspunkterne, når regeringslederne mødes i slutningen af november.

Globale partnerskaber

“NATO skal ikke være en global alliance, men en alliance med globale partnere”. Omtrent således formulerede NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer på et uformelt NATO-udenrigsministermøde i Sofia i slutningen af april en af flere visioner for, hvorledes NATO skal fremtidssikre sin relevans. Efter primært amerikansk og britisk initiativ indledte generalsekretæren dermed formelt en diskussion af muligheden for at etablere officielle samarbejdsaftaler med en række vestligt orienterede lande, som endnu kun har meget løse eller ingen politiske, strategiske og militære bånd til Alliancen.

I første omgang er det først og fremmest intentionen at bruge Rigatopmødet til at igangsætte en proces, der skal munde ud i et tættere – men fleksibelt – samarbejde med blandt andet Australien, New Zealand, Japan og Sydkorea, der alle leverer bidrag til NATOs mission i Afghanistan.

I et lidt længere perspektiv er det målet at udbrede den nyformulerede partnerskabspolitik til også at omfatte ikke-allierede europæiske lande, herunder Sverige og Finland – som ligeledes leverer styrker til Afghanistan-operationen – samt stater i Latin- og Sydamerika og Fjernøsten.

Bush-administrationen – der efter Irak-spliden er begyndt at fatte større interesse for mulighederne i det transatlantiske sikkerhedssamar-

bejde – har frem for alt motiveret initiativet med det voksende behov for at styrke NATOs muligheder for at agere på verdensplan. Ud fra de- visen om at globale udfordringer kalder på globale løsninger, vil USA således søge at overbevise sine euro- pæiske juniorpartnere om værdien af et forstærket net af sikkerhedsaf- taler med lande og organisationer, der deler værdigrundlag med det transatlantiske sikkerhedsfællesskab, men som sandsynligvis også i fremti- den vil stå uden for kredsen af egentlige alliancelandere.

I lyset af udviklingen i NATOs partnerskabspolitik kan Scheffers og Washingtons forslag om samarbejde med stater fjernt fra Alliancens tra- ditionelle ansvarsområde synes som en logisk forlængelse af gældende praksis.

Siden afslutningen på den Kolde Krig har NATO således oprettet stad- ig flere samarbejdsaftaler med lan- de længere og længere væk fra Alli- ancens historiske kerneområde. Samarbejdet med de nordafrikanske lande og Israel inden for rammerne af den såkaldte Middelhavs-dialog er under stadig udvikling, og på det se- neste topmøde i Istanbul i 2004 be- sluttede medlemslandene at iværk- sætte et samarbejde med en række lande i området omkring den Persi- ske Golf (det såkaldte Istanbul Co- operation Initiative).

Der er imidlertid sandsynligt, at det amerikanske initiativ vil støde på en betydelig modstand hos flere af

de europæiske alliancepartnere. Frankrig betragter i nogen udstræk- ning Washingtons udspil som Bush- regeringens slet skjulte forsøg på at binde USA-venlige lande tættere til Alliancen med henblik på at styrke den amerikanske dagsorden for det euro-atlantiske samarbejde.

Som så ofte før er skrækscenariet i Paris, at NATO – på bekostning af det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde i EU – udvikler sig til at blive et instrument for amerikanske interesser og udenrigspolitik. Samti- dig er Frankrig betænkelig ved ud- sigten til, at Alliancen bevæger sig i retning af et mini-FN, der påtager sig opgaver fjernt fra det traditionel- le operationsområde.

Forestillingen om NATO som en global ordenshåndhæver finder såle- des ikke genklang i Paris. Flere af de nye medlemslande er ligeledes skep- tiske.

For disse østeuropæiske stater er det mere frygten for, at globale part- nerskaber vil udvande NATOs ker- nefunktion – den gensidige sikker- hedsgaranti nedfældet i Den Nord- atlantiske Traktats artikel 5 – der skaber bekymring.

Lykkes det – på trods af navnlig fransk skepsis – amerikanerne at få søsat forslaget i Riga, vil det være et klart signal om, at NATO også i de kommende år vil udbygge sin globa- le orientering. Alliancen vil dermed have taget endnu et stort skridt væk fra den Kolde Krigs eurocentriske fokus.

NATOs operationer

Et andet emne, der kommer til at optage plads på dagsordenen i Riga, er NATOs løbende operationer. Siden NATO-styrkerne første gang blev anvendt i Bosnien & Hercegovina i 1995, har Alliancen været engageret i en række konflikter og katastrofeområder. I øjeblikket løser NATO således opgaver så forskellige steder som i Darfur, Irak, Afghanistan, Middelhavet og på Balkan.

I Riga vil den største opmærksomhed givetvis blive viet Afghanistan. I august 2003 overtog NATO ansvaret for den FN-sanktionerede internationale sikkerhedsstyrke (ISAF), og det er sandsynligt, at Alliancen også i lang tid fremover vil være engageret i genopbygningen af det krigshærgede land. I øjeblikket er Afghanistan-styrken under udbygning til at omfatte ca. 18.000 soldater.

Årsagen til, at NATO-landene tillægger Afghanistan-missionen særlig stor betydning, er, at den er en slags prøvesten for det transatlantiske samarbejdes mere udadrettede og globale orientering. Missionen er Alliancens første større engagement uden for Europa, og udfaldet kan få afgørende konsekvenser for både de videre transformationsbestrebelse og selve NATOs eksistens. Som Jaap de Hoop Scheffer formulerede det ved NATO-parlamentarikerforsamlingens møde i Paris i slutningen af maj: "Afghanistan remains our number one priority, and it is absolutely vital, both for the people of Afgha-

nistan, and for NATO, that we are successful".

Opnår Alliancen succes i Afghanistan, vil det styrke fortalene for et globalt orienteret NATO. Beviset på, at den tidligere forsvarsalliance er i stand til at fungere som stabilitetsfremmer fjernt fra de europæiske hovedstæder, vil være tilvejebragt, og organisationen vil have fundet en ny og langtidsholdbar eksistensberettigelse. Fejler NATO derimod i Afghanistan, kan det få fatale følger for det transatlantiske samarbejde.

Uden den Kolde Krigs samlende strategiske trussel eller en nyvunden *raison d'être* som global sikkerhedsaktør er det vanskeligt at få øje på, hvad der skal kitte medlemslandene sammen i et lidt længere perspektiv. NATO har således mere end blot en god portion prestige på spil i Afghanistan. Det kan derfor næppe heller undre, at højstående amerikanske embedsmænd flere gange har fremhævet netop Afghanistan som et af USA's højest prioriterede temaer i Riga.

Ud over engagementet i Afghanistan så vil regeringslederne – på amerikansk foranledning – formentligt også bruge tid på at diskutere indsatsen i Irak. NATO er i øjeblikket repræsenteret med en træningsmission, men amerikanerne er ikke overraskende meget interesseret i at udbygge Alliancens rolle i landet. Washingtons forespørgsel vil dog næppe vinde gehør blandt størstedelen af de øvrige medlemslande.

Sårene fra 2003 er måske nok ved at heles, men i flere europæiske hovedstæder bliver Irak betragtet som et rent amerikansk anliggende.

Nye medlemmer?

Siden slutningen af 1990'erne er NATOs medlemskreds vokset ad to omgange fra 16 til 26 lande. Der er desuden indgået Partnerskab for Fred-aftaler med 20 lande. Alt tyder på, at Alliancen også i fremtiden vil optage nye medlemmer. Det er fortsat 'den åbne dørs politik', der er omdrejningspunktet for NATOs relationer til lande med ønske om medlemskab.

Helt fremme i feltet af ansøgerlande sidder i øjeblikket Albanien, Makedonien og Kroatien, som alle deltager i den såkaldte Medlemskabshandlingsplan (Membership Action Plan, MAP). MAP'en – der blev introduceret på baggrund af erfaringerne fra 1999-udvidelsesrunden – rummer en række politiske, militære og økonomiske standarder og krav, som potentielle medlemslande skal honorere, inden de får grønt lys til at rulle det sidste stykke over målstregen. De tre Balkan-stater befinder sig dermed på absolut sidste etape, inden de opnår det fulde NATO-medlemskab.

Ukraine og Georgien, der begge presser hårdt på for en tilnærmelse til NATO og EU, udgør tilsammen forfølgerfeltet. Der er endnu ikke iværksat MAP'er for de to tidligere sovjetiske republikker, men med

amerikansk opbakning har de i løbet af de seneste måneder bevæget sig et stykke tættere på et medlemskab. Ukraine har i mere end et år har været involveret i en såkaldt 'intensiveret dialog' med Alliancen, og der arbejdes i øjeblikket ihærdigt på også at gøre det geostragisk betydningsfulde Georgien til en del af samarbejdet. Det betydelige ukrainske og georgiske engagement i Irak giver utvivlsomt støtte til forhåbningerne om at komme nærmere på kernen i det euro-atlantiske samarbejde.

For begge lande gælder det dog, at der er anseelige barrierer, som skal overvindes. I Ukraine er der først og fremmest fortsat en betydelig politisk og folkelig skepsis over for et fremtidigt NATO-medlemskab, og Georgien har stadig flere uløste territoriale stridigheder med Rusland. Dertil kommer, at Rusland ikke er videre begejstret ved udsigten til endnu en østlig udvidelse af Alliancen. Navnlig ikke når det gælder Ukraine. Meget tyder på, at Georgien efter det ukrainske valg i marts, den russisk-ukrainske energi-strid i januar samt forviklingerne og protesterne i forbindelse med en ukrainsk-amerikansk militærøvelse på Krim i foråret i øjeblikket er tættere på målet end Kiev.

På forhånd har Jaap de Hoof Scheffer gjort det klart for kandidatlandene i det inderste venteværelse, at der ikke vil blive udstedt nye medlemskabsinvitationer i Riga. Spørgs-

målet vil ganske vist blive drøftet – og NATO-landene har da også givet udtryk for, at Albanien, Makedonien og – navnlig – Kroatien har gjort betydelige fremskridt – men de tre lande skal ikke forvente at få tilsendt en indbydelse i løbet af 2006. Den kommer med al sandsynlighed på 2008-topmødet.

Mere tvivl er der om topmødets stillingtagen med hensyn til Ukraine og Georgien. På forårets uformelle udenrigsministermøde i Sofia gav flertallet af NATO-landene Ukraines udenrigsminister Boris Tarasyuk tilsagn om, at man i Riga vil støtte, at der iværksættes en MAP for landet.

Særligt USA talte Ukraines sag. Udviklingen på den indenrigspolitiske scene i Ukraine igennem de seneste måneder har imidlertid svækket præsident Jusjtjenkos ambitioner om at styrke de sikkerhedspolitiske bånd til Vesten. Samtidig har øget internationalt fokus på energisikkerhed næppe formindsket Georgiens chancer for en snarlig tilnærmelse til Alliancen.

Allerbagest i feltet af lande, der håber på at komme i betragtning som NATO-medlemslande, sidder Bosnien & Hercegovina, Serbien og efter folkeafstemningen i maj nu også Montenegro.

Militær transformation

At være en handlingsorienteret alliance, der opererer langt fra eget territorium, kræver at man har de rette redskaber. Redskaber der er væsens-

forskellige fra, hvad der tidligere krævedes. Det er egentlig en gammel nyhed; igennem 1990'erne har specielt de europæiske lande haft mere end svært ved at omstille deres militære styrker. 9.11 understregede imidlertid den forandrede virkelighed og nødvendigheden af nye militære kapaciteter, hvis alliancen skulle fastholde sin relevans. Derfor så man på Prag-topmødet to nye (amerikanske) initiativer – Prague Capabilities Commitment (PCC) og NATO Response Force (NRF) – begge rettet mod at forcere transformationen af alliancens (europæiske) militære kapaciteter.

PCC-processen handler om at identificere de – mere end 400 – områder, hvor alliancen mangler militære kapaciteter og efterfølgende opnå tilsagn fra medlemslandene om anskaffelse af de pågældende kapaciteter. NRF er den værnfælles og multinationale NATO-styrke, der både skal være NATOs nye globale spydspids, og igennem en rotationsordning fungere som en konstant 'transformationsagent' af medlemslandenes militær.

Mere konkret består NRF af en værnfælles multinational styrke på op til 20.000 mand, der skal kunne deployeres globalt med en reaktionstid på fem dage. Styrken skal være 'self contained', det vil sige, den skal indeholde egne transport-, kommunikations- og støttefunktioner, og skal, ud fra 'først ind, først ud' princippet, kunne håndtere alt

fra benhårde militære opgaver til nødhjælpsdistribution. De to initiativer hænger altså sammen. PCC skal skaffe de manglende militære kapaciteter, der er nødvendige for, at NRF kan deployeres.

Ifølge planen er 2006 året, hvor NRF skal erklæres operationel, og at have styrken operationel til topmødet i Riga, vil være et vigtigt politisk signal. Men hvordan går det med kapaciteterne i NATO og NRF. Vil man nå målsætningerne? Der er ingen tvivl om, at styrken vil blive erklæret operationel inden topmødet, men erklæringer er ikke det samme som operationel kapacitet. Selv om NRF-elementer deltog i nødhjælpsarbejdet i Pakistan i 2005, og selv om styrken har gennemført sin afsluttende øvelse 'Steadfast Jaguar' på Cap Verde øerne ud for Vestafrikas kyst, er alt ikke i skønneste orden.

Øvelsen blev godt nok erklæret for en succes, men den afslørede samtidig en række mangler. Den skulle efter sigende oprindeligt have fundet sted i det Indiske Ocean og have involveret ca. 20.000 mand. I stedet valgte NATO en mindre udgave med 7/8.000 soldater tættere på Europa. Ændringen illustrerer på udmærket vis, hvori problemerne består.

Landene har endnu ikke de transportkapaciteter, der skal til for at deployere hurtigt og langt væk fra Europa endelige opretholde engagementet. Det gælder både sø- og luft-

transport. Samtidig viser det reducerede antal styrker mangel på kvalificeret og deployerbart personel og materiel. Man kan altså spørge om NRF vil komme til at leve op til målsætningerne, og om NATO dermed vil være i stand til at udføre de globale operationer NATOs målsætning dikterer – i hvert fald inden for tidsfristen.

Men pointen med PCC og NRF er netop dobbelt. De handler både om konkrete redskaber og om at være 'transformationsagenter' – at sætte og fastholde en bestemt forsvarspolitisk dagsorden for NATO og medlemslandene. Det sidste er i høj grad lykkedes. Eksempelvis bygger det seneste danske forsvarsforlig på denne dagsorden. Det samme gør sig gældende i resten af Alliancen. At skabe hurtigt deployerbare, værnfælles styrker af høj kvalitet til både højintensitets- og stabilitetsoperationer er simpelthen det forsvarspolitik handler om i dag.

Derfor foretages der i øjeblikket omfattende investeringer i de nødvendige strategiske transportfly. Samtidig eksperimenteres der nu for alvor bilateralt med både fælles kapaciteter og nichekapaciteter, noget der traditionelt har været modvilje imod. Processen fortsætter altså, og dimensioneringen af de europæiske forsvar til nutidens udfordringer skal nok lykkes.

Spørgsmålet er, om man når det inden for tidsgrænsen. Sikkert er det, at presset på de europæiske

medlemslande for fortsat militær transformation ikke vil mindskes.

Dansk forslag på dagsordenen

Set fra en dansk synsvinkel er der særlig grund til at hæfte sig ved Riga-mødets mulige behandling af et forslag om en ny og mere struktureret og proaktiv indtænkning af de civile elementer i fremtidens konflikt- og krisestyringsindsatser. Ved indgåelsen af det seneste danske forsvarsforlig, blev der lagt stor vægt på at koordinere og afstemme de militære og civile dele af en konfliktløsningsindsats.

Det er den samtækningslogik, som Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i løbet af det seneste års tid har forsøgt at eksportere til NATOs dagsorden.

Den primære ambition med forslaget (som er blevet tildelt akronymet CPA – ‘Concerted Planning and Action’) er, at styrke NATOs kapacitet til at planlægge og udføre missioner i tæt samarbejde med FN, EU, NGO’er, lokale myndigheder og andre ikke-militære aktører.

NATO har ganske vist allerede med vekslende succes spillet sammen med civile aktører og internationale organisationer i konkrete operationer, men det er i reglen foregået på ad hoc basis i ‘felten’ og uden efterfølgende erfaringsopsamling og identifikation af ‘best practices’. Grundig forudgående koordinering og planlægning har stort set været fraværende.

Såfremt tankerne bag CPA vinder støtte i Riga, vil det politiske grundlag for en mere strømlinet konsultations- og koordineringsproces med andre aktører imidlertid være tilvejebragt.

I øjeblikket er der dog grund til at forvente, at forslaget – hvis det finder vej til dagsordenen – vil støde på en ikke ubetydelig modstand i Letland i november.

Ejerskabet til initiativet er rigtig nok blevet bredt ud, så en række mindre medlemslande – heriblandt Danmark, Tjekkiet, Ungarn, Norge, Slovakiet, Canada og Holland – nu står som medinitiativtagere, og generelt har tankerne fundet klangbund blandt de større medlemslande, men Frankrig har udtrykt stor skepsis med hensyn til udbygning af Alliancens bånd til civile samarbejdspartnere.

Endnu har rationalet bag den franske modstand mod CPA-initiativet ikke været formuleret særligt eksplicit, men Paris’ kolde skulder skal med al sandsynlighed ses i lyset af Frankrigs generelle uvilje mod at se NATO udvikle en egentlig civil kapacitet.

CPA-initiativet rummer ganske vist ikke sådanne tanker, men den franske frygt går på, at forslaget blot er et første skridt i retning af at give NATO flere ikke-militære strenge at spille på. I et fransk perspektiv vil vedtagelsen af CPA dermed udgøre en konkurrent til det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde i EU.

NATO som 'globo-cop'?

Selv om Riga er tænkt som et 'lille topmøde', så er det langt fra et ligegyldigt topmøde. Mange af topmødets punkter er udtryk for en klar amerikansk vision for et revitaliseret NATO, der placerer organisationen centralt i det transatlantiske forhold og som en aktiv global sikkerhedspolitisk aktør. USA ser et transformeret NATO som hovedfokuspunktet i sit globale netværk af alliancer. Omvendt er det netop integrationen i USA's globale sikkerhedspolitik, der bekymrer flere steder i Europa. Amerikanerne har imidlertid gjort det klart at et NATO, der ikke er parat til at påtage sig globale opgaver, ikke er relevant i Washington.

Organisationens overlevelse afhænger altså af et fortsat kompromis mellem globaliserende amerikanere og en række skeptiske europæiske lande. Riga vil vise karakteren af det kompromis, og meget tyder på at USA på mange punkter vil videreføre sin vision. NATO vil fortsætte transformationsprocessen imod rollen som global ordenshåndhæver, der medvirker til konsolidering af verdensordenen igennem både sikkerhedspolitiske partnerskaber og

ikke mindst igennem hurtigt deployerbare militære kapaciteter.

Vision og virkelighed er imidlertid to forskellige ting. I Afghanistan testes både NATOs evne og vilje til at leve op til visionen om en transformeret Alliance. Den udvidede mission i Afghanistan strækker på mange områder NATOs militære evner til det yderste. Samtidig er missionen både kompleks, langvarig og forbundet med betydelige risici for Alliances styrker.

Spørgsmålet er om NATO har den politiske vilje til at gøre et potentielt meget omkostningsfuldt job færdigt. Fiasko i Afghanistan vil trække gultæppet væk under NATOs nuværende og fremtidige eksistensberettigelse. Nøglen til en lykkelig fremtid for NATO ligger altså i første omgang begravet i Afghanistan.

Kristian Søby Kristensen er ph.d.-stipendiat på Dansk Institut for Internationale Studier og arbejder med transatlantisk sikkerhedspolitik.

Jens Ringsmose er ph.d.-stipendiat på Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Han beskæftiger sig med sikkerheds- og forsvarspolitik.

EU's umulige grænsekontrol

Thomas Gammeltoft-Hansen

Europas grænsekontrol er i en brydningstid: EU's engagement i opbygning af stærkere fælles kontrol ved de ydre grænser er slående, men medlemsstaterne er fortsat ansvarlige for at varetage kontrollen

30. juni 2006 blev EU's grænseagentur, Frontex, officielt indviet i Warszawa.

Ilddåben kom dog allerede et par uger tidligere, da Frontex blev gjort ansvarlig for at koordinere den fælles grænsekontrol ud for Malta og De Kanariske Øer. Siden januar er mere end 11.000 migranter ankommet i ofte synkefærdige både til De Kanariske Øer fra Marokko, Mauritien og Senegal, hvilket har fået de spanske myndigheder til at råbe vagt i gevær og bede om hjælp til at forstærke kontrollen ud for det lille ferieparadis.

Indtil videre har seks EU-lande således lovet at sende skibe, overvågningsudstyr og grænsevagter, og EU har samtidigt presset på for at få aftaler med Mauritien og Marokko for at sikre sig deres hjælp.

Eskalationen af både med afrikanske migranter, der forsøger at nå til

De Kanariske Øer eller Malta, er blot de seneste eksempler på situationer, hvor EU-stater tilsyneladende er blevet overrumplet af migrationspresset mod Europa og de tragiske situationer, der ofte følger.

Under den albanske flygtningekrise i 1997 druknede over 100 personer i en båd som følge af sammenstødet med et italiensk krigsskib, der var en del af den 'blokade', man fra Italien havde igangsat for at forhindre flygtninge i at nå over Adriaterhavet.

Om end det er svært at skaffe nogen sikre tal, anslår det schweiziske analyseinstitut ICMPD, at mere end 10.000 personer siden 1990 er druknet i forsøget på at nå over Middelhavet. Tilsvarende fik gentagne stormløb, hvor tusindvis af migranter forsøgte at nå over pigtrådshegnet til de spanske enklaver Ceuta og Mellila i Marokko, de marokkanske

myndigheder til at skyde ind i mængden og dræbe 11 mennesker sidste år.

De desperate handlinger fra både migranter og stater vidner om en grænsekontrol under pres, og et Fort Europa, der – på trods af det ofte fremmanede medie billede – næppe lader sig realisere. Det er for det første blevet sværere at kontrollere grænserne. Menneskesmuglere bliver hver dag mere raffinerede i deres metoder, og branchen er i dag en af de mest lukrative former for international kriminalitet.

Samtidig er fuldstændig kontrol utænkeligt. EU er i dag verdens største handelszone, og hundredtusindvis af mennesker er hver dag afhængige af at kunne rejse relativt smertefrit frem og tilbage over de ydre grænser.

I EU kæmper man for at følge med. Det nye grænseagentur, der skal koordinere og assistere medlemsstaternes samarbejde, er den foreløbige kulmination på arbejdet med at skabe en fælles grænsekontrol. Lige siden beslutningen om at ophæve kontrollen ved de indre grænser, har den ydre grænsekontrol stået højt på dagsordenen. En stærk ydre kontrol blev set som en nødvendig kompensation for at slippe kontrollen medlemsstaterne imellem.

Det skabte dog samtidigt et andet dilemma, som EU stadig tumler med. På den ene side er alle medlemsstater afhængige af, at der ikke

eksisterer nogen svage led, da ukontrollerede personer potentielt set kan bevæge sig frit inden for Unionen. På den anden side er grænsekontrollen noget, de enkelte medlemsstater meget nødt til vil slippe. Det er om noget symbolet på nationalstaten og dens suverænitet. Således er forslag om et egentligt fælles grænsepoliti hidtil blevet afvist.

EU's forsøg på at styrke grænsekontrollen har derfor hidtil fokuseret på at reformere den måde grænsekontrollen udføres på. Det betyder for det første, at kontrollen i stigende grad fjerner sig fra selve grænsen. I dag er grænsekontrol noget, der foregår både før, på og efter grænsen. For det andet bliver kontrolindsatsen en konstant afvejningsproces. Kontrol er ikke omkostningsfrit; en særlig indsats et sted kan betyde fravær et andet, få negative humanitære konsekvenser eller besværliggøre handelsrejsendes og turisternes vej ind og ud af Unionen.

At gøre det umulige

I en globaliseret verden er den perfekte grænsekontrol en umulighed. Tidligere EU-kommissær Antonio Vittorino syntes ganske at have fanget denne pointe, da han udtalte, "migration er noget, vi kan forsøge at styre og påvirke med de rigtige instrumenter, men ikke forhindre som sådan." På den baggrund kan det virke paradoksalt, at EU hvert år bruger mange hundrede millioner i forsøget på at kontrollere den uøns-

skede migration mod Europa. Det umulige i at forsegle Europas grænser er til gengæld præmissen for EU's forsøg på at opbygge et kontrolregime, der måske netop bygger mere på *styring* af indvandrerstrømme end på traditionel grænsekontrol.

Det klassiske billede af kilometerlang pigtråd afbrudt af bemandede grænseposter bliver i stigende grad afløst af en form for grænsekontrol eller migrationsstyring, der kan siges at have tre hovedtræk. Den nye grænsekontrol er for det første proaktiv, frem for reaktiv. Man forsøger at forudsige situationer som den ved De Kanariske Øer og gennem dataindsamling og overvågning at analysere sig frem til særlige risikogrupper og svage punkter i grænsekontrollen.

For det andet er det sket en teknologisk udbygning af selve kontrollen. Overvågningen af selve grænsen erstattes i stigende grad af ubemandede kontrolposter, der sender signal tilbage til grænseposter længere inde i landet, og biometriske databaser, der tillader at folk kontrolleres overalt inden for EU.

Sidst, men ikke mindst, rykker kontrollen i disse år længere ud. Gennem samarbejde med ikke EU-lande og private selskaber forsøger man at kontrollere personer, før de ankommer til Europa, og i visse tilfælde før de overhovedet afrejser.

Resultatet bliver oprettelsen af en række 'filtre' langs hele rejseruten.

For hvert skridt underkastes den tilrejsende mod EU således en sortering for at afgøre, om han eller hun er en risiko eller ej; og dermed om vedkommende bør underkastes yderligere kontrol. Ingen af disse filtre fungerer perfekt, men tilsammen udgør de et system, der forsøger at balancere det tilsyneladende umættelige behov for bedre kontrol mod det tab i effektivitet eller andre negative konsekvenser, kontrollen forårsager.

Intelligent grænsekontrol

Grundstenen i hele EU's grænsekontrol er i dag de avancerede overvågningssystemer og databaser, der tillader omfattende analyser af, hvor kontrollen skal sættes ind. En af Frontex' hovedopgaver er at lave 'risikoanalyser' for at udpege de mest sårbare punkter i EU's grænsekontrol. Det kan dels være geografiske områder, såsom De Kanariske Øer eller Middelhavsområdet, dels særlige folkegrupper, som da man for tre år siden satte fokus på illegal indvandring fra Kina.

Her illustreres netop to grundlæggende karakteristika ved den nye tilgang til grænsekontrol. For det første må man være selektiv; man kan ikke sætte ind overalt, og man må derfor udpege de mest problematiske områder. For det andet forsøger man at være forudseende, så man kan identificere nye problemområder, før de opstår, og nå at sætte ind i tide.

Til brug for Frontex' risikoanalyser har EU opbygget en række dataregistre. I dag får alle asylansøgere i EU taget deres fingeraftryk og bliver registreret i Eurodac-databasen.

Databasen skal sikre mod 'asylshopping' for at undgå, at personer søger asyl i flere EU-lande, men den tjener også til at afsløre personer, der tidligere er blevet udvist eller er udpeget som sikkerhedstrusler. Således arbejder Eurodac-systemet i dag sammen med både SIS (Schengen Information System) og det kommende VIS (Visa Information System), der er et forsøg på via biometriske systemer at registrere alle tidligere udviste indvandrere, indvandrere med falske papirer, indvandrere med visa samt personer, som sikkerhedstjenesterne ser som risikable. Alene SIS har i dag over 125.000 adgangsterminaler og anslås at have over 15 millioner registerindtastninger, hvilket gør det til det største system af sin slags i verden.

Ud over at udpege personer, man allerede véd er uønskede, bruges dataene også til at definere og forudsige særlige risikogrupper. Frontex har således også fået i opdrag at træne medlemsstaternes grænsepolititi i avancerede profileringsteknikker for at kunne udpege særligt mistænkelige indvandrere på baggrund af ting som nationalitet, udseende eller opførsel.

Udfordringen i disse situationer er i høj grad at afveje effektivitet mod sikkerhed. Blot et par minut-

ters længere kontrol per person vil kunne forsinke fx en flyafgang med flere timer. Kontrollen sættes derfor ind mod de få, dem der virker særligt mistænkelige eller bliver udpeget gennem dataregistre.

Tilsvarende er man geografisk nødt til at prioritere, hvor man ønsker at bruge ressourcerne. EU har netop vedtaget at oprette et særligt beredskab af grænsevagter (Rapid Border Intervention Teams), der – styret af Frontex – skal kunne sættes ind i situationer, hvor man vurderer, at det nationale grænsepoliti ikke kan klare opgaven alene.

Igen er logikken, at man ikke kan kontrollere alle eller overalt, og derfor forsøger man gennem bred overvågning at analysere sig frem til, hvem og hvor man skal sætte grænsekontrollen ind.

Det er, som den tidligere græske udenrigsminister George Papandreou udtrykte det, forsøget på at skabe mere 'intelligente grænser' – grænser der på den ene side er i stand til at identificere sikkerhedstrusler og 'uønskede indvandrere' og på den anden side lader de 'ønskede indvandrere', turister og forretningsfolk, komme uhindret igennem.

De nye medlemslande

Man gør også i stigende grad brug af avanceret teknologi for at effektivisere grænsekontrollen, og selve kontrollen flyttes i stigende grad væk fra grænsen og ind i EU-landene.

Frygten for manglende kontrol med EU's ydre grænser kom for alvor op i forbindelse med udvidelsesprocessen. Ingen af de nye medlemslande mod øst havde stor erfaring med grænsekontrol. I de tidligere østlande blev grænsekontrollen som udgangspunkt varetaget af sovjetisk militær. Den fokuserede ikke på de østlige, men på de vestlige grænser, og den var som hovedregel ikke til for at holde folk ude, men for at holde folk inde.

Således blev reform af de nye medlemslandes grænsekontrol gjort til et *sine qua non* for optagelse og et helt kapitel viet til spørgsmålet under optagelsesforhandlingerne. Og selv da reformerne blev opfyldt, betingede de gamle medlemslande sig en syv-årig overgangsperiode, før grænsekontrollen mellem nye og gamle lande kan ophæves. Alt imens har man haft travlt med at opruste de nye landes grænsepoliti. En milliard euro har EU foreløbigt sat af til opgaven. Således kunne det nyoprettede polske grænseagentur i 2004 stolt fremvise arsenalet af ny teknologi i form af radio-kontrollerede overvågningsenheder, infra-røde kikkerters og helikoptere forsynet med overvågningsudstyr.

Polen er tillige et oplagt eksempel på, hvorledes man opbygger en 'filter'-baseret grænsekontrol. Den polske grænse mod Hviderusland, Ukraine og Rusland er umulig at kontrollere i en traditionel forstand. De såkaldt 'grønne grænser' mod

øst består af 1143 km skov og bjergområde, hvor det er utænkeligt at opsætte hegn og patruljere regelmæssigt.

Den symbolske grænse

I stedet tager kontrollen udgangspunkt i et system, der kan sammenlignes med de antikke romerske 'limes'. Frem for en forstærket grænse i form af fx en mur eller et hegn markeredes det romerske imperiums grænse ofte blot af en høj eller en sten – en såkaldt limes-sten. Langs disse sten blev opsat tusindvis af vagttårne, fra hvilke ryttere kunne sendes tilbage til mere strategisk placerede militærlejre, når fjenden nærmede sig.

I dag er disse vagttårne erstattet af ubemandede kontrolposter med bevægelsesfølsomme kameraer og seismiske følere skjult i jorden, men selve logikken er den samme. Hvis et signal opfanges på grænsen sendes det tilbage med GPS-koordinater til en kontrolpost inde i landet, hvor det analyseres. Efterfølgende kan en grænsepatrulje på scooter eller i helikopter sendes ud for at stoppe en eventuelt grænseoverløber.

Grænsen er således ikke længere en fysisk, men mere en symbolsk (og varslende) afgrænsning, og selve kontrollen foregår ikke blot på grænsen, men også langt inde i baglandet. Koblet til databaserne nævnt ovenfor kan kontrollen grundlæggende udføres overalt på territoriet.

I England er forslag om nye ID-kort for alle borgere blevet begrundet med behovet for at kunne kontrollere folk på gaden for at finde ud af, om de er ulovlige indvandrere. Tilsvarende har det polske grænseagentur fået jurisdiktion i hele Polen og adgang til alle offentlige persondatabaser.

Outsourcing og privatisering

Trenden mod kontrol inden for territoriet modsvarer af et tilsvarende skift mod mere kontrol uden for territoriet eller landegrænsen. I 2003 mødtes fem EU-lande for at diskutere et fransk forslag om at skabe en 'europæisk sikkerhedszone' for at bekæmpe ulovlig indvandring i Middelhavet.

Som resultat heraf er flådeskibe og NATO-fly blevet udkommanderet for at realisere hvad den spanske indenrigsminister Angel Acebes har kaldt et 'dobbelt filter'; det første til at beskytte kystzonerne for Spanien, Italien og Gibraltar, og det andet helt ude i internationalt farvand omkring de nordafrikanske stater. Grænsepatruljering er således blevet en hovedopgave for bl.a. den italienske flåde, der i dag bruger mere end en fjerdedel af sine ressourcer på migrationskontrol.

Derudover foregår en stor del af grænsekontrollen i dag reelt på andre staters territorium. Det europæiske visa-system betyder, at alle borgere fra lande med såkaldt 'indvandrings- eller asylrisiko' skal gen-

nem et yderligere kontrolcheck på de europæiske konsulater, før de overhovedet kan gøre sig håb om at rejse lovligt ind i EU.

Hvis de alligevel skulle forsøge at gå ombord på et fly mod Europa, vil de højst sandsynligt blive opdaget af luftfartselskabernes sikkerhedspersonale. Hvis et flyselskab kommer til at medbringe en person uden gyldige papirer eller visa til EU, risikerer de nemlig en bøde på op til 37.000 kr. samt udgiften til at flyve personen tilbage igen. Det betyder, at selskaberne har indført vidtrækkende kontrol af deres passagerer, og på grund af økonomisk forsigtighed hellere afviser én for mange end én for lidt.

Sidst, men ikke mindst, bygger EU's grænsekontrol i høj grad på samarbejde med ikke EU-lande. Ligesom man med flyselskaberne kan tale om en *privatisering* af grænsekontrollen, *udliciteres* EU's grænsekontrol mere og mere til tredjelande. Således har EU brugt ti millioner euro på at reformere det algeriske politi med henblik på at få dem til at blive bedre til at håndtere gennemrejsende indvandrere mod Europa. Tilsvarende har Marokko fået 40 millioner euro til udviklingen af et grænsekontrollsystem baseret på radar og højteknologisk udstyr langs den nordlige kyst.

Spanien og Marokko begyndte i 2003 fælles grænsepatruljer i Middelhavet og ud for De Kanariske Øer, og Marokko lovede for nyligt at

tage afviste indvandrere tilbage til gengæld for 400 millioner euro i økonomisk støtte. En tilsvarende aftale eksisterer mellem Italien og Libyen, hvor libyske grænsevagter trænes i Italien, og Libyen modtager teknisk bistand. Sidste år indkøbte Italien således fem Predator droner, der angiveligt skal gøre tjeneste i den libyske ørken. Disse ubemandede fly – der indtil nu har været forbeholdt det amerikanske militær – er udstyret med det sidste nye inden for overvågningsudstyr og kan sende GPS signaler tilbage til grænseposter, når uønskede personer opda- ges.

Tilsammen illustrerer de ovenstående eksempler, hvordan man i EU forskubber kontrollen udefter for dermed at kunne spille en mere proaktiv rolle. Europa-Kommissionen har selv talt om at forstærke den 'virtuelle grænse' ved at styrke den forebyggende kontrol uden for territoriet og i transitlandene. Ligesom de andre elementer af EU's kontrolregime sker det i forsøget på at adskille kontrollen fra de problemer traditionel grænsekontrol indbefatter.

Der er således ingen EU-stater, der protesterer over, at EU tager over, så længe kontrollen foregår uden for deres territorium. Tilsvarende er det ikke turisterne, der går ombord i de små synkefærdige *patetas* for at komme over Middelhavet. Og når kontrollen henlægges til private selskaber eller andre lande,

slipper man både for offentlighedens søgelys og det umiddelbare ansvar over for fx flygtninge, der nu får væsentligt sværere ved at søge asyl i Europa.

På trods af de nye tilgange er EU's grænsekontrol dog langt fra uproblematisk. Det er som om forsøget på at opnå mere kontrol indeholder en række indre modsætninger, der ikke kan overkommes. Ethvert nyt kontrolinitiativ bliver derfor en afvejning mellem flere onder.

Kontrol af de forkerte

For det første kan det ikke undgås, at de forkerte en gang imellem afvises, eller at kontrollen spænder ben for fx økonomisk samarbejde. EU's visa-system betyder, at over halvdel af verden som udgangspunkt nægtes indrejse i EU. Flere og flere tilfælde dukker op, hvor højtstående diplomater, forretningsfolk eller i øvrigt prominente personer fra visapligtige lande har fået afslag, fordi man på de europæiske konsulater rutinemæssigt har afslået ansøgningen.

Derudover er grænsepolitiet blevet anklaget for åbenlyst at diskriminere på baggrund af fx hudfarve eller nationalitet, når de udvælger folk til ekstra kontrol. Dette er praktisk taget umuligt at undgå ved brug af de ovennævnte profileringsteknikker, på trods af at Europa-Parlamentet har forsøgt at indsætte en ikke-diskriminationsparagraf i den nye fælles grænsemanual.

Dernæst er selv de højteknologiske overvågningssystemer og databaser ikke uden fejl. Først og fremmest er systemerne dybt afhængige af de personer, der bruger dem. Efter en gennemgang af SIS registeret, kom det således frem, at de danske myndigheder havde begået fejl i indtastningen eller behandlingen af 68 ud af 443 sager omhandlende afviste indvandrere og asylansøgere; fejl der kunne få afgørende konsekvenser for de pågældende personer, eftersom en indtastning i et land medfører rutinemæssig afvisning i samtlige EU-lande.

Tilsvarende kan kontrollen komme til at koste dyrt i forhold til det økonomiske samarbejde og diplomatiske forhold til umiddelbare nabo-stater. I forbindelse med udvidelsen har man fx tvunget Polen til at indføre visa over for Rusland, Ukraine og Hviderusland på trods af store polske mindretal i alle tre lande, der nu får væsentligt sværere ved at besøge deres familier. Derudover anslås det, at 30-40% af små og mellemstore virksomheder i Polen er afhængige af samhandel med Ukraine, hvilket besværliggøres væsentligt som følge af den nye EU-grænse-dragning.

Humanitære og politiske problemer

For det andet må kontrollen afvejes mod de humanitære og politiske problemer, forsøget på at holde indvandringen ude uundgåeligt medfører. Gang på gang er det blevet på-

peget hvorledes fx visa-systemet og bøderne til luftfartselskaber effektivt forhindrer flygtninge i at kunne søge asyl i Europa, hvad de ifølge Flygtningekonventionen har krav på. For at afskrække flere indvandrere er det ligeledes kommet frem, hvordan visse EU-lande har overtrådt en række menneskerettigheder i forsøget på at gøre indvandre-res ophold i Europa så kummerligt og kortvarigt som muligt.

Uanset at sådanne handlinger kan være del af en bevidst strategi blandt nogle medlemsstater for at undgå indvandrere og asylansøgere, maler det et billede, der harmonerer meget dårligt med EU's selvopfattelse som menneskerettighedernes banerfører.

Derudover har det skabt en række skandalesager i de enkelte medlemsstater. Da en italiensk journalist udgav sig for at være arabisk indvandrer for at kunne rapportere forholdene på det italienske detentionscenter på øen Lampedusa, gav det således genlyd i både national og international presse.

Tilsvarende er de gentagne pressebilleder af døde indvandrere, der skyller op på de italienske og spanske strande, kun alt for tydelige eksempler på, at den hårde kontrol og manglende lovlige indvandningskanaler har fatale menneskelige konsekvenser, der ikke kan skjules. ADPHA, en spansk menneskerettighedsorganisation der fører statistik over dødsfaldene i Middelhavet,

påpeger, at en stor del af dødsfaldene sker i forbindelse med, at indvandrerne opdages af europæiske grænsemyndigheder.

I takt med at hårdere kontrol sættes ind på de korte ruter over for eksempel Gibraltar-strædet, tvinges indvandrere også til at tage længere og farligere ruter. Resultatet kan aflæses af statistikken; således fandt man i 2003 mere end fem gange så mange døde ud for De Kanariske Øer som ud for Gibraltar.

Kontrol avler mangel på kontrol

Sidst, men ikke mindst, kan man spørge, om kontrollen rent faktisk virker? På trods af de enorme summer, der bruges på det italienske og spanske grænsepoliti, flådeskibe og overvågningsfly i Middelhavet og samarbejdsprojekter med nordafrikanske lande, er der ikke noget, der tyder på, at den ukontrollerede indvandring til disse lande er faldende. Selvom man kan kontrollere enkelt-ruter ved at sætte særligt hårdt ind, fx ved de spanske enklaver i Marokko, så åbner der lynhurtigt nye ruter.

Når det bliver sværere umiddelbart at komme ind i EU, er der til gengæld flere og flere, som benytter sig af menneskesmuglere. Disse velorganiserede netværk er meget fleksible og tilpasser sig hurtigt nye kontrolinitiativer. I takt med at Italien har udvidet grænsekontrollen og opsat radarudstyr, har menneskesmuglerne tilsvarende skiftet både-

ne fra gamle fiskerskuder til lynhurtige lavtliggende gummibåde, der både er svære at opdage og kan sejle fra de fleste skibe.

Forretningen er derudover blomstrende. Prisen for diskret at krydse Adriaterhavet er således steget fra omkring 700 amerikanske dollar i 1995 til anslået 4000 dollar i 2000 og den årlige omsætning i den albanske havneby Valona anslås til at være op mod 60 millioner dollar.

Man står således med det paradoksale problem, at forsøget på at skabe mere effektiv grænsekontrol risikerer at resultere i det modsatte. Indsnævringen eller lukningen af de lovlige indvandringskanaler og den intensiverede kontrol – og den deraf følgende mangel på adgang til asylsystemet – presser flere til at forsøge at komme ind i EU gennem (andre) ulovlige kanaler.

Tilsvarende kan man se en dominoeffekt, hvor bedre kontrol ved Gibraltarstrædet skaber mere pres på de spanske enklaver i Nordafrika, og hvor højere hegn og aftaler med Marokkos grænsepoliti øger indvandrerstrømmene mod De Kanariske Øer.

For hvert nyt initiativ risikerer man at forskubbe presset til andre områder, der ofte er dårligere til at håndtere indvandringspresset. Det er fx tydeligt i forhold til den nuværende situation på Malta, der ikke har nogen tidligere erfaring med at håndtere indvandring af nævneværdig størrelsesorden.

Skruen uden ende

Europas grænsekontrol står på flere måder i en brydningstid. Institutionelt er det usikkert, hvilken rolle Frontex kommer til at spille fremover. På den ene side er omfanget og hastigheden af EU's engagement i opbygningen af stærkere fælles kontrol ved de ydre grænser slående. På den anden side arbejder man fortsat med et mandat, hvor det først og fremmest er medlemsstaterne, der er ansvarlige for varetagelsen af kontrollen. Om end flere medlemsstater i dag presser på for at få oprettet et egentligt fælles EU's grænsekorps, er der fortsat stor modstand fra en række af de yderligere stater, der ser et sådant tiltag som en utænkelig krænkelse af deres nationale suverænitet.

De hidtidige tiltag peger til gengæld mod en ny logik i selve grænsekontrollen. Selve kontrollen foregår ikke længere blot langs grænselinjen, men i langt højere grad i zoner på tværs af den. Den tilrejsende til Europa må således berede sig på at møde EU's kontrol endog før vedkommende tager af sted (i form af fx visa-tildeling), på vej mod Europa (fx udrejse eller transitkontrol udført af fremmed grænsepoliti), på selve grænsen (om end ikke nødvendigvis i form af en levende grænsevagt, men måske blot et ubemandet vagttårn), og efter at have krydset grænsen (i form af reagerende grænsepoliti eller generelle identitetscheck på gaderne).

Grænsen bliver således mere og mere udvisket eller flydende som en geografisk størrelse, men opleves til gengæld som allestedsnærværende af indvandrerer (eller turistene) selv.

Resultatet er en række på hinanden virkende kontrolfiltre, der konstant sorterer den enkelte i høj- eller lavrisikogrupper, som så danner udgangspunkt for yderligere kontrol. Det er ikke – som det ofte er blevet kaldt – et 'Fort Europa', for kontrollen er nødvendigvis uperfekt. Men de forskellige lag i kontrollen skaber tilsammen et kontinuum mellem overvågningsteknikker, risikoanalyse og operationelle initiativer, der forsøger at sætte kontrollen ind på de svageste geografiske punkter eller over for de mest 'risikable' indvandrere.

Omvendt er der intet der peger på, at denne form for kontrol undgår de praktiske og ideologiske problemer ved at bedrive grænsekontrol i en globaliseret verden. På trods af avancerede databaser og profileringsteknikker kan det således ikke undgås også at komme til at kontrollere de forkerte og dermed skabe problemer for den frie bevægelighed, som både EU og dets handelsrelationer med omverdenen bygger på.

Derudover er den vold og magt med hvilken kontrollen gennemføres ofte en anstødssten for de liberale og humanitære værdier, de europæiske samfund bygger på. I sidste ende er ønsket om bedre kontrol

uforeneligt med ambitionen om samtidigt at styrke menneskerettigheder og overholde internationale forpligtelser.

Men allermost problematisk synes det at være, at kontrollen i det store spil måske slet ikke gør en forskel. EU's kontrolinitiativer skaber nye problemstillinger i takt med at menneskesmuglere finder nye ruter og måder at bringe folk ind i Europa på. Det er som om kontrollen i sig selv avler et tilsvarende tab af kontrol. Denne pointe er desværre ofte overset, og EU-ledernes svar på disse problemstillinger har hidtil været at kræve endnu mere kontrol.

Man kan således frygte at EU's kamp for at forbedre kontrollen med de ydre grænser bliver en skrue uden ende, eftersom nye kontrolinitiativer konstant må iværksættes for at reagere på det tab af kontrol, det forrige medførte.

Thomas Gammeltoft-Hansen er ErhvervsPhD-studerende i samarbejde mellem Aarhus Universitet, Dansk Institut for Internationale Studier og Dansk Flygtningehjælp og skriver om EU's asyl- og flygtningepolitik. Han er derudover cand.scient.pol fra Københavns Universitet og M.Sc. i flygtningestudier fra Oxford University.

Venstre om i Latinamerika

Niels Lindvig

Latinamerika er uden tvivl trådt mod venstre i de senere år, men den generelle orientering i politikken er ikke entydig bortset fra det geopolitiske faktum, at de fleste sigter på større økonomisk og politisk uafhængighed af USA

Den politiske venstredrejning i Latinamerika har i de senere år optaget sindene hos iagttagere af regionen, og fokus er især på forholdet til USA, som er blevet mere anstrengt. Ikke fordi nogle lande har ønsket at forringe forholdet til Washington, men fordi USA i en række tilfælde har reageret afvisende på et ønske om større albuerum politisk og økonomisk. Et ønske om større selvstændighed. Med Hugo Chavez' valgsejr i Venezuela i 1998 og med Lula da Silvas valgsejr i Brasilien i 2002 blev den internationale opmærksomhed omkring tendensen i retning af en venstreorientering skærpet.

Under den brasilianske valgkamp i 2002 advarede USA's finansminister, Paul O'Neill, om, at man måtte være forsigtig med at låne Brasilien penge med udsigt til en Lula-regering til venstre for midten. "Først

må vi se en politik, som sikrer, at pengene bliver brugt til noget godt og ikke bare forsvinder ud af landet til en bankkonto i Schweiz", sagde finansministeren fra Washington, og afslørede dermed også de fordomme, som man havde mod socialisten Lula da Silva.

Det værste var dog, at den ene udtalelse fra Paul O'Neill øjeblikkeligt hævlede 5 procent af den brasilianske valutas værdi. Den brasilianske real mistede i løbet af 2002 en tredjedel af sin værdi alene på grund af gentagne udenlandske skrækscenarier om Lula da Silva.

De toneangivende finansaviser, *Wall Street Journal* og *Financial Times*, var på samme linje og advarede i en række artikler investorerne i Brasilien imod Lula med det resultat, at investorerne flygtede ud af Brasilien i stor stil op til præsidentvalget. Præsident Lula da Silva har senere beteg-

net de to avisers skrivelser som 'finansiel terrorisme'.

Ingen – hverken presse eller medier eller USA's regering – har efterfølgende indrømmet, at de eklatant fejlvurderede situationen og især manden Lula. Og så vidt som beklagelser kom det aldrig. Som venstreorienteret har man selv pligt til at gøre fordømmene til skamme og bevise sin lødighed.

De gode og de onde

Det varede ikke længe, før det hele var vendt på hovedet. Lula da Silva var pludselig den helt store attraktion. Efterspurgt ved topmøder verden over, modtaget som en konge i Davos af sine gamle kritikere, som lyttede i en blanding af andægtighed og begejstring til, hvad den brasilianske præsident havde at sige. Og alligevel var der det her indtryk af markedspladstelt, hvor man kunne opleve sensationen: den velafrettede vilde.

Der gik ikke lang tid, før det blev god latin at tale – ikke om venstredrejningen i Latinamerika, men om venstredrejningerne. Blandt andre Mexicos tidligere udenrigsminister Jorge G. Castañeda søsatte ideen om, at der ikke var én, men to venstrebevægelser i Latinamerika. En god venstrefløj og en dårlig venstrefløj; det rigtige venstre contra det forkerte venstre; moderate contra ekstremister. Lula og Bachelet contra Chavez og Castro.

Problemet med den udlægning er,

at så snart vi forsøger at skabe båse og hegne ind for at fremme forståelsen, så forsimples og forvrænges vi også. Hvis man overhovedet kan indhegne forskellige venstreorienteringer i dagens Latinamerika, så kan man med større ret – som adjunkt Steen Fryba Christensen fra Aalborg Universitet har påpeget (CBS april 2006) – tale om tre slags venstrebevægelser og ikke to, fordi Cuba som regionens eneste diktatur klart adskiller sig fra resten af de latinamerikanske lande.

Diktatorkassen

Ved at proppe Venezuela og Cuba i samme boks opnår man at sidestille den demokratisk valgte præsident Chavez med diktatoren Castro. Og at de to jo beviseligt er slyngveninder gør blot sammenligningen endnu nemmere. Det virker logisk. Men derfra er der kun et kort skridt til at anvende betegnelsen diktator også om Hugo Chavez, sådan som en lang række massemedier efterhånden gør det pr. rygmarvsrefleks.

I øvrigt rubriceres Argentina og Bolivia også ofte sammen med Cuba og Venezuela, når tesen om de to typer venstreorientering i Latinamerika skal udlægges. Argentinas præsident, Néstor Kirchner, er røget i udbakken bl.a. fordi han tog et opgør med Den internationale Valutafond, IMF, om Argentinas økonomiske politik og forpligtelser oven på det argentinske sammenbrud i julen 2001.

Bolivias præsident og indianske le-

der, Evo Morales, har som erklæret socialist plejet nær politisk omgang med Castro og Chavez og værst: Morales har erklæret Bolivias naturressourcer for boliviansk ejendom og bedt internationale gasproducenter i Bolivia genforhandle deres kontrakter.

Men ved udelukkende at vurdere præsident Morales på det grundlag, tilsidesætter man en meget mærkbar og meget vigtig tendens i Latinamerika i disse år: de oprindelige indianske befolkningsgruppers voksende organisering og deres deraf følgende krav på indflydelse over jord, råstoffer, kultur mm. Evo Morales er indiansk leder lige så meget som han er præsident.

Det, som Castañeda kalder for 'det dårlige venstre' beskrives ofte med de populære negativbetegnelser: populisme og nationalisme. De nationalistiske tendenser, som tydeligvis præger nogle lande i regionen, hænger i det store og hele sammen med det gradvise opgør med USA's altafgørende indflydelse, som Latinamerika oplever i disse år.

Nationalisme er selvstændighedstrangens følgesvend. Vi behøver ikke gå længere end til Norge for at se, hvor svært det har været for nordmændene at vikle sig ud af flaget igen efter 1905. Ja, det er faktisk ikke en afsluttet proces endnu 100 år efter.

Førhen var Spanien kolonimagten i Latinamerika. Siden blev det USA, som de facto overtog den rolle bl.a.

med præsident James Monroes doktrin fra 1823, hvor han fastslog at "de amerikanske kontinenter, der har tilkæmpet sig og hævdet frihed og uafhængighed, ikke ønsker, at nogen europæisk magt i fremtiden skal betragte dem som kolonisationsområder... Hvad der sker i denne hemisfære angår os ifølge sagens natur direkte og umiddelbart."

Sovjets opløsning hjælp

Doktrinen havde den effekt at USA nu havde de amerikanske kontinenter som deres eksklusive politiske område. Her herskede og her førte USA politik. Det vil også sige, at venstreorienterede regeringer i modsætning til det meste af resten af verden aldrig godvilligt fik en chance i Latinamerika; og opstod de en sjælden gang alligevel – fx ved opstand eller demokratiske valg – blev de knust.

Sovjetunionens sammenbrud og den Kolde Krigs ophør fjernede det brændemærke, som Latinamerikas venstrefløj havde båret rundt på. Nu kunne Washington ikke længere beskyldes et hvilket som helst styre til venstre for midten for at være et brohoved for sovjetiske interesser i regionen. En formel, som USA havde anvendt tilbage fra 1954, hvor man med CIA's hjælp gennemførte et statskup og væltede Jacobo Arbenz' socialdemokratisk orienterede regering i Guatemala.

Med den Kolde Krigs ophør har latinamerikanske lande ikke længe-

re været tvunget til at vælge mellem USA og Sovjetunionen. Det er én væsentlig årsag til, at venstredrejningen finder sted i Latinamerika. En anden væsentlig årsag er den voldsomme ulighed. Latinamerika er verdens mest skæve region, hvad velstand angår.

Ufattelig velstand og dermed magt koncentreret på relativt få hænder og en øresønderrivende fattigdom for resten. Hvis man kombinerer den ulighed med den øgede demokratisering, er resultatet logisk. Kombinationen af få magtfulde velhavere og mange fattige og underbemidlede vil naturligt føre til, at venstreorienterede ideer vinder frem.

Venstresving uundgåeligt

I Latinamerika var det nærmest uundgåeligt eftersom de økonomiske, sociale og politiske reformer, som blev gennemført samtidig med demokratiseringen i midten af 1980'erne ikke forbedrede vilkårene for de mange dårligt stillede, som tværtimod oftest fik det værre.

Den tendens havde i slutningen af 1990'erne gjort store grupper så lede ved udviklingen, at nogle ligefrem højlydt begyndte at sætte spørgsmålstegn ved demokratiets velsignelser. Meningsmålinger begyndte at reflektere utilfredshed med demokratiets muligheder. Man havde jo ikke sjældent haft det bedre under diverse diktatoriske regimer. Men i stedet for at søge tilbage

til 'caudilloen', den stærke mand, så vælgerne til venstre.

Man kan sige, at venstrefløjens politikere på den måde blev demokratiets sidste halmstrå i en række latinamerikanske lande. Vælgernes sidste prøvede mulighed – alle andre havde spillet fallit. På den baggrund kan bekymring over den aktuelle venstredrejning i Latinamerika, som man ser det udtrykt fra Washington, forekomme fejlplaceret, hvis ellers ønsket er at sikre en demokratisk udvikling.

Næppe en dag passerer uden fremtrædende advarsler om, at regionen – eller i hvert fald en del af den styrer mod populistisk undergang eller det, der er værre. Forandringerne i Latinamerika synes i høj grad at blive misforstået og desuden undervurderet.

USA's højrefløj inklusive Bush-administrationen ser fortsat udviklingen gennem et koldkrigs-prisme, hvor Castro-Chavez-Morales aksen angiveligt udgør en trussel mod USA. Påståede forbindelser til terrorisme eller narkotrafik hældes sommetider oveni. Dokumentation leveres ret beset aldrig. Som da USA's udenrigsministerium, State Department, uden yderligere forklaring sløjfede alt våbensalg til Venezuela i foråret 2006 på grund af manglende samarbejde i terrorbekæmpelse.

Selv mere liberale og moderate i USA er bekymrede over farerne, som de ser forbundet med 'Latinamerikas venstre-populistiske drej-

ning'. Presse og medier er næsten entydigt præget af samme tema såvel i nyhedsdækningen som i kommentarer.

At der i virkeligheden er god grund til optimisme på netop den demokratiske udviklings vegne, bliver som regel overset eller forbigået. Demokrati har gradvist ikke bare vundet fodfæste, men slået rod. Det diskvalificerer ikke demokratiet som institution, at vælgerne i flere lande har formastet sig til at vælge venstreorienterede regeringer. Det underbygger ret beset demokratiet, at flere og flere lande søger større økonomisk og politisk uafhængighed og bredere handelssamkvem. En udvikling med større regional integration (eks. Mercosur) er i den sammenhæng logisk.

Når venstredrejningen i Latinamerika skal begrundes, bliver én af de allervæsentligste årsager ofte forbigået, nemlig at Latinamerika efter årene med militærdiktaturer og i takt med demokratiets fremmarch oplevede et sammenbrud i den økonomiske vækst.

Katastrofe

De seneste 25 år har reelt set været katastrofale for Latinamerika. Fra 1960 til 1980 øgedes per capita indkomsten i Latinamerika med 82 procent (renset for inflation). Fra 1980 til 2000 voksede den enkelte persons indkomst med ni (9) sølle procent! Og i de første fem år af dette nye århundrede (2000 til 2005) har

væksten været på fire (4) procent samlet set.

Hvis man skal finde en vækstudvikling tilsvarende elendig i Latinamerika, skal man over 100 år tilbage og vælge en periode, som omfatter såvel den Første Verdenskrig som depressionen.

Latinamerika har som sagt den skæveste velstandsfordeling i verden, men uligheden er ikke blevet større i de seneste 25 år. Det er først og fremmest den manglende vækst, som har frarøvet halvanden generation muligheden for at forbedre levivilkårene. Mexico ville i dag have haft en gennemsnitlig levestandard som Spaniens, hvis økonomien havde fortsat sin vækst fra før 1980, og færre mexicanere ville være parate til at løbe risikoen ved illegal immigration til USA.

Det, vi er vidne til Latinamerika nu, er at USA mister indflydelse i det, der indtil for ganske nylig var USA's 'baggård'. Det er drastisk; det er gået stærkt, og det er efter alle solemærker at dømme uafvendeligt.

Valutafonden svækket

På ét område er Washingtons tab af indflydelse gået stort set upåagtet hen. Indtil for nylig havde Den Internationale Valutafond (IMF) mere eller mindre hånd i hanke med de fleste andre kreditkilder for udviklingslandenes regeringer. IMF var en slags 'gatekeeper'.

Hvis en regering ikke opnåede en aftale med IMF, ville den ikke kvalifi-

cere sig til hovedparten af lån fra Verdensbanken, regionale banker som Den Interamerikanske Udviklingsbank, G7 regeringslån og nogle gange sågar heller ikke fra den private banksektor.

IMF har 184 medlemmer, men har altid været domineret af USA's finansministerium. Teknisk set kunne andre rige lande som de europæiske og Japan nedstemme USA (afstemning er proportionel efter et kvotesystem, som giver de rige lande et stort flertal), men det er praktisk talt aldrig sket i de seneste 62 år.

Långiverne med IMF har også haft afgørende indflydelse på udformningen af den såkaldte 'Washington Concensus', det sæt regler, som sigter på at begrænse statens regulering af markedet og åbne nationaløkonomierne for det internationale marked.

I dag er Washington Concensus et skældsord i det meste af Latinamerika. I årtier har der været en opfattelse af, at Washington kunne operere smertefrit igennem IMF, en tilsyneladende multilateral, teknokratisk institution, i forhold til landene i regionen. Det var gennem IMF, man pressede på for at overtale udviklingslande til at privatisere naturressourcer eller anvise vejen for en ansvarlig økonomisk politik. IMF var garanten for, at der blev ført en 'sund økonomisk politik'.

IMF's status har ændret sig betragteligt i de senere år, og er i nogle tilfælde blevet reduceret til en skygge af sig selv.

Det argentinske eksempel

Da Argentina i 2001 standsede betalingerne på en 100 milliarder dollar stor gæld, var det den største statskonkurs nogensinde i historien. Valuta og banksystemet brød sammen, og de fleste antog, at den argentinske regering var nødt til at opnå en ny aftale med valutafonden og modtage nye indskud for at få gang i økonomien igen. Men der gik et år uden en aftale, og da den endelig kom i stand, var der ingen nye penge til Argentina. IMF tog faktisk fire milliarder dollar ud af landet i 2002.

Alligevel var den argentinske økonomi allerede i vækst efter tre måneder, og har siden sammen med Venezuela ligget med den højeste vækstrate på hele den vestlige halvkugle. Her fire år senere noterer Argentina fortsat vækst på 8-9 procent. Den argentinske præsident, Nestór Kirchner, som tog over i maj 2003, iværksatte en række tiltag stik imod IMF's krav, bl.a. en brysk forhandling om gælden, som fik de fleste kreditorer til at nedskrive deres tilgodehavender drastisk.

Den internationale erhvervspresse var fjendtlig over for Argentina, og IMF kørte sit tungeste skyts ind i det, der udviklede sig til en regulær styrkeprøve mellem IMF og Argentina. Argentinas regering ophørte sågar i september 2003 med at betale på sine lån hos IMF selv – et uhørt træk, som tidligere havde været for søgt af paria-stater i mere eller mindre opløsning, som Congo og Irak.

At misligholde sin gæld til valuta-fonden havde indtil da været lig med økonomisk isolation og nægtelse af eksportkreditter nødvendige for handel fx.

Argentina klarede sig igennem stort set ved egen hjælp, noget som efterfølgende betød at IMF mistede indflydelse og prestige i Latinamerika.

Venezuelas oliepenge

Samtidig havde en ny og anderledes långiver indfundet sig: Venezuela.

Da Argentina i december 2005 besluttede sig for at slå sig endegyldigt fri og sige farvel til IMF ved simpelthen at betale resten af sin gæld på 9,8 milliarder dollar tilbage på én gang (5,4 procent af Argentinas BNP), skød Venezuela 2,5 milliarder dollar i forehavendet med besked fra præsident Hugo Chavez om, at Venezuela var parat til at købe endnu flere argentinske statsobligationer, hvis der blev behov for det.

Umiddelbart forinden havde et andet land, Brasilien, sagt farvel til IMF og betalt hele sin gæld – én af de største i verden på 15,6 milliarder dollar tilbage til Valutafonden.

Venezuela tilbød i 2005 også Ecuador at købe for 300 millioner dollar i statspapirer, men det viste sig, at Ecuador kun havde brug for 25 millioner, som Venezuela så dækkede. Da Bolivia var ved at miste 170 millioner dollar i eksport af sojabønner til Colombia som følge af Colombias beslutning i april 2006

om at underskrive en bilateral handelsaftale med USA, trådte Venezuela til som ny køber.

Venezuela har blandt meget andet foreslået at oprette en 'Sydens Bank' til at finansiere udvikling i Latinamerika og har tilbudt at skyde fem milliarder dollar ind som startkapital. Venezuela sælger i forvejen billig olie i såvel Sydamerika som Karibien, hvor flertallet af små fattige østater nyder godt af Venezuelas Petro-Caribe-program.

Set med Washingtons briller og udenrigspolitiske traditionalister tager Venezuelas handlinger sig ud som et forsøg på at opbygge en akse imod USA, og at Hugo Chavez har travlt med at købe sig til venskaber i Latinamerika. Chavez selv kalder det en bestræbelse på at om ikke frigøre så løsne USA's greb om regionen. Og han har ikke planer om at stoppe.

USA mindre attraktiv

Washington har forsøgt sig med en række bilaterale handelsaftaler (Chile, Colombia, Ecuador, Peru – alle uden for Mercosurs inderkreds)

Der har været en betydelig interesse for disse aftaler, men også en erkendelse af, at USA ikke længere har helt så meget at tilbyde i disse handelsaftaler. Med mindre USA kan trække sig selv op ved håret og levere et fortsat hastigt voksende marked for latinamerikansk eksport trods et dundrende handelsunderskud.

Og læg hertil, at Kina har meldt sig på banen med en styrke, som ikke kan undgå at svække USA's relative betydning i Latinamerika. Ud over kinesiske planer om at investere fem milliarder dollar i Venezuelas olieindustri, har Kina planer om investeringer for 20 milliarder dollar i sådan noget som jernbaner og anden infrastruktur. Ikke for Latinamerikas blå øjnes skyld. Kina er stærkt forhippet på at få del i Latinamerikas rige råstofressourcer, kobber, nikkel, olie samt soja, og det skal transporteres.

For Latinamerika ligger der en åbenlys risiko i at blive råstofleverandør endnu en gang – nu bare til Kina – uden at få del i udviklingen. Latinamerikanske lande går i stadig større grad ind og sikrer en grad af national kontrol over naturressourcerne. Det er sket i Venezuela med olien, i Bolivia med naturgas, i Ecuador med gas og olie, i Chile og Peru med kobber.

Rendyrket markedsøkonomi uden en aktiv rolle for staten er ikke længere i kridthuset i Latinamerika, hvor landene også har opdaget, hvor afgørende vækst er for fattigdomsreduktion.

Større muskler

Mange lande i regionen kan helt bogstaveligt mærke de nyfundne økonomiske og politiske muskler vokse. Det har givet sig adskillige politiske udtryk, som da USA's to nærmeste allierede i regionen, Chile og

Mexico, i FN's Sikkerhedsråd stemte imod USA's ønske om at få FN's opbakning til at invadere Irak.

I maj 2005 har USA for første gang i næsten 60 år måttet acceptere ikke at få sin foretrukne kandidat valgt som leder af Organisationen af Amerikanske Stater, OAS. I to omgange blev USA's kandidater afvist, og Chiles tidligere udenrigsminister José Miguel Insulza blev valgt promoveret af Brasilien, Argentina og Venezuela.

I juni samme år forsøgte USA at få OAS til at vedtaget en tilføjelse til organisationens charter om, at OAS skulle kunne vurdere og evaluere funktionen af de enkelte medlemslandes demokrati og intervenere, hvis man fandt, at demokratiet ikke fungerede. Alle forstod, at det var rettet imod Venezuela, hvis leder Hugo Chavez igen og igen peger på USA's ønske om at intervenere i hans land. USA's forslag faldt til jorden med et hult drøn.

Hugo Chavez er blevet USA's hovedfjende i en sådan grad, at selv Cuba fremstår mindre dæmonisk. Men ved at proppe Cuba og Venezuela i samme kasse, bliver det som allerede nævnt nemmere at erklære Chavez for diktator på linje med Castro.

Dæmoniseringen af Hugo Chavez foregår uophørligt, og presse og medier leverer unuanceret og ukritisk journalistik, hvor Chavez generelt beskrives som anti-demokrat, autoritær, diktator og en trussel mod regi-

onen. Det sker som oftest uden eller med sparsom dokumentation.

Aggressiv opposition

I virkeligheden har intet land i Latinamerika så aggressiv en oppositionspresse som Venezuela under Hugo Chavez. Hovedparten af medierne ejes af oppositionsfolk, bl.a. nogle som deltog aktivt i kupforsøget mod Chavez i 2002. Den journalistik, som her præsteres, ville ikke få lov til at passere i de fleste vestlige lande. Deres redaktører og journalister ville ganske enkelt skulle forsvare sig i retten hver eneste dag.

Det gør ikke Hugo Chavez til verdens største demokrat, og hans faccon bidrager heller ikke til, at man får det indtryk af den venezuelanske præsident. Men i det meste af resten af Latinamerika kan man godt skelne mellem Chavez' verbale udladninger og hans handlinger.

Her vækker det også mishag, når Chavez gumpetungt blander sig i deres landes anliggender med udmeldinger til fordel for den ene eller den anden kandidat i en valgkamp, som det skete senest i Peru. Men ingen eller kun meget få i Latinamerika køber Bush-administrationens udsagn om, at Chavez af den grund skulle være en destabiliserende faktor i regionen, en farlig indflydelse og en nationalistisk, populistisk, diktatorisk krigshetzer.

Og Washingtons forsøg på at isolere Venezuela i Latinamerika har ind-

til videre kun bidraget til yderligere at isolere USA.

I december 2005 valgte Venezuelas opposition at boykotte parlamentsvalget, hvor man kunne have vundet omkring 30 procent af pladserne. Udeblivelsen fra valget skete med Washingtons velsignelse og har medført, at der nu tales om Venezuela som en et-parti-stat. Man skabte en Orwellsk virkelighed, og de internationale medier fortæller nu om den Chavez-kontrollerede nationalforsamling, men fortæller ikke at oppositionen imod OAS' og Europas opfordringer og uden gyldig grund nægtede at deltage i et demokratisk valg for bevidst at fremprovokere forestillingen om et ikke-demokratisk styre.

USA har siden hen blokeret for salg af militære reservedele til Venezuela, og tvunget Brasilien og Spanien til at annullere kontrakter på militærfly og patruljebåde til Venezuela med henvisning til, at de indeholdt teknologi fra USA. Hugo Chavez har søgt andre græsgange – især Rusland – når det gælder våbenanskaffelse. Det har så kunnet udlægges som en del af det trusselsbillede, Chavez angiveligt udgør.

Allende og Chavez

De latinamerikanske lande opfatter det ikke sådan, hvilket bl.a. dokumenteres af Venezuelas optagelse i Mercosur her i 2006. Selv Chile, som ofte fremhæves af USA som et eksempel til efterfølgelse, og som var

først i Sydamerika til at underskrive en bilateral handelsaftale med USA, vil ikke bakke op om USA's destabiliseringspolitik i forhold til Hugo Chavez.

Chile som i parentes har haft socialister i regeringen de seneste 17 år og haft en socialistisk ledet regering de seneste ni år. I Chile trækkes man fortsat med efterveerne af det militærdiktatur, som med USA's hjælp væltede den demokratisk valgte socialist, Salvador Allende, i 1973. Og mange chilenerne mener, at de kan se en parallel.

Præsident Michelle Bachelet bad på et topmøde mellem EU, Latinamerika og Karibien i maj i år om at få skruet ned for koldkrigsretorikken i forhold til Chavez og Bolivias præsident Evo Morales.

I betragtning af, at Venezuela er USA's fjerdestørste olieleverandør, og at USA ikke kan undvære den venezuelanske olie, og Venezuela ikke kan undvære USA som aftager af olien og investor i olieindustrien, kan den ideologiske kamp mellem Bush-administrationen og Chavez-regeringen forekomme mærkelig. Økonomisk og energimæssigt hænger USA og Venezuela uløseligt sammen.

Alligevel er der kun udsigt til, at de verbale udfald mellem Bush og Chavez fortsætter og forværres. Chavez har ikke noget at tabe. Forsøgene på fra Washington at isolere og destabilisere ham vil fortsætte. Så Chavez vil næppe heller ændre spor

– slet ikke hvis han, hvad alt tyder på, får en komfortabel valgsejr ved præsidentvalget i begyndelsen af december i år.

Men flere års intensiv dæmonisering af Hugo Chavez fra Washington og mange internationale medier har sat sig sine spor, og Chavez trækkes frem som skrækeksempel i snart sagt enhver valgkamp i Latinamerika.

Det skete også i Mexico, hvor socialdemokraten, Andres Manuel Lopez Obrador, i annoncer og artikler og nyhedsudsendelser blev kaldt en mexicansk Hugo Chavez. Obrador blev i strid med sandheden beskyldt for at have modtaget penge fra Chavez til sin valgkampagne, og der blev spekuleret i, hvor vred USA ville blive, hvis mexicanerne valgte en person som Lopez Obrador, som straks ville kaste sig i armene på Castro og Chavez.

Det havde i høj grad sin virkning og blev muligvis afgørende for, at Loipez Obrador tabte med omkring en halv procent af stemmerne til den konservative Felipe Calderon. I Mexico lykkedes det for det siddende regeringsparti og de store erhvervsinteresser i nord at tage socialdemokraten Lopez Obrador fra kassen med moderate venstreorienterede og flytte ham over i kassen med 'diktatorer' og populistere i løbet af valgkampen.

Spørgsmålet er, hvor længe Hugo Chavez vil kunne bruges som bussemand i valgkampe i Latinamerika. Chavez har efterhånden samlet sig

et godt ry sammen blandt den brede vælgerskare på kontinentet som net-op manden, der kan og vil tale de fattiges sag, og som i modsætning til andre, gør noget ved det både i regionen og hjemme i Venezuela, hvor sundheds- og alfabetiseringsprogrammer, jordreform og andet, som i langt højere grad ligner USA's egen New Deal-politik efter depressionen end et stalinistisk femårs-eksperiment, er med til at gøre ham populær.

Et kludetæppe

For nærværende kan 13 lande i Latinamerika klassificeres som værende til venstre for midten. Af disse er fire – Argentina, Bolivia, Ecuador og Paraguay ledet af partier, som ikke er med i nogen international venstreorienteret eller socialistisk bevægelse. Argentinas Kirchner siger ganske vist at hans regering er til venstre for midten, men hans Peronistparti har i de senere år defineret sig i retning af De kristelige Demokrater.

Paraguays regerende Colorado-parti har i det meste af sin levetid været drevet af en ekstrem højrepopulisme, bl.a. under general Stroessners diktatur.

Bolivias præsident Evo Morales' regeringsparti hedder Bevægelsen

mod Socialisme, men fokuserer mere end noget på de oprindelige folks rettigheder og på Bolivias ret til sine egne naturressourcer.

Latinamerika er uden tvivl trådt mod venstre i de senere år, men der er ingen entydighed i den generelle orientering i politikken bortset fra det geopolitiske faktum, at de fleste sigter på større uafhængighed fra USA økonomisk og politisk. Lande som Brasilien og Venezuela fører energisk og aktivt en selvstændig udenrigspolitik. Chile har som det første land indgået en frihandelsaftale med Kina.

Det giver i virkeligheden ikke megen mening at bygge båse og tale om én-, to- eller flere former for venstreorientering i Latinamerika. Det er snarere et kludetæppe, hvor oprindelige folks rettigheder, orientering mod andre semiudviklede lande og meget andet er vævet ind.

Hvis man absolut vil sætte de enkelte lande i bås, kan man lige så godt tale om de venstreorienterede, som vi kan lide og dem, vi ikke bryder os om. Faktum for dem alle er, at de – i modsætning til Cubas Fidel Castro – er demokratisk valgt.

Niels Lindvig er journalist ved DR's Orientering, P1

Folket, eliten og demokratiet i Tunesien

Rikke Hostrup Haugbølle

Officielt fremstår Tunesien som homogent, men skal der skabes en farbar vej mod en egentlig demokratiudvikling, må fokus flyttes til den diversitet, der præger befolkningen

Man møder ham ikke før eller siden, men med det samme: Tunesiens præsident, Zine al-Abedine Ben Ali. I lufthavnens ankomsthall holder han på store *billboards* hånden på hjertet i en varm og venlig gestus. Rundt om i landet hænger plakaterne fra et besøg i en landsby. Præsidenten støtter to gamle damer i traditionelle klædedragter, mens de sammen går ned gennem landsbyen, hvor de yngre kvinder og endeløse rækker af glade børn klapper og synger.

Det harmoniske billeder fra landsbyen støtter den forestilling, der ofte gøres omkring Tunesien som et homogent og harmonisk land. 98 pct. af befolkningen er sunni-muslimer, og der er ingen etniske grupperinger af politisk betydning. Islamisternes voldelige kamp for mere åbenhed i det politiske system blev der

sat en stopper for i slutningen af 1980'erne, og de er siden da ikke blevet tilladt at operere i landet. Der er afholdt flere valg, hvor en opposition tilsyneladende også er repræsenteret, og der er igangsat økonomiske reformer.

National enhed, homogenitet og etableringen af en suveræn stat sættes ofte som forudsætninger for at en demokratiproces kan etableres og forventes at få et positivt forløb. I arabiske lande som Irak og Libanon er de faktorer således centrale for udviklingen af demokrati. I Tunesiens tilfælde kan det imidlertid konstateres, at trods religiøs og etnisk homogenitet og en stærk stat siden selvstændigheden, synes demokratiprocesen at være gået i stå.

Opfattelsen af den tunesiske befolkning som homogen og synet på Tunesien som et harmonisk land og

som et eksempel til efterfølgelse for andre arabiske lande er netop det, der gør blind over for forklaringen på den stækkede demokratiprocess. Forudsætningen tegnet af homogeniteten er det, der som udgangspunkt sender demokratiprocessen ind på et forkert spor og i en retning, hvor den ikke kan bære frugt.

Fire forhold viser sig som centrale for en forståelse af præmisserne i Tunesien og dermed for igangsættelsen af en demokratiprocess, der vil følge en positiv, frugtbar udvikling.

Det første forhold angår skabelsen af det nationale fællesskab som den eneste officielle identitet. Denne homogenitet har udmøntet sig i en politisk uniformitet. Det næste forhold knytter sig til de magtstrukturer, der gør sig gældende på lokalt niveau. Det viser sig nemlig, at trods fokus fra styrets side på national enhed, er det fortsat stammer og familier, der danner rammen om den enkeltes følelse af tilhørsforhold, og som er regulerende for den enkelte tunesers hverdag.

Et tredje forhold har vist sin relevans i kølvandet på de økonomiske reformer, der har været gennemført siden slutningen af 1980'erne. I stedet for højere grad af liberalisering har reformerne igen gjort det traditionelle patron-klient forhold relevant. Det fjerde og sidste forhold, der er afgørende i demokratiprocessen, er strukturen i den elite, der reelt har den politiske magt og indflydelse i landet.

Den tunesiske familie

Præsidenten som en alfaderlig figur og det nære, følelsesbetonede og familiære forhold mellem præsidenten og folket, som gør sig gældende i dag, blev udviklet og skabt af Habib Bourguiba i de første år efter Tunesiens selvstændighed i 1956. En række ledende mænd fra selvstændighedsbevægelsen Neo-Destour blev udnævnt til ministre i den nye regering, men Bourguiba sørgede for at pacificere konkurrenter og blev hurtigt den eneste ledende figur, en landsfader.

Han udviklede en ideologi, som omfattede alle aspekter af det tunesiske samfund. Ideologien betegnes bourguibisme og var inspireret og influeret af russisk kommunisme, Nassers socialisme i Egypten og Kemal Atatürks sekularistiske ideer for Tyrkiet.

Bourguiba tilpassede ideologierne til de aktuelle tunesiske forhold og til det formål, som ideologien skulle tjene i en specifik tunesisk kontekst. Bourguiba havde nemlig alene fokus på Tunesien og interesserede sig kun for etableringen af nationalstaten Tunesien. Målet var at skabe en nation, der stod stærkt både socialt, økonomisk og politisk, så man en gang for alle kunne gøre sig fri fra udenlandsk indblanding.

Bourguibas stærkeste kort til opbygningen af en nation var i hans øjne befolkningen. Denne skulle mobiliseres i én fælles kamp for opbyggelsen af nationen. Til mobilise-

ringen af folket skabte Bourguiba én fælles identitet som 'tuneser'. Det var første gang, identiteten som tuneser blev italesat og blev aktiveret.

Frem til protektoratet var landet formelt en del af Det Osmanniske Rige, men befolkningen betragtede sig som stammer og familier, som havde tilhørsforhold til en bestemt by eller region. Det var familien som ramme for den enkeltes identitet og tilhørsforhold, som Bourguiba genanvendte og førte op på et nationalt plan, idet han skabte begrebet 'den tunesiske familie'.

I lighed med tidligere tider skulle solidaritet, fællesskabsfølelse og forpligtelse knyttes til familien. Men familie-begrebet skulle ikke længere forstås som den enkelte kernefamilie. 'Familien' skulle nu forstås som hele nationen, Tunesien og alle tunesere. Dermed blev alle øvrige identiteter og tilhørsforhold som stamme, familie, region og etnisk oprindelse udvisket og trængt i baggrunden. 'Den tunesiske familie' skulle udgøre hele fundamentet for nationen.

I en af sine hyppige taler fra 1962 siger Bourguiba således at "Bevidstheden om den solidaritet og det broderskab, der forbinder medlemmerne af den tunesiske familie [...] udgør cementen i den fælles nation". Den velkendte loyalitetsfølelse blev overført til en national sammenhæng. "Vi er alle sammen sammen", sagde Bourguiba og talte om

"vores muligheder". Bourguiba videreudviklede den enorme popularitet, han havde i befolkningen, til en rolle hvor han selv blev fader – landsfader – for denne nyskabte tunesiske familie.

Med tiden udviklede det sig til at blive Bourguibas nation, hans folk, hans politiske system – eller som han selv udtrykte det "Hvilket system? Jeg er systemet".

Enhed og uniformitet

Efter det ublodige kup i 1987 overtog Ben Ali rollen som nationens fader. Besøget i landsbyen foreviget på plakaten og de daglige klip på tv fra præsidentens besøg hos den tunesiske familie viser, at 'vi' fortsat alle er i samme båd. Hermed styrkes styrets fremstilling af en nation, hvor alle er lige i ét fællesskab.

Mens Bourguiba, idealistisk set, havde opbygningen af nationen som målet med den tunesiske familie, er Ben Alis mål fastholdelse af magten. For så længe der kun er én familie og ét fællesskab, er der kun brug for én leder, et overhoved, nemlig Ben Ali selv. I en politisk kontekst er familien repræsenteret i regeringspartiet, og også her kan det siges at ligge implicit i tanken om ét fællesskab, at der kun er brug for ét parti, idet dette menes at udtrykke og varetage den tunesiske families interesser.

I Tunesien kan nationalt fællesskab og enhed dermed siges at være blevet synonym for og ensbetydende

med politisk uniformitet. Mens der i andre sammenhænge stræbes efter og arbejdes for at skabe en stærk stat og en samlet nation som forudsætning og garant for demokratiprocessen, er det i Tunesien netop styrets betoning af enhed og uniformitet, der står i vejen for politisk pluralisme.

Den stærke og ensidige betoning af og fokus på den nationale identitet og enhed undergraver snarere end fremmer igangsættelsen af udviklingen mod et demokratisk politisk miljø.

Stammen og familien

Trods styrets stærke og ensidige fokus på den nationale identitet gennem en periode på mere end 50 år er det ikke lykkedes for denne fællesskabsramme at trænge igennem og fordrive andre følelser af tilhørsforhold. I den tunesiske befolkning gør en stor bevidsthed om regionale forskelle og den enkeltes tilhørsforhold til bestemte familier og stammer sig nemlig gældende.

Den første skelnen i befolkningen sker mellem nord og syd. I den nordlige og særligt den nordøstlige del omkring hovedstaden Tunis og de store kystbyer Hammamet og Sousse har den franske kultur som følge af protektorattiden sat sit tydelige præg på livsformerne.

I syd derimod føler mange en stærk samhørighed med den øvrige arabiske befolkning, og man er sig meget bevidst om sit arabiske ophav.

Mange kan føre deres slægtslinjer tilbage til de første indvandrede stammer fra Den Arabiske Halvø. Bevidstheden om slægtslinjer, som ofte skabes på baggrund af mundtligt overleverede fortællinger, er i dag med til at skabe en anden selvforståelse end den, der knytter sig til den nationale identitet.

Denne bevidsthed har konsekvenser for de sociale og magtmæssige forhold, der gør sig gældende i en lokal kontekst. Byen Douz i det sydlige Tunesien kan tjene som eksempel på den sondering i en slægtsbestemt opdeling, som gør sig gældende i hele landet. Douz er en i tunesisk sammenhæng større by med 30.000 indbyggere. Geografisk set udgør byen én samlet enhed uden forstæder og med 10 km til de nærmeste nabobyer.

Imidlertid betragtes byen af dens befolkning som værende opdelt i to dele. Den ene domineres af den stamme (på tunesisk *qabila*), der hedder *Marazig*, mens den anden udgøres af *qabilaen Aouina*. *Marazig*-befolkningen betragter sig som efterkommere af byens forfader, mens *Aouina*-befolkningen er efterkommere af en af forfaderens følgesvende.

I en *Marazig*-selvforståelse er *Aouina*-befolkningen derfor ikke 'rigtige' *Maraziger* og dermed ikke 'rigtige' borgere i byen. Derfor har de – stadig i en *Marazig*-selvforståelse – ikke legitim ret til magtfulde stillinger i fx byens administration. Såle-

des har borgmesterposten længe været Marazig-domineret, og fremtrædende Marazig-folk mener, at når den nuværende Aouina-borgmester går af, er det Marazigernes tur til at få posten igen.

Skellene mellem forskellige befolkningsgrupper gør sig imidlertid ikke kun gældende mellem de forskellige *qba'il* (flertal af *qabila*) på øverste niveau. Inden for Marazig-*qabila*'en skelner befolkningen mellem flere mindre stammer, kaldet *'arsh*, som geografisk er delt mellem tre kvarterer i den vestlige del af Douz. Også mellem disse *'urush* (flertal af *'arsh*) er der et indbyrdes hierarki. Igen er nogle *'arsh* direkte efterkommere efter forfaderen mens andre er efterkommere af folk, der nød dennes beskyttelse.

Disse sidste efterkommere synes fortsat i dag at rangere under forfaderens direkte efterkommere i et forhold, der måske bedst kan karakteriseres som et patron-klient forhold med de direkte efterkommere som patronerne. Trods dette indre skel blandt Marazig-befolkningen vil denne dog altid føle sig som en samlet enhed med indbyrdes loyalitet i forhold til Aouina-befolkningen.

Identitet og magt

Den identitetsmæssige virkelighed, der gør sig gældende i befolkningen, og som her er eksemplificeret i byen Douz, viser et helt andet billede med mange flere detaljer og inddelinger end det, som styrets offici-

elle nationale identitet giver indtryk af. Eksemplet viser også, at identitet som knytter sig til stamme og familie, ikke blot er noget, befolkningen *føler*, men at det i høj grad er regulerende for den enkelte i hverdagen.

Magt i såvel erhverv som offentlig administration i lokale sammenhænge er stærkt præget af de uformelle magtstrukturer og opfattelser af hvem der er 'de rigtige' og dermed legitime i magt-sammenhænge.

Økonomisk er den enkelte helt afhængig af fællesskabet i familien eller stammen, idet Tunesien ikke har et socialt sikkerhedsnet, der sikrer den enkelte i alderdommen og ved sygdom og arbejdsløshed. Her træder familien og stammen ind i stedet for.

På det sociale plan spiller stammen og familie en rolle for, hvem man taler med, besøger og omgås. I yderste konsekvens betyder det ikke kun, hvem man drikker kaffe med, men også, at unge fx ikke gives tilladelse til at deltage i kurser og projekter, der ledes af familier, som man ikke omgås eller har bånd til. Familien og stammen giver således muligheder og sætter begrænsninger.

I en vurdering af og forståelse for demokratiprocessens status quo i Tunesien får familiens og stammens aktualitet en række konsekvenser. De klare opfattelser i lokale sammenhænge af 'dem' og 'os' og af, hvem man har alliancer med, og hvem man er imod, knytter sig ikke til politiske partier, faglige organisa-

tioner eller civilsamfundsgrupper, men alene til familien og stammen.

Alle disse forhold betyder tilsammen, at individet, som er en absolut forudsætning for og grundpille i demokratiet, ikke gives betingelser for at eksistere og udfolde sig. Det enkelte menige familiemedlem er ikke vant til at deltage i beslutningsprocesser, til at tænke sig ind i civilsamfundsorganisationer eller politiske tilhørsforhold.

Det forhold at man ikke kommer i visse dele af byen alene med den begrundelse, at her bor de andre, og at man betragter folk fra disse kvarterer for ikke at tale om folk fra andre byer som fremmede, tydeliggør, at den homogenitet som ofte er udgangspunktet for Tunesien, ikke er præmissen set fra den tunesiske befolknings side af bordet. Her dominerer diversitet og skel, som der endnu ikke har været mulighed for at tænke ind i nationalstaten, i civilsamfundets struktur og i den politiske organisering.

Landelitens sejr

Bevæger man sig opad fra det lokale niveau, hvor den enkeltes forhold reguleres inden for rammerne af familien og stammen, viser det sig, at et netværk af alliancer også gør sig gældende blandt den erhvervsmæssige og økonomiske elite i Tunesien.

Trods Tunesiens proklamerede socialistiske ideologiske linje med staten som det eneste officielle lokomotiv, viser det sig i kølvandet på

de økonomiske reformer, at der er vedblevet at eksistere en elite på landet i hele Tunesien under såvel Bourguiba som Ben Ali, og at denne elite nu får karakter af patroner i forhold til de lokale småbønder.

De økonomiske reformer blev et krav blandt andet fra EU's side i forbindelse med Tunesiens associeringsaftale fra 1995. I aftalen blev det formuleret, at alle monopoler, statstilskud og særlige ordninger for offentlige virksomheder, der forhindrer den frie handel mellem markedets parter, skulle afskaffes. Midlet skulle være privatisering af de mange statsejede virksomheder, der var et levn fra Bourguibas socialistisk prægede ideologi.

Som følge heraf blev der i perioden fra 1986 til 1990 solgt 33 stats-ejede virksomheder, mens 60 virksomheder, heriblandt 20 hoteller, i perioden 1990 til 1993 overgik til private ejere. De statsejede landbrugskooperativer er også blandt de tidlige statsejede virksomheder, der privatiseres.

Salget af landbrugsjorden spiller en central rolle i forståelsen af, hvad der reelt er sket med liberaliseringen af den tunesiske økonomi. Da kooperativernes jord blev solgt, var det de bønder, der ejede mindst 100 tønder land i forvejen, der fik muligheden for på særligt gunstige vilkår at tilegne sig den tidligere statsejede jord. Det umiddelbare argument herfor var, at kun store landbrug ville være økonomisk stærke

nok til at klare sig i konkurrencen med udenlandske investeringer i landet samt i den internationale konkurrence.

Andre forhold har imidlertid også gjort sig gældende. Styrets afhængighed af loyalitet og støtte fra den landbaserede elite er ét vigtigt forhold. Siden 1969, hvor planer om storstilet nationalisering af landbruget mødte så markant modstand fra de store herremænd, at det skabte ustabilitet for styret, har der eksisteret et tag-og-giv forhold mellem landeliten og styret.

Landeliten yder styret støtte og sikrer det loyalitet blandt den lokale befolkning, mens styret har sørget for at tilgodese landeliten og tildelt den forskellige goder. Privatiseringen af de tidligere statsejede landbrugskooperativer er et af de nyligste eksempler på en sådan tilgodeseelse og styrkelse af landeliten og en sikring af dennes loyalitet over for styret.

Således har der gennem tiden eksisteret en tæt, men yderst uformel kontakt mellem denne landbaseret elite og landets ledere og regeringspartiet.

Småbøndernes nederlag

Mens landeliten således er blevet vinderne i privatiseringen af landbrugskooperativerne, idet de har brugt deres nære kontakt til styret til at erhverve mere jord, er taberne ved privatiseringerne på landet blevet småbønderne. I kooperativperi-

oden var det kun tilladt for disse bønder at eje 5-10 tønder land. Med afgrænsningen af opkøbere til de bønder, der i forvejen havde 100 tønder land, blev det uden for småbøndernes rækkevidde at erhverve sig mere jord.

Ydermere har privatiseringen af kooperativerne betydet, at småbønder er endt i et afhængighedsforhold til de store herremænd. I tiden med kooperativer havde bønderne mulighed for at låne kooperativets landbrugsmaskiner til en mere intensiv dyrkning af egen jord. Efter kooperativernes opløsning og privatisering blev også maskinerne de store herremænds eje, og disse har ingen interesse i at skabe konkurrenter for sig selv ved at hjælpe småbønderne til effektivisering af deres dyrkning af jord. Som konsekvens er der ikke længere traktorer og moderne redskaber til rådighed for småbønderne. Endelig er mange arbejdere, der tidligere havde været ansat i kooperativerne, blevet helt eller delvist arbejdsløse i de privatiserede storbrug, idet de store herremænd søger at mindske deres driftsomkostninger gennem fyringer og brug af sæsonarbejdere.

Småbønderne har således ikke haft midlerne til at klare sig i den nye markedsorienterede økonomi, og hvor de tidligere var sikret økonomisk i kooperativerne, er de nu blevet afhængige af de lokale herremænd. Det er nu dem, der kan sikre arbejde og yde økonomisk hjælp i

form af lån og almisser. Dette forhold har slående ligheder med det traditionelle patron-klient forhold, og det gør, at strukturen på landet i Tunesien efter reformerne og som en direkte konsekvens af disse kan betegnes som et neo-patron-klient forhold.

I et demokratiserings-perspektiv betyder neo-patron-klient forholdet og landelitens nære forhold til centralmagten, at man har bevæget sig væk fra udviklingen mod demokrati og pluralisme snarere end, at man er nået et skridt nærmere til målet.

Småbønderne er først og fremmest optaget af at sikre deres egen overlevelse og beskæftigelse. Reformerne har derfor *ikke* skabt en ny landbaseret gruppe af entreprenører, som har en egeninteresse i at kræve meddeltagelse i og indflydelse på de politiske beslutninger. Tværtimod har deres afhængighed af herremændene betydet, at de har al mulig interesse i at lefle for herremændene og vise deres loyalitet over for disse.

Herremændene har på deres side brug for denne loyalitet fra bønderne, fordi det giver dem magt bag de krav, de fremsætter over for centralmagten. Bønderne er blevet herremændenes klemme på magthaverne. Den landbaserede elite er således langt fra blevet svækket af de økonomiske reformer, og det er ikke blandt småbønderne, at man skal kigge efter nye aktører på den tunesiske politiske scene.

Snæver elite med politisk magt

Ikke kun på landet, men også i industrien og den private del af servicesektoren er det vanskeligt, måske endog umuligt, for små iværksættere at få fodfæste i den nye liberale økonomi. Men også veletablerede handelsfolk beretter om forfordeling og vanskelige vilkår i den daglige drift af deres virksomheder.

Årsagen hertil skal findes i den struktur, der knytter sig til den reelle magtstruktur i Tunesien. For selv om landeliten spiller en væsentlig rolle som garanter for lokal sikring af styrets magt, så ligger den reelle politiske magt hos en snæver elite, der er tæt knyttet til præsidenten.

Kun gennem en position inden for eller kontakt til det hierarki, som gør sig gældende i denne politiske elite, er det muligt at opnå politisk indflydelse og blive afgørende tilgodeset i erhvervsmæssige henseender. Det hierarki, som den politiske elite er bygget op omkring, er ikke et top-down hierarki men betegnes bedre som bestående af tre cirkler uden på hinanden.

I den yderste cirkel er ledere på mellemniveau inden for organisationer, fagforeninger og interesseforbund. Deres primære opgave er at udføre beslutninger taget i de inderste elitecirkler. De har ingen mulighed for at protestere mod beslutningerne og har ingen mulighed for at opnå magt, men har gennem deres position nogen mulighed for indflydelse.

I midten af magthierarkiet befinder den udøvende elite sig. Det er statsbureaukrater, regeringspartiet og øverste ledere fra organisationer og erhvervslivet. Denne del af eliten har en betydelig indflydelse på den førte politik og opretholdelse af magt, men har ingen indflydelse på de strategiske anliggender. Dette er udelukkende forbeholdt den øverste elite, som udgøres af en lille snæver kreds omkring præsidenten.

En del af denne lille elite udnævnes og udvælges af Ben Ali selv. Det drejer sig om ministrene for magtministerierne, dvs. inden- og udenrigsministeriet og ministerierne for sociale, økonomiske og internationale anliggender. Den anden del af eliten udgøres af personer, der er i familie med eller har nære, personlige forbindelser til Ben Ali og hans kone Laila Trabelsi. Personerne fordeles sig på fem klaner: Brødre og søstre til Ben Ali, til Laila Trabelsi og de tre familier Chiboubs, Mabrouk og Zarrouk, der gennem ægteskab med Ben Alis døtre har fået en direkte relation til præsidenten.

Personlige bånd til præsidenten

Ved privatiseringerne af de tidligere statsejede industrier og virksomheder er det primært personer fra selve den politiske elite eller med de tætte bånd til den, der først er blevet orienteret om salget af de pågældende virksomheder, og som dermed har haft muligheden for at erhverve dem. Det industri-bourgeoisi,

der er blevet skabt i kølvandet på privatiseringerne, udgøres således af den snævre politiske elite, som i en eller anden udstrækning har familiære eller personlige bånd til præsidenten.

Tunesien har to handelsorganisationer, som kunne forventes at være med til at fremme salget til en bredere skare af entreprenører og dermed igangsætte udviklingen mod pluralisme, men som viser sig som partiske og dybt involveret i hele magtkoncentrationen af den private sektor. Den ene, Union Tunisien de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) ledes af Hedi Djilani, svigerfaren til Laila Trabelsis ældste bror, mens den anden handelsorganisation, Institut Arabe des Chefs d'Entreprise (IACE) ledes af Chakib Nouira, søn af Hedi Nouira, der blev den nye premierminister efter landelitens oprør mod nationaliseringerne i 1969.

Chakib Nouira er endvidere øverste leder for Tunesiens største private bank, Banque Internationale Arabe de Tunisie (BIAT). Præsidentens niece Dina Ben Ali har siden 2002 været den nye ejer af en række store vingårde, der tidligere var statsdrevne, hvilket blot er ét eksempel på, hvordan salget af virksomheder primært sker inden for den elite, der knytter sig til præsidenten selv.

Ud over det moralske aspekt af, at salget af statens virksomheder går til præsidentens egen familie og nære bekendte, har dette udfald en afgø-

rende betydning dels for, hvordan demokratiprocessen kan udvikle sig i de kommende år og dels for de muligheder, udefrakommende aktører som EU og Verdensbanken har for at agere og stille krav for at opnå mere demokrati og pluralisme.

Siden Ben Alis tiltrædelse som præsident i 1987 er magten blevet stadig mere koncentreret omkring ham og regeringspartiet. Ved sidste præsidentvalg i 2004 fik han ændret grundloven, så han kunne stille op for fjerde gang.

Men magten er ikke kun sikret rent politisk. Gennem salget af de statsejede virksomheder til præsidentfamilien sikrer Ben Ali sig også den økonomiske magt. Og ikke alene har han sikret sig magten her og nu, men gennem salget af statsvirksomhederne også, at hans familie fortsat vil have væsentlig indflydelse den dag, han selv enten på grund af alderdom eller et regimeskifte ikke længere kan bestride præsidentembedet.

Salget af statsvirksomhederne betyder endvidere, at Ben Ali viser sig som den reformvillige præsident, der træder i karakter som det gode forbillede til efterfølgelse af alle andre arabiske nationer og som den præsident, der villigt indgår i partnerskaber på de betingelser, som EU og Verdensbanken nu måtte opstille.

Derfor bliver det en udfordring for EU og andre internationale organisationer fremover at stille krav til Tunesien om noget-for-noget i bestræbelserne på at åbne vejen mod mere demokrati. For Ben Ali har indtil videre gjort som han er blevet bedt om, han har hævet statsmonopolet og privatiseret. Og det ligger ikke lige i kortene, at EU efterfølgende kan sige at ja, men det var ikke *de personer*, vi mente, der skulle sælges til.

Og hvem er de personer. For en ting er opkøbere som Dina Ben Ali, der har direkte familiebånd. Det er straks et helt andet arbejde at spore og kortlægge for ikke at tale om at sætte grænser for familiebånd og nære bekendtskaber, som dem der karakteriserer handelsorganisationernes ledelse.

Så langt i forløbet af de økonomiske reformer i Tunesien må det konstateres, at der nok er sket forandringer i ejerforhold, men at den tilsigtede forandring i de politiske magtstrukturer og politisk indflydelse ikke er sket.

Der er snarere sket det modsatte, en konsolidering og styrkelse af den siddende magtelite.

Rikke Hostrup Haugbølle er amanuensis på Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet

Fejlslagen indsats som global samspilsaktør

Ole Poul Hansen

Inddragelse af den afrikanske arbejdsstyrke i den globale arbejdsstyrke vil givetvis kunne placere Afrika i den internationale arbejdsdeling – og Danmark kan yde et væsentligt bidrag

Vi er for nylig blevet grundigt mindet om, at den vestlige verden har vanskeligt ved at forstå andre kulturers virkelighed. I mere end 40 år har Danmark og den øvrige vestlige verden gennem ulandsbistanden været konfronteret med samspilsudfordringer i den tredje verden.

På trods af, at ulandsbistanden – fra en beskedent start i 1960'erne – er vokset til omkring 300 milliarder kroner årligt, er det en sørgelig kendsgerning, at de økonomiske og sociale fremskridt specielt i Afrika er spredte, langsomme eller ikke-eksisterende. Som globale samspilsaktører har vi åbenbart ikke forstået, hvordan deres og vor kultur og sociale kapital kan håndtere ulandenes ineffektivitet og korruption. Danmark har efterhånden en meget omfattende indsigt i virkeligheden i vore såkaldte programsamarbejds-

lande. Men det er åbenbart ikke nok. Hvad er problemet så. Dette er emnet for denne artikel.

På trods af at ulandsbistanden i de sidste 30 år i gennemsnit har udgjort ca. 15 pct. af nationalproduktet i de afrikanske lande, har disse lande haft en negativ økonomisk vækst. Alligevel havde man det mod eller letsind i 2000 at forpligte sig til nogle meget ambitiøse internationale bistandsmål (Millenium Development Goals) for 2015 – for bekæmpelse af sult og dødelighed, rent drikkevand, miljø og uddannelse.

Disse mål forekommer allerede i dag helt urealistiske for næsten alle ulande. Den hurtige økonomiske vækst i Kina og den positive udvikling i Indien vil dog sløre det samlede billede for perioden frem til 2015, da deres befolkninger alene udgør over 35 pct. af jordens samle-

de befolkning. Den voksende globale ulighed er etisk uacceptabel og verden bliver mere utryk som følge af de voksende forskelle i levevilkår i en situation med globalisering af informationsstrømmene.

Det er derfor på tide vi tager en alvorlig tænkepause i den uendelige strøm af fejlslagne mirakelkure som ulandene og i-landenes opinioner er blevet konfronteret med. Ulandene har temmelig ukritisk accepteret vore institutioner som forbilleder, selvom de opererer i et miljø, hvor de mangler den demokratiske kontrol, som stort set holder korrupsion, og den værste ineffektivitet i skak i i-landene. Den ineffektivitet og korrupsion som i årtier har karakteriseret de afrikanske lande, trives derfor fortsat i bedste velgående.

Korrupsion nævnes første gang i ulandslitteraturen i 1995. Da undertegnede i 1993 påbegyndte en tre-årig periode som den daglige koordinator for Danidas største lande-program (Tanzania), benægtede regeringens stadig forekomsten af korrupsion. Men allerede to år senere var korrupsion et vigtigt samtaleemne mellem myndighederne og donorerne. I december 2005 vedtog FN en konvention mod korrupsion.

Transparency International har siden 1996 offentliggjort korrupsionsindeks for enkeltlande. Skalaen går fra 1 til 10 for ingen forekomst af korrupsion. 70 lande har et indeks på mindre end 3, og 2/3 af landene har et indeks på mindre end 5. Dan-

marks programsamarbejdslande i Afrika, Asien og Mellemamerika ligger i intervallet 2,6 til 3,5. Korrupsion er således et alvorligt problem også for den danske ulandsbistand. Af de 19 lande som for nylig fik gældseftergivelse har ingen et indeks over 4.

Samspillet om den gradvise udvikling af administrative kontrolmekanismer i ulandene har foreløbig haft begrænset effekt. Erfaringerne viser, at god regeringsførelse øger tilliden i omverdenen og tiltrækker investeringer. Men hvordan får man dramatisk reduceret korrupsion og ineffektiviteten? Hvis vi ikke finder svarene, vil vi fortsat være henvist til at tro på mirakler.

Utilstrækkelig dialogpartner

Den internationale debat om ulandenes problemer viser, at deltagerne i debatten mangler forudsætninger for at igangsætte samspil omkring løsningen af ulandenes korrupsion og ineffektivitet. Selv om ulandsbistanden har været en vigtig faktor i de tidlige faser af globaliseringen af den danske opinion, ser det ud til at ulandsproblemerne debatteres i for snævre kredse. Situationen kan sammenlignes med en kemisk formel, hvor en eller flere komponenter mangler. Resultat: den ønskede reaktion udebliver.

Det internationale samfund har i de seneste år brugt mange kræfter på at nå frem til deklamationer om et styrket samspil med ulandene (bl.a.

the Paris Declaration on Aid Effectiveness, the European Consensus og udmeldingerne fra *Transparency International*).

Men disse er alle hensigtserklæringer, som ikke følges op med forslag til nødvendige konkrete strategier og tiltag. Evalueringerne af de begrænsede resultater af de første fem år af PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*), processen som afløste Verdensbankens strukturtilpasningslån, går dog videre i analysen. Men heller ikke her kommer man særligt langt med forslag til løsninger.

Det er populært at søge efter forklaringerne på problemerne internt i Afrika. Men med de betydelige resourceoverførsler til ulandene kan i-landene ikke fraskrive sig et medansvar – over for ulandenes fattige befolkninger og over for vore egne skatteydere – for det svage samspil. Interessen har i årevis især fokuseret på behovet for overførsel af yderligere ressourcer, herunder udstyr og teknisk rådgivning, og på behovet for en voksende markedsadgang.

Det forrige G8-møde og statusmødet om 2015-målene lagde således især vægt på en væsentlig forøgelse af bistandsbudgetterne. Men dermed følger også en risiko for øget korruption.

Det internationale samfund har gjort et stort arbejde for at støtte reformer, som leder til pluralisme, retssystemer som understøtter menneskerettigheder, en friere presse, udviklingen af budgetkontrol m.v.

Dette vil givetvis på længere sigt medføre mindre korruption og mere brugerorienteret offentlig virksomhed. Men disse tiltag må suppleres med tiltag, der har en mere umiddelbar virkning.

I ulandsbistanden har hovedvægten i mange år været lagt på de umiddelbare behov for at dække basale serviceydelser inden for sundhed, undervisning m.v. og i praksis mindre på reformer, som kunne føre til mobiliseringen af disse landes egne ressourcer. Dvs. den egentlige udviklingsproces er blevet forsumt. Moderne ulandsbistand lægger vægt på gennemsigtighed og resultatansvar. Men mål er som bekendt ikke selvopfyldende.

For 10 år siden introducerede Danida og andre donorer sektorprogrambistand som ramme for den hidtidige projektbistand, som herefter udgjorde komponenter i et program. Disse programmer giver i princippet øgede muligheder for at understøtte reformer, som styrker effektiviteten i de enkelte ulandes udvikling. Det bør også nævnes, at OECD-landene i 2005 anbefalede øget vægt på budgetstøtte. Begge disse virkemidler har som sigte at styrke kapacitetsopbygningen og ejerskabet til udviklingen i et lands udviklingsarbejde.

Hidtil har sektorprogrammerne og budgetbistanden dog ikke ført til de ønskede resultater. Det akutte problem er ikke udstyr eller markedsadgang, men vor ukritiske eks-

port af managementkulturen i vort eget offentlige rum.

Vore egne offentlige sektorer er i alt for høj grad præget af revisor-tænkning og for lidt af management baseret på gennemsigtighed og af et klart ansvar for resultater. Vi har i årtiet eksporteret en 'governance'-model, som virker nogenlunde hos os, men som er helt ude af trit med ulandenes situation. Dertil kommer, at ulandene ikke har fået det modspil, som kunne stimulere deres institutioner til et samspil med et netværk af lokale aktører.

Det er også en del af billedet, at vi har medfinansieret investeringer i offentligt drevne virksomheder, dvs. i en model vi selv ikke længere tror på. Resultatet er, at der ikke er løst op for ulandenes skabende kræfter. En sådan situation sikrer at korrupsion og ineffektivitet fortsætter med at trives i bedste velgående.

Ulandenes ledere har primært været eksponeret for donorlandenes bureaukrater, som har begrænset forståelse for entreprenørkulturen i egne lande. Dette har ført til udviklingen af en temmelig passiv modtagerkultur, som det vil være vanskeligt at komme ud af.

Med globaliseringen vil denne situation føre til et øget tab af højtuddannede til i-landene. For at komme videre må ulandenes ledere introduceres og forpligtes til en socialt forankret entreprenørkultur, som sætter gennemsigtighed og resultatansvar i højsædet.

Orden i eget hus

Gennemsigtighed og et afklaret resultatansvar er en nødvendig forudsætning for effektivitet i brugen af skatteydernes penge. I princippet bør al offentlig virksomhed opdeles i tre trin: (1) fastsættelse af kvaliteten af de offentlige ydelser, (2) selve fremstillingen af de offentlige ydelser og (3) kvalitetskontrol. I Danmark og i de fleste i-lande blander vi de tre roller grundigt sammen.

En adskillelse skal sikre mod inhabilitet i kvalitetskontrollen, og at hver af disse roller får den nødvendige opmærksomhed. Vi er således kun langsomt ved at få styr på kravene til de offentlige ydelser, medens vide kredse fortsat har et meget tøvende forhold til kvalitetskontrol.

Vi producerer offentlige service- og andre ydelser så vi er helt blå i hovederne ofte uden at gøre det klart, hvilke mål vi stræber efter, og uden at vide, om det kan gøres mere effektivt dvs. for færre ressourcer. Da fremstillingen af offentlige ydelser sjældent finder sted under konkurrence er det svært at vide, om ressourceanvendelsen er optimal. Resultatet er manglende gennemsigtighed, et uklart resultatansvar og en manglende viden om effektiviteten i ressourceanvendelsen i det offentlige rum. Dette kan vi måske leve med i Danmark, også fordi vore internationale konkurrenter har de samme uløste problemer i deres ressourceanvendelse. Dertil kommer, at pressen og andre over-

vågende mekanismer sikrer, at korruptionen stadig er ringe i de fleste i-lande.

For at sikre deres fortsatte overlevelse må private virksomheder løbende videreudvikle strategier, som kan sikre deres effektivitet og konkurrenceevne. Det samme bør enhver offentlig operatør, som fremstiller ydelser til borgerne. Det vil kræve en konstant søgen efter forbedringer i ressourceanvendelsen gennem innovation. Den eneste måde at sikre en høj grad af omkostningseffektivitet inden for fremstillingen af offentlige ydelser er efter min mening konkurrence om servicekontrakter. Den manglende erfaring i udlicitering og de efterfølgende problemer har desværre givet offentligheden i Danmark og i mange ulande det indtryk, at det generelt er problematisk at udlicitere dvs. at skabe konkurrence om selve fremstillingen af offentlig service bl.a. gennem inddragelse af private operatører, når tiden er moden hertil.

Debatten lider også af, at der tales om at 'privatisere'. Operatøren udgør imidlertid kun den ene part. Det ville derfor være bedre at tale om at 'kommercialisere' selve servicefremstillingen, dvs. at produktionen af offentlige ydelser skal baseres på de principper, man anvender for disponeringen af ressourcer ved al anden produktion.

En sådan opdeling betyder ikke at det offentlige fraskriver sig kontrollen med den offentlige service og

andre ydelser. Tværtimod. Introduktion af servicekontrakter kunne medvirke til at styrke sektorprogrammerne som vigtige instrumenter i ulandenes reformprocesser.

Håb forude

Inddragelse af den afrikanske arbejdskraft – uddannet med bistand fra i-landene – i den globale arbejdsstyrke, samt lave produktionsomkostninger vil efter min opfattelse gradvist kunne placere Afrika i den internationale arbejdsdeling. Den første betingelse er dog, at ulandene bringer orden i eget hus.

Er der håb om, at Danmark kan blive mere relevant som dialogpartner for ulandene i deres bestræbelser på at dække borgernes behov for offentlige ydelser og i deres indsats for at fremme deres erhvervsliv?

Der er visse lyspunkter i den danske debat: (1) der rejses stigende krav til gennemsigtighed og et klart resultatansvar inden for den offentlige service og andre ydelser, noget som også støttes af Velfærdskommissionen, (2) der er tale om små, men vigtige skridt i retning af at introducere servicekontrakter baseret på konkurrence og (3) de nye kommuner indebærer muligheder for øget effektivitet i ressourceanvendelse bl.a. gennem inddragelsen af konkurrerende operatører i selve fremstillingen af offentlige ydelser.

Men der mangler dog stadig krav om analyser af alternative strategier for selve fremstillingen af ydelserne

og obligatorisk kvalitetskontrol. Efterhånden som erfaringerne indhøstes på disse områder vil disse kunne indgå i samspillet med vore partnere i ulandene.

Skitse til handlingsplan

Det vil tage år før vi i Danmark har en socialt forankret entreprenørkultur i den offentlige sektor, som er relevant for ulandene. Hvad gør vi i mellemtiden? Følgende punkter kunne være et umiddelbart bud på en handlingsplan:

- Personalet i bistandsorganisationerne og konsulentfirmaerne trænes i, hvorledes en socialt forankret entreprenørkultur med vægt på gennemsigtighed og resultatansvar kan øge effektiviteten i bistandssamarbejdet.
- Management kompetence – baseret på gennemsigtighed og resultatansvar i det offentlige rum opprioriteres i den tekniske bistand til ulandene
- Man introducer sektorspecifikke 'servicekontrakter' i ulandsbistanden, dvs. forpligtigende aftaler indgået mellem modtagere af bistand og donorerne inden for rammerne af sektorprogrammerne. En effektiv servicekontrakt forudsætter 'ejerskab' idet den må forpligtige begge parter.
- Manglende målopfyldelse må besvares med sanktioner – afhængigt af graden – såfremt det ikke kan dokumenteres, at de oprindelige resul-

tatmål var urealistiske. Sanktioner kan bestå af bortfald af støtte, men også i at der åbnes op for konkurrence om en servicekontrakt, hvilket under alle omstændigheder er ønskværdigt. En servicekontrakt er derfor noget andet end den gammeldags konditionalitet, hvor der var problemer med at finde relevante sanktioner ved manglende målopfyldelse.

- En mere langsigtet donorstrategi kan derfor være, at facilitere fremvæksten af alternative operatører inden for den offentlige service og andre ydelser. Alternative operatører kan være NGO'er, private operatører evt. alternative offentlige operatører.

Verdensbanken har i årevis søgt at fremme udliciteringen af offentlig virksomhed i ulandene. Den skitserede handlingsplan sigter dog på et stærkere ejerskab til reformer af de offentlige sektorer i ulandene og blandt donorerne og betyder, at der stilles de samme krav til ulandenes myndigheder, som efterhånden vil blive stillet til anvendelsen af offentlige midler i i-landene. Effekten af et sådant program er dog afhængigt af, at Danmark magter at bringe denne strategi på dagsordenen i dialogen inden for donorsamfundet.

Den nødvendige kompetence for gennemførelsen af dette program findes i Danmark.

Ole Poul Hansen er cand.polit.

EU's våbenembargo mod Kina

Eugene Kogan

EU's stats- og regeringschefer er lige så splittede som de altid har været, men spørgsmålet er ikke længere, hvorvidt embargoen vil blive hævet, men hvornår og på hvilke betingelser

For de enkelte regeringer i EU har spørgsmålet om at ophæve den delvise våbenembargo mod Kina udviklet sig til en pinlig sag: Enten ligger det underforstået i deres udtalelser, at beslutningen om at ophæve den delvise embargo ikke vil blive truffet under *deres* formandskab, eller også fastslår de klart, at beslutninger først vil blive truffet, efter at EU's adfærdskodeks for våbeneksport er blevet styrket.

Revisionen af adfærdskodeksen blev påbegyndt tidligt i 2004, og EU's udkast til ændring er nu færdiggjort og parat til at blive gennemført, så snart de 25 medlemslande er blevet enige om at hæve deres våbenblokade mod Kina.

Erkki Tuomioja, Finlands udenrigsminister, gav i maj 2006 udtryk for, at ophævelsen af den delvise våbenblokade forhåbentlig ikke var

et spørgsmål, der ville komme til at fylde meget på det finske formandskabs dagsorden, og man kunne næsten høre embedsmændene hviske "gid det ikke sker under vores formandskab".

Selv om presset fra den kinesiske ledelse er lettet noget, har den ikke opgivet at overtale EU's stats- og regeringschefer til at ophæve våbenblokaden. Kineserne vil formentlig genoptage deres 'charmeoffensiv' senere i år, selv om de måske vil gå mere varsomt frem, fordi de er opmærksomme på EU's aktuelle interne problemer og den indbyrdes uenighed med hensyn til at ophæve blokaden.

Desuden er kineserne endnu ikke sikre på, hvilken politik den tyske kansler, Angela Merkel, vil forfølge i spørgsmålet om våbenembargoen. Under hendes besøg i Kina i maj i år

gav hun således ikke udtryk for sin mening desangående. Kansler Merkels holdning til spørgsmålet vil blive omtalt senere i artiklen.

Divergerende europæiske udsagn

Udenrigsministerielle embedsmænd i EU deler dog den holdning, at selv om spørgsmålet om den delvise våbenembargo bliver klaret, så har EU ikke til hensigt at sælge militært isenkram til Kina.

Den holdning modsiges imidlertid af følgende udsagn: Så tidligt som september 2004 udtalte Fabrice Bregier, formand og adm. direktør for 'Eurocopter', i en tale til den franske nationalforsamlings forsvarskomite, at Kina havde et presserende behov for både civile og militære helikoptere, og at Eurocopter allerede så frem til et samarbejde på begge områder, baseret på den antagelse, at våbenembargoen snart ville blive ophevet.

Men allerede før beslutningen om at hæve blokaden er truffet, er Eurocopter og AVIC II (China Aviation Industry Corporation II) blevet enige om at påbegynde udviklingen af en ny helikopter – EC175 – i 2006, med planlagt prøveflyvning i 2009. Selv om EC175 ikke bliver en frontlinje-helikopter, må Eurocopters moderselskab EADS træde varsomt, og det får brug for alle sine regeringsstøtters diplomatiske færdigheder til at overbevise deres amerikanske kolleger om EADS' oprigtighed med hensyn til *ikke* at overføre mili-

tær teknologi til Kina. Denne opgave er hidtil mislykkedes for europæerne.

Dertil kommer, at EADS i begyndelsen af februar 2005 meddelte, at det havde til hensigt at forstærke sin markedsføring i Kina, hvis den delvise embargo skulle blive hævet. Selv om det endnu ikke er sket, har EADS opretholdt sin målsætning.

Man kan konkludere, at EU's politiske establishment og forsvarsindustriens ledelse ikke taler med én stemme. Desuden taler forsvarsindustriens ledelse ikke selv med én stemme. I privat sammenhæng har Tom Enders, kommende direktør for EADS, udtalt, at "uanset regeringens politik er det stadig op til virksomhederne selv at beslutte hvordan de vil drive deres virksomhed. Vi i EADS vil ikke gøre noget der kan true vores interesser i USA". EADS afviste at kommentere eller bekræfte Enders' bemærkninger, men bekræftede dog at han havde udtalt sig i privat sammenhæng (*Flight International*, 5-11 April 2005).

For at være sikker på, at budskabet var kommet ud, udtalte Rainer Hertrich, daværende direktør for EADS, at "selv om EU hæver våbenembargoen må vi forfølge vores mål, nemlig at etablere os på det amerikanske forsvarsmarked, som er det største i verden".

Ikke alle er enig i den strategi. En anden EADS-direktør, Noel Forgeard, vil handle med både USA og Kina, selv om han ikke vil sige det

offentligt. En London-baseret børsanalytiker sagde at "Forgeard gør dette med opbakning fra den franske præsident" (*Defense News*, 18 April 2005).

Kinas ønskeseddel

Det kinesiske lederskab er hurtig til at tilpasse sig sådanne forskelle og parat til at udnytte dem, skønt det aldrig direkte har givet udtryk for, at det ønsker at købe militært isenkram fra EU. Tværtimod hævdede den kinesiske udenrigsminister, Li Zhaoxing, under Kinas Nationle Folkedag i marts 2005 at "Kina har ikke til hensigt at anskaffe sig store mængder våben fra EU, fordi det har Kina ikke råd til" (*Jane's Intelligence Review*, June 2005).

Hvad han ikke sagde var, at Kina er interesseret i skaffe et helt specifikt system og subsystem, der præsenteres nedenfor, og som Kina har råd til at købe. I begyndelsen af marts 2005 modsagde Jiang Enshu, talsmand for det kinesiske parlament, den officielle påstand ved at erklære, at hans land "i 2005 har til hensigt at øge udgifterne til militæret med 12,6%, så det når op på 20 mia. euro". Det svarer til den årlige stigning i de seneste fem år, og som følge heraf har Kina regelmæssigt kunnet skaffe sig våben fra Rusland.

Men der er en indkøbsliste med ting som helikoptere, elektronik til luftfartøjer, skibsbårne luftforsvarssystemer og antiskibs-missiler samt

kommando-, kontrol-, computer-, efterrettnings-, overvågnings- og rekognosceringssystemer, som Rusland ikke kan levere, og som Kina er interesseret i at købe; og EU er derfor fortsat det rigtige sted at skaffe sig dem.

At løfte våbenembargoen har således meget at gøre med Kinas anskaffelse af militært isenkram tilpasset kinesiske behov, og til det formål har Kina tilstrækkelige midler til rådighed, i modsætning til Li Zhaoxings påstand at "Kina ikke har til hensigt... fordi det har Kina ikke råd til".

Det er desuden et velkendt forhold, at moderniseringen af Kinas militær, militærets indkøbsprogram og eksport af våben er tæt forbundne. Får Kina adgang til den ovenfor omtalte ømtålelige teknologi, kan det dele den med lande som Burma, Sudan og Zimbabwe for ikke at tale om Iran – et land der udgør en alvorlig trussel for USA. Iran og Kina har veletablerede forbindelser på områder som missilteknologi og -produktion, og begge lande har arbejdet på at forbedre deres langtrækkende missilteknologi.

Hvorvidt EU's stats- og regeringschefer og deres embedsmænd i de respektive udenrigs- og forsvarsministerier tager sådanne forbindelser og deres konsekvenser i betragtning vides ikke.

Tyske og franske interesser

Indtil for ganske nylig har Frankrig og Tyskland stået i spidsen for be-

stræbelserne på at få ophævet våbenembargoen. Men med valget af Angela Merkel som ny tysk kansler har den dynamiske duo mistet dampen.

Hvorvidt Angela Merkel vil forfølge en helt anden politik med hensyn til våbenembargoen er endnu uvist. Indtil nu har hun diplomatisk været tavs angående spørgsmålet om våbenkontrol, idet hun har foretrukket at lade andre regeringsmedlemmer udtale sig herom. Man må formode at Angela Merkels holdning i dette spørgsmål endnu ikke er kommet til udtryk, men at det internationale samfund i en ikke for fjern fremtid vil få lejlighed til at høre hendes mening.

På den anden siden forbliver Frankrig indtil videre den stærkeste tilhænger af at ophæve den delvise våbenembargo mod Kina. Så sent som i december 2005 fastslog den franske regeringschef, Dominique de Villepin, at våbenembargoen skal hæves.

Inden for det tyske politiske establishment er der en klar opfattelse af, at Frankrig vil eksportere flere våben, så snart embargoen er hævet, selvom franske embedsmænd vedvarende afviser dette argument. Michèle Alliot-Marie, Frankrigs forsvarsminister, hævder at "det franske våbeneksport-kontrolsystem er meget godt og meget striks" (*Defense News*, 14 March 2005).

I den forbindelse kan man så spørge, hvordan det kan være, at den franske våbeneksport til Kina i

perioden 2001 til 2003 steg støt. En rapport fra 2005 (Richard Grimmett: *European Union's arms control regime and arms exports to China: Background and legal analysis*, CRS Report for Congress, 1 March 2005) gør opmærksom på, at størstedelen af franske licensgodkendelser til Kina i 2003 befinder sig på EU's fælles militære liste over udstyr, der er omfattet af EU's adfærdskodeks for våbeneksport (disse licenser har en samlet værdi af 168 mio euro).

Baseret på det vi ved, kan vi beregne, at værdien af franske licenser til at sælge våben til Kina i 2004 og 2005 overgår tallene fra 2003. Er det virkelig et godt våbeneksport-kontrolsystem, sådan som franske embedsmænd hævder? Måske er det et "meget godt og meget striks" system for franskmændene, selvom de andre EU-medlemmer stiltiende støtter systemet. Eller også støtter de andre EU-medlemmer ikke systemet, de siger det blot ikke offentligt.

EU's rolle

Frankrigs insisteren på at hæve våbenembargoen er blevet og bliver fortsat støttet af EU's Høje Repræsentant for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Javier Solana. Fx bemærkede medlemmer af Javier Solanas stab i en klar analyse af EU's politik over for Kina, at de strategiske relationer mellem EU og Kina ville blive overskygget af spørgsmålet om våbenembargo (*Süddeutsche Zeitung*, 16. og 17. april 2005).

Man kan derfor sige, at så længe spørgsmålet om våbenembargoen ikke er løst, forbliver relationerne mellem EU og Kina uklare og komplicerede. Solana støtter imidlertid fortsat ophævelsen af den delvise våbenembargo.

Den 19. april 2005 gjorde Javier Solana opmærksom på, at EU forblev forpligtet til at hæve våbenembargoen mod Kina, selv om datoen skred på grund af problemerne i Beijings forbindelser til Japan og Taiwan. I begyndelsen af september 2005 gentog Solana sit synspunkt og fastslog, at selv om våbenembargoen var på sin plads, så ville den med tiden blive hævet.

Han sagde også at "Vi ønsker at løse det... men vi må finde ud af hvordan og hvornår, det kan gøres". Solana afviste at fremlægge en tidsplan (*Neue Zürcher Zeitung*, 7. september 2005).

Formanden for Europa-Kommisjonen, Jose Manuel Barroso, udtalte den 21. april 2006 i Tokyo, at trods forbedrede relationer til Beijing kan EU's våbenembargo mod Kina ikke ophæves, med mindre der sker fremskridt på menneskerettighedsområdet. Ved samme lejlighed sagde han, at "embargoen ikke læn-

gere passer til forholdet mellem EU og Kina", idet han dog samtidig gjorde opmærksom på, at der var indbyrdes debat mellem de 25 medlemsstater i EU om våbenembargospørgsmålet. Man må derfor spørge, hvem man skal tro på: pragmatikeren Barroso eller menneskerettighedsforkæmperen Barroso?

Man kan konkludere, at EU's våbenembargo forbliver så flertydig som nogensinde, og EU's stats- og regeringschefer er ligeså splittede i spørgsmålet, som de altid har været. Spørgsmålet er imidlertid ikke længere, hvorvidt embargoen vil blive hævet, men snarere hvornår og på hvilke betingelser.

Det kinesiske lederskab, der er kendt for dets hårdnakkethed og tålmodighed, er parat til at vente på sejrsdagen – og den kommer, om ikke før så noget senere.

Eugene Kogan er ekspert i forsvarsteknologi. Han har bl.a. været gæsteforsker ved Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik og Stiftung Wissenschaft und Politik.

Oversat fra engelsk af Brita V. Andesen

Perspektiver for demokrati i Belarus

Benedicte Mægaard

Antologien ‘Prospects for Democracy in Belarus’ vil placere Belarus på landkortet og i vores bevidsthed – og give gode ideer til, hvordan Vesten kan medvirke til at opnå demokrati i landet

Joerg Forbrig, David R. Marples og Pavol Demes (red.): **Prospects for Democracy in Belarus**. *The German Marshall Fund of the United States og Heinrich Böll Stiftung, 2006.*

Dette er en bog at blive klogere af. Den udkom kort efter præsidentvalget i Belarus den 19. marts i år og giver et billede af den politiske situation i Belarus set af de kræfter i og uden for landet, der ønsker demokrati. Desuden ser den på, hvordan udlandet, særligt Vesten, kan fastlægge effektive strategier for at bistå med at fremme demokratiet. Der har ikke før ved dette valg været megen opmærksomhed omkring Belarus – og bogen giver os noget af den viden, vi mangler om landet.

Bogen har forord af Aleksandr Milinkevich, præsidentkandidat for den forenede demokratiske opposi-

tion, og indeholder bidrag fra analytikere, aktive borgere, embedsmænd og politikere – hovedsageligt fra Belarus, EU (herunder fra Belarus’ nabolande) og USA. Der stilles forslag til en mere aktiv politik over for Belarus og bistand fra Vesten – bl.a. af flere EU-parlamentarikere (MEP).

Den demokratiske oppositions leder, Milinkevich, glæder sig over, at så mange forskellige grupper over hele det politiske spektrum nu for første gang sammen kæmper for frihed. Regimet havde planlagt en elegant sejr ved valget, men den blev eksponeret som fuld af fusk.

Legitimitetens maske er faldet, fremhæver Milinkevich. Titusinder gik på gaderne i isnende kulde for at sende dette budskab til regimet, hele landet og verden udenfor samt kræve omvalg. Selvom mange af disse blev fængslet, er han fyldt med

optimisme. Han takker også for støtten udefra.

Håb forude

Ved valget den 19. marts 2006 blev Aleksandr Lukasjenko genvalgt til en tredje præsidentperiode angiveligt med 83 % af stemmerne (mod knap 12 % til de andre kandidater) ved en valgdeltagelse på 92 %.

OSCE og Vesten var enige om, at valget ikke havde været frit og fair, der var sket magtmisbrug både op til og i forbindelse med valget og omkring stemmeoptællingen (bl.a. havde ca. 30 % stemt i dagene før valget, hvor valgobservation ikke var til ladt).

Fredelige demonstrationer med 15.000 – 20.000 deltagere blev afholdt over flere dage, men derefter slået hårdt ned. Alligevel mener bidragyderne, at der er håb forude, at en proces er startet, som det vil være umuligt at stoppe, selvom den nok vil tage lang tid. Vitali Silitski (Stanford University) mener, at der snare er tegn på håb end en 'farve-revolution' som i Georgien og Ukraine. (De demokratiske kræfter i Belarus har dog valgt farve: denim-blå – og det gamle rød-hvide nationale flag).

I flere bidrag beskrives (bl.a. af Pirkka Tapiola (rådgiver for EU's Javier Solana) og Bogdan Klich (MEP)), hvorledes de demokratiske kræfter i Belarus i efteråret 2005 nåede til enighed om én præsidentkandidat, Aleksandr Milinkevich, og hvordan han er vokset med opga-

ven. De beskriver også, hvordan landets hersker, Aleksandr Lukasjenko, fik flyttet præsidentvalget frem til marts (fra juli), hvorved oppositionen fik svært ved at få tid og rejsepenge til at føre valgkamp, og hvorledes valgkampen og valget ikke blev frit og fair, bl.a. fordi regimet slog mere og mere ned på de demokratiske kræfter, hvoraf mange blev gennembanket og fængslet. Det arrangerede stemmeafgivning over flere dage og fuskede med optællingen af stemmerne. Desuden blev mange udenlandske valgobservatører nægtet indrejse eller blev arresteret og sendt ud af landet.

Regimet i Belarus ønsker ikke at samarbejde – konstateres det bl.a. af Tapiola – og særligt efter farverevolutionerne i Georgien og Ukraine beskylder det USA og Vesten i øvrigt for interventionisme og for "med deres anti-Belarus hysteri at søge at destabilisere landet udefra" (iflg. Milan Horacek (MEP)). Det er nervøst og slår hårdt ned på aktive – og lægger hindringer for bistanden udefra.

Bidragyderne er trods alt optimistiske. Det var en sejr for de demokratiske kræfter, at de kunne enes om én præsidentkandidat. David R. Marples og Uladzimir Padhol (hhv. canadisk og belarussisk professor) giver en beskrivelse af det belarussiske partispektrum, der indikerer, hvor svært dét har været. Men det lykkedes. Fordelene ved Milinkevich var nok, at han ikke tilhørte noget

parti, men civilsamfundet. Som noget nyt støttede også civilsamfundet aktivt op omkring de demokratiske kræfter i valgkampen. Milinkevich, der er universitetsprofessor i den vestlige del af Belarus, voksede iflg. både Marples og Klich tydeligt, som kampagnen skred frem, han førte en aktiv, opsøgende valgkamp – og blev modtaget af flere europæiske ledere og opnåede støtte uden for landets grænser.

Oppositionen har nu fået et karismatisk ansigt i front, en kultiveret og veluddannet personlighed med en stærk fornemmelse for sin mission. Han er et seriøst alternativ til den siddende præsident og en frygtet opponent af styret.

Ethan S. Burger og Viktor Minchuk (forskere i USA) m.fl. beskriver, hvordan Lukasjenko med lovgivning og præsidentielle dekretter har konsolideret sin magt i de sidste 12 år og effektivt kontrollerer hele samfundet. Dette gør det vanskeligt at vurdere omfanget af reel støtte til præsidenten, men omkring halvdele af befolkningen vurderes at støtte ham, også fordi han står for job-sikkerhed, anti-korruption og omfordeling (iflg. Vitali Silitski (Stanford University)).

I 2005 dekrettedes yderligere restriktioner på udenlandsk bistand, og man kriminaliserede politiske organisationer og aktiviteter. Styret forhindrer endvidere eksistensen af frivillige civilsamfundsorganisationer (NGO'er) og frie medier. Aktive

risikerer at miste deres job eller blive bortvist fra universiteterne. Styret har monopoliseret opinionsmålinger. Oppositionen bliver iflg. redaktørerne af bogen udskreget som 'hooliganer, fascister og vestlige spioner', og højtstående personer i styret beskylder den for at have terroristiske hensigter og truer med at behandle deltagere i demonstrationer som terrorister, der kan straffes med døden (Tapiola).

To belarussiske aktive, Andrei Sunnikov og Inna Kuley, giver en beskrivelse af, hvorledes alle normale forudsætninger for, at et lands civilsamfund kan fungere, ikke er til stede i Belarus (frihed til at mødes, til at tale, ikke-indblanding fra regeringens side etc.). Trods regimets lukning af NGO'er, medier og tænketanke og anklager mod og fængsling af de aktive, arbejder civilsamfundet videre – nu i samarbejde med den fælles oppositions leder, Milinkevich.

Selvom styret – for at sikre sig en vis legitimitet – tillod oppositionen at opstille til valget og samles om én kandidat (iflg. Vitali Silitski, Stanford Universitet) arresterede det adskillige oppositionsledere før valget og lagde studenternes ferie, således at det var vanskeligt for studenterne, der typisk er aktive, både at afgive deres stemme og være tilstede i Minsk til demonstrationerne (Klich). Der var omkring valget ikke adgang til uafhængig information, oplysninger kunne kun hentes hos

regeringspressen, og selv normalt anerkendte websider blev lukket (Marples). En række udenlandske parlamentarikere og andre, der skulle være valgobservatører, fik ikke visum – eller blev udvist.

Lukasjenko kunne formentlig have vundet valget uden valgsvindel (bl.a. Marples, Silitski). Han er faktisk ret populær, kaldes alle belaruseres fader, 'bat'ka', og har iflg. Oleg Manaev, en respekteret belarussisk sociolog, der har fået lukket sit analyseinstitut, men fungerer videre fra Litauen, tilslutning fra godt 58 % af befolkningen. Årsagen er især stærk økonomisk vækst i landet og social stabilitet.

Folks opfattelse af den socio-økonomiske situation er vigtig i valg-situationer i Belarus, og store dele af befolkningen anser deres personlige økonomiske situation for ganske god, og optimismen er voksende. Manaev tilføjer, at regeringen havde gjort sit forarbejde forud for valget ved at hæve lønninger, pensioner m.v., og ved at gøre propaganda for alt, hvad styret havde opnået, og imod 'vestlig livsstil'.

Manaev giver en interessant beskrivelse af den typiske Lukasjenko-tilhænger og den typiske modstander. Der er ca. 1/3 af vælgerne, der ønsker forandring. Han mener på grundlag af sine undersøgelser, at regimet ikke har nok støtte til bæredygtig udvikling inden for den autoritative ramme, og det er grunden til, at regimet er blevet stadig mere

repressivt og isolerer sig fra det internationale samfund. Dmitri Trenin (Carnegie Endowment for International Peace, Moskva-afd.) fremhæver det forhold, at et én-mandsstyre ikke er bæredygtigt i det lange løb.

Valget

Der gives i bogen en levende, men anonym beskrivelse (af en vestlig analytiker) af atmosfæren og begivenhederne i Minsk dag for dag omkring valget den 19. marts 2006 – med fotos. Der var tale om fredelige demonstrationer og en teltby fra valgaftenen den 19. igennem næsten en uge, med en glad, men disciplineret stemning på trods af isende kulde og sne.

EU-ambassadørerne besøgte de demonstrerende på pladsen. Selvom sikkerhedsstyrkerne holdt til i periferien omkring teltbyen, arresterede folk på vej væk og forhindrede, at der blev bragt mad til de demonstrerende, holdt demonstranterne ud. Pludselig natten til den 24. marts blev de dog ført bort, arresteret og tævet, og teltbyen blevet fejret væk. Og den nye fredelige demonstration, der blev afholdt den 25. marts for at fejre Belarus' uafhængighedsdag i 1918 blev opløst med vold og arrestationer.

Både før og efter valget blev prominente oppositionskræfter sat i fængsel i flere uger, mange aktive blev gennembanket, og regimet og de officielle medier udsendte propa-

ganda imod den demokratiske opposition og demonstranterne. Valget og begivenhederne derefter fik for første gang omfattende dækning i internationale medier.

Internationale valgobservatører fra hhv. OSCE/ODIHR og SNG-landene dækkede præsidentvalget i Belarus. (Den eksterne exit-polling, der viste sig afgørende i Ukraine i 2004, blev forhindret af regimet). OSCE's konklusion var, at valget ikke havde levet op til OSCE's krav til demokratiske valg. Dette blev imødegået af observatørerne fra SNG-landene, der hævdede at valget var frit, åbent og transparent.

Alina Belskaya (German Marshall Fund of the United States, Bruxelles) redegør for de internationale reaktioner på valget. Både USA og EU – samt en række medlemsstater og Europa-Parlamentet, NATO og Europarådet udtalte, at valget hverken havde været frit eller fair, men fundamentalt fejlfuldt, og de fordømte alle valgsvindelene.

Rusland derimod lykønskede Lukasjenko med valget og afviste OSCE's negative bedømmelse. Også Kina, Cuba og Iran sendte deres lykønskninger ...

Silitki vurderer i sit indlæg, at valget snarere svækkede end styrkede Lukasjenkos regime, og at vi nok har været vidner til starten på en åndens revolution, der vil bringe det sidste autoritære regime i Europa til afslutning. Men vejen vil være lang og vanskelig. Han mener, at der ikke

vil blive tale om en farverevolution, fordi der her er tale om et mere konsolideret autoritært regime. Klichéer tegn på, at det belarussiske samfund er ved at vågne op.

Udlandets forhold til Belarus

I bogen behandles forholdet mellem hhv. EU, USA og Rusland og Belarus.

Det påpeges, at Belarus er blevet nabo til EU's fællesskab af demokratiske stater på et tidspunkt, hvor landet bevæger sig længere og længere væk fra demokratiske normer, respekt for menneskerettigheder og frugtbar internationalt samarbejde. Det skaber en vanskelig situation for EU. EU-kommissær Benita Ferrero-Waldner har i august 2005 udtalt, at EU bør bruge alle midler til at fremme demokratiske og pluralistiske værdier i Belarus. For at fremme disse omlægges den mangeårige bistand.

USA vedtog i 2004 en 'Belarus Democracy Act', som iflg. Robin Shepherd (Washington Center for Strategic and International Studies) har givet mulighed for øget bistand til demokratiudvikling i Belarus og for at iværksætte undersøgelser, der har ført til en rapport om det 'repressive diktatur på EU's og NATOs dørtrin' offentliggjort lige før valget i Belarus i marts. Rapporten indeholder oplysninger om styrets relationer med – incl. våbensalg til – 'rogue states and state sponsors of terrorism', samt for den meget store

formue på anslået 1 mia. dollars, præsident Lukasjenko har fået samlet sig.

USA's udenrigsminister Condoleezza Rice har udtalt sig skarpt om Belarus og har udpeget landet som ét af seks 'outposts of tyranny' og 'det sidste diktatur i Europas centrum'. David J. Kramer (Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs i USA's udenrigsministerium) gør det samme og redegør for den amerikanske bistand til Belarus, særligt til demokratifremme og frie medier, og for de amerikanske sanktioner over for regimet. USA samarbejder og koordinerer med EU, men beklageligvis gælder det samme ikke Rusland. Han bemærker i øvrigt, at repræsentanter for de EU-lande, der ligger tættest ved Belarus, nemlig Litauen, Polen, Slovakiet og Tjekkiet, giver deres mening om Belarus særligt utvetydigt til kende.

Flere forfattere, herunder Shepherd og Trenin, analyserer, hvilken komplicerende faktor, Belarus udgør i forholdet mellem Vesten og Rusland. Belarus falder ind under Ruslands interessesfære, og præsident Putin holder – trods antipati over for personen – fast i Lukasjenko (særligt efter orangerevolutionen i Ukraine) og støtter hans regime bl.a. ved at fastholde lave priser for de russiske gasleverancer. Lukasjenko har ageret særdeles taktisk i relation til Putin, men har også været begunstiget af begivenheder andre

steder (som i Tjetjenien). Tankerne om en union mellem de to lande, der har været drøftet i en årrække med faldende intensitet, behandles af Trenin – og af Manaev, der angiver, at hvis belarusserne i dag skulle vælge mellem union med Rusland eller EU ville stemmefordelingen være 2 til 1. Milan Horáček (MEP) og Dov Lynch (EU Institute for Security Studies i Paris) slår til lyd for, at koordinationen mellem EU og Rusland bør øges om Belarus.

Ligesom Polen?

En række forfattere sammenligner situationen i Belarus i dag med situationen i Polen op til 1989, og Jacek Kucharczyk (Institute of Public Affairs, Warszawa) indvier os i, hvilken lære der kan drages fra Polen. Han anfører, at det er vigtigt at lade styret vide, at verden holder øje med, hvad der sker i landet, og at kritisere regimet. Omverdenen bør støtte oppositionen – det forhold, at Lech Walesa fik Nobels fredspris, gjorde Solidaritet mere synlig. Der bør kunne sættes konkrete navne og ansigter på oppositionslederne.

Han opfordrer EU til løbende monitorering af situationen i Belarus og offentliggørelse af resultaterne. Internationale medier og diplomater i Minsk har en stor rolle at spille i støtten. Det bør blive lettere og billigere at få visum til EU for almindelige borgere som studenter, repræsentanter for civilsamfundet, oppositionsledere og endog turister

(det samme fremhæver en række andre bidragsydere). Der bør gives støtte til ofre for regimet incl. til studenter og forskere, der er blevet udelukket fra universiteterne for støtte til oppositionen.

Han slår til lyd for omfattende støtte til medier, så man kan sikre uvildig information om situationen i Belarus og uden for landet. Han plæderer for, at der udarbejdes planer også for tiden efter Lukasjenko. Endelig konstaterer han, at Polen var mere heldig end fx Ukraine er i dag og et frit Belarus formentlig vil være, idet EU var rede til at give landet et medlemskabsperspektiv og omfattende støtte, da det blev frit.

Bistand og sanktioner

Bogen spørger, hvordan Vesten og EU i særdeleshed effektivt kan bistå med at gøre demokratiet i Belarus bæredygtigt? Der er enighed om, at der bør sættes hårdt ind mod dem, der er ansvarlige for undertrykkelsen – og at der samtidig bør ydes støtte til befolkningens bestræbelser på at opnå demokratisering og udvikling.

En kyndig slovakisk observatør, Balázs Jarábik, ser på de mange år med manglende udenlandsk interesse for Belarus. Han har observeret, at interessen først vågnede, da amerikanske NGO'er begyndte at gøre opmærksom på problemerne, og nogle europæiske NGO'er gjorde det samme. Interessen fik særlig momentum efter udvidelsen af EU,

hvor de nye medlemmer startede aktiv EU-lobbying.

Han konstaterer, at det ikke med den hidtidige bistand er lykkedes at opnå et demokratisk Belarus, bl.a. fordi man har bestræbt sig på at opnå regeringens godkendelse af indsatserne. Det er nødvendigt at øge bistanden og tilrettelægge den mere fleksibelt. Han hilser den praktiske koordination velkommen, der nu sker mellem EU, medlemslandene og USA. USA er største donor og har mulighed for mere fleksibel bistand end EU.

Han fremhæver behovet for direkte små bidrag til lokale NGO'er og slår i den forbindelse til lyd for en europæisk demokratifond. Det samme gør flere andre forfattere (Kucharczyk (Warszawa), Kirsti Raik (finske udenrigspolitiske institut), Markus Meckel (medl. af den tyske forbundsdag)), der også er fortalere for dannelse af politiske stiftelser som de tyske, men på Europa-Parlaments-plan, der kan sættes ind i bl.a. Belarus – suppleret med national bistand.

Dov Lynch (EU Institute for Security Studies i Paris) fremhæver, at det, 10 år efter at man først stillede sig spørgsmålet om, hvordan man kunne påvirke den politiske udvikling i Belarus og støtte demokratiet, er nødvendigt med nytænkning og en ny strategi. Belarus adskiller sig fra andre lande – og Lukasjenkoer ligeglåd med udlandets reaktioner.

Milan Horacek (MEP) fremhæver,

at mere end 10 års erfaringer viser, at samarbejde med Lukasjenkos regime ikke er en option. Lynch mener, at EU må give støtte løbende i stedet for at fokusere på valg (som endog ikke er rigtige valg). EU har (af flere årsager) ikke i relation til Belarus guleroden medlemskabsperspektiv, som man har haft over for andre lande i Østeuropa, og som har virket demokratifremmende. Han mener, at fremskridt i Ukraine og Moldova kunne blive et forbillede for Belarus. Vitali Silitski (Stanford Universitet) påpeger også, at EU nu bør udarbejde strategier for støtte til demokratisk udvikling i lande, der ikke har et medlemskabsperspektiv.

Pirkka Tapiola (rådgiver for Javier Solana) beskriver målet for EU's politik over for Belarus som at fremme udviklingen af demokrati, retssamfund og markedsøkonomi for at give det belarussiske folk mulighed for at få kontrol over dets egen skæbne. EU's reaktioner over for styret og indsatser for at fremme udviklingen i Belarus koordineres med partnerne. Sammen vil man udvide listen over personer, der ikke vil få udstedt visum til indrejse, og overveje andre sanktioner bl.a. i lyset af den amerikanske udredning. Desuden vil man lette indrejse i EU for almindelige belarussiske borgere, særligt studerende og andre unge (selvom regimet med love mod menneskehandel søger at hindre dette).

Der redegøres for EU's bistandsin-

strumenter, herunder især de to (EIDHR, European Initiative for Democracy and Human Rights, og det decentraliserede samarbejde), der ikke kræver godkendelse af regeringen i Minsk, hvorved der kan ydes støtte til uafhængige medier og til NGO'er incl. de mange, der har fået fjernet deres registrering. Der er iværksat omfattende støtte til medier, der sender til Belarus udefra, for at sikre uvildig information om udviklingen både i Belarus og i omverdenen, herunder om levevilkårene i EU. Endelig bistår EU med at sikre studerende uddannelse i udlandet, at modvirke konsekvenserne af Tjernobyl-katastrofen, med grænsesikring og bekæmpelse af menneskehandel m.v. Fremover vil bistanden finde sted inden for den europæiske naboskabspolitik.

Kirsti Raik (forsker på Finnish Institute of International Affairs i Helsingfors) beskriver, hvor essentielt et uafhængigt civilsamfund er for demokratiet i et land. I Belarus skal man imidlertid være sig for de NGO'er, regimet har oprettet (GONGO'er). Hun beskriver, hvor sensitiv – og arbejdskrævende – den nødvendige bistand i form af små bidrag til NGO'er er.

Hun plæderer bl.a. for en europæisk demokratifond, men også for, at EU bør iværksætte langsigtet samarbejde med europæiske NGO'er for at bistå det belarussiske civilsamfund. Hun fremhæver, at alle former for relationer med udlandet er vigtig-

ge for Belarus og bidrager til underminering af det autoritære lederskab. Hun diskuterer, hvad der har virket begrænsende på EU-bistanden: dels forholdene i Belarus, herunder den manglende godkendelse af forslag til bistand (bl.a. af Tacis-bistanden), dels det sensitive forhold til Rusland, dels EU's manglende strategi og omfattende bureaukrati bl.a. i form af finansiel regulering.

Ud over at der bør gives øget bistand, bør sanktionerne mod Belarus udvides efter valget, mener bl.a. Horacek, Jarabik m.fl. Der bør lægges mere pres på Belarus. Nægtelse af visum til indrejse i EU bør udvides til alle regimets niveauer, og listen bør offentliggøres i Belarus.

Jarabik og Kucharczyk mener, at Vesten bør matche Belarus' sorte liste med 40.000 personer, der ikke får indrejsetilladelse. Horacek slår også til lyd for at iværksætte økonomiske sanktioner, fx over for våbenhandel, bl.a. med indefrysning af indtægter på bankkonti m.v. Horacek undrer sig over, at Belarus, der krænker alle demokratiske principper, kan være medlem af en række internationale organisationer.

Horacek og Lynch m.fl. slår til lyd for, at Vesten arbejder på at fremme aktiviteten i det belarussiske samfund, på at konsolidere og styrke oppositionen, og på at sikre massiv information om, hvad der foregår i og uden for Belarus. EU bør formulere en ny strategi på kort, mellemlangt

og langt sigt over for Belarus med fokus på civilsamfundet og direkte samarbejde med ikke-regeringsaktører (fx NGO'er).

Der bør etableres flexible måder at finansiere NGO'er på. Der bør gives massiv støtte til frie medier, særligt elektroniske, der må sende fra udlandet. Der bør iværksættes EU-udvekslingsprogrammer for belarussiske studerende, bl.a. dem, der pga. aktiv stillingtagen er blevet bortvist fra universiteterne. Endelig bør der arbejdes videre med at få oprettet en EU-repræsentation i Minsk og evt. udpeget en særlig EU-repræsentant for Belarus.

Hvad der savnes i bogen er en analyse af den økonomiske situation, herunder betydningen af gaspriserne – som nu efter valget er ved at blive sat kraftigt i vejret af de russiske leverandører. Det bliver interessant at se, hvilke konsekvenser dette får for det belarussiske samfund.

Bogen omtaler af gode grunde heller ikke, at Milinkevich siden blev arresteret under en fredelig demonstration og anklages for at modarbejde regimet, for hvilket han risikerer en langvarig dom. Fredelige demonstrationer i forbindelse med 20-året for Tjernobyl-katastrofen blev også slået hårdt ned.

Benedicte Maegaard er cand.scient.pol. og har siden 1990 beskæftiget sig med Østeuropa.

Fukuyamas opgør med neo-konservatismen

Perrti Joenniemi

Den konservative teoretiker har dristet sig ud i en kritisk analyse af Bush-regeringens politik og det han ser som de neo-konservatives fejltagelser – ikke mindst i Irak

Francis Fukuyama: **America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy.** Yale University Press: New Haven and London, 2006. 226 pages.

Francis Fukuyama er uden tvivl en højt rangerende 'offentlig intellektuel'. Allerede hans værk *The End of History and the Last Man* (dansk oversættelse: *Historiens afslutning og det sidste menneske*, Gyldendal, 1993), forankrede det ry. Han hævdede dengang optimistisk, at historien var afsluttet. Den havde nået sit højdepunkt med den Kolde Krigs død, med alle konkurrerende ideologiers hensuldren og det liberales dominans som konsekvens.

Nu har professoren fra Johns Hopkins University i Baltimore valgt at kaste sig ud i aktuel politik ved at erklære sig uenig med Bush-admini-

strationens politik – særligt krigen i Irak. Han positionerer igen sig selv, denne gang dog meget mindre optimistisk, midt i en varm debat med vidtrækkende forgreninger.

Bogen (som i Europa er udgivet med en noget anderledes undertitel) forekommer især at være en del af en temmelig systematisk kampagne for at få amerikansk politik tilbage på sporet. Det er fakta, siden Fukuyama nyligt har startet et tidsskrift – *the American Interest* – der sigter mod en kritisk drøftelse af Bushs politik. Andre prominente 'offentlige intellektuelle' har givet deres støtte til det nye tidsskrift. Og kampagnen stopper ikke der: endnu en bog med fokus på relaterede temaer er undervejs.

Ud over i nærværende bog at analysere hvad han betragter som forsejlinger og fejltrin, der måske er sket

inden for området af amerikansk udenrigspolitik, udfordrer Fukuyama gennemgribende optegnelserne omkring neo-konservativ politik.

Det mere generelt formidlede budskab indeholder argumentet, at USA må ændre sig grundlæggende, hvis det skal finde vej ud af den nuværende knibe. Visse elementer af den neo-konservative arv – hvis korrekt fortolket – kan stadig være ideologisk anvendelige, selv om meget må gentænkes og revideres.

Kendt som neo-konservativ, og helt uden for Bush-administrationens politiske apparat (i modsætning til for eksempel Paul Wolfowitz, Richard Perle og Zalmay Khalilzad), er Fukuyama ganske godt stillet for at rette sin kritik.

Det kan naturligvis hævdes, at han kun har befundet sig i yderkanten af bevægelsen og ikke har været i berøring med nogen af de afgørende politiske beslutninger de seneste år – som allerede fremhævet af anmeldere som William Kristol eller Charles Krauthammer med henblik på at bringe hans argumenter i miskredit.

Imidlertid udruster netop disse kvaliteter ham med en vis legitimitet og troværdighed.

Uklar ideologi

I det væsentlige åbner han op for den neo-konservative ideologi, drøfter de enkelte elementer samt skitserer de konklusioner, der skal drages, for at forfølge en mere praktisk politik. Han finder meget mere rum for

multilaterale løsninger, idet han bygger på internationale institutioner og brug af mere 'blød' frem for 'hård' magt, end det har været tilfældet på det seneste blandt dem, der tilslutter sig de neo-konservative tankestrømme.

Med andre ord fortolker han ideologien på en måde, som gør det lettere at bygge bro til både realister (vægten på magt er der stadig) og liberale (værdier og moral forbliver en integreret del af udenrigspolitik). Han overvåger skelsættende begivenheder, der kunne tjene som den platform, der er nødvendig for, at en alternativ politisk styrke kan skride ind og tage magten, efter at de aktuelle magthavere har mistet den.

Imidlertid har endnu ikke mange liberale eller realister uopfordret tilsluttet sig den linje, som Fukuyama overvåger, dvs. en linje der generelt forudsætter mådehold og mindre militante fremgangsmåder, selv om der både har været megen nysgerighed og debat. Reelt kan en af konsekvenserne have været at tilvejebringe retningslinjer for administrationen selv, eftersom den for ret nylig har søgt en blødere linje og en fremgangsmåde, der i det mindste er en smule mere i forståelse med USA-allierede og med international opinion i almindelighed.

Det bør dog bemærkes, at det ikke er nogen let opgave at sætte neo-konservatismen under debat. Det skyldes, at den neo-konservative

ideologi som sådan er ret uklar. Den er vanskelig at skelne fra nogle af de relaterede betegnelser som ultra-konservatisme, yderste højre, Moralsk Majoritet eller Ny Højre. Det er en meget usikker vej, da de neo-konservative ikke har nogen formel organisation eller deler platform, der er fælles for dem alle. De repræsenterer heller ikke sig selv gennem et fælles udstedt manifest eller erklæringer, der i utvetydige vendinger definerer, hvad ideologien grundlæggende går ud på.

I virkeligheden udgøres tyngdepunktet af en gruppe enkeltpersoner, og det er også derfor, Fukuyamas kritik temmelig forudsigeligt har ført til nogle personlige sammenstød og bestræbelser på at fordømme ham som neo-konservativ og fortrænge ham fra den indre cirkel.

En succesrig tankestrøm

Til trods for disse sammenstød lykkes det alligevel Fukuyama at tilvejebringe en rimelig klar beskrivelse af essensen af neo-konservativ ideologi og dens udvikling over tid. Det er ikke nogen let opgave, da arven består af temmelig modstridende elementer fra selve begyndelsen, såsom New Deal-liberalismen og endog socialisme i de første år (1930'erne og 1940'erne), til kombineret med elementer af traditionel amerikansk konservatisme.

Ideologien kan betragtes som en tankestrøm, der understøtter en

temmelig specifik intellektuel gruppe. Fukuyama afholder sig ret klogt fra at lokalisere gruppens grænser og fokuserer i stedet på de vigtigste ideologiske karaktertræk for ny-konservativ tankegang.

Ikke uvæsentligt erindrer Fukuyama sine læsere om, at neo-konservatisme på mange måder har været en temmelig succesrig tankestrøm – og nu måske skal ses som vidne på sine egne storslåede præstationer. Han bemærker, at bevægelsens tilhængere er kendt for at have stræbt efter det næsten uopnåelige. Under den Kolde Krig stillede de sig ikke tilfreds med sameksistens og politisk afspænding i forhold til Sovjetunionen. De krævede i stedet dets fald.

Mere generelt gik de imod den relativisme, der var indlejret i Nixon-Kissinger-æraens *realpolitik*, og argumenterede for en meget mere aktivistisk og interventionsmæssig linje med præmisser, baseret på klare moralske principper. Begreber som 'onde imperier' – eller nyligt 'ondskabens akse' – er fint på linje med denne tendens.

Nu kan de i deres bagklogskab hævde, at de havde ret. De kan påpege, at det omsider viste sig, at Sovjetunionen ikke var en permanent aktør i verdensanliggender, men kunne bringes til fald. De kan mere generelt hævde, at historien kunne laves ved at være tilstrækkelig visionær, ved at udvise mod og have vilje og evne til at løbe en høj risiko. De kan minde om, at der skulle

ægte lederevner til at overvinde den tøven, der sædvanligvis karakteriserer bureaukratisk maskineri, til at gå imod væsentlige dele af medierne samt til at se bort fra en alt for forsigtig offentlig opinion.

Fukuyama fremfører, at arven utvivlsomt stadig er der, endskønt ikke længere anvendelig under de nuværende betingelser efter den Kolde Krig. Recepten gælder ikke længere. En elitisme, kombineret med visse radikalisme-elementer i neo-konservativ tænkning, har nu ført til en overilet og skæv vurdering, mener han. Ydermere er der alt for megen tillid til USA's evne til at influere udviklinger ved anvendelse af en aktivistisk og militært orienteret politik.

I sidstnævnte henseende erindrer han fyndigt om, at en grundlæggende lære om neo-konservatisme historisk set har omfattet at holde sig langt væk fra 'social manøvrering'. Der har været en dyb mistillid til 'leninistiske' typer (et begreb, der også nævnes af Fukuyama) af offentlig politik, det vil sige en tro på at samfundsmæssig udvikling kan styres fra oven og ved statslig intervention.

Fejltagelsen i Irak

Egentlig bør det erkendes – hævder han – at enhver tro på at påvirke Irak uden et engagement, der kunne og ville strække sig over årtier, simpelt hen er naivt. Det bør åbent slås fast, at det har været en fejltagelse at tro, at alene besættelsen af Irak

samt fjernelsen af Saddam Hussein ville bringe landet tilbage på sporet mod demokrati, statsopbygning og fredelig udvikling. Visse elementer i neo-konservatismens ideologiske arv og historiske optegnelser har ført de aktuelle praktikere på vildspor.

Ydermere bestræber Fukuyama sig for at holde krigen i Irak adskilt fra krigen mod terror, og betragter flere forsøg på at parre disse temaer som yderst fejlagtige. For det første overdriver Bush-administrationen efter hans mening faren for terror, og for det andet kæder man den for snævert sammen med nogle Mellemøst-lande og islamiske traditioner generelt.

Han indrømmer, at terror selvfølgelig er et problem, men placerer det andetsteds, og forbinder det mere med modernisering og globalisering end med traditionalisme. Det vedrører ifølge hans forklaring frem for alt et relativt mindre antal individer. Det er et biprodukt af immigration og er forbundet med radikaliseringen af mennesker med identitetsrelaterede problemer, forårsaget af mødet med moderne og pluralistiske betingelser som er fremherskende i Vesten, frem for alt Europa.

Alt i alt synes Amerika – der ifølge Fukuyamas bog fra 1992 hævdes at være bestemt til at være toneangivende ud over historien – nu at være alvorligt ude af berøring med globale tendenser. Ydermere er det alvorligt i strid med den almindelige of-

fentlige stemning i forskellige dele af verden, herunder Europa. Hvad handler bogen så grundlæggende om? Det kunne hævdes, at forfatteren på en måde sigter mod at påvirke politik på en måde, som ville redde i det mindste dele af hans oprindelige tese.

Den aktuelle analyse er i dette perspektiv en opfølgning på og et korrektiv af den tidligere. Medens den optimistiske Fukuyamas lance-

ring af temaet om historiens slutning grundlæggende blev forkastet, så er det aktuelle budskab blevet ganske positivt modtaget. Ja, måske vil det endog have temmelig gode chancer for til sin tid at gå over i historieberetningen.

*Pertti Joenniemi er seniorforsker ved
Dansk Institut for Internationale Studier
(DIIS)*

Udvalgte danske udgivelser

Adolphsen, Günther: **Brændpunkt. Centralasien, Islam, og den næste krig om olien. En korrespondance fra Günther Adolphsen.** *Forlaget Vandkunsten, 2006, 219 s*

Günther Adolphsen har det meste af sit liv arbejdet som journalist og korrespondent uden for Danmark. I bogen introducerer han os for et Centralasien, der er rigt på plads og råstof, men hvor befolkningerne i de autoritære regimer er fattige og uden udsigt til mere demokratiske tilstande. Gennem samtaler med folk fra alle samfundslag giver Adolphsen læseren indblik i dagliglivet i 'Asiens hjerte', hvor Rusland, Kina og USA rivaliserer om dominans.

Faurby, Ib: **Det politiske spil om Kaukasus.** *Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, 2006, 128 s.*

Bogen beskriver Kaukasus' geografi, nyere historie, økonomi og områdets mange folkeslag. Den redegør for de blodige og fastlåste konflikter, der præger Kaukasus i dag, og som nabolandene, stormagterne og de store internationale organisationer må forholde sig til, hvis de vil føre politik i Kaukasus. Bogen der kan bestilles på www.fov.dk er gratis, men der opkræves et mindre admi-

nistrations- og forsendelsesgebyr.

Harder; Thomas: **Italien fra Mazzini til Berlusconi.** *Gyldendal, 2006, 381 s.* Bogens undertitel henviser til de to fremtrædende italienske politikere, der udgør rammen for bogen: den demokratiske og republikanske Giuseppe Mazzini (1805-1872) og den forhenværende premierminister Silvio Berlusconi (f. 1936). Bogen er ikke en traditionel begivenhedshistorie, men en fortælling om de historiske, kulturelle og mentale forudsætninger for Italien i dag. Den kredser blandt andet om fænomenet nationalidentitet, der fx kommer til udtryk i den voldsomme debat om modstandskampen og fascismen, der raser i Italien i dag. Thomas Harder er cand. mag. i italiensk og historie og forfatter til en række bøger om bl.a. Italien og mafiaen. Denne bog er en udvidet og ajourført udgave af 'Italien fra Mazzini til Bossi', udgivet første gang i 1997 på Samlerens Forlag.

Hägerdal, Hans: **Vietnams historie.** *Det Schönbergske Forlag, 2006, 353 s.* 'Vietnams historie' giver bogstavelig talt hele Vietnams historie gennem 3000 år, fra de halvmytiske riger i det første årtusind f. kr. over 1800-

tallets franske kolonisering til 1900-tallets voksende nationalismen med indre og ydre stridigheder, der kulminerede med den blodige Vietnam-krig. Bogen afsluttes med en beskrivelse af nutidens Vietnam, hvor markedsøkonomisk tænkning spiller en stadig større rolle.

Lohmann, Jens: **Noget for noget. Håndbog om korruption.** *Mellemfolkeligt Samvirke*, 2005, 218 s.

Jens Lohmann er forfatter og journalist med speciale i latinamerikanske forhold og udviklingsproblemer. I 'Noget for noget' analyserer han korruptionens væsen og den kulturelle og historiske sammenhæng, problemet skal ses og forstås i. Den moderne korruption har sit udspring i den noget-for-noget mentalitet, der fik de gamle landsbysamfund til at hænge sammen. Jens Lohmann beskriver korruptionens menneskelige, demokratiske og udviklingsmæssige omkostninger, og skildrer den kamp mod korruption, der på forskellige planer føres verden rundt.

Midtgaard, Kristine og Lise H. Rasmussen (red.): **Omverdenen trænger sig på. Politik og ideer i det 20. århundredes historie.** *Syddansk Universitetsforlag* 2006, 206 s.

'Omverdenen trænger sig på' er en ny generation af historikers bud på en fortolkning af den politiske udvikling efter 1945. International politik har fået en stadig mere frem-

skudt position i formuleringen af national politik. Kapitlerne spænder vidt: fra terrorbekæmpelse over internationaliseringen af dansk politik i FN og EU til udviklingen i den amerikanske imperialstrategi i 1960'erne.

Rosenfeldt, Niels Erik: **Stalin. Diktaturets anatomi.** *Høst og Søn*, 2006, 419 s.

Niels Erik Rosenfeldt er lektor ved Østeuropæisk Afdeling, Institut for Tværkulturelle Studier, Københavns Universitet. Han er forfatter til en lang række bøger og artikler om russiske og østeuropæiske forhold. 'Stalin. Diktaturets anatomi' er baseret på den seneste internationale forskning og forfatterens studier af originaldokumenter i sovjetiske arkiver vedrørende Stalins magtapparat. Bogen skildrer de metoder og magtredskaber – det kommunistiske partiapparat, det hemmelige politi, efterretningstjenesterne osv. – som Stalin betjente sig af for at blive enehersker i Sovjetunionen og opnå kontrol over den internationale kommunistiske bevægelse. Bogen lægger vægt på den udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske udvikling og forbindelsen derfra og til Stalins politik på det indenrigspolitiske område.

Verden foran os

I anledning af sit 60-årsjubilæum

udgiver Det Udenrigspolitiske Selskab en antologi, hvori en række udenrigspolitiske skribenter giver deres bud på udfordringer for Danmarks udenrigspolitik.

Skribenterne er:

Erling Bjøl, Tøger Seidenfaden,
Hjalte Tin, Bjørn Lomborg,
Frede Vestergaard, Kjeld Hillingsø,
Uffe Østergaard, Lykke Friis,
Vibeke Sperling, Anna Libak, Ole Nyeng,
Michael Ehrenreich, Jens Lohmann,
Anders Jerichow, Herbert Pundik,
Flemming Ytzen, Erling Dessau,
Peter Tygesen, Anne Knudsen,
Uffe Ellemann-Jensen og
Klaus Carsten Pedersen

Redigeret af Anders Jerichow

Bogen kan købes ved henvendelse til
Det Udenrigspolitiske Selskab
telefon 3314 8886 eller mail us@udenrigs.dk
Den koster 140 kr. inklusive forsendelse

Det Udenrigspolitiske Selskab

er en almennyttig, uafhængig for-
ening, grundlagt i oktober 1946.
Selskabets formål er at fremme kend-
skabet til og interessen for udenrigs-
politiske spørgsmål. Selskabet tager
ikke stilling til noget politisk pro-
blem. Kun redaktion og forfattere
hæfter for de i Selskabets publikatio-
ner offentliggjorte meninger.

Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed
Kronprins Frederik

Selskabets æresmedlemmer

Henrik Henriques
Johan Wilhjelm

Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,
arkitekt, p.hd.
Bodil Nyboe Andersen,
præsident for Dansk Røde Kors
Suzanne Brøgger, *forfatter*
Arne Christiansen, *tidl. minister*
Michael Ehrenreich, *redaktør*
Uffe Ellemann-Jensen,
tidl. minister, Selskabets formand
Lykke Friis, *prorektor*

Som medlem kan optages enhver
dansk statsborger, hvis medlemskab
skønnes gavnligt for Selskabets for-
mål.

Udlændinge med særlig tilknytning
til Danmark kan optages som associ-
erede medlemmer uden stemmeret.
Institutioner og virksomheder kan
optages som kollektive medlemmer.

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 Kürstein

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 special-
bibliotek inden for udenrigs- og
international politik i bred abon-
nement. Bibliotekets samlinger omfatter
– Danske og udenlandske tidsskrifter
– Diverse håndbøger og bibliografier.
– Elektroniske opslagsværker.

Biblioteket har ca. 100 danske og
udenlandske tidsskrifter i fast abon-
nement.

Biblioteket er åbent man.-fre. kl. 12-
16, eller efter aftale. Henvendelse
kan desuden ske på tlf. 3314 8886 i
samme tidsrum.

udenrigs

61. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer marts, juli og november

Redaktionen af dette nummer sluttet 20.10.2006

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

Udgiver

Det Udenrigspolitiske Selskab

Amaliegade 40 A, DK-1256 København K

Telefon 3314 8886, fax 3314 8520

E-mail udenrigs@udenrigs.dk

Redaktion

Torben Krogh (ansvarshavende)

Brita Vibeke Andersen

Redaktionskomité

Bodil Nyboe Andersen

Svend Aage Christensen

Ib Faurby

Anne Knudsen

Tøger Seidenfaden

Vibeke Sperling

Uffe Østergård

Direktion

Klaus Carsten Pedersen

Sekretariat

Brita Vibeke Andersen

Layout/produktion

Erik Ellegaard Frederiksen/

Skagen Bogtrykkeri og Rounborgs grafiske hus

ISSN 1395-3818