

udenrigs

EU's Waterloo *Lykke Friis*

Kroatien og EU *Niels-Ulrik Amdal*

Paven på guerillakurs *Jørgen Siegumfeldt*

Kinas energisamarbejde *Martin Hvidt*

Konflikten Kina-Japan *Mette Holm*

Danmark og ESDP'en

Gorm Rye Olsen & Jess Pilegaard

Tyskland *Hugo Gården*

Marokkanske reformer

Gunna Funder Hansen

Sociale rettigheder *Hatla Thelle*

Fejlslagne stater *Louise Andersen*

Litteratur

Europas fremtid

2 · 2005

Aktuelt EU's Waterloo?

Lykke Friis **1**

Kroatiens lange vej til medlemskab af EU

Niels-Ulrik Amdal **9**

Paven på guerilla-kurs?

Jørgen Siegumfeldt **17**

Kinas nye energisamarbejde

Martin Hvidt **23**

Den surrelle konflikt mellem Kina og Japan

Mette Holm **27**

Noter i marginen

Poul Villaume **35**

Baggrund Danmark og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Gorm Rye Olsen & Jess Pilegaard **39**

Tyskland bliver mere sig selv

Hugo Gården **51**

Den arabiske "reformbølge": Tilfældet Marokko

Gunna Funder Hansen **63**

Det svære forsvar af sociale rettigheder

Hatla Thelle **72**

Hvad stiller man op med fejlslagne stater?

Louise Andersen **81**

Litteratur Atlantisk symbiose eller EU-splittelse

Torben Krogh **92**

EU's Waterloo?

Lykke Friis

Det har aldrig skortet på kriser i EU-samarbejdet. Det nye er de forskellige bud på, hvad denne krise reelt er udtryk for. Landene er groft sagt enige om, at EU-patienten er syg, men de er langt fra enige om diagnosen

Den 18. juni 2005 – på 190-årsdagen for slaget ved Waterloo – havde militærentusiaster travlt med at gennemspille det gamle slag i originalkulisserne. Dagen forinden måtte EU's stats- og regeringschefer strække våben. Efter det dobbelte nej til forfatningstraktaten i henholdsvis Frankrig og Holland kunne de reelt kun blive enige om at være uenige om traktatens fremtid. Når det gjaldt EU's kommende syvårige budgetramme, måtte medlemsstaterne helt opgive at finde fælles fodslag. Topmødet var præget af en så hadsk stemning mellem Frankrigs Jacques Chirac og Storbritanniens Tony Blair, at Waterloo-billedet hurtigt slog igennem i de internationale avisers kommentarer til det forliste topmøde. Som ugemagasinet *The Economist* med vanlig sarkastisk bid udtrykte det, var det lige før, at Blairs syn på Chirac var fuldt identisk med Duke

Wellingtons holdning til Napoleon: "Vi [briter] er altid blevet afskyyet af franskmændene... og jeg håber, at det altid vil forblive sådan".

Medierne var ikke ene om at understrege, at EU-samarbejdet er i krise. Luxembourgs premierminister og EU-formand Jean-Claude Juncker bemærkede således tørt på den afsluttende pressekonference, at "Europa ikke er i krise, men i dyb krise". Spørgsmålet er imidlertid, hvilken krise der er tale om, og hvad der nu vil ske med forfatningstraktaten. Og var det overhovedet realistisk, at stats- og regeringscheferne allerede i juni 2005 kunne blive enige om den nye budgetramme?

Hvilken krise?

Kriser har det aldrig skortet på i samarbejdet. Den franske nationalforsamlings nej til forsvarsfællesska-

bet, General de Gaulles "non" til flertalsafgørelser, Margaret Thatchers insisteren på at få sine penge tilbage og Santer-Kommissionens pludselige exit er blot nogle af de kriser, der har præget samarbejdet. Traditionelt har stats- og regeringscheferne været relativt enige om, hvad krisen gik ud på. Det nye denne gang er imidlertid, at der hersker vidt forskellige bud på, hvad denne krise reelt er udtryk for. Groft sagt er landene enige om, at EU-patienten er syg, men de er langt fra enige om diagnosen.

Én ting kan alle dog skrive under på. Det dobbelte nej er udtryk for en tillidskrise mellem politikerne og borgerne. Men så hører enigheden også hurtigt op. I Frankrig, fx, er modstanderne af forfatningstraktaten fundamentalt uenige om, hvorvidt integrationen går for langsomt eller for hurtigt. Efter højrefløjens smag har EU-samarbejdet alt for megen fart på. Bremserne bør derfor hugges i, og integrationen rulles tilbage. For kræfter i socialistpartiet er hovedanken mod forfatningstraktaten den diametralt modsatte, nemlig at den har forsømt at sætte fuld fart på den sociale integration. Det, det gælder om nu, er derfor ikke at hælde forfatningstraktaten ud med badevandet, men at gå i gang med en genforhandling, der retter op på denne situation.

Hvis man stiller skarpt på medlemsstaterne, er uenigheden lige så slående. For den britiske regering er

problemet således groft sagt, at forfatningstraktaten er for fransk. Læs for bureaukratisk og protektionistisk. Set fra Paris er humlen derimod, at EU-samarbejdet er blevet for britisk, dvs. for liberalt eller sågar neoliberalt. Tilsvarende er landene uenige om udvidelsen. For CDU's kanslerkandidat og sandsynligvis Tysklands nye kansler, Angela Merkel, skyldes en del af krisen, at udvidelsen er gået for stærkt. Grænserne for udvidelsen er ganske enkelt nået. Samme synspunkt er Jacques Chiracs store rival til Elysée-palæet kommet frem til, den nuværende indenrigsminister Nicolas Sarkozy.

I Storbritannien er østudvidelsen derimod en af EU-samarbejdets største succeser, og briterne vil lægge sig voldsomt i selen for, at udvidelsen med Balkan og Tyrkiet fortsætter.

Symptom-behandling

Så længe stats- og regeringscheferne ikke kan blive enige om, hvad krisen går ud på, kan de heller ikke finde den rette medicin. Det var da også hovedkonklusionen, da stats- og regeringscheferne på juni-topmødet forsøgte at forholde sig til det dobbelte nej. Den vedtagne erklæring om forfatningstraktaten er intet mindre end et studium i at træde vande.

På den ene side slår erklæringen fast, at "den seneste udvikling ikke sætter spørgsmålstegn ved gyldighe-

den af at fortsætte ratifikationsprocesserne". Pga. det dobbelte nej får landene dog et ekstra år til at gennemføre ratifikationen. Som bekendt skal alle lande sige god for traktaten, før den kan træde i kraft.

På den anden side dekretes der fælles tænkepause, som logisk set så må knytte sig specifikt til den nuværende forfatningstraktat. Ellers vil det jo ikke give mening at fortsætte ratifikationsprocessen, da en genåbning af traktaten vil kræve, at medlemsstaterne én gang til må lægge traktaten ud til godkendelse. Med andre ord: genforhandling er på forhånd udelukket.

Uenigheden understreges blot af, at erklæringen åbner for en "a la carte-ratifikationsproces", hvor nogle lande fortsætter ratifikationen (Cypern, Malta og Luxembourg), mens andre allerede har erklæret, at de udskyder deres ratifikation (Storbritannien, Portugal, Irland, Danmark, Finland, Sverige og højst sandsynligt Tjekkiet). Som den tidligere britiske europaminister Denis MacShane udtrykte det: "Selv lemminger har en ret til at stoppe, når de kommer frem til afgrunden".

Erklæringen er derfor reelt udtryk for, at medlemsstaterne udmærket er klar over, at forfatningstraktatens dage er talte, men at de helt som ægteparret ikke kan nænne at skride til skilsmisse.

At det forholder sig sådan bliver helt klart, når man ser på den franske og den hollandske situation.

Ifølge meldinger fra Chirac og den hollandske premierminister, Balkenende, er der nemlig ikke nogle af dem, der pønser på en såkaldt dansk-irsk løsning, dvs. at bede om nogle forbehold eller præciseringer for derefter at lægge den samme traktat ud til folkeafstemning igen. Da medlemsstaterne i fællesskab – og med Jean-Claude Juncker i spidsen – har udelukket en egentlig genforhandling, kan forfatningstraktaten i dens nuværende form derfor logisk set *ikke* træde i kraft.

Set i det lys havde den danske statsminister fat i den lange ende, da han lige efter topmødet støttede ideen om en tænkepause og en bred dialog med vælgerne, organisationer m.v. om EU ("Plan D"). Samtidigt med sin principielle støtte understregede Anders Fogh Rasmussen nemlig, at debatten skulle handle om meget andet end traktaten:

"Jeg tror i det hele taget, det er farligt, hvis man nu fokuserer alt for meget på traktatstof. Jeg tror virkelig, det nu drejer sig om at sætte fokus på de problemer, som folk føler, de har i dagligdagen, og som de ønsker, politikerne adresserer meget mere direkte".

Højt spil om pengene

Som allerede antydnet var forfatningstraktaten imidlertid ikke det eneste tema, som medlemsstaterne skændtes om på topmødet. Hvor forfatningskrisen og ikke mindst det dob-

belte nej kom som et stort chok for EU-systemet, var budgetkrisen mildest talt forprogrammeret. Rejste man til Bruxelles i starten af maj for at sondere terrænet for et kompromis, var meldingen fra diverse diplomater krystalklar: "Der er ikke meget mere end 10% chance for, at vi bliver enige til juni".

Set i det perspektiv kan det ved første øjekast undre, hvorfor det luxembourgiske formandskab alligevel valgte at sætte fuld fart på sagen på juni-topmødet. Svaret ligger imidlertid i forfatningskrisen. Efter det dobbelte nej blev formandskabet, stærkt støttet af Kommissionen og en stribe medlemsstater, ekstra interesseret i at inddæmme krisen ved i det mindste at få budgettet i hus. Netop derfor skulle medlemsstaterne – næsten med vold og magt – blive enige, selvom den endelige deadline for budgetforliget først er foråret 2006.

På topmødet fik denne satsning en helt anden effekt på budgetforhandlingerne, end Juncker havde håbet på. Kort fortalt trak forfatningskrisen EU-budgettet med i faldet. I desperation over at stå tilbage med sorteper efter det franske "non" den 29. maj indledte Jacques Chirac et radikal-angreb på Margaret Thatchers legendariske rabatordning til EU's budget. Dette fik straks Blair til at gå til modangreb. Jeg vil sætte rabatten til diskussion, hvis du, Chirac, accepterer, at vi også diskuterer en grundlæggende reform af den poli-

tik, der sluger 40% af EU's budget, nemlig landbrugspolitikken. Indtil Chiracs angreb havde der faktisk været tegn på, at Blair var villig til at bevæge sig noget i rabatspørgsmålet. Når alt kommer til alt, var det også lidt vanskeligt for London at se logikken i, at de central- og østeuropæiske lande fremover skal betale til den britiske rabatordning.

Selvom budgetkrisen ikke er kommet bag på nogen, er der ingen tvivl om, at den iltre stemning omkring hele budgetsørgsmålet blot har forværret EU's overordnede krise. Den politiske hanekamp for åbent tæppe vil i hvert fald næppe have overbevist mange tvivlende europæere om, at politikerne tager deres bekymringer alvorligt! Dertil kommer, at det kræver mere end almindelige kommunikationsevner at forklare, hvorfor de relativt fattige central- og østeuropæere i slutminutterne af topmødet pludselig var villige til at give afkald på nogle af støtteeuro'-erne for at kompensere de rige. Hvor er solidariteten henne?

Europas nye håb

Selvom man aldrig skal sige aldrig, umuliggør det hårde opgør om pengeskassen næsten pr. definition et hurtigt kompromis. Efter mødet har Chirac allerede skruet bissen på og gjort det klart, at han heller ikke om syv år, dvs. når 2013-budgettet skal forhandles, er villig til at indgå en storpolitisk byttehandel: briterne

giver sig på rabatten, mod at franskmændene accepterer en radikal slankekur af landbrugspolitikken. At Blair skulle være villig til at tage et opgør med *Tory-partiet* og stort set hele den britiske presse "bare" for at få et succesrigt formandskab er næsten en absurd tanke.

Set i det perspektiv er der lagt op til, at Østrigs kansler, Wolfgang Schüssel, skal være EU's nye redningsmand. Den 1. januar 2006 overtager østrigerne nemlig EU's formandskab. Foråret 2006 vil ikke alene stå i budgettets tegn; det er også den periode, hvor den officielle tænkepause om forfatningstraktaten udløber. At det netop er Schüssel, der skal redde kastanjerne ud af ilden, er næsten for ironisk. I 2000 var Schüssel nemlig den mand, som de andre ikke ville lege med – pga. hans alliance med FPÖ-lederen Jörg Haider. Resultatet blev de famøse sanktioner mod Østrig.

Udvidelsesstop?

Inden Schüssel skal i ilden, vil der imidlertid være ét stort emne på EU's dagsorden, som Blair selv må skuldre. Det drejer sig om EU's fremtidige udvidelse. Efter planen skal EU den 3. oktober 2005 åbne optagelsesforhandlinger med Tyrkiet. Forinden skal landene blive enige om den såkaldte forhandlingsramme. Hvordan skal forhandlingerne gennemføres i praksis, hvilke forhandlingskapitler skal fx komme

i første række, og hvad er egentlig målsætningerne med forhandlingerne? Skal de munde ud i traditionelt medlemskab, eller skal der sættes kød og blod på sætningen fra december-topmødet om, at forhandlingerne er "open-ended"?

At ikke mindst Tyrkiet, men faktisk også indfrielsen af de andre udvidelsesløfter til Bulgarien, Rumænien og Kroatien bliver efterårets varme kartoffel fremgik med al tydelighed af optakten til juni-topmødet. Som allerede antydte var både Angela Merkel og Nicolas Sarkozy hurtigt ude efter den 29. maj og gøre udvidelsen til en del af problemet. Befolkningerne har ikke fordøjet den eksisterende runde. Derfor bør der også på dette punkt dekretes tænkepause. Hvor Angela Merkel understreger, at EU skal finde en måde at leve op til sine forpligtelser på, er Sarkozy noget mere fast i mælet: "Er det fornuftigt at åbne optagelsesforhandlinger med Tyrkiet, når landet ligger i Lilleasien og ikke i Europa?"

I dagene før topmødet blev skudt i gang, skiftede flere af Tyrkiets stærkeste fortalere hest. Den spanske udenrigsminister lød pludselig som Angela Merkel, og den franske regering slog også nye toner an. Ifølge den nyudnævnte premierminister, Villepin, var udvidelsen decideret én af årsagerne til, at den franske befolkning havde sagt "non": "Vi ved alle, at tempoet i udvidelsen, selvom den har været et historisk imperativ, ikke desto mindre har ramt mange

af vore borgere. Det var den følelse, der kom til udtryk den 29. maj, og den skal vi tage højde for”.

På selve topmødet gik Chirac skridtet videre og satte spørgsmålstegn ved, om udvidelsen kunne fortsætte, nu da forfatningstraktatens fremtid var usikker: “Kan Unionen i denne nye situation fortsætte med at udvide sig, uden at vi har de institutioner, der skal til, for at Unionen kan fungere effektivt?”

Med de nye meldinger vil Blair skulle se sig langt omkring efter kolleger, der for alvor vil gå i brechen for Tyrkiets optagelse. Med til billedet hører naturligvis her, at det højst sandsynligt ikke vil være Tyrkiet-forkæmperen Gerhard Schröder, men Tyrkiet-skeptikeren Angela Merkel, der til den tid sidder i Bundeskanzleramt. Valget til forbundsdagen løber af stablen den 18. september 2005, og siden delstatsvalget i Nordrhein-Westfalen har Merkel også overhalet Schröder i personlig popularitet.

Selvom historiekundige givetvis vil pege på, at det bestemt ikke vil være første gang, at et land må blive uden for forhandlingslokalet – tænk blot på De Gaulles rungende “non” til Storbritannien – er løbet dog ikke kørt for tyrkerne. Det mest sandsynlige er trods alt, at EU indfrier løftet, men at medlemsstaterne tager hårdt fat om den allerede omtalte formulering om “open-ended” optagelsesforhandlinger. Et godt bud vil være, at Angela Merkel vil insistere

på, at begrebet “privilegeret partnerskab” finder vej tilbage på EU's dagsorden.

Nyt trekløver i sigte

Med Angela Merkels entré vil der blive vendt op og ned på mange ting i EU. Også det gav juni-topmødet en forsmag på, da Merkel som den eneste udtrykte forståelse for den britiske rabat. Uden tvivl var det et vink med en vognstang om, at Merkel ønsker, at Tyskland skal rykke lidt på afstand af Frankrig og i højere grad indtage en friere rolle. Tilsvarende har Merkel også givet udtryk for, at hun vil sætte en stopper for Schröders “bilateralisering” af udenrigspolitikken, fx i form af det såkaldte saunadiplomati med Putin.

Realistisk set er der faktisk meget, som tyder på, at Merkel langt fra vil være den eneste nye spiller på EU-scenen. P.t. har Nicolas Sarkozy i hvert fald gode chancer for i foråret 2007 at rykke ind i Elysée-palæet, mens det kun er et spørgsmål om tid, før Gordon Brown flytter fra finansministeriet over i Downing Street.

Hermed vil der pludselig være et helt nyt, centralt trekløver i europæisk politisk – Brown, Sarkozy og Merkel. Selvom trekløvet er uenigt om fx Tyrkiet, vil de overordnet være på mere bølgelængde end Chirac, Blair og Schröder. Det gælder ikke mindst den økonomiske politik, hvor Sarkozy har udtrykt stor beundring for den britiske økonomis

evne til både at frembringe vækst og social tryghed. "Den bedste velfærdsmodel er den, der giver arbejde til alle. Det er derfor ikke vores egen model, som har skabt 3 millioner arbejdsløse" som Sarkozy har udtrykt det. For Chirac derimod er den anglo-saksiske model nærmest et skældsord.

I praksis ligger det derfor i kortene, at der kan blive løst op for den store uenighed om, hvordan de europæiske økonomier skal tilpasses globaliseringen. Da opgøret om forfatningstraktaten i høj grad også er et skyggeopgør om den økonomiske kurs, vil det styrke medlemsstaternes chancer for at komme videre i forfatningsdiskussionen. I hvert fald kan man konstatere, at medlemsstaterne (og deres befolkninger) har brugt forsvindende lidt tid på at skændes om de nye institutionelle spilleregler. I den franske debat, fx, var det ikke de nye stemmевægte eller den øgede brug af flertalsafgørelser, der udgjorde en rød klud for den franske befolkning.

Nye koste fejler bedst

Nu ville det jo være naivt at forestille sig, at udskiftningen af en række stats- og regeringschefer med ét vil løse alle EU's problemer. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det måske netop er tid og nye kræfter, der er brug for – altså kræfter, som ikke har flere års slagsmål bag sig. Netop det forhold, at 2005-stridighederne i

langt større omfang knytter sig til andre temaer end de nye institutionelle spilleregler styrker under alle omstændigheder chancerne for en relancering af forfatningstraktaten.

Når alt kommer til alt, er stats- og regeringscheferne trods alt fundamentalt enige om, at de på et eller andet tidspunkt bliver nødt til at tilpasse EU's institutioner til de mange nye medlemsstater.

En sådan relancering vil også ligge fint i tråd med EU's historie, hvor kriser altid er blevet afløst af nye integrationstiltag. Et godt eksempel er her krisen i 1954, hvor franskmændene for første gang kastede det europæiske samarbejde ud i en stor krise, da et flertal i nationalforsamlingen stemte nej til forslaget om et forsvarsfællesskab. Allerede i 1957 blev landene enige om i stedet at sætte fart på et helt andet område, nemlig det økonomiske i form af Rom-traktaten.

Samlet set er det mest sandsynlige trods alt, at EU-landene efter det franske præsidentvalg i foråret 2007 vil forsøge at puste nyt liv i samarbejdet. Det behøver selvsagt ikke at betyde, at hele forfatningstraktaten får en renaissance. Pointen er imidlertid, at denne relancering – som uden tvivl vil komme til at berøre de institutionelle spilleregler – naturligvis ikke vil starte fra *scratch*. Ej heller vil stats- og regeringscheferne gå helt tilbage til Nice-traktaten. De vil derimod tage udgangspunkt i det sidste kompromis, de var i stand til

at indgå, nemlig forfatningstraktaten. Set i det perspektiv kan det meget vel tænkes, at forfatningstraktaten lever op til det gamle tyske ord-sprog – *Totgesagte leben länger*.

Det, som stats- og regeringscheferne meget vel kan blive enige om, er en forfatningstraktat *light*, som i parentes bemærket er så "let", at den næppe vil blive sendt til folkeafstemning i mange lande.

Åbent benbrud

Selvom EU-landene i juni 2005 kom op at toppes om både de institutionelle spilleregler og budgettet, er der trods alt ingen tvivl om, at EU-samarbejdet vil fortsætte. Selvom samarbejdet er i krise, er juni 2005 ikke EU's endeligt eller Waterloo, om man vil. Det var også hovedbudskabet i en længere artikel, som den tidligere tyske kansler Helmut Schmidt offentliggjorde lige op til topmødet.

I forlængelse af de mange forsøg på at forklare forfatningskrisen med billeder fra hospitalsverdenen slog Schmidt fast, at EU med det dobbelte nej var blevet ramt at et åbent benbrud, men at der altså ikke var tale om en permanent lammelsestilstand. Med andre ord: EU kan blive genoptrænet.

I diverse tv-interviews harcelerede

den gamle kansler også over, hvordan dagens politikere kunne tro, at EU-samarbejdet nogensinde kunne blive folkeligt, når vælgerne kun hørte om EU, når der var folkeafstemning. Det, det gjaldt om nu, var derfor grundlæggende at få integreret EU-politikken i indenrigspolitikken, fx op til de nationale parlamentsvalg. Derudover mindede kansleren om, at EU-samarbejdet trods alt fortsat må betegnes som et vellykket eksperiment.

Eller for at give Schmidt det sidste ord: "Europa er på ingen måde kommet til vejs ende... Næsten ingen af de europæere, der lever i dag, har nogensinde levet i større frihed; næsten ingen har nogensinde oplevet en større velstand – en stor bedrift! Det er og bliver enestående i verdenshistorien, at 500 millioner europæere, fordelt på 25 nationer... af egen fri vilje og uden fremmed indgriben har oprettet en union. Det kan heller ikke de tabte folkeafstemninger ændre ved".

Lykke Friis er ph.d og europapolitisk chef, Dansk Industri. Hun har netop sammen med Peter Biering udgivet bogen – Forfatningstraktaten – Europas Philadelphia?, Lindhardt og Ringhof.

Denne artikel er færdiggjort umiddelbart efter topmødet den 16.-17. juni 2005.

Kroatiens lange vej til medlemskab af EU

Niels-Ulrik Amdal

I lyset af EU-landenes problemer med at ratificere forfatningstraktaten og EU's manglende legitimitet i store dele af befolkningen skal Kroatien ikke forvente, at der vil være plads til at slække på optagelseskravene – og de er i forvejen høje

Champagneflaskerne var lagt på køl op til den 17. marts 2005. Dagen var udset til en festdag, hvor Kroatien ville få grønt lys til at indlede optagelsesforhandlinger med EU. Men sådan skulle det ikke gå. Propperne blev i flaskerne, fordi Kroatiens manglende samarbejde med Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det tidligere Jugoslavien (ICTY) i Haag fik EU til at afløse festlighederne til kroaternes store ærgrelse.

Allerede i 2003 havde Kroatien ellers fået stillet et EU-medlemskab i udsigt, hvis landet kunne *“take the necessary steps for full cooperation with the ICTY and ... that the remaining indictees be located and transferred to the Hague as soon as possible”*. For den kroatiske

premierminister, Ivo Sanader, havde forløbet indtil da været en triumf i at vise omverdenen, at Kroatien kunne leve op til EU's krav til medlemskab. Men triumfen var til at overse, da EU ikke ville anerkende, at Kroatien udviste fuld samarbejdsvilje så længe den kroatiske hærgeneral og nationalhelt Ante Gotovina fortsat var på fri fod.

Men selvom festen blev aflyst, var der alligevel grund til optimisme. EU's udenrigsministre besluttede nemlig at godkende den aftale, der definerer rammerne for selve optagelsesforhandlingerne. Rammeaftalen blev allerede præsenteret af Kommissionen i januar i år, og selvom den i sig selv ikke er nogen garanti for optagelsesforhandlinger,

har den stor politisk symbolværdi, fordi den signalerer, at EU er positiv over for de reformtiltag, der sker i Kroatien.

Godkendelsen af rammeaftalen betyder, at forhandlingerne kan gå i gang umiddelbart efter, at EU beslutter sig for det, og man undgår derved yderligere forsinkelser. At EU's udenrigsministre godkendte rammeaftalen var et klassisk eksempel på EU's evne til at indgå kompromisser mellem medlemsstaterne og give en gulerod til et ansøgerland for fortsat at motivere til reformer.

Afvisningen af at indlede selve optagelsesforhandlingerne var derimod meget klar. Luxembourgs udenrigsminister, Jean Asselborn, hvis land sidder i formandsstolen i første halvår af 2005, pointerede, at fuldt samarbejde med Haag er en klar forudsætning for forhandlinger.

Ungarn, Østrig, Italien og Slovenien forsøgte ellers ihærdigt at overbevise EU-kollegaerne om den kroatiske velvilje til at udlevere krigsforbryderanklagede og om alle de reformtiltag, Kroatien i øvrigt har gjort. Ungarns premierminister, Ferenc Gyurcsany, mente eksempelvis ikke det var retfærdigt at straffe et helt land for én persons forbrydelser.

Forklaringen på at det netop er disse lande, der ønskede en start for optagelsesforhandlinger, skal findes i de nære regionale, historiske og økonomiske forbindelser landene har med Kroatien.

Historisk proces

Kroatiens ansøgning om medlemskab er et led i en historisk regionaliserings- og europæiseringsproces. Landene på det vestlige Balkan er, om end langsomt, så i det mindste i gang med at overvinde regionens politiske kriser og krige og orientere sig mod et Europa baseret på demokrati og stabilitet.

I Thessaloniki i juni 2003 vedtog Det Europæiske Råd at *“det er op til de vestlige Balkanlande selv at sætte tempoet i deres fortsatte tilnærmelse til EU, og at tempoet vil afhænge af de resultater, som de enkelte lande opnår med hensyn til gennemførelse af reformer og dermed overholdelsen af de kriterier, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København i juni 1993, samt konditionaliteten i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen”*.

Forudsætningerne i stabiliserings- og associeringsprocessen blev fastsat af Det Europæiske Råd tilbage i 1997. Heraf fremgår utvetydigt nødvendigheden af samarbejde med ICTY og fortsat udbygning af det regionale samarbejde.

Forudsætningerne er videreført i den stabiliserings- og associeringsaftale, der er indgået med Kroatien i 2001. Det er med andre ord op til Albanien, Bosnien & Hercegovina, Makedonien, Serbien & Montenegro og Kroatien selv at tilpasse sig de politiske og økonomiske kriterier og EU's *acquis communautaire*. At det er Kroatien, der er førende i denne

proces er ikke nogen tilfældighed, men resultatet af en målrettet og til tider indenrigspolitisk kontroversiel indsats for at distancere sig fra sin kommunistiske og senest nationalistiske fortid.

Speciel historie

Den kroatiske historie er speciel på flere måder. Ironisk nok blev det nemlig Titos kommunister og ikke de nationale kroater, der indtog en afgørende rolle i dannelsen af den kroatiske nation. Under Jugoslaviens føderale statssystem blev de kroatiske områder samlet og kom for første gang under den samme centrale administration. I de første mange år af Titos styre var der imidlertid ikke plads til, eller for den sags skyld accept af, Kroatiens selvstændige regionale samarbejde.

Efter Titos brud med Stalin begyndte den føderale stat at decentralisere til republikkerne i stadig større omfang, og Jugoslavien begyndte at udvikle sin egen kommunistiske samfundsmodel. Decentraliseringen var en konsekvens af den spirende officielle tanke om selvstyrende socialisme, der tog udgangspunkt i en afstandstagen fra det marxistisk-leninistiske dogme og lod sig inspirere af folk som Proudhon og Blanc.

Den selvstyrende socialisme, der kendetegnede tiden under Tito, gav Kroatien gode forudsætninger, da selvstændigheden blev en realitet den 25. juni 1991. Men det var først

efter Tudjmanns død i 1999, at der for alvor skete betydelige ændringer i Kroatien. Under ledelse af den daværende premierminister, Racan, blev der sat yderligere skub i implementeringen af Dayton fredsaftalen, det regionale samarbejde og forsøgningsprocessen. Det var også Racan, der gjorde medlemskab af EU til sin regerings hovedprioritet.

Den prioritet har skiftende regeringer holdt fast ved, og både den nuværende præsident, Stjepan Mesic, og premierminister Ivo Sanader har offentlig tilkendegivet at EU-medlemskabet er en strategisk målsætning for Kroatien.

I november 2003 blev der afholdt valg til parlamentet, Sabor. Ivo Sanader fra Tudjmanns højreorienterede parti Den Kroatiske Demokratiske Union (HDZ) vandt valget og dannede en regeringskoalition med Det Kroatiske Socialliberale Parti (HSL), Det Demokratiske Centrum (DC), Det Kroatiske Pensionistparti (HSU) samt repræsentanter fra mindretallene.

Sanader har brugt mange kræfter på at overbevise kritikere om, at partiet ikke længere er et nationalistisk orienteret parti, men at det har undergået en transformationsproces hen imod et mere traditionelt konservativt parti. HDZ har da også bevist, at partiet er stærkt indstillet på at omstille sig til et demokratisk parti med en pro-europæisk overbevisning. Udtalelser fra partiet, mens det var i opposition, sår imidlertid tvivl

om, hvorvidt denne opfattelse deles af alle i partiet.

Kroatiens bestræbelser på at harmonisere sin lovgivning med EU-retten er imidlertid fortsat ufortrødent. I løbet af de seneste år er der blevet vedtaget love på det økonomiske område, herunder inden for valuta- og selskabsretten, og det arbejdsretlige område. Den videre udfordring ligger i at sikre, at lovgivningen gennemføres og myndighederne har tilstrækkelig med ressourcer og vilje til at håndhæve den.

Korruption er ligeledes et problem, og til trods for væsentlige forbedringer de seneste år, er der fortsat brug for en vedvarende indsats for at bekæmpe den.

Mindretal og menneskerettigheder

For at leve op til EU's krav om minoritetsbeskyttelse har Kroatien indført en række bestemmelser i forfatningen, der skal garantere respekten for menneskerettighederne og mindretallets rettigheder. Landet er medlem af Europarådet og har ratificeret FN's menneskerettighedskonventioner. Organisations- og forsamlingsfriheden er ligeledes sikret i forfatningen. Til trods for forfatningsændringerne anser EU Kroatiens behandling af minoriteter for at være problematisk.

På trods af at ejendomsretten anerkendes i forfatningen, skrider processen med tilbagelevering af ejendomme, der blev konfiskeret under

det jugoslaviske kommunistiske styre og krigen, kun meget langsomt frem. Under krigshandlingerne fra 1991-1995 flygtede over 300.000 etniske serbere. I dag er over en tredjedel vendt tilbage, men ikke til deres oprindelige hjem, for de er i mange tilfælde overtaget af kroatiske, der flygtede fra Bosnien. Lovgivningen på området sikrer også kun efterkommere i første led denne mulighed eller alternativt en kompensation. Situationen forværres yderligere af, at de tilbagevendende har meget svært ved at finde sig et arbejde.

Den kroatiske befolkningssammensætning udgøres af 16 forskellige nationale mindretal. Det største mindretal er serbere med 4,5%, efterfulgt af bosnier med 0,47% og italienere, ungarere, albanere og slovenere med hver omkring 0,3%. Ifølge de officielle statistikker udgør romanerne 0,21%, men det reelle tal vurderes som betydeligt højere.

I december 2002 vedtog parlamentet det retsgrundlag, der skal sikre de nationale mindretals rettigheder. Mindretallet garanteres indtil 8 repræsentanter i det nationale parlament og sikres også repræsentation i retsvæsenet og den statslige og kommunale forvaltning.

Det store serbiske mindretal i Donau-regionen er yderligere tilgodeset i Erdut-aftalen, der sikrer proportional repræsentation i politistyrken og retsvæsenet samt ret til mindretalsskoler.

Til trods for de gode hensigter oplever mange, at de bliver chikaneret af myndighederne. Der er eksempler på, at folk ikke kan få udbetalt pension, fordi de har været væk fra arbejdsmarkedet i en årrække – mens de var på flugt under krigshandlingerne.

Domstolen og Gotovina

Krigsforbryderdomstolen har indtil videre rejst tiltale mod 32 kroater, hvoraf hovedparten er fra Bosnien & Hercegovina. Den 8. juni 2001 blev der rejst tiltale *in absentia* mod den kroatiske hærgeneral Ante Gotovina. Ifølge anklageskriftet står han tiltalt for krigsforbrydelser under Operation Storm i 1995, hvor soldater under hans kommando stod bag drab på 150 civile serbere og fordrivelse af over 150.000.

Samarbejdet med krigsforbryderdomstolen blev formelt realiseret med forfatningsloven i april 1996. Både i statuten for ICTY og Romstatuten for Den Internationale Straffedomstol findes begrebet "kommandoansvar". Kroatien anerkender begrebet, men den nuværende straffelov erklærer ikke eksplicit kommandoansvar for strafbart. Straffeloven blev ellers ændret i juli 2003 for at gøre kommandoansvar ansvarspådragende, men forfatningsdomstolen har efterfølgende ophævet loven, fordi den ikke var vedtaget med det fornødne stemmeflertal.

På trods af juridiske spidsfindigheder er Kroatiens samarbejde med ICTY forbedret betydeligt gennem de senere år. Det interne retsopgør er efterhånden også blevet intensivret, og over 500 er blevet idømt straffe ved de nationale domstole. Hovedparten af dem, der er overført til Haag, var under krigen en del af den berygtede paramilitære enhed "Herceg-Bosna".

Hvorvidt de kroatiske myndigheder gør tilstrækkeligt for at pågribe og udlevere Ante Gotovina er et spørgsmål, der kan svares både ja og nej til, afhængig af om man spørger i Zagreb eller i Bruxelles. Den kroatiske regering påstår stædigt, at den gør alt hvad der er i dens magt for at finde manden, der er entrebilletten til EU. "Gotovina er ikke i Kroatien, men rejser frit rundt i andre lande på sit franske pas, som han har erhvervet sig efter at have gjort tjeneste i den franske fremmedlegion", lyder det officielle svar fra Zagreb, der således forsøger at placere en del af ansvaret i Paris.

Hvorvidt der er hold i påstanden er i sagens natur vanskeligt at afklare, men det er bemærkelsesværdigt, at det først var få uger før EU's udenrigsministermøde i marts, at Kroatien indefrøs Gotovinas konti og begyndte at tilbageholde hans militærpension.

En anden episode, der indikerer at der er centralt placerede folk, der ikke ønsker, at generalen pågribes, var afsløringen af en stort anlagt ef-

terretningsoperation mellem den britiske og den kroatiske efterretningstjeneste. Operation "cash", der havde til formål at anholde generalen, blev afsløret, og de pågældende agents identitet blev lækket til medierne.

Økonomisk politik

Hvis Gotovina befandt sig i Haag, var Kroatien i dag godt på vej til et fuldt europæisk medlemskab. De økonomiske forudsætninger, der er en del af Københavnskriterierne, anses nemlig for gode, og Europa-Kommissionen har anerkendt Kroatien for at sikre en stabil makroøkonomisk udvikling med relativ lav inflation.

Krigen og overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi i begyndelsen af 1990'erne havde ellers store samfundsøkonomiske konsekvenser. Arbejdsløsheden steg og udenlandske investeringer i landet var beskedne, ikke mindst fordi privatiseringsprocessen tilgodeså tidligere betroede medarbejdere og folk centralt placeret i systemet.

Kroatiens udgangspunkt i omstillingsprocessen var dog det mest gunstige blandt de tidligere jugoslaviske republikker. Det var den næst-rigeste republik, infrastrukturen var god, der var en veludbygget turistindustri og veletablerede kontakter til Vesten. Landet var industrialiseret før det blev kommunistisk, og det undgik en centraldirigeret planlægning i kommunistisk stil.

Det juridiske grundlag for privatiseringen findes i Omdannelsesloven fra 1991 og Privatiseringsloven fra 1993, der omfattede over 3000 stats-ejede selskaber, dog med undtagelse af centrale forsyningsselskaber, og selskaber med afgørende betydning for infrastruktur.

Privatiseringen fortsatte op igennem 1990'erne, og i de seneste år er den politiske fokusering ændret fra en generel makroøkonomisk stabilisering til finanspolitisk konsolidering og strukturtilpasning. Formålet er ikke overraskende at skabe øget vækst og øge konkurrenceevnen. Den økonomiske og finansielle politik støttes af aftaler med EU, IMF og strukturtilpasningslån fra Verdensbanken.

Regionalt samarbejde

Efter at Kroatien blev selvstændig i 1991, var der en velbegrunnet frygt for, at Kroatien ville udvikle sig til et semi-totalitært regime med en nationalistisk politik. Det viste sig også at være tilfældet i en årrække, hvor regionalt samarbejde blev afløst af krig og ufred.

Men efter Tudjmans død i 1999 og det efterfølgende regimeskifte er forbindelserne til naboerne, og ikke mindst til Bosnien & Hercegovina de seneste år blevet markant forbedret. Forholdet var tidligere bl.a. kendetegnet ved, at Zagreb førte en parallel-politik til kroater i "føderationen Bosnien & Hercegovina", men i dag

er det alene centraladministrationen i Sarajevo der samarbejdes med.

Kroatien spiller en proaktiv rolle i regionen. Ud over at være en central del af stabiliserings- og associeringsaftalen er Kroatien også engageret i mindre kendte fora som det Adriatisk-ioniske initiativ med Italien, Slovenien og Ungarn; det Sydøsteuropæiske samarbejdsinitiativ; Alpe-Adriaterinitiativet og Donau-kommissionen. I 2003 underskrev Kroatien et aftalememorandum om etableringen af et regionalt elmarked for Sydøsteuropa og året før en rammeaftale om Sava-flodbækkenet med Slovenien, Bosnien & Hercegovina og Serbien & Montenegro.

Forholdet til Makedonien er blandt de bedste, og landene har indgået over 20 bilaterale aftaler. Tilsvarende er relationerne til Slovenien tætte, og Kroatien har bibeholdt det gode naboforhold efter Sloveniens indtræden i EU den 1. maj 2004. Forholdet til Albanien er præget af en politisk dialog på højt niveau, der bl.a. har udmøntet sig i en frihandelsaftale og en afskaffelse af visumpligten.

Forholdet til Italien er af særlig betydning, for Italien er Kroatiens største udenlandske investor og handelspartner. De ellers gode bilaterale økonomiske forbindelser påvirkes imidlertid af uafklarede politiske spørgsmål. 90% af de italienere, der var bosiddende i Jugoslavien, forlod landet mellem 1943 og 1947, og staten lod deres ejendomme nationali-

sere. Italiens krav på disse ejendomme har ført til, at det kroatiske parlament i 2002 har vedtaget en lov om afnationalisering. Loven giver udenlandske statsborgere ret til kompensation eller tilbagelevering, såfremt der er indgået bilaterale aftaler derom. Kroatien og Italien er ved at indgå sådanne aftaler.

Næste skridt

På udenrigsministrenes møde i marts og det efterfølgende møde i Det Europæiske Råd blev man enige om at nedsætte en taskforce, der skal overvåge Kroatiens bestræbelser på at leve op til EU's krav om fuldt samarbejde med ICTY.

Taskforcen ledes af EU's udenrigspolitiske chef, Javier Solana, og består af repræsentanter fra det nuværende og de kommende formandskaber for EU samt embedsmænd fra Kommissionen. Ud over det nuværende formandsland, Luxembourg, er både England og Østrig repræsenteret i gruppen. Gruppen skal løbende afrapportere til EU's udenrigsministre, og på baggrund af disse rapporter og rapporteringen fra FN's chefanklager Carla del Ponte træffer de en endelig beslutning om, hvornår Kroatien er klar til optagelsesforhandlinger.

Kroatien kan på mange områder betegnes som et land de andre tidligere jugoslaviske republikker kan lære af. Men selvom der er foretaget mange positive handlinger fra Za-

grebs side, er der fortsat lang vej til det forjættede medlemskab af EU. Og vejen er ikke blevet kortere efter det franske nej til forfatningstraktaten den 29. maj i år.

Kroaterne skal heller ikke gøre sig forhåbninger om, at Tony Blair vil se mere pragmatisk på ansøgningen, for briterne var en af de skarpeste kritikere af Kroatiens manglende velvilje til at pågribe Gotovina. Sammenholdt med helt andre og langt vigtigere problemer omkring ratifikationen af forfatningstraktaten og EU's manglende legitimitet blandt store dele af EU's befolkning skal Kroatien heller ikke forvente, at der vil være plads til at slække på kravene til Sanader og hans regering.

Måske gør Zagreb bedst i at lade champagnen blive i køleskabet og koncentrere sig om at pågribe Gotovina – og så satse på, at Østrig som formandsland i første del af 2006 vil give grønt lys for optagelsesforhandlingerne.

Niels-Ulrik Amdal er cand.scient.pol fra Københavns Universitet og M.A. i International Conflict Analysis fra University of Kent at Canterbury. Artiklen er skrevet inden Carla Del Pontes møde med den kroatiske premierminister Ivo Sanader den 2. – 3. juni 2005.

Paven på guerilla-kurs?

Jørgen Siegumfeldt

Med chefskiftet i Vatikanet er den katolske kirkes dilemma mellem politisk masseorganisation og moralsk inspirator blevet aktualiseret – ikke mindst pga. den ny paves tidligere bekendelse til en mere ydmyg kirke som Jordens Salt

Der er flere grunde til at også ikke-katolikker bør beskæftige sig med den katolske kirke (herefter benævnt: Kirken). Dels er Kirken det eneste globale kirkesamfund med en formel og detaljeret udformet (adfærds)politik, der kræves fulgt af alle dens lokale enheder og deres medlemmer – og dels optræder Kirken også som en stat, idet dens hovedkvarter i Rom formelt er en selvstændig stat med diplomatiske forbindelser med andre stater.

Det sidste praktiseres med en tilsvarende rolle i internationale fora, en rolle, der mestendels udmøntes via observatørstatus. Her kan Vatikanet i visse centrale spørgsmål (for både Kirken og verden) være med til at udøve betydelig indflydelse. Det har man fx observeret m.h.t. forholdsregler over for befolknings-eksplosionen. Med fødselskontrol

som en afgørende faktor har Vatikanet her stillet sig på samme side som visse konservative muslimske samfund og den aktuelle amerikanske regering under præsident George W. Bush. Man er således éntydigt imod kunstige præventionsindgreb, og satser i stedet på religiøst begrundede påbud om at forlade sig på “naturmetoden”, som igen er baseret på, i hvert fald periodevis, seksuel afholdenhed.

For Kirken består dagens største udfordring netop i dens krav på at ville diktere en samlet politik for alle katolikker. Hvis vi blandt de mange eksempler (heraf mange af mindre interesse for verden uden for Kirken) vælger at fokusere på især præventionsforbudet, er det tydeligt, at det store flertal af Kirkens medlemmer *ikke* følger Vatikanets påbud – og at en ikke ringe del af

kirkens lavere præsteskab er uenig i Kirkens politik og derfor intet gør for at menighederne følger den.

Karakteristisk nok findes de p.t. laveste fødselsrater i Europa i hvad der formelt har hørt til blandt verdens stærkest katolske nationer som fx Italien og Spanien. Så uanset at Kirken adskiller sig fra andre store trossamfund ved formelt at være det eneste, der har en gældende enhedspolitik, så er ligheden med de andre religioner i praksis blevet stadig større: For i realiteten bestemmer også katolikerne selv (eller via deres lokal-samfund) den adfærd, de følger. De gør hvad der passer dem, og ikke Rom.

Hvis Kirkens tidligere betydelige autoritet nu er så meget truet, at den slet ikke længere kan kontrollere sin medlemmers adfærd, ligger det lige for at den i stedet satser på sin overordnede institutionelle indsats i verden, bl.a. ved at søge taktiske alliancepartnere som fx konservative muslimske stater og USA.

Præsident Bushs politik er som bekendt stærkt præget af hans egen baggrund i amerikansk kristen fundamentalisme. Den er ganske vist lavkirkelig protestantisk, men i spørgsmål om seksual-politik helt på linje med Rom.

Vaklende autoritet

Altså satser Kirken ret meget på institutionel (lejlighedsvis statslig) indflydelse. Men i takt med at den mi-

ster sine medlemmers opbakning i det her anførte spørgsmål om fødselsbegrænsning, betyder det også, at den får et problem i forhold til sin egen selvforståelse. Vatikanet fremstår mere og mere med samme karakteristika som mange folkevalgte regeringer, der m.h.t. visse projekter ikke kan få sine borgere med sig, men som alligevel fortsætter i samme spor (EU-traktaten fx).

Kirke-ledelsens krav på autoritet i forhold til de troende gør det naturligvis umuligt, at den forlader sig på folke- eller medlems-afstemninger. Så meget desto mere må den som organisation føle sig eget problem med en stor medlemskreds – hvoraf de fleste ikke følger Kirkens påbud og fx heller ikke nødvendigvis støtter de politikere, der går ind for Kirkens politik.

Det problem synes den ny pave, Benedikt den 16., at have forholdt sig til i sin tid som kardinal og chef for Vatikanets departement for trosanliggender.

I et interview i 1997, offentliggjort under overskriften "Jordens Salt", skriver daværende kardinal Joseph Alois Ratzinger, at man måske p.t. befinder sig i en ny og anderledes epoke i Kirkens historie, "hvor kristendommens historie igen vil være karakteriseret ved sennepskornet, og hvor Kirken vil eksistere i små, tilsyneladende ubetydelige grupper, som ikke desto mindre lever i en intensiv kamp mod det onde og derved bringer det gode ind i verden, som lader Gud få indpas".

Det ligner en opskrift på 'moralisk' guerilla-krig via 100 pct. loyale kadre, som man kender det fra nationale eller (internationalt) ideologiske konfrontationer i en række u-lande.

På den baggrund er spørgsmålet nu, om chefskiftet i Vatikanet dermed får nogen indflydelse på Kirkens strategi.

M.h.t. de fundamentale problemstillinger er der næppe stor forskel på afdøde Pave Johannes Paul den 2. og hans efterfølgers holdning. Som chef for departementet for trosanliggender var kardinal Ratzinger (nu Pave Benedikt den 16.) i sin tid helt på linje med den daværende pave.

Anderledes kan det ikke have været i og med, at Johannes Paul den 2. lagde endog meget stor vægt på at håndhæve Kirkens autoritet i moraliske spørgsmål – og at Ratzinger var hans nærmeste rådgiver i så henseende. Ikke sådan at forstå, at Paven nødvendigvis var nødt til at forlade sig på Ratzingers råd – dertil var han selv en alt for kompetent teolog. Han udpegede snarere Ratzinger til stillingen som netop chef for trosanliggender p.g.a. en forud givet overensstemmelse i synspunkter.

Alligevel kan paveskiftet måske godt fremme den udvikling hen imod kirkelig 'guerilla'-taktik, som Ratzinger antydede i 1997. Det skyldes først og fremmest, at Johannes Paul den 2. satsede så meget på synlig masse-tilslutning: Han beherske-

de helt naturligt det globaliserede kommunikationssamfunds kanaler, og var utrættelig i at projicere Kirken gennem en enorm rejse-aktivitet, hvori indgik kæmpemæssige (oftest friluftsmesser for ikke mindst ungdommen. Det ligner ikke "guerilla"-taktik med snarere en erkendelse af, at hvad indad til (medlemmernes respekt for Kirkens påbud) tabes, skal udad til vindes – i synlig medlemsbegejstring. Se bare, hvor mange vi er!

Den ny pave er ikke tv-kanalernes superstar, og intet tyder p.t. på at han bliver det – måske heller ikke på, at han satser på, eller ønsker, det. Modsat den forrige pave, som havde et helt kontor til at skrive sine mange taler, vil Benedikt den 16. tilsyneladende ikke betro den slags til andre. Det er den dogmatiske og dermed også sproglige præcision, der tæller for den akademiske dogmatiker.

Tilsvarende vil han næppe heller praktisere forgængerens religiøse popstar-diplomati, men derimod nok fortsætte Kirkens andet spor m.h.t. rent institutionsmæssigt at gøre sin indflydelse gældende.

Det sidste betyder i praktisk forstand, at den søger at operere inden for de givne politiske systemer. Succes for den fremgangsmåde er tilsyneladende omvendt proportional med tilstedeværelsen af lokalt (eller nationalt) demokrati. Eksempler herpå kan søges i hhv. Den Tredie Verden og USA.

De amerikanske katolikker

I USA har den amerikanske katolske kirke (med Roms fulde billigelse) de seneste år søgt at ekskommunikere politikere, der har stemt for fx adgang til prævention og abort – og det mest omtalte mål var sidste år den demokratiske præsidentkandidat, senator John Kerry. Intet tyder imidlertid på, at katolske forbehold havde nogen indflydelse på Kerrys nederlag over for George W. Bush.

Den amerikanske katolske kirke er nemlig i sig selv (ikke mindst hvad angår præsteskabets holdning) den mest åbenlyst splittede del af Romerkirken. Amerikanske katolikker har således gennem årtier været kendt for at følge deres egne holdninger. Dertil kommer, at Kirkens autoritet i de allerseneste år er blevet seriøst undergravet af mere verdslige grunde, nemlig afsløringen af pædofile præster – og især af Kirkens modvilje mod at reagere over for de præster, der har forsynet sig mod dens egne bud.

At det sidste ikke bare var et rent amerikansk anliggende fremgik deraf, at ærkebiskoppen af Boston, Bernard Law, blev tvunget til at afsige sig sit embede p.g.a. stiftets forsøg på at holde hånden over de skyldige. Ikke desto mindre blev Law tidlige på året udpeget til at celebrere en høj-profileret messe i Rom til minde om den afdøde pave. Det blev af mange amerikanske katolikker taget som et klart udtryk for at

problemet omkring sanktioner ikke var begrænset til Boston. Snarere så det ud som Rom (her kardinal Ratzinger som administrativ leder i den korte overgangsperiode inden han blev valgt til ny pave) blåstemplede en taktisk ageren, der kendes fra verdslig politik.

Asiatiske eksempler

Den største "katolske" stat i Asien er Philippinerne, der i sin tid blev kristnet af den spanske imperiemagt. Og i modsætning til USA har Kirken altid haft en meget direkte politisk indflydelse. Det er ikke mindst fremgået af landets nyere politiske historie, hvor Kirken inden for de seneste par årtier to gange har været involveret i afsættelsen af en præsident. Først og mest direkte var i 1986, hvor den fredelige "People Power", som tvang den diktatoriske Ferdinand Marcos i eksil, var klart opmuntret af Kirken.

Og da den dybt korrupte, men folkeligt mere populære præsident Joseph Estrada i år 2001 blev stillet for en domstol, havde Kirken også været med i angrebet, som så i slutfasen blev støttet af militæret. Estradas efterfølger var den i kirkelige kredse meget populære Gloria Macapagal Arroyo, som modsætter sig ethvert lovgivnings-initiativ m.h.t. seksualrådgivning, prævention og abort – i et land, hvor befolkningsvæksten ses som en af årsagerne til de stadigt voksende økonomiske problemer.

Et andet og, naturligt nok, mindre kendt eksempel kunne i april måned i år opleves i den kun tre år gamle mini-stat, Øst Timor (Timor-Leste), hvis katolske profil skyldes fortiden som portugisisk koloni. Af de mindre end 800.000 indbyggere er hele 94 pct. katolikker, hvilket er den højeste procentdel af nogen asiatiske befolkning.

Her udbrød omfattende uroligheder i hovedstaden Dili, som varede i små tre uger. De var forårsaget af kæmpemæssige demonstrationer med op mod 10.000 deltagere imod regeringens forslag om at gøre religionsundervisning i skolerne til et frivilligt anliggende.

Trods pigrådsafspærringer og udkommandering af tåregas-bevæbnede sikkerhedsstyrker undgik man dog direkte voldelig konfrontation.

Demonstrationen var inspireret og organiseret af den katolske kirkes lokale præsteskab, herunder den biskop Carlos Felipe Ximenes Belo, som i 1996 fik tildelt Nobels fredspris p.g.a. sin indsats i kampen for ofrene for den dengang pågående indonesiske besættelse af Øst Timor.

Ved de efterfølgende forhandlinger med regeringen i denne måned, var det Kirkens repræsentanter, der spillede den primære rolle. Her måtte regeringen så droppe sit forslag om at gøre religionsundervisningen frivillig – og dertil benyttede Kirken også lejligheden til at fremkomme med et krav, som ikke var blevet fremført af demonstranterne: forbud mod abort.

Relativeringen af Kirkens politik

Jævnside med denne meget éntydige politiske indgriben i disse u-lande er der modsat også eksempler på en relativering af kirkens politik i mere sophisticatede politiske miljøer. På nationalt plan sås dette i Storbritannien i forbindelse med et forslag fra den konservative opposition om at begrænse den periode, hvori der kunne iværksættes legal abort. Her støttede fremtrædende katolske kirkefolk det konservative forslag – uanset at dette ikke kan hævdes at repræsentere Kirkens traditionelt helt ubetingede Nej til fri abort – og ej heller en tilstræbelse hen imod et forbud.

På den internationale scene har Kirken som Vatikan-stat været involveret i overvejelser omkring optagelse af diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina. Det forudsætter opfyldelse af det velkendte kinesiske krav om et diplomatisk brud med Taiwan. Til gengæld for et sådant brud skulle Kirken få tilladelse til selv at udpege sine egne biskopper i Kina.

Formlen herfor står ikke klart. Måske vil Rom udpege de potentielle biske-kandidater, som derefter udnævnes af statsmagten – afgørende er imidlertid, at Rom via det, der p.t. er Kinas katolske undergrunds-kirke, får mulighed for direkte at påvirke sine medlemmer. Det er noget, Kinas statsanerkendte katolske kirke – som ikke anerkendes af Rom – ikke officielt har.

Kontakter mellem Vatikanet og Peking foregår via en biskop i Hongkong, som pga. sin særlige status som nominelt "selvstyrende" kinesisk område stadig sorterer under Rom.

Hvis/når engang Kirken og Peking bliver enige (og en afgørelse synes ikke umiddelbart forstående) vil det næppe universelt bidrage til at forstærke Kirkens image blandt de menige medlemmer. Tværtimod. Mange vil se Kirkens holdning som værende mere præget af stats-raison end af religiøs overbevisning. Det forstærker dermed billedet af en kirke dikteret af pragmatisk relativisme, jf. det britiske eksempel.

I praktisk forstand kan denne sidste opfattelse blive aktuelt forstærket – retfærdigt eller ej – af Roms sympati med den internationalt set ikke specielt populære Bush-regeringskamp (såvel hjemme som i internationale fora) mod prævention og abort. På den måde vil Kirken have sat sig i et dilemma m.h.t. spørgsmålet om den skal satse på institutionel, relativ indflydelse – eller om den i stedet mere ydmygt skulle overveje at vende tilbage til den engang af kardinal Ratzinger (alias Pave Bene-

dikt den 16.) fremhævede rolle som "Jorden salt".

Spørgsmålet er så om paven erkender dette dilemma. Selv hvis han gør det, er det imidlertid tvivlsomt om han har tid nok (han er 78 år gammel) til for alvor at udstikke en langtids-strategi. Under den forrige pave blev Kirkens styrelses stærkt centraliseret, så mulighederne for at formulere en klar politik skulle ellers være tilstede.

I øjeblikket mister den katolske kirke indflydelse i kerneområderne, Europa og Latinamerika, så problemstillingen er interessant for både kirken og verden udenfor. Fortsætter den igangværende udvikling uden ny strategi – og under en pave, der ikke besidder forgængerens globale gennemslagskraft – kan Vatikanstaten ende som en mindre interesseorganisation, d.v.s. uden hverken synlig politisk eller moralsk indflydelse.

Jørgen Siegunfeldt er medarbejder på Danmarks Radios "Orientering" (P1), hvor han også dækker den katolske kirke, som han har beskæftiget sig med de seneste 40 år.

Kinas nye energisamarbejde

Martin Hvidt

Kinas økonomi boomer. For at imødekomme den stigende efterspørgsel har Kina etableret en ny og aktiv Mellemøstpolitik, der skal sikre landets næsten umættelige energibehov

Kina har været selvforsynende med olie frem til 1993, hvorefter landet i stigende grad begyndte at importere. I 2003 nåede importen op på 2 mio. tønder per dag, hvilket ikke er meget set i forhold til USA's import på næsten 11 mio. tønder. Men Kinas fremtidsudsigter er mere foruroligende. Forventningen er, at landet vil importere 10 mio. tønder olie per dag i år 2025, hvilket svarer til den mængde olie, Saudi-Arabien producerer dagligt. Disse perspektiver har fået Beijing til i 2003 at lave en såkaldt *Twenty-first Century Oil Strategy*, der for det første introducerer begrebet "energisikkerhed" og for det andet har øremærket 100 mia. dollars til at sikre sig nye energiresourcer rundt om i verden, herunder i Mellemøsten. I dag importerer Kina 51% af sin olie fra Mellemøsten, og den helt overvejende del af denne olie kommer fra tre lande, Saudi-Arabien, Iran og Oman.

Kinas samkvem med Mellemøsten

Kina er langt fra en ny spiller i Mellemøsten. I 1950'erne og 1960'erne kunne Kinas rolle ses som et ideologisk korstog, hvor landet så sig selv som leder af de socialistiske tredjeverdenslande – en revolutionær avantgarde, hvis mål var at sprede en marxistisk-leninistisk ideologi. I denne periode ydede Kina støtte til socialistiske ledere som fx den ægyptiske præsident Nasser og til bevægelser som PLO og den mindre kendte *Popular Front for the Liberation of Oman*.

Fra 1970'erne lagde Kina i stigende grad vægt på Mellemøsten som aftagermarked for kinesiske produkter og arbejdskraft. Omkring 1990 var der således mere end 50.000 kinesiske arbejdere i Golf-landene. Mht. til eksporten til Mellemøsten så gjaldt den både produkter som fx tekstiler og lavteknologiske maskiner og i stigende grad våben.

Kina formåede at etablere en betydelig våbeneksport til lande som Syrien, Libyen, Iran og Irak – lande som havde svært ved at indkøbe våben på det internationale marked. Der stod således *Made in China* på en betydelig del af de missiler, Iran og Irak afskød mod hinanden i krigen 1980-1988, og Kina menes endvidere at have været en væsentlig leverandør af teknologi til de irakiske og iranske kemiske og atomare forskningsprogrammer. Våbenleverancerne aftog dog i løbet af 1990'erne bl.a. som følge af pres fra USA.

I 1950'erne og 1960'erne betragtede Kina endvidere Mellemøsten som en kampplads for dets ideologiske opgør med Sovjetunionen. Konsekvensen var bl.a. at Kina forsøgte at underminere Sovjetunionen i de lande, hvor det søgte indflydelse. Således støttede kineserne fx præsident Sadat i Ægypten og præsident Asad i Syrien.

Langsigtede samarbejdsrelationer

Omkring år 2000 synes Kina at have påbegyndt en ny fase i sit forhold til Mellemøsten – en fase, der kan betegnes "olie-diplomati." Denne politiske strategi går ud på at sikre olieleverancer på et marked, hvor udbuddet stort set er identisk med efterspørgslen. Eller mere præcist: At overbevise de mellemøstlige lande om, at de bør sælge deres olie til Kina frem for til andre lande, som står i kø for at købe, herunder ikke

mindst USA, der ligesom Kina forudser et væsentligt stigende behov for at importere olie i fremtiden.

Det kinesiske middel til at opnå dette mål er at opbygge langsigtede samarbejdsrelationer med udvalgte lande i regionen. Og det søger de at gøre gennem en udenrigspolitik, der er "ikke-vestlig" og bygger på et betydeligt statsligt engagement.

Den vestlige dagsorden i Mellemøsten – i hvert fald i den amerikanske version – bygger på at promovere demokrati og menneskerettigheder, hvilket af selvindlysende grunde ikke er punkter på den kinesiske dagsorden, ligesom Kina hverken har moralske skruler ved at besidde en majoritetsandel i den sudanske olieindustri, på trods af statens folkemord i Dafur-provinsen, eller aktivt at modvirke, at sagen om Irans kernekraftvåben i 2004 blev bragt for FN's Sikkerhedsråd. I takt med at Mellemøstens stater lægges under pres fra Vesten for at reformere deres politik og økonomi, forsøger Kina at placere sig som et værdineutralt alternativ til de vestlige lande. Som en rapport fra avisen *Times of Oman* skrev i forlængelse af det Kinesisk-Arabiske Økonomiske Forum, afholdt den 13.-15. april 2005 i Beijing, "bekræftede mødet, at den kinesiske regering er opsat på at etablere økonomiske alliancer, der ikke bygger på politik."

Anden del af strategien bygger som nævnt på den kinesiske regerings statslige engagement i at sikre

sig leverancer. På produktions- og raffineringssiden er oliesektoren kendt ved at være drevet af private firmaer, der nøje overvejer indtjeningmulighederne, før de byder på koncessioner eller ingår andre aftaler. Kina, derimod, intervenserer i oliemarkedet med to statsligt ejede selskaber, og deres bestræbelser på at sikre sig leverancer bakkes ikke blot op af statslige midler, men også af statslige handelsorganisationer.

Der er således en række eksempler på, at Kina har betalt overpriser for koncessioner eller for aktier i olieudvindingsprojekter i Mellemøsten. Endvidere gøres langsigtede olieaftaler til en del af bredere handelsaftaler, hvor olien udgør betaling for kinesisk eksport af en lang række andre varer og tjenesteydelser og ikke mindst udenlandske investeringer til den arabiske region.

Forholdet Kina og Saudi-Arabien

Sidste år investerede Kina 5 mia. dollars i Saudi-Arabien. Saudi-Arabien, der er Kinas væsentligste olieleverandør, har opgjort deres behov for udenlandske investeringer til 173 mia. dollars. Den udenlandske kapital skal sikre udbygning af fx elektricitetsværker, vandforsyning og anden infrastruktur, og kineserne har vist sig villige til at foretage sådanne investeringer og stille deres ekspertise og arbejdskraft til rådighed i forbindelse med opførelsen tekniske anlæg.

Kineserne skal bl.a. stå for opbygningen af Saudi-Arabiens mobilnet, ligesom Kina er leverandør af teknisk personale til at udbygge og vedligeholde olieinstallationer. Saudi-Arabien og Kina indgik i 1990 en aftale om salg af olie, som i løbet af 1990'erne er gengældt ved, at Kina har solgt ballistiske missiler til Saudi-Arabien.

Golfens samarbejdsråd (GCC) er på nippet til at integrere sit marked yderligere gennem dannelsen af en egentlig monetær union. Dette er planlagt til at ske i 2006. Parallelt med dette forbereder GCC og Kina sig i øjeblikket på at etablere et frihandelsområde. Set med begge parter øjne er der utroligt store gevinster at hente: GCC har 45% af verdens oliereserver, som Kina herved får forbedret adgang til, og markedet i GCC vil profitere af billige varer og tjenesteydelser fra Kina.

Selv uden dette frihandelsområde forventes Kinas handel med Mellemøsten at tredobles fra 36 mia. dollars til over 100 mia. dollars over de næste fem år.

Forholdet Kina og Iran

Kinas forhold til Iran bygger på mere end 20 års samarbejde. Kina har som tidligere nævnt leveret våben og teknologi til Irans kemiske og atomare våbenprogrammer. Salget af våben er efter alt at dømme stoppet og er langsomt blevet erstattet af handel med olie og varer.

Således meddelte Iran blot to dage efter Bushs genvalg i 2004, at det havde underskrevet en 30-årig aftale med Kina om olie og gasleverancer for 100 mia. dollars. Mens detaljerne i aftalen ikke er kendte, indeholder den sandsynligvis samme elementer som aftalerne med GCC-landene, nemlig en ugenomsigtig blanding af statslige handelsaftaler, udenlandske investeringer og leverancer af et bredt spektrum af varer og tjenesteydelser fra kinesisk side. Der er ingen tvivl om, at den diplomatiske støtte, som Kina ydede Iran i sagen om dets atomprogram har været medvirkende årsag til, at denne handelsaftale blev indgået.

Udformningen af Kinas oliediplomati synes ikke særligt overraskende. For det første har Kina fået gode kort på hånden pga. det afkølede forhold mellem USA og Mellemøsten og i særdeleshed USA's anstrengte forhold til Saudi-Arabien efter terrorangrebene den 11. september 2001. Kina har således vist sig både hurtig og effektiv til at udnytte den mulighed, som herved opstod for at profitere af deres "ikke-vestlige" dagsorden.

For det andet havde Kina ikke mange andre valg. Landet har skullet sikre sine olieleverancer og dermed etablere sine samarbejdsrelationer til Mellemøsten i en situation, hvor vestlige olieselskaber stort set har været eneste operatører siden

1908, hvor den først oliekoncession blev underskrevet i Iran. I forsøget på at få en fod inden for i regionen, har Kina måttet satse på investeringsmarkeder, som kommercielle vestlige selskaber ikke har kunnet eller villet gå ind på, fx i Sudan og Iran.

Kina kan således betragtes som en *late-comer* i regionen, og har som sådan været tvunget til at satse på de mere marginale markeder.

Hvorvidt Kinas Mellemøstpolitik vil blive en succes på længere sigt, afhænger i høj grad af, hvordan Vestens forhold til Mellemøsten udvikler sig. Meget taler for, at jo mere Vesten med USA i førersædet presser på for demokratiske og menneskerettighedsmæssige reformer, jo større sandsynlighed vil der være for, at Kinas strategi bliver en succes.

Og tidsfaktoren er vigtig: Jo længere tid Kina har til at opbygge sine handelsrelationer, jo bredere og dybere vil disse blive, og jo større sandsynlighed er der for, at samkvemmet vil opnå det momentum, der skal til for, at det kan fortsætte, selv med ændrede signaler fra Vesten.

Kina har allerede i dag etableret sig som en væsentlig spiller i regionen, og væksten i den kinesiske økonomi tyder på, at dets evne til at agere i regionen forbedres dag for dag.

Martin Hvidt er Ph.D. og lektor ved Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet.

Den surreelle konflikt mellem Kina og Japan

Mette Holm

Hvis det ikke var så alvorligt, ville det mest af alt minde om en hanekamp. For hvordan løse en konflikt, som aldrig nogensinde bliver kaldt ved sit rette navn?

Da Kinas daværende leder Mao Zedong i 1972 mødtes med Japans daværende ministerpræsident, Tanaka Kakuei, sagde Den Store Rorgænger: "Vi må udtrykke vor taknemmelighed over for Japan. Hvis Japan ikke havde invaderet Kina, havde vi aldrig opnået samarbejde mellem (Kinas nationalistparti) Kuomintang og Kommunistpartiet. Vi ville aldrig have udviklet os og i sidste ende vundet den politiske magt. Det er ved Japans hjælp, at vi er i stand til at mødes her i Beijing."

Mødet var historisk. Det var "normaliseringen" af forholdet mellem Kina og Japan efter det kejserlige Kinas ydmygende nederlag til Japan i 1895 med afståelsen af Taiwan til følge, invasionen i 1930'erne og Den Anden Verdenskrig. Det var led i Mao Zedong og ministerpræsident

og udenrigsminister Zhou Enlais nye strategi med at melde sig ind i verden efter over 20 års isolation (når man ser bort fra Folkerepublikkens første tiår med nær kontakt til Sovjetunionen). 1972 var også året, da Kina oprettede diplomatiske forbindelser til USA og indtog Kinas sæde i FN, som ellers havde været besat af Taiwans Kuomintang.

Tanaka skal have svaret sin vært: "Japan skabte mange problemer for Kina ved at invadere landet."

Hvorpå Mao Zedong sagde: "Hvis Japan ikke havde invaderet Kina, ville Kinas Kommunistparti ikke have sejret; derudover ville vi to aldrig have mødtes i dag. Sådan er historiens dialektik."

Ordvekslingen er gengivet i de minutøse interne kinesiske rapporter fra mødet og oversat af professor

Geremie Barmé fra Australiens nationale Universitet.

Voldelige demonstrationer

I begyndelsen af april demonstrerede kinesere i titusindvis mod japanernes seneste genoptryk af historiebøger, der går meget let hen over Japans uhyrlige ugerninger i Kina under Den Anden Verdenskrig; de brændte det japanske flag, forrettede skader på Japans ambassade i Beijing og generalkonsulater i Shanghai og andre byer, og de stormede japanske stormagasiner og fabrikker.

Myndighederne, der jo ellers nok kan underdreje den kinesiske befolkning, billigede de voldelige demonstrationer. Kinas udenrigsminister, Li Zhaoxing, sagde, at Japan burde "se sig i historiens spejl og rette blikket mod fremtiden." Kun på den måde kan de to lande leve i fredelig sameksistens, mener udenrigsministeren.

Som så ofte før udløstes en eksplosiv frustration hos kineserne. Den umiddelbare årsag var – som i 2001 og så mange gange tidligere – at Japans historiebøger springer let hen over japanernes uhyrligheder i Kina i 1930'erne og 40'erne.

De nye historiebøger er i store træk et genoptryk af dem fra 2001. De kinesiske myndigheder mere end opmuntrede til demonstrationerne. De kørte demonstranter til demonstrationerne i busser og reagerede ikke på deres ødelæggelse af

japansk ejendom og interesser.

Den efterfølgende uge var magthaverne blevet nervøse og smækkede låg på. Fra at have opmuntret til balladen og afholdt sig fra at gribe ind, begyndte aviserne at advare om "sorte hænder" bag de Japan-fjendtlige handlinger. Sorte hænder er de kinesiske myndigheders betegnelse for bagmænd i sammensværgelser – fx under de store demonstrationer mod Kommunistparti og regering i 1989.

Den amerikansk baserede kinesiske dissidentorganisation *Human Rights in China* beretter om mindst seks, der blev anholdt for deres medvirken i demonstrationerne i slutningen af april, efter at myndighederne havde fået kolde fødder.

Den moderne teknologi blev også taget i brug; i tiden omkring Arbejdernes Internationale Kampdag, 1. maj, og 4. maj, som er årsdagen for Kinas første store patriotiske protestbevægelse, der blev knust 4. maj 1919, sendte hovedstadens mobiltelefonsekskaber sms'er til alle brugere med besked om, at "Beijings Bureau for den offentlige Sikkerhed vil gerne minde om følgende: stol ikke på rygter, spred ikke rygter, udtryk din patriotiske glød på rationelle måder. Deltag ikke i ulovlige demonstrationer – Wangtong Telekommunikation ønsker dig en glædelig arbejdsdag."

Ikke unaturligt krævede Japan undskyldning for ødelæggelserne under de voldsomme demonstratio-

ner. Kina har halvhjertet beklaget – og så godt som kun fortalt om det i den engelsksprogede presse, der er rettet mod udlændinge.

I maj rejste en af Kinas fremmeste diplomater og forhandlere til Japan. Viceministerpræsident, politbureau-medlem og sundhedsminister Wu Yi har tidligere klaret Kinas vanskeligste handelskriser og –forhandlinger. Det var også hende, der blev sat til at redde, hvad reddes kunne, da Kina i flere måneder havde forsøgt at skjule SARS.

Besøget skulle være et symbolsk og diplomatisk forsøg på at genoprette lidt af forholdet. Ganske vist havde ministerpræsident Junichiro Koizumi inviteret sin kollega Wen Jiabao, men Wen blev hjemme som tegn på, at vist er Japan vigtig, men mishaget er stadig for stort. Så langt så godt. Men midt i det hele afbrød Wu Yi sit besøg og vendte hjem til Beijing uden anden forklaring end, at “pludseligt opståede interne anliggender” fordrede hendes tilstedeværelse. Heller ikke Wu Yis afbrudte rejse nåede de kinesiske medier.

Uofficielt hed det sig, at hun rejste hjem, fordi Koizumi end ikke vil tale om at aflyse sit årlige besøg på Yasukuni – den helligdom, hvor japanerne mindes deres faldne i Den Anden Verdenskrig.

Det kan undre, at netop Kina, der har et overordentligt frit forhold til historien, hænger sig så vældigt i Japans fortolkning af deres frygtelige fælles fortid. Hvis Kina selv havde

gjort op med alle de uhyrlige kampanjer, der i Folkerepublikkens første 30-40 år kostede millioner af mennesker livet, havde kravet klinget renere.

Kinesisk dobbeltmoral

Men intet tyder på, at Kommunistpartiet og regeringen har planer om en regulær historiefordøjelse, som den de kræver af Japan. Denne modsigelse blev bragt op få dage før 16-året for massakrerne i Beijing og andre store byer mod demonstranter i 1989.

En gruppe, bestående af 125 nære slægtninge til unge demonstranter, der forsvandt 4. juni 1989, opfordrede til, at de ansvarlige for massakrerne bliver stillet til ansvar, og at ofrene og deres efterladte får oprejsning. I et åbent brev til præsident Hu Jintao kaldte gruppen Kinas regerings tilbagevendende kritik af Japans regering for ikke at ville give en formel undskyldning for krigstidens uhyrligheder dobbeltmoralisk.

De efterladte opfordrer Kinas regering til at handle i overensstemmelse med sin egen politik “mennesker først” og “harmonisk samfund;” de efterladte skriver, at de kinesiske myndigheder var lige så brutale over for ubevæbnede demonstranter, som den japanske hær var det over for hjælpeløse civile under den kinesisk-japanske krig.

Man skal nu ikke regne med, at magthaverne i Kina vil gøre op med

den officielle fortolkning af begivenhederne for 16 år siden. For den sags skyld er de japanske historiebøger da heller ikke sagens kerne; de er blot blevet symbolet – eller symptomet, om man vil – på de ofte stærkt følelsesladede modsætninger mellem Kina og Japan.

De to nationer har regionens største økonomier. I fjor overhalede Kina USA og blev Japans største handelspartner. De har en del grunde til at holde sig gode venner – ikke mindst deres samhandel på 170 mia. dollars i fjor – som ventes at stige til 190 mio. i år. Japan er storeksporthør til Kina og direkte afhængig af denne eksport til at holde økonomien i luften. De 1,3 mia. kineseres forbrug stiger eksplosivt ligesom deres eksport til Japan. De to lande er indbyrdes dybt afhængige.

Strukturelle spændinger

Dette er en oplagt fælles sag, som så martres af begge landes stærkt stigende behov for energi – en direkte følge af omtalte voksende eksport og forbrug. Endnu et alvorligt stridspunkt er da også begge landes krav på naturgasfelter i Det Østkinesiske Hav. I den forbindelse forbeholder Kina sig “retten til yderligere reaktion” på Japans krav.

Taiwan spiller også ind. Kina måtte afstå Taiwan til Japan i 1895. Japan måtte afstå den bananformede ø i Det Kinesiske Hav efter Den Anden Verdenskrig, og der hersker sta-

dig nære forbindelser mellem taiwanerne og japanerne. Da Kuomintang led nederlag til kommunisterne på fastlandet i 1949, tog de flugten over Taiwan Strædet og slog sig ned – med bl.a. statskassen og Kinas store kunstskatte.

I mange år fastholdt både Folkerepublikken Kina og nationalistregeringen på Taiwan kravet på regeringsmagten i hele Kina. Det gør Kina stadig, mens Taiwan nu åbenlyst nærer ønske om selvstændighed. I den forbindelse er Taiwan ikke blind for at udnytte forholdet til Japan i den standende strid med fastlandet.

Så er der Japans ønske om et permanent sæde i FN's Sikkerhedsråd. Reformer i FN vil medføre flere faste pladser end de fem nuværende – Kina, Rusland, Storbritannien, USA og Frankrig; sejrherre i Anden Verdenskrig og erklærede atommagter. Anden Verdenskrigs anden store taber, Tyskland, er selvskreven til en plads i et udvidet permanent Sikkerhedsråd, mener Kina, der på det kraftigste modsætter sig Japans optagelse som permanent medlem.

Kina påpeger, at Tyskland har indført love, der skal forhindre enhver form for forsøg på at ændre på historiens dom over nazismen – eller nazi-fascismen, som det hedder i Kina. Japan, derimod, har trykt skolebøger for at rense sit omdømme og slå en streg over tiden som invasionshær og besættelsesmagt, hedder det.

Kina siger, at Japan ganske mang-

ler de “moralske kvalifikationer,” det kræver at have fast plads i Sikkerhedsrådet. Tang Jiaxun, der er medlem af Kinas magtfulde Statsråd og tidligere udenrigsminister, sagde i april, at “allerede i 1970’erne knælede Vesttysklands daværende kansler, Willy Brandt, foran Holocaust Monumentet i Warszawa for at vise sit lands dybe anger. Men Japans ministerpræsident besøger fortsat hvert år Yasukuni-helligdommen. Hvilken kontrast!”

Yasukuni i Tokyo er mindesmærke for Japans faldne under Den Anden Verdenskrig – herunder 14 krigsforbrydere, som blev dømt ved en asiatisk krigsforbryderdomstol efter Den Anden Verdenskrig – og hvert år holdes der mindehøjtidelighed, som ministerpræsidenten deltager i.

“Det kinesiske folk er ude af stand til at begribe, hvordan en nation, der ikke ærligt kan se sin egen historie i øjnene, og som ikke formår at forstå ofrenes følelser i de lande, som landet har forbrudt sig imod, på nogen måde kan kvalificere sig til et fast sæde i FN’s Sikkerhedsråd,” sagde Tang også. Nok så væsentligt, om end det ikke er blevet sagt i direkte vendinger, er, at Kina ganske enkelt ikke agter at dele Asiens plads i Sikkerhedsrådet med andre.

Historiens spejl

Under et møde i Beijing i april sagde Japans udenrigsminister, Nobutaka Machimura, til sin kinesiske

kollega, Li Zhaoxing, at Japans invasion af Kina i den moderne historie gjorde ubodelig skade over for det kinesiske folk. Og han gentog, at den japanske side inderligt fortryder og undskylder. Erklæringen havde en del til fælles med Tanakas undskyldning over for Mao Zedong. Dengang virkede den nogenlunde. Det gjorde den ikke i år.

Nobutaka Machimura sagde også, at Japans regering vil efterleve ånden i at “se sig i historiens spejl og rette blikket mod fremtiden” og udvikle det japansk-kinesiske venskab med udgangspunkt i de overordnede forbindelser.

Ministerpræsident Wen Jiabao var i Indien, hvor han meddelte, “kun et land, der respekterer historien, tager ansvar for sin fortid og vinder hele Asiens tillid, kan påtage sig et større ansvar i det internationale samfund.” For med til historien hører også, at Japan arbejder sig væk fra den ydmygende status som et land, der kun må have selvforsvarsstyrker – i modsætning til et regulært militær. Og bag den vision gemmer sig ønsket om at gøre Kina rangen stridig som regionens stærkeste militærmagt.

Vejen til det – og en i japansk optik genoprejsning efter nederlaget i Anden Verdenskrig – er en større rolle i det internationale samfund. Japan har efterhånden arbejdet sig op til at være blandt verdens største bistandsydere og har stået for langt størsteparten af en række FN-indsat-

ser, først og fremmest UNTAC, som stiftede fred i Cambodia i begyndelsen af 1990'erne og banede vejen for demokrati (som dog ikke har været i stand til at slå rod, men det er en anden historie).

Singapores premierminister, Lee Hsien Loong, har forsøgt at mægle. Han støtter Japans optagelse i Sikkerhedsrådet, men fraråder den japanske ministerpræsidents årlige besøg i Yasukuni. "Og begge lande bør nedtone deres nationalisme, få løst territorial strid og finde veje til at af-dramatisere situationen og gøre en helhjertet indsats for at rette op på den," siger Lee også.

Han mere end antyder, hvor følelseladet konflikten er. I Japan svarede en kabinetssekretær på regeringens vegne, "at kommentere yderligere ville ikke være konstruktiv for de japansk-kinesiske forbindelser, så jeg vil ikke kommentere."

Kina reagerer skarpt, hver gang Japan ser ud til at styrkes. Hvad er det egentlig Kina vil? Det får vi ikke at vide. Historiens spejl er naturligvis vigtigt. Det er også det mest konkrete krav til Japan fra Kina. Japan stikker den samme undskyldning igen og igen. Kina synes hverken den virker reel eller ærlig.

Man fristes til at tro, at de løbende modsætninger nærmest er ligegyldige. Det stikker dybere og handler om noget andet. Mao Zedong godtog ministerpræsident Tanakas undskyldning dengang i 1972 – og gav dermed også afkald på krigs-

skadeerstatning. Dengang skulle normaliseringen ifølge interne dokumenter "bidrage til kampen mod amerikansk og sovjetisk hegemoni, særlig sovjet-revisionismen," der jo bød Mao Zedong så meget imod, at han brød med Nikita Krustjov, da denne forsøgte at pille noget af glorien af Josef Stalin i sidste halvdel af 1950'erne. Mao Zedong var en stor beundrer af Stalin og tålte ikke efterfølgerens kritik af ham.

På Mao Zedongs geopolitiske vægt vejede en normalisering af forholdet til Japan langt tungere end en revision af Kinas og Japans fælles historie samt en mulig erstatning. Normaliseringen skulle også tjene til at forsinke den militære oprustning, som man måtte formode Japan sigtede imod, og som allerede dengang blev betragtet med bekymring af Kina

En normalisering var der næppe tale om fra kinesisk side i 1972; snarere en overordentlig praktisk foranstaltning. I Kina var Kulturrevolutionens værste excesser overstået, men landet var dog i indre oprør.

Riget i Midten

Kina har aldrig tilgivet Japan. Kina har været i stand til at skabe fred – eller i hvert fald i store træk fredelig sameksistens – hele vejen langs landets grænse. Der hersker tålelige forhold til historiske fjender som Indien, Vietnam og Rusland.

Der findes i Kina en udbredt na-

tionalisme. Uanset politik og styreform er Kina fortsat Riget i Midten og alle andre lande i princippet vassaller eller mindreværdige. Frem til begyndelsen af det 20. årh. havde Kina ikke noget udenrigsministerium – kun Tsungliyamen, der tog imod tribut. Et ministerium, hvis eneste portefølje var at modtage gaver fra andre lande. I Kinas øjne eksisterede der ikke nogen form for jævnbyrdighed mellem Kina og andre lande. Tanken var kineserne ubegribelig – og er det stadig i den umådelige nationale stoltheds og fædrelandskærligheds navn.

Kina har aldrig forliget sig med ydmygelserne, der indledtes med nederlagene i Opiumskrigen i 1840'erne. Derfra gik det støt ned ad bakke under enkekejserinde Xicis ukyndige ledelse. Det hedder sig, at Kina tabte krigen mod Japan i 1895, fordi hun havde brugt penge, der skulle have bygget et flådeforsvar, til at indrette sig i Sommerpaladset i Beijing, Yuanmingyuan.

Japan – og siden andre lande – fik koncessioner og åd sig ind i Kina, og under Anden Verdenskrig gjorde det sig klar til at æde hele Kina. Der har altid eksisteret dyb mistro og simpel misundelse mellem de to lande. Japan rejste sig hurtigt efter Anden Verdenskrig og fik betydelig økonomisk magt. Kina trak sig ind i sig selv og indledte et af verdenshistoriens største samfundseksperimenter.

Med Japans økonomiske svækkel-

se i slutningen af det 20. årh. og Kinas vældige økonomiske optur kan Kina sætte sig bedre til rette i sin – i egen optik – fuldt fortjente trone som Riget i Midten og dermed tættest på Himlen med det deraf følgende Himmelske Mandat.

For 25 år siden, da Kina begyndte anden runde i sin åbning mod omverdenen og indførte økonomiske reformer, viste meningsmålinger, at japanerne havde et "overvældende godt" indtryk af Kina og kineserne. Dengang var bondekollektiverne lige opløst, man kunne dårligt skaffe en tomat, man kunne dårligt se forskel på mænd og kvinder, kineserne var urfattige og aldeles fortumlede af 30 års dramatiske politiske eksperimenter. Kina var ingen trussel.

Gensidig skepsis

I dag har kun ca. halvdelen af japanerne "et godt indtryk af Kina." Det er naturligvis betragteligt, men dog en betydelig nedgang. Japanerne er – parret med egen tilbagegang – bekymrede over Kinas succes. Kineserne ser deres voksende succes som den virkelige grund til, hvad de opfatter som japanernes negative indstilling til Kina.

I Kina er udviklingen tilsvarende. Da landet så småt begyndte at åbne sig, beundrede mange unge kinesere (dvs. dem, der ikke havde erindringer fra Anden Verdenskrig) det moderne og velstående Japan og så det som et forbillede. Men nu ople-

ver kineserne, at de kan selv.

Kina er fortsat ikke noget oplysningsssamfund, og myndighederne kontrollerer i meget høj grad medierne. Internettet er selvfølgelig også kommet til Kina, men der er meget skarp kontrol, de menige kineseres forbindelse ud af landet er beskedne. Naturligvis er der kritiske røster og store frustrationer, men de kommer sjældent til orde. Mens myndighederne stadig godkendte de Japan-fjendtlige demonstrationer i Kina, var det helt i orden offentligt at kalde japanerne for fascister. Få dage senere blev et par "sorte hænder" anholdt, og kritikken forstummede.

De kinesiske magthavere er vant til at udøve denne kontrol. Det er et stort og åbent spørgsmål, hvor længe den kan bevares – i særdeleshed i forbindelse med de udbredte arbejderaktioner, der finder sted over hele landet. Men endnu lader det sig gøre, og så kan kineserne ind i mellem få luft for deres frustrationer.

Vi oplevede tilsvarende, da NATO ved en fejltagelse bombede Kinas ambassade i Beograd. Med et slag var titusindvis af kinesere mobiliseret til hadefulde demonstrationer mod NATO-landenes ambassader; noget tilsvarende skete, da Kina og USA kom på kant. Massemobilisering og siden brat afslutning.

I netop forholdet mellem Japan og Kina er der alle de strukturelle spændinger om gas, historieskriv-

ningen, Taiwan, sæde eller ej i FN's Sikkerhedsråd. Oven i det er der nogle nærmest surrealistiske følelsesmæssige spændinger, som kan piskes op til betydelige højder; de har rod i historien, men i høj grad også i de to landes selvopfattelser.

På den led er konflikten nærmest uløselig. Og hvis ikke det var så alvorligt, ville det mest af alt minde om en hanekamp. For hvordan løse en konflikt, som aldrig nogensinde bliver kaldt ved sit rette navn? Der findes ikke noget forum som EU eller NATO, hvor Kina og Japan kunne blive kammeratligt tvunget til at løse deres problemer. Intet tyder på, at Singapores bestræbelser vil bære frugt. Det virker bizart, at to lande, hvis økonomiske forbindelser bliver tættere og tættere, og som helt åbenbart har interesse i samarbejde, ikke kan finde en løsning.

15. august er det præcis 60 år siden, Japan overgav sig i Anden Verdenskrig. I netop dette år er der vel grund til at se sig i Historiens Spejl og komme overens med fortiden. Men i forholdet mellem Kina og Japan virker spejlet nærmest modsat.

Mette Holm er journalist; hun har beskæftiget sig med Kina i over 25 år og har bl.a. arbejdet for TV-Avisen, DR P1's Orientering, Weekendavisen m.fl. Hun har desuden skrevet bøger om Kina og andre asiatiske lande og anliggender.

Noter i marginen

Falske sensationer

Historie, og især samtidshistorie, er godt stof i medierne i disse år, med Anden Verdenskrig, besættelsestiden og Den Kolde Krig højest på hitlisten. Journalister, ofte af den unge generation, for hvem det meste er ganske nyt, kaster sig over den nære fortid, i mange tilfælde tydeligvis i håbet om at kunne afsløre hidtil ukendte tilfælde af manipulerende dobbeltspil, lodrette usandfærdigheder eller det, der er endnu værre, blandt de historiske aktører.

Dette almindelige journalistiske ‘nyhedskriterium’ er imidlertid ikke nødvendigvis den bedste eller mest frugtbare indgang til at beskæftige sig seriøst med fortiden – heller ikke den nære.

Et godt og lærerigt eksempel var de to tv-udsendelser om dansk atomvåbenpolitik under Den Kolde Krig i 1950’erne og 1960’erne, *Danmarks hemmelige atomforsvar*, som DR-TV’s DR2 sendte i december 2004, suppleret af to samtidige helsidesartikler i Jyllands-Posten. De to tv-udsendelser blev i øvrigt genudsendt hele tre gange på DR i de følgende uger.

Den gennemgående hovedpåstand i programmerne og artiklerne var, at skiftende regeringer i perio-

den bedrev et systematisk atompolitisk “dobbeltspil”, idet de ifølge journalisterne over for offentligheden søgte at skjule, at de i al hemmelighed i samarbejde med de NATO-allierede systematisk forberedte og trænede det danske forsvar til at bruge atomvåben i tilfælde af krig, dvs. i forsvaret mod en Warszawapagt-invasion af Danmark. Konklusionen var med andre ord, at danske forsvarsstyrker med sikkerhed ville bruge atomvåben i krigstilfælde. Danmark var, hed det, “klar til atomkrig”.

Til støtte for disse påstande brugte journalisterne sammenklippede småstumper af filmede og ikke-filmede interviews med forskellige militærpersoner, bl.a. daværende tjenstgørende, en højtplaceret embedsmand, samt et par historikere – inklusive undertegnede. Ikke mindst udtalelserne fra de militære “første-håndsvidner”, som berettede om deres træning i håndtering og brug af atomladninger, måtte virke overbevisende på seeren eller læseren.

Den valgte journalistiske vinkling af sagen var problematisk og i sin konsekvens vildledende af i hvert fald tre årsager.

For det første er det ikke retvisende at karakterisere den formulerede

danske atomvåbenpolitik under Den Kolde Krig som grundlæggende et “dobbeltspil” og præget af ganske uberettiget hemmelighedskræmmeri – i hvert fald ikke af de grunde, journalisterne anførte. Politikken byggede på en principiel om end tøvende tilslutning til NATOs overordnede strategi, der, som alle vidste, i sidste instans beroede på det amerikanske atomvåben. Det danske forsvar var ikke atombevæbnet, og Danmark sagde således nej til atomvåben på dansk jord “under de nuværende (eller foreliggende) omstændigheder”, som den officielle standardformulering lød fra starten i 1957.

Men den indirekte, logisk indlysende konsekvens heraf var, at spørgsmålet om atombevæbning af forsvarret i krigstilfælde blev holdt åbent. Således blev det givetvis også forstået i samtiden, og ingen politikere foregøglede nogensinde offentligheden, at Danmark ville kunne undgå at blive berørt af atomvåben i tilfælde af krig. Efter stærkt pres fra de allierede blev der derfor også omkring 1960 bygget depoter i Jylland, som blev forberedt til i givet fald – efter dansk accept – at modtage atomladninger. At det sidstnævnte skete i yderste fortrolighed, kan danske beslutningstagere næppe klandres for – der var trods alt tale om militære hemmeligheder, som kunne blive af åbenlys betydning for landets sikkerhed i krig.

Men hvad der mere konkret kun-

ne tænkes at ske i en krigssituation var rigtignok ikke noget, selv ledende politikere eller forsvarsledelse gerne talte om – og vel at mærke ikke engang med hinanden bag de lukkede døre, ved vi i dag fra nu tilgængelige udenrigsministerielle akter. Sagens kerne var, at spørgsmålet – hvor utroligt det måske end kan lyde i dag – aldrig blev gennemdrøftet eller afklaret mellem de danske og de NATO-allierede myndigheder.

Atombevæbning i krigstid

Årsagen hertil skal ses i sammenhæng med den “journalistiske histories” anden problematiske omstændighed, nemlig den helt ignorerede, at spørgsmålet om eventuel atombevæbning af det danske (og det norske) forsvar i krigstid i realiteten blev afgjort allerede i 1963. Dette år meddelte NATOs amerikanske øverstkommanderende (SACEUR), general Lemnitzer, på tophemmelig og absolut *need-to-know*-basis chefen for NATOs Nordkommando sin beslutning om at give afkald på atombevæbning af danske og norske styrker i krigstid.

Grunden var, at de to landes regeringer fortsat afviste at indgå formelle og offentliggjorte regeringsaftaler med USA om overføring af atomladninger i krigstid, og at der ikke var udsigt til, at sådanne aftaler ville blive indgået. En væsentlig medvirkende årsag til afvisningen på i hvert fald dansk side var, at der blandt le-

dende embedsmænd og politikere herskede en dybtliggende skepsis over for, om et lille, fladt og tætbe-folket land som Danmark overhovedet meningsfuldt lod sig forsvare med atomvåben. Faktisk havde det siden begyndelsen af 1950'erne været en gennemgående, om end af nærliggende grunde aldrig offentligt udtrykt dansk opfattelse på øverste plan, at en forsvarskrig udkæmpet med atomvåben på dansk jord med stor sandsynlighed ville betyde landets og befolkningens fysiske ud-slettelse.

Under alle omstændigheder kunne fuld træning og oplæring af ikke-amerikanske styrker i atomvåben-brug ikke finde sted under USA's særdeles stramme atomenergilov-givning uden de nævnte bilaterale aftaler. Af hensyn til afskrækkelses-effekten over for Østblokken forblev SACEURs 1963-beslutning dog ale-ne kendt af den snævraste inder-kreds, og derfor fortsatte også i de følgende år en vis, begrænset træning i felten af visse danske (og norske) enheders håndtering og brug af taktiske atomvåben – men altså uden de sidste, afgørende faser, som forudsatte den nævnte aftale, og givetvis uden at de pågældende enheder fik den fulde sammenhæng at vide.

Det hører med i dette billede, at den atomare uddannelse af flyve-våbnets betjeningspersonel (til ja-gerbomberne F-100 og F-104 og til *Nike*-rakterne) ophørte allerede i

1960, mens hærens atomart kapable *Honest John*-rakter i 1963 blev over-ført til mobiliseringsstyrkerne og omkring 1970 helt udfaset. I 1974 udgik også hærens andet atomart kapable våben, 203 mm-*haubits'en*, af beredskabet, mens personellet til det tredje, 155 mm-*haubits'en*, aldrig blev oplært atomart.

Danske flådestyrker fik aldrig no-gen atomar kapacitet.

Intet af det foregående anfægter naturligvis, at amerikanske og/eller britiske atomart udrustede flystyrker og/eller vesttyske atombevæbnede hærstyrker kunne – og sandsynligvis ville – komme til Danmark i krigs-tilfælde, og at disse styrker kunne bruge deres medbragte atomvåben på dansk jord. Pointen er, at danske styrker på grund af de manglende forhåndsftaler selv ikke i krigstid ville have haft noget med atomlad-ningerne at gøre. I hvert fald skulle USA's Kongres først på dispensation udstede en tilladelse hertil, hvorefter de danske styrker skulle lynop-læres – vel at mærke efter, at (atom)-krigen var brudt ud. Enhver kan for-stå, at det var en mere end tvivlsom forudsætning.

Vildledende vinkling

Den tredje årsag til den valgte jour-nalistiske tilgangs problematiske ka-rakter er, at samtlige ovennævnte oplysninger kunne have været, og i realiteten var, til rådighed for jour-nalisterne under deres forarbejde.

De havde imidlertid på forhånd lagt sig fast på den nævnte vinkel, altså påstandene om systematisk forberedelse af dansk atombevæbning i krig og heraf følgende “dobbeltspil”.

Stort set alle herimod stridende oplysninger og tolkninger, som de modtog (i hvert fald af undertegnede, både i timelange baggrunds-samtaler og i et fem kvarter langt interview for rullende kamera), blev derfor enten helt udeladt eller stærkt nedtonet. Nettoresultatet var, at det endelige journalistiske produkt tegnede et ganske misvisende og forvirrende billede af sit emne.

En yderligere konsekvens var i øvrigt, at specielt tv-programmerne i kraft af fortæller-*speaks*, af underlægningsmusikken og af en usammenhængende sammenklipning af i øvrigt ofte originale og velvalgte ugerevyklip m.m. var sovset ind i en atmosfære af “her kommer nogle sensationelle førstegangs-afsløringer af hemmelige historiske dokumenter om dansk atomvåbenpolitik”. Dét indtryk blev den uforberedte seer bibragt på trods af, at så godt som alle de *rigtige*, oprindelig dybt fortrolige oplysninger, som programmerne videregav om dansk atomvåbenpolitik i 1950’erne, var hentet dels fra min 10 år gamle disputats om dansk NATO-politik i perioden, hvor de dengang stod at læse for første gang, dels – for Grøn-

lands vedkommende – fra DUPIs Hvidbog fra 1996/97.

I tv-programmerne fremstod oplysningerne imidlertid nærmest, som om de lige var gravet frem, for en stor del af journalisterne selv. Et nærmest komisk eksempel på det uberettigede sensationspræg var “afsløringen” af, at der under det meste af Den Kolde Krig havde ligget atomgranater i depotet i Meyn nær Flensborg, lige syd for den danske grænse. Hvad journalisterne ikke fortalte var, at den til vished grænsende formodning om netop dette fik “Kampagnen mod Atomvåben” til at arrangere store protestdemonstrationer og -marcher mod Meyn allerede i begyndelsen af 1960’erne!

Det er desværre umuligt at undgå at citere *Musen Almanach*, når en passende konklusion skal drages vedrørende dette stykke journalistiske historieskrivning: “Det gode var ikke nyt, og det nye var ikke godt”.

Poul Villaume er dr.phil. og professor i samtidshistorie ved Saxo-Instituttet, Afd. for Historie, Københavns Universitet.

Han har bl.a. skrevet “Allieret med forbehold – Danmark, Nato og den kolde krig” 1949-1961 (Kbh., 1995) og sammen med Thorsten Borring Olesen “I blokopdelingens tegn”. Dansk udenrigspolitisk historie, bd. 5, 1945-1972 (Kbh., 2005).

Danmarks og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Gorm Rye Olsen og Jess Pilegaard

På grund af forbeholdet om deltagelse i den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik fremstår den danske politik inden for EU som usammenhængende og uforståelig – og dermed utroværdig

Dansk sikkerheds- og forsvarspolitik og dermed dansk udenrigspolitik har siden ophøret af den Kolde Krig været kendetegnet af to markante udviklingstræk. På den ene side har der gennem 1990'erne og ind i dette århundrede været en ganske stor beredvillighed til at anvende det militære kort ved at udstationere danske soldater i krise- og konfliktområder. På den anden side er den danske udenrigspolitik samtidig blevet stadig mere multilateraliseret, hvilket betyder, at Danmarks politik i stigende grad udformes i et tæt samspil med andre stater og internationale organisationer.

De to udviklingstendenser har manifesteret sig ved, at Danmark havde en fremtrædende placering i forbindelse med både FN's og NATOs militære indsatser i det tidli-

gere Jugoslavien. Inden for rammerne af FN tog Danmark initiativet til at oprette en hurtig multilateral udrykningsstyrke kaldet SHIRBRIG, som første gang kom i aktion i forbindelse med en FN-overvåget våbenhvile mellem Eritrea og Etiopien på Afrikas Horn i år 2000.

Den iøjnefaldende udvikling viser ifølge forskeren Bertel Heurlin, at Danmark efter 1989 blev 'producent' af sikkerhed frem for som tidligere under den Kolde Krig at være 'forbruger' af sikkerhed. Lektor Steen Rynning fra Syddansk Universitet argumenterer på sin side for, at Danmark i løbet af 1990'erne ændrede sin internationale rolle fra at være en 'civil aktør' til i det nye århundrede at blive en såkaldt 'strategisk aktør'. Danmark var en civil aktør i kraft af, at man optrådte som

tredjepart mellem to stridende parter, som det var tilfældet i eksempelvis Bosnien og Kosovo. Med den aktive danske deltagelse i det amerikanske ledede felttog i Afghanistan fra oktober 2001 er det imidlertid mere passende at beskrive Danmark som en 'strategisk aktør'.

Der er heller ingen tvivl om, at Danmark optrådte som strategisk aktør i forbindelse med det amerikanske ledede angreb mod Irak den 19. marts 2003, hvor man i lighed med situationen i Afghanistan stillede tropper til rådighed i forbindelse med de direkte kamphandlinger.

Aktivistisk udenrigspolitik

Siden ophøret af den Kolde Krig har skiftende danske regeringer været enige om, at en helt central målsætning for landets udenrigspolitik er, at Danmark skal spille en proaktiv rolle i den internationale politik. Der har også været enighed om, at en sådan ny 'aktiv internationalisme' skal bygge på de nævnte to elementer nemlig udstationeringen af soldater, og at udstationeringen skal ske i et tæt samarbejde med andre lande inden for rammerne af forskellige institutioner. I 1993 offentliggjorde regeringen således en rapport om 'Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000', der slog fast, at EU og det politiske samarbejde EPS var "den vigtigste platform for Danmarks forhold udadtil".

Det er ikke en tilfældighed, at den

Europæiske Union i årene efter den Kolde Krig har udviklet sig til at blive det vigtigste multilaterale forum for formulering og implementering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i almindelighed. Danmark deltagende således aktivt og konstruktivt i udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

Imidlertid står Danmark uden for samarbejdet om udvikling af en fælles europæiske forsvarspolitik (ESDP) på grund af en række undtagelser fra Maastricht-traktaten, som den danske regering opnåede i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992. I stedet for at samarbejde med EU udgør NATO, FN og på det seneste de såkaldte 'koalitioner af villige' derfor den organisatoriske ramme omkring de danske forsøg på at opnå international indflydelse ved hjælp af det militære kort.

Artiklen drøfter det stadig tydeligere dilemma, som Danmark som småstat står i som følge af sit bevidste valg af en ny proaktiv udenrigspolitik. Artiklen viser, at forbeholdet over for ESDP'en repræsenterer en stadig mere alvorlig blokering for at øve indflydelse på den internationale udvikling, som netop har været målet for de seneste 15 års danske udenrigspolitik. Det begrundes med, at Danmark på grund af sit forbehold over for det europæiske forsvarssamarbejde ikke kan udnytte den magtressource, der ligger i at deltage aktivt og fuldt ud i den sam-

lede udvikling af den Europæiske Union. På grund af forbeholdet på et så vigtigt policy-område som forsvaret fremstår dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik som usammenhængende og uforståelig og dermed utroværdig. Derved påvirkes de indflydelsesinstrumenter, som ligger i renommé, forhandlingsevne og diplomatisk manøvrermulighed i negativ retning.

Småstater og international indflydelse

Småstater som Danmark er karakteriseret ved at besidde begrænsede fysiske ressourcer for så vidt angår BNP, militær magt og befolkningsstørrelse. I sagens natur har småstater begrænsede indflydelsesmuligheder, hvis de anvender sådanne ressourcer i international politik. Imidlertid kan små og mindre stater øve betydelig indflydelse ved at benytte 'bløde' eller ikke-fysiske magtressourcer som troværdighed, forhandlingsevne og viljestyrke.

Synspunktet er kort sagt, at småstater kan øve indflydelse, hvis den pågældende stat og dens forhandlere nyder respekt og har international troværdighed. Man taler i den forbindelse om, at stater har såkaldt 'koalitionsmagt', der defineres som "evnen til at danne eller operere som en indflydelsesrig deltager i vinderkoalitioner".

Staterne råder også over en vigtig ikke-fysisk magtressource ved at deltage i arbejdet og forhandlingerne i

internationale organisationer. Internationale organisationer har den fordel, at de giver en struktureret ramme for udveksling af synspunkter mellem store stater og små stater. Deltagelse i sådanne organisationer sikrer, at synspunkter ikke alene vinder gehør på grund af medlemsstaternes fysiske magtressourcer. Staterne kan også øve indflydelse i kraft af troværdighed, forhandlingsevner og koalitionsmagt.

Nikolaj Petersen fra Århus Universitet understreger, at inden for den Europæiske Union repræsenterer det at deltage aktivt og konstruktivt i integrationsprocessen i sig selv et vigtigt indflydelsesinstrument. Det følger heraf, at Danmarks manglende deltagelse i det forsvarspolitiske samarbejde gør det vanskeligt at bruge EU til at realisere målsætningen om at føre den proklamerede proaktive udenrigspolitik ved anvendelse af militære styrker.

Hvis man kombinerer ovenstående synspunkter, er det muligt at argumentere for, at en traditionel fysisk magtressource som militær magt under bestemte forudsætninger rent faktisk kan forbedre en småstats muligheder for at øve international indflydelse. Forudsætningen for at kunne udnytte det militære kort er for det første, at brugen fremstår forståelig og politikken troværdig for landets internationale partnere. Det betyder blandt andet, at der skal være en betydelig overensstemmelse mellem ord og hand-

ling, hvis prestige, renommé og handlevilje skal kunne understøtte koalitionsmagt. For det andet skal en småstat som Danmark være i stand til at indgå i vinderkoalitioner og altså bruge sin koalitionsmagt.

Den følgende analyse af de danske indflydelsesmuligheder vil derfor først og fremmest fokusere på, hvorvidt det centrale indflydelsesinstrument 'koalitionsmagt' påvirkes positivt eller negativt af forsvarsforbeholdet. Derfor vil der blive gjort en del ud af at se nærmere på spørgsmålet om overensstemmelse mellem ord og handling.

Sikkerheds- og forsvarspolitik

Parallelt med at udstationeringen af militære styrker fik en stadig mere fremtrædende placering i dansk udenrigspolitik, skete der en markant udvidelse af det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde inden for den Europæiske Union. Maastricht-traktaten fra 1992 stadfæstede EU's ansvar for centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål, herunder på sigt udarbejdelsen af en fælles forsvarspolitik som en integreret del af den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Traktaten blev startskuddet til udviklingen af en ny identitet og nye opgaver for WEU, hvis medlemmer i juni 1992 vedtog erklæringen om de såkaldte Petersberg opgaver. De omfatter "humanitære operationer og redningsaktioner; fredsbevarende opgaver og op-

gaver, der involverer kamptropper i krisehåndtering inklusive fredsskabelse". Det vil sige, at WEU og senere EU i princippet råder over hele spektret af militære krisestyringsinstrumenter lige fra de 'lette' til de 'tunge opgaver'.

Ligesom sammenbruddet af det tidligere Jugoslavien i begyndelsen af 1990'erne var en afgørende bevæggrund for at etablere FUSP'en, kom den fortsatte uro på Balkan og i særdeleshed Kosovo-konflikten i foråret 1999 til at understrege behovet for, at den Europæiske Union blev i stand til at påtage sig ansvaret for sikkerheden i sit eget nærområde. På det Europæiske Råds møde i Köln i juni 1999 besluttede man derfor at sætte Petersberg øverst på ESDP-dagsordenen.

Målet var at gøre EU i stand til at handle som en sikkerheds- og forsvarspolitisk aktør inden for rammerne af FN-systemet. På Helsinki-topmødet i slutningen af 1999 vedtog Rådet bl.a., at EU-landekredsen inden udgangen af 2003 skulle være i stand til at sende op mod 60.000 soldater i felten i op til 12 måneder med kun 60 dages varsel. Udrykningsstyrken skulle være i stand til at løfte hele viften af Petersberg-opgaver.

På den anden side var det helt klart, at EU-initiativet ikke betød, at der blev dannet en 'EU-hær', som traditionelt har været en dansk frygt over for ESDP'en. Topmødet understregede, at de nye strukturer skulle

ses som komplementære til NATO-samarbejdet. Forsvar i tilfælde af en væbnet aggression udefra lå fortsat helt og holdent i NATO-regi. ESDP-samarbejdet skulle udvikles i samarbejde med NATO, hvilket afspejles i beslutningen om at lade europæiske NATO-medlemmer, som ikke er medlemmer af EU, deltage i eventuelle militære operationer.

De europæiske forsvarsministres beslutning i april 2004 om at oprette såkaldte 'battle groups' er en anden væsentlig udvikling af ESDP'en. Kampgrupperne skal være på ca. 1500 soldater med støtteelementer og skal kunne deployeres med kort varsel (15 dage). Målsætningen er at have 2-3 kampgrupper på plads inden udgangen af 2005 og yderligere 5-6 inden udgangen af 2007.

Alle EU-lande kan i princippet bidrage til disse kampgrupper. Set fra et dansk perspektiv er det interessant, at Norge som ikke-medlem af EU sammen med Finland og Sverige har etableret en EU-kampgruppe. Der kan således konstateres en markant udvikling af EU's fælles udenrigspolitik og fælles forsvarspolitik siden de tidlige 1990'ere. Der kan også iagttages ganske betydelige paralleller mellem udviklingen af dansk sikkerheds- og forsvarspolitik og udviklingen af ESDP'en.

Det danske forbehold

Ved topmødet i Edinburgh i december 1992 fik Danmark mulighed for

at tage forbehold over for samarbejdet i EU omkring udarbejdelsen af en fælles forsvarspolitik. Forbeholdet er i øvrigt blevet fortolket af de skiftende regeringer på den måde, at der ikke anses at være noget til hinder for, at Danmark kan deltage i behandlingen i Råds-regi af forslag til afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Regeringen har i forbindelse med drøftelserne om at styrke den europæiske forsvarsdimension henvist til, at det principielt kun er vedtagelsen af formelle retsakter med indvirkning på forsvarsområdet, som falder ind under forbeholdet. Regeringen har blandt andet deltaget i drøftelserne og har i øvrigt også tilsluttet sig udtalelser om emnet.

Op til møderne i Det Europæiske Råd i Helsinki i december 1999 og i Lissabon i marts 2000 valgte regeringen at henvise til forbeholdet. Der ved ønskede man at markere, at udmøntning af disse vedtagelser måtte forventes at berøre forbeholdet. Helsinki-beslutningen blev fulgt op af en dansk beslutning om trods forbeholdet at deltage i arbejdet i de tre militærpolitiske organer, som skulle føre ESDP'en ud i livet.

I forbindelse med EU's såkaldte tilsagnskonference i oktober 2000, hvor en lang række lande inden for og uden for EU gav konkret tilsagn til den kommende EU-udrykningsstyrke, mødte den danske forsvarsminister, Hans Hækkerup, til gengæld frem uden at kunne stille trop-

per til rådighed. Danmark kunne nok deltage i den overordnede tilrettelæggelse af ESDP, men man måtte afstå fra at medvirke til den konkrete udformning på det militære plan.

Samlet synes det danske forbehold frem til år 2003 primært at have haft symbolsk betydning. Selvom EU frem til 2003 kun havde foretaget mindre operationer i den bløde ende af Petersberg-opgaverne, er det ikke urimeligt at antage, at den danske politik ikke ligefrem styrkede Danmarks troværdighed som koalitionspartner.

Deltagelsen i behandlingen i Råds-regi af forslag til afgørelser og aktioner og den samtidige ikke-deltagelse i vedtagelsen af formelle retsakter må forekomme andre medlemslande uforståelig og inkonsekvent. Det samme indtryk efterlader deltagelsen i de tre militærpolitiske organer til implementering af ESDP'en, samtidig med at Danmark ikke ville stille soldater til EU's udrykningsstyrke.

Den følgende gennemgang af EU's militære krisestyringsoperationer skal tjene til at vise, at Danmarks forbehold over for sådanne opgaver blev mere og mere vanskelig at forstå for udenforstående. Det påvirkede uden tvivl landets koalitionsmagt negativt. Samtidig skal gennemgangen vise, at både mål og implementering ligger klart og utvetydigt inden for rammerne af den proaktive danske udenrigs- og forsvarspolitik.

Operation 'Concordia'

Den 31. marts 2003 lancerede EU sin første militære mission nogensinde. Den fik kodenavnet 'Concordia' og fandt sted i Makedonien. EU-styrken skulle bidrage til at sikre gennemførelsen af den såkaldte Ohrid-aftale fra august 2001, der bilagde den truende konflikt mellem slaver og albanere i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien. Det er vigtigt at understrege, at operationen blev gennemført efter anmodning fra den makedonske regering. Det kan ligeledes fremhæves, at den blev gennemført på baggrund af en FN-resolution.

EU-tropperne overtog opgaven fra NATO, som havde haft ansvaret for, at Ohrid-aftalen blev overholdt. EU-soldaterne skulle afpatruljere den etnisk albanske del af Makedonien, som grænser op til Albanien, Serbien og Kosovo. 13 EU-medlemmer deltog, mens Danmark og Irland ikke var med. Hertil kom, at yderligere 14 ikke-EU-medlemmer stillede tropper til operationen. Selvom operation 'Concordia' fremstod som en EU-operation, trak Unionen på NATO-udstyr, kommandostrukturer og planlægningskapacitet under det såkaldte Berlin Plus-arrangement. Operationen var derfor samtidig en prøvesag for det strategiske samarbejde mellem EU og NATO omkring krisestyring.

På grund af forbeholdet over for forsvarssamarbejde i EU måtte Dan-

mark trække sine tropper hjem fra Makedonien, da EU overtog den fredsstøttende operation. Det er værd at notere sig, at man trak sine soldater hjem fra en fredsbevarende aktivitet, som var acceptabel, så længe den foregik i NATO-regi. Operation 'Concordia' blev afsluttet den 15. december 2003 og blev efterfulgt af en EU-politiaktion, der betød, at der blev udstationeret 200 politifolk. Da der nu var tale om en civil aktion, kunne Danmark atter deltage. Det skete i form af udsendelse af 6 danske politifolk.

Det synes ret klart, at der intet var til hinder for, at Danmark kunne have stillet soldater til rådighed for operation 'Concordia' – hvis blot EU ikke havde haft ansvaret. Der var tale om en klassisk fredsbevarende mission, som oven i købet havde en Sikkerhedsråds-resolution i ryggen.

Den manglende deltagelse må siges at være inkonsekvent bedømt i forhold til ønsket om at føre en proaktiv udenrigspolitik i et snævert samarbejde med eksisterende internationale organisationer og bedømt ud fra den officielle politik om at støtte FN.

Som følge deraf må det formodes, at den manglende deltagelse i EU-operationen i Makedonien påvirke- de Danmarks koalitionsmagt negativt.

På den anden side skal man være forsigtig med at overvurdere konsekvenserne af dette enkeltstående tilfælde.

Operation 'Artemis'

Den 12. juni 2003 vedtog EU's ministerråd endnu en banebrydende resolution inden for rammerne af ESDP'en. For første gang nogensinde besluttede Ministerrådet at udsende en ren EU-militærstyrke i en krisestyringsoperation uden for Europa, nærmere betegnet i Congo.

Operationen fik kodenavnet 'Artemis', og det er vigtigt at understrege, at den fandt sted på grundlag af en FN-resolution. Det er også værd at bemærke, at operation 'Artemis' var den første fuldstændig selvstændige militære EU-operation om end med et massivt fransk troppebidrag. Operationen blev gennemført, uden at man betjente sig af NATO-faciliteter inden for Berlin Plus-aftalen.

Målet med operation 'Artemis' var at stabilisere sikkerhedssituationen i den urohærgede Ituri-provins i Den Demokratiske Republik Congo for at forbedre den humanitære situation i og omkring hovedbyen Bunia. Baggrunden for at iværksætte 'Artemis' var konkret, at den humanitære situation i provinsen var blevet hastigt forværret igennem nogen tid. Den stadig alvorligere sikkerhedssituation betød, at det var vanskeligt og farligt at bringe nødhjælp frem til mange områder i provinsen. FN-folk havde gennem mere end et år anmodet om at få forstærket FN's tilstedeværelse i Ituri. Mange iagttagere vurderede, at den genopblussede ekstreme og tilfældige

vold kunne true den igangværende proces på nationalt plan, der sigtede mod at nå en forhandlet løsning på konflikterne i DRK.

I den situation anmodede FN's generalsekretær, Kofi Annan, om etablering af en koalition af villige nationer, der var parat til at gøre en ende på den humanitære katastrofe i Ituri. Koalitionen skulle samtidig sikre en overgangsløsning frem til det tidspunkt, hvor det var muligt at udstationere en slagkraftig FN-styrke i provinsen. Selvom Frankrig optrådte som såkaldt framework nation for operationen, bidrog en lang række EU-lande samt flere fremtidige EU-medlemmer til den samlede operation.

Set fra et dansk synspunkt er det særlig interessant, at det traditionelt neutrale Sverige stillede soldater til rådighed for indsatsen, der nåede op på næsten 2000 soldater i alt.

Målt i forhold til de erklærede mål var operationen en rimelig succes. Det var den i og med, at en række centrale mål blev opnået. For det første blev sikkerhedssituationen i Bunia forbedret markant. For det andet sikrede EU-soldaternes tilstedeværelse, at en stor andel af de mange flygtninge vendte tilbage til hovedbyen. Operation 'Artemis' var også en succes, for så vidt som EU-tropperne kunne overdrage kontrollen til en regulær FN-styrke på en i forvejen aftalt dato.

Der var således intet i formålet og forløbet af operation 'Artemis', der

gør, at Danmark ikke ville have kunnet deltage – hvis blot ikke EU havde haft ansvaret. Operationen blev ydermere gennemført med et klart FN-mandat. Det må forekomme uforståeligt for vore internationale partnere, ikke mindst i EU, at Danmark ikke stillede et blot symbolsk troppekontingent til rådighed. Det er derfor sandsynligt, at politikken i forbindelse med operation 'Artemis' havde en negativ virkning på den danske koalitionsmagt inden for EU.

Det er i hvert fald usandsynligt, at det har styrket Danmarks omdømme og forhandlingsmuligheder inden for EU, at man to på hinanden følgende gange har undladt at deltage i en type krisestyringsopgaver som Danmark traditionelt støtter.

Danmark tog oprindeligt i 1992 forbehold over for, hvad der på daværende tidspunkt kunne udlægges som konturerne af en 'EU-hær'. I løbet af de seneste år har EU imidlertid udviklet sig til en sikkerhedspolitisk aktør, som på afgørende punkter understøtter Danmarks erklærede udenrigspolitiske målsætninger. Det understreger afstanden mellem Danmarks ord og handlinger.

EU-FN samarbejde om krisestyring

På basis af de positive erfaringer fra operation 'Artemis' vedtog EU's ministerråd og FN's generalsekretær efterfølgende en fælles erklæring om et fremtidigt udvidet samarbejde

mellem FN og EU omkring krisestyring især på Balkan og i Afrika. Hos FN synes der at være en klar erkendelse af, at en hastig udrykningsstyrke som den i Congo i sommeren 2003 rummer lovende perspektiver.

Ikke mindst i lyset af at FN traditionelt har haft store problemer med at samle troppestyrker, der hurtigt kan sættes ind i krisesituationer, har det været nødvendigt for organisationen at se sig om efter andre løsninger. EU og FN aftalte derfor, at der skulle etableres en fælles mekanisme til konsultation med henblik på at styrke koordination og samarbejde omkring fremtidig krisestyring i Afrika og på Balkan. Erklæringen understregede klart, at ansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed ligger hos FN og hos Sikkerhedsrådet.

En uafhængig analyse af perspektiverne af et udvidet EU-FN samarbejde fremhæver, at begge organisationer vil have fordele af mere samarbejde og koordination af deres aktiviteter. "I forhold til de militære aspekter af krisestyring har FN mere brug for EU end EU har brug for FN. EU kan hjælpe FN på områder, hvor det mangler midlerne til at intervenere som for eksempel med hastig udstationering af soldater... FN kan til gengæld give EU legalitet og politisk legitimitet til dets operationer".

Endelig fremhæver analysen, at formaliseringen af samarbejdet mellem de to organisationer som en

sidegevinst giver EU voksende indflydelse i FN og især inden for Sikkerhedsrådet.

Der er som nævnt intet omkring operation 'Artemis', der gør, at Danmark ikke ville kunne have stillet tropper til aktionen. Oven i købet ville det have kunnet styrket FN, hvilket længe har været en officiel dansk målsætning. Ved at være en aktiv partner i EU's fredsbevarende aktiviteter kan Danmark ikke alene støtte FN. Man kan også styrke EU's indflydelse på verdensorganisationen.

Begge elementer må vurderes at understøtte Danmarks koalitions-magt og dermed forbedre mulighederne for at føre en proaktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ved at stå uden for en operation som 'Artemis' i DRC svækker Danmark med andre ord sine muligheder for at føre en proaktiv udenrigspolitik.

Operation 'Althea'

I december 2004 påbegyndte den Europæiske Union sin hidtil største militære operation, da Unionen overtog ansvaret fra NATO for det fredsbevarende arbejde i Bosnien. EUFOR bestod af 7.000 soldater, som kom fra ikke mindre end 33 lande. Næsten alle EU-lande deltog med tropper, og en række neutrale lande som Finland, Irland og Sverige stillede soldater til rådighed.

Ifølge det britiske dagblad *The Guardian* var det "en konkret mani-

festation af, hvorledes EU's spæde fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – der var rystet af uenighederne over invasionen af Irak – faktisk kan fungere i praksis”. Baggrunden for operation ‘Althea’ var, at man på NATOs møde i Istanbul i juni 2004 blev enige om at afslutte operationen i NATO-regi på grund af den forbedrede sikkerhedssituation i landet.

EU's overtagelse af NATOs opgaver fandt sted på grundlag af en enstemmigt vedtaget resolution i FN's sikkerhedsråd. Resolution No. 1551 af 9. juli 2004 udtrykte således en meget positiv holdning til EU's intentioner om at engagere sig militært i Bosnien & Herzegovina. Og da EU's ministerråd den 25. november samme år tog den formelle beslutning om at lancere operation ‘Althea’ skete det atter på baggrund af en enstemmigt vedtaget resolution i Sikkerhedsrådet, der bemyndigede EU til en kapitel VII-aktion.

Selve den militære operation blev foretaget ved hjælp af støtte fra NATO og i overensstemmelse med Berlin Plus-aftalen. Selv om EU har den formelle kommando, var det en klar aftale, at EU og NATO ville samarbejde tæt, efter at EU overtog ansvaret for det fredsbevarende arbejde. Målet for missionen var at sikre den fortsatte overholdelse af de aftaler, parterne indgik i henhold til Dayton-aftalen fra 1995. Dayton-aftalen betød, at NATO-tropper med et betydeligt indslag af amerikanske soldater fik ansvar for at overvåge

våbenhvilen mellem de stridende parter i krigen i Bosnien.

Danske soldater deltog i den NATO-ledede styrke. Det er dog værd at bemærke, at der var tale om en nydannelse i og med, at den operative ramme var NATO og ikke FN. De danske soldater blev imidlertid trukket hjem i 2003, da det stod klart, at EU skulle overtage NATO-opgaven. Da EU i december 2004 overtog ansvaret for sikkerheden i Bosnien & Herzegovina, var de danske soldater for længst ude af landet.

Operation ‘Althea’ markerer et nyt skridt i udviklingen af ESDP'en, hvad angår størrelse og ambition. På den baggrund må man konstatere, at Danmark i forhold til den europæiske udvikling adskiller sig på to klare punkter. For det første kan man på grund af forbeholdet ikke deltage i udviklingen af EU som leverandør af europæisk sikkerhed. Ikke desto mindre har Danmark stadig en rolle som underleverandør/leverandør af ‘blød sikkerhed’. For det andet kan man ikke deltage i aktioner, som man principielt billiger, og som har klar FN-opbakning, men hvor EU bærer ansvaret.

Begge forhold må være svære at forstå for vores nærmeste partnere og allierede inden for både EU og NATO. Mangelen på en konsistent dansk politik må derfor forventes at påvirke landets troværdighed negativt både som EU-partner og som NATO-medlem. Dermed skades landets koalitionsmagt.

Danmark i FN's sikkerhedsråd

Der er ingen tvivl om, at målet for Danmarks aktive internationale engagement i årene efter den Kolde Krig har været at føre en proaktiv politik med henblik på at øve indflydelse på den internationale udvikling. Da Danmark i efteråret 2004 blev valgt som et af de 10 ikke-permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd for årene 2005 og 2006, fik landet en helt unik mulighed for at forfølge disse målsætninger.

Et af de centrale – officielt – formulerede mål for Danmarks deltagelse i Sikkerhedsrådet er at arbejde for at forbedre FN's evne til krisestyring og for at sammentænke FN's forskellige indsatser. Ved hjælp af pladsen i Sikkerhedsrådet vil Danmark gøre en helt særlig indsats for Afrika og her især for de mange konfliktramte lande.

Sikkerhedsrådet bruger mere end 60% af sin tid på Afrika, og det anslås, at op mod 80% af det personel, der er udsendt i fredsbevarende aktiviteter for FN, er udstationeret i Afrika. Ikke desto mindre har FN gennem de senere år oplevet voksende problemer med at rekruttere soldater hos medlemslandene til fredsbevarende operationer i Afrika. Her kan aftalen mellem EU og FN vise sig at blive et af de centrale instrumenter, der kan sikre soldater til krisestyringsoperationer i Afrika.

Mens Danmark sidder i FN's sikkerhedsråd, men også bagefter, kan

der ikke være tvivl om, at man vil støtte ethvert seriøst forsøg på at stabilisere sikkerhedssituationen i Afrika. Hvis EU i fremtidige situationer vil stille soldater fra sin hurtige udrykningsstyrke til rådighed for FN, vil Danmark uden tvivl støtte et sådant skridt. På den anden side vil man ikke selv kunne stille soldater til sådanne EU-ledede operationer.

Den danske udenrigsminister Per Stig Møller har ganske præcist formuleret det danske problem i forbindelse med det danske medlemskab af FN's Sikkerhedsråd. "Vi kunne faktisk komme i den paradoksale situation, at Danmark én dag sidder i New York og anmoder EU om at udføre krisestyringsopgaver for FN. Men når vi den næste dag sidder i stolen i ministerrådet i Bruxelles, er vi nødsaget til afstå fra at være med til at efterleve den opfordring fra FN, som vi selv har været med til at beslutte i Sikkerhedsrådet. ...Forbeholdene forhindrer os helt konkret i at være med på en række områder, hvor EU tager ansvar for at møde de nye udfordringer, som også er vores: At skabe fred og sikkerhed i vores nærområder...".

Ønske om indflydelse

Der er ingen tvivl om, at EU's rolle i forbindelse med konfliktstyring ligger inden for rammerne af, hvad Danmark traditionelt har engageret sig i. Det må derfor forekomme uforståeligt, at Danmark enten trækker sine soldater hjem, før EU overtager

kommandoen, eller at Danmark end ikke overvejer at deployere soldater i sådanne krisestyringsopgaver.

Der kan næppe herske tvivl om, at denne politik skader Danmarks troværdighed. Den pågældende politik stiller et stort spørgsmålstejn ved Danmarks handlevilje. Hvis man hertil lægger de potentielle konsekvenser af den inkonsekvente politik inden for de snævre rammer af ESDP'en, har Danmark store problemer med at bruge sin koalitions-magt i EU. Hvordan kan man deltage i drøftelserne om fremtidens ESDP, men ikke deltage i vedtagelsen af formelle retsakter?

Det må konkluderes, at forsvarsforbeholdet hæmmer mulighederne for at bruge et af de helt centrale instrumenter i nyere dansk udenrigspolitik nemlig udstationeringen af soldater til at øge Danmarks indflydelse inden for den Europæiske Union. Dermed hæmmer forbeholdet Danmarks muligheder for at realisere ambitionen om spille en proaktiv rolle i international politik.

Det er et problem, at forbeholdet sender et uklart og inkonsekvent signal til vores partnere om, at landet ønsker 'autonomi' samtidig med, at Danmarks policy-erklæringer og konkrete adfærd inden for EU generelt signalerer et klart ønske om 'indflydelse'.

Anvendelsen af det militære kort til at skaffe Danmark indflydelse kan som følge af forbeholdet kun finde sted inden for rammerne af FN,

NATO eller alternativt inden for en koalition af villige. Hvis EU påtager sig krisestyringsopgaver på vegne af FN, må Danmark melde fra. Det må vi, selvom vi på alle måder støtter formålet.

Så er der også dansk deltagelse i NATO-ledede operationer som den i Afghanistan eller i en amerikansk ledet koalition som den i Irak. Det kan ikke afvises, at deltagelse i den type operationer kan give dansk indflydelse på den internationale udvikling. Det vil i så fald være i Washington og ikke inden for den Europæiske Union.

Danmark kan dog stadig føre en international proaktiv udenrigspolitik inden for rammerne af den Europæiske Union, ikke mindst på de 'bløde' områder. Det sikrer muligvis en højere grad af autonomi på forsvarsområdet – Danmark kan frit vælge side fra sag til sag – men det svækker så afgjort Danmarks langsigtede indflydelse på den internationale udvikling.

Danmark kan – politiske intentioner til trods – ikke gøre alverden som selvstændig spiller. Inden for rammerne af ESDP'en har Danmark derimod en enestående mulighed for at være med til at forme udvikling af EU som en selvstændig leverandør af både hård og blød sikkerhed.

Gorm Rye Olsen er leder af afdelingen for Europa-studier på Dansk Institut for Internationale Studier, Jess Pilegaard er Ph.d. studerende samme sted.

Tyskland bliver mere sig selv

Hugo Gården

Efter valget til efteråret og efter krisen omkring den nye EU-traktat vil Tyskland i stigende grad knytte bånd hele kompasset rundt og optræde mere uafhængigt end hidtil – Tyskland er atter ved at finde sin plads i verden

Mere end 100 år efter Bismarcks forsøg på at finde Tysklands plads i Europa ser vi atter konkrete bestræbelser på at definere Tysklands fremtidige position og rolle.

De stærke bindinger, som Tyskland havde til EU og NATO i efterkrigstiden, blev løst kraftigt efter Helmut Kohl-æraen, især efter Irak-krigen, hvor den socialdemokratiske kansler, Gerhard Schröder, opdagede, at det gav pote i befolkningen at føre en USA-kritisk linje. For første gang i efterkrigstiden følte tyskerne, at de kunne udtrykke deres frustration over eller modvilje mod USA, og det gav sig ikke blot udtryk i en hidtil undertrykt bitterhed mod britiske og amerikanske bombninger af tyske byer under Anden Verdenskrig, men også i en ganske konkret udenrigspolitisk beslutning.

Modstanden mod Irak-krigen var

ikke blot et valgtaktisk trick eller et kortvarigt flop. Siden hen har det vist sig, at tyskerne ikke længere følger de amerikanske paroler. De er parate til at gå deres egne vegne.

Efter at kansler Schröder i foråret til alles overraskelse besluttede at udskrive nyvalg et år før tiden, sagde han i et interview med *Die Zeit*, at “vi har bevist, at vi i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender kan tage selvstændig stilling, uden at vi må opgive vores allianceforpligtelser og venskaber. Vi forsvarer vores positioner over for vores venner og holder os ikke tilbage fra at handle derefter, når vi efter velbegrundede bevæggrunde har en anden mening.”

Han talte om en “udenrigspolitisk selvbevidsthed”, og han stillede holdningen til Irak-krigen op som en klar forskel i forhold til unionspartierne, CDU og CSU.

Ingen er i tvivl om, at Schröder og udenrigsminister Joschka Fischer har indtaget en mere selvstændig linje end forgængerne. Tyskland har flyttet sig med efterkrigsgenerationen. Men spørgsmålet er, om det er en mere vedvarende ændring af den tyske linje. I det følgende skal der argumenteres for, at Tyskland vil fortsætte med en mere uafhængig rolle, og det vil få betydning både i EU-politikken og i udenrigspolitikken generelt. Der er ved at komme mere substans i selvstændigheden, og det udtrykkes også hos de borgerlige partier.

Skiftet blev for alvor set i Fischers berømte Humboldt-tale i 2000, hvor han talte om et EU med forskellige samarbejdskonstruktioner. Essensen i talen var, at en mindre gruppe lande skulle kunne gå foran de øvrige i integrationen og lave et Kerneuropa – i et “gravitationscentrum” – og så kunne nølerne i samarbejdet have en mindre stærk tilknytning. Der skulle være plads til fleksibilitet, så landene på nogle områder skulle kunne være med i gravitationscentret og på andre måder stå udenfor.

Han mente, at etableringen af et Kerneuropa kunne være første skridt til dannelsen af et europæisk forbund med “fuld parlamentarisering”.

Schröders dominans

På mange måder var hans tale og hans ideer en videreførelse af de

ideer til et Kerneuropa, som to førende udenrigspolitiske tænkere i CDU havde fremført i 1994, nemlig Wolfgang Schäuble og Karl Lamers.

Når Fischer i denne periode blev spurgt, hvordan Tyskland udenrigspolitisk er orienteret, var det slående at høre, at han ikke lagde vægten på EU og NATO, men at han talte om forbindelser hele kompasset rundt. Det var helt tydeligt, at Tyskland ifølge Fischer var ved at begynde at se sig som en nation, der primært varetog sine egne interesser, og at der var forskellige former for samarbejdsrelationer mod øst og vest, og at der ikke var en egentlig prioritet.

Fischer har siden hen været ret tavs om sine udenrigspolitiske ideer, bl.a. fordi kansleren overtog EU-politikken helt og aldeles, fordi kansleren med sin Irak-kritik også dominerede den brede udenrigspolitik, og fordi kansleren plejede tætte forbindelser til Rusland og Kina.

Tilbage var stort set kun Mellemøsten, som altid har haft Fischers store interesse fra hans unge dage, men som i dagens verden ikke kan siges at udgøre et kernepunkt for Tyskland.

Desuden mener nogle, at Fischer har ændret syn på nogle væsentlige dele i sin Humboldt-tale. Men det er værd at hæfte sig ved, at der ikke er nogen i tysk politik, der for alvor har taget afstand fra Fischers ideer eller har opstillet et konkret alternativ. Hele ideen med at lægge mere

beslutningskraft over i en mindre gruppe i en kerne er slået an. At lade alle afgørelser træffe af 25 eller 30 lande er absolut ikke en idé, der møder sympati i Tyskland.

Der er netop kommet lidt mere klarhed over Fischers ideer, nemlig i hans netop udkomne bog *Historiens Tilbagekomst*. Det virker, som om han har opgivet at "bearbejde" Europa og giver overhovedet ingen nye ideer til Europas fremtid. Han mener ikke, at det er muligt at gennemføre en yderligere politisk integration i Europa. Bogen viser tydeligt, at manden er kørt træet i det europæiske maskineri – måske uden rigtigt at forstå hele ideen i det europæiske samarbejde. I stedet for bruges der megen energi på den arabiske verden og den islamiske fundamentalisme.

Men når han så at sige opgiver EU som en stadig mere integrerende faktor, så bør man udefra hæfte sig meget ved det, for det er et tydeligt tegn på, at Tyskland ikke vil være en drivende kraft i EU. Tyskland vil i højere grad være sig selv.

Pragmatiske løsninger

Med nej'et til den nye EU-traktat i Frankrig og Holland kan der blive en ny interesse for mere fleksible og pragmatiske løsninger, som også den britiske premierminister, Tony Blair, lagde op til. Det er interessant at se, hvordan den tidligere kansler, Helmut Schmidt, vurderer perspektivet efter nej'erne.

I *Die Zeit* skriver han, det er lige så tænkeligt, at EU havner i et Kerne-europa som et frihandelsområde.

Han hæfter sig ved, at Tyskland med ni nabolande ikke har nogen strategisk opgave i andre dele af verden, men at landet har en interesse i at have et fredeligt forhold til alle sine naboer. Endelig er der grænser for, hvor hurtigt et enestående samarbejde som det europæiske kan udvikle sig. Kun ved en skridtvis udvikling kan nationalismen i Europa trænges tilbage. Men det forstår nutidens statsledere og kommissærerne i Bruxelles blot ikke, lyder det med Schmidts sædvanlige sarkasme.

Men konklusionen på hans iagttagelser er, at vi lige så vel kan se et mere uafhængigt Tyskland, der har fokus rettet hele kompasset rundt, som vi kan se en større integration.

Fischers Humboldt-ideer slog aldrig igennem, men det skyldes også, at Schröder de seneste år i stigende grad har sat sig på udenrigspolitikken. Han har været en særdeles rejssende kansler, og han har i høj grad optrådt som døråbner for tysk erhvervsliv. Han har ikke tøvet med at trykke diktatorer og autoritære ledere i hænderne, fx i den arabiske verden, og han har ikke talt om at være med i noget demokratisk eller frihedsmæssigt korstog.

Det er altså snarere erhvervsmæssige interesser frem for mere ideologiske eller strategiske tyske interesser, som kansleren har arbejdet for,

men det hænger formentlig også sammen med hans notorisk manglende interesser for det konkrete indhold i store dele af EU-politikken og for internationale relationer generelt. Det er ikke Schröder, der udstikker de store visioner. Han vil hellere fungere som krise-manager, der kræver hurtige løsninger.

Det er dog ikke ensbetydende med, at han kun har handlet ud fra rent opportunistiske eller kortsigtede hensyn, og at en ny, borgerlig regering vil ændre kursen radikalt. Schröder har både folket og erhvervslivet med sig i den kurs, han har udstukket, og der er grænser for, hvor stærkt Tyskland kan optræde – politisk og sikkerhedspolitisk.

Men på mindre og meget konkrete områder har Tyskland flyttet sig betydeligt, og det skete vel at mærke før Fischers tale – altså før en politik var udstukket, og hvor der ud fra konkrete, praktiske beslutninger blev lagt en helt ny linje.

Det var et kunststykke, at Fischer fik overtalt De Grønne og hele den gamle fredsfløj i Tyskland til at acceptere Tysklands udsendelse af soldater til Kosovo i 1999. Engagementerne er begrundet med, at Tyskland må bidrage til fredsbevarende missioner, også for at sikre menneskerettighederne i de enkelte nationer. Men det er trods alt en mere aktivistisk militærpolitisk linje.

Med ét slag trådte Tyskland ud af efterkrigstiden og kunne optræde som en normal nation på den inter-

nationale scene. Det havde været utænkeligt bare få år tidligere.

Siden hen gik det hurtigt med et militært engagement, fx i Afghanistan og Sudan. Alt sammen i fredens tjeneste, men Tyskland har ønsket at manifestere, at det er blevet en normal nation.

CDU's forventede politik

Det er samtidig værd at hæfte sig ved, at de militære engagementer som regel er sket under FN-mandat. Tyskland har været med til at styrke det europæiske forsvarssamarbejde (ESDP), men det synes tydeligt, at Tyskland ikke ønsker at flytte vægten fra NATO over til EU i militær henseende. Derimod har Tyskland en interesse i at styrke FN's rolle i det internationale samarbejde, og her vil Tyskland optræde som en selvstændig nation på linje med andre, til tider i samarbejde med EU-landene.

Tyskland arbejder også ihærdigt på at få sin egen repræsentation i FN's Sikkerhedsråd. Selv om CDU's udenrigspolitiske frontfigur, Wolfgang Schäuble, advarer mod, at Tyskland får sin egen plads i FN – han ønsker en fælles EU-repræsentation – så er det næppe tænkeligt, at en Merkel-regering vil droppe en mangeårig kampagne for at komme i Sikkerhedsrådet, især ikke, hvis Storbritannien og Frankrig fortsat vil have deres egne, faste pladser.

Tyskland vil have en rolle mindst

på niveau med Storbritannien og Frankrig, og Tyskland vil spille en mere aktiv rolle, men helst i FN-regi, og vil ikke først og fremmest lægge turen om ad en EU-beslutning. Det er ikke uinteressant at se, hvor stor vægt Fischer i sin bog lægger på FN – og globale forhold. En kritisk anmelder ser det dog lige så meget som Fischers forsøg på at blive FN's næste generalsekretær.

Pro-atlantisk og pro-europæisk

Spørgsmålet er nu, om en borgerlig regering under CDU-lederen Angela Merkel vil ændre den mere uafhængige udenrigspolitiske linje.

Intet tyder på, at det i substansen vil ske. Der er snarere udsigt til, at den selvstændige position vil blive styrket, men uden det konfrontatoriske præg, som Schröder-linjen har haft i forhold til USA efter Irak-krigen. Det illustreres især ved Wolfgang Schäuble. Han er pro-atlantisk og pro-europæisk, og han vil for enhver pris undgå at skabe spændinger til USA. Han mener, at Tyskland og Frankrig har optrådt arrogant under Irak-krigen og været med til at splitte de europæiske lande. Han mener, at Tyskland må bruge mange kræfter for at undgå at splitte de nye medlemslande mellem et amerikansk og et europæisk valg.

Han vil ikke énsidigt arbejde for en ophævelse af våbenembargoen over for Kina. Det må ske i samarbejde med USA.

Men han tager dog ikke afstand fra de tætte relationer, som Schröder har opbygget med Ruslands præsident, Vladimir Putin. Schröder har talt om et "strategisk partnerskab", og han har været tæt på at sidestille det med det amerikanske partnerskab.

Europa-politikken er i høj grad præget af Wolfgang Schäuble, og han har på ét område indtaget en holdning, som kommer til at præge en ny borgerlig regering. Han er imod Tyrkiets medlemskab af EU. Han ønsker et privilegeret partnerskab – som for andre randstater – og det er en linje, som Merkel går ind for.

Det er udtryk for en ny linje og en balance-akt, hvor det i høj grad er tyske interesser og hensyn til et Kerneuropa, der tæller.

Tonerne vil blive anderledes i en ny, borgerlig regering, men i substansen vil en ny tysk regering have fundamental interesse i at fortsætte den aktive østkurs, som Schröder har fulgt, ikke mindst fordi der er så enorme erhvervsmæssige interesser i det. Den tyske afhængighed af energi fra Rusland er blevet øget, og desuden er det afgørende for tyske virksomheder at få sikkerhed for investeringer i det råstofrige lande. Det kræver gode relationer mellem Berlin og Moskva.

Desuden vil Kina fortsat være det sted i verden, hvor væksten er størst, og hvor tyske virksomheder på mange områder har en langt større be-

tydning end amerikanske. Tyske virksomheder véd, de skal være meget aktive i Kina, hvis de vil klare sig globalt, og derfor skal relationerne til Kina være så godt som perfekte. Ideologiske eller mere strategiske hensyn – eller et hensyn til Taiwan – kommer ikke til at spille nogen stor rolle for Tyskland over for Kina.

Mindre fransk orienteret

Merkel har ikke vist nogen særlig udenrigspolitisk interesse, endsige en udenrigspolitisk orientering. Hun har ingen særlige bånd til Frankrig. Hun har gode forbindelser til USA, men uden den nærhed, som er set hos tidligere kanslere.

I ledelsen af unionspartierne har der været frafald af de Frankrigs-orienterede, "gaullisterne", som de ofte kaldes. Den store tilhænger af et Kerneuropa, Karl Lamers, er ikke længere aktiv politiker.

"Atlantisterne" er der stadig, men den tidligere forsvarsminister Volker Rühle dominerer ikke længere. Den skarpe opdeling mellem de to fløje er ikke så udpræget. Der er ingen kamp, der skal udkæmpes om linjen.

Merkel og Schäuble vil – sammen med en eventuel liberal udenrigsminister – udtrykke sig positivt om samarbejdet med USA – men de vil også have fokus rettet mod de nærmeste omgivelser, især østpå. De er ikke tilbøjelige til at føre en egentlig alliance-politik, såsom en fransk-tysk alliance eller en Paris-Berlin-Moskva-akse.

Schröder havde i høj grad gode relationer til den russiske præsident, Vladimir Putin, fordi de talte samme sprog – tysk. En borgerlig regering vil næppe have helt så tætte relationer, ikke mindst fordi Merkel ikke ønsker tætte personlige kontakter.

Hun er mistroisk over for enhver, der vil tæt på hende, og hun er uden tvivl stærkt præget dels af sin opvækst i DDR, hvor enhver måtte kigge sig over skulderen, dels af sin hårde kamp op gennem CDU, hvor knivene fæg gennem røgfyldte lokaler mod hendes ryg.

Derfor bliver udenrigspolitikken mere sags-orienteret end person-orienteret under en kansler Merkel. Hun vil også have et helt andet solidt grundlag bag sig. Merkel har et solidt borgerligt flertal bag sig i Forbundsrådet. Der bliver altså ingen blokeringsmekanisme.

Man skal heller ikke overse, at Horst Köhler blev valgt efter Merkels anbefaling. Han har ingen politisk kompetence, men han har i samfundsdebatten vist en glubende interesse for at gennemføre reformer og for at vænne befolkningen til globaliseringens vilkår.

Merkel er ingen Thatcher

Trods en stærk magtbasis bliver Merkel på ingen måde en hårdtslående dame som Margaret Thatcher, og der bliver ikke et opgør med den tyske socialstat, og den ty-

ske fagbevægelse bliver ikke knækket. Den tyske samfundsmodel er langt mere socialt sammenknyttet end den britiske med en stor tilbøjelighed til at søge konsensusløsninger. Det gælder lige så meget for en borgerlig som for en socialdemokratisk regering.

I de seneste år har næsten alle delstater været regeret af borgerlige regeringer, og de har vitterligt mulighed for at føre en relativ selvstændig økonomisk-politisk kurs, fx kan en delstat selv bestemme, om der skal sælges massivt ud af offentlige ejerandele i virksomheder og banker og forsyningsselskaber, så staten trækker sig helt ud af erhvervslivet; og delstaterne kan selv bestemme, om de vil privatisere fx vejbyggeriet og lade nye vejprojekter, tunneller og broer privatfinansiere, herunder med vejafgifter.

Men der er ikke sket nogen form for liberalisering i delstaterne, for der er selv blandt de borgerlige partier en glubende interesse i at bevare en offentlig indflydelse – med fede tillidsposter.

Trods massive trafikproblemer tør ingen delstat gå ind for en gennemgribende privatisering, der ellers i ét hug kunne løse de kø-dannelser, der koster erhvervslivet gigantiske milliardbeløb hvert år i forsinkelser. I ganske få tilfælde er der eksempler på en privatfinansieret tunnel eller vejstrækning, og interesseorganisationer på stribe formår at stikke en kæp i hjulet på privatiseringer.

Tyskerne vil ikke betale for at få løst deres problemer, og derfor vil samfundet kun i slæbetempo udvikle sig, især på det indenrigsøkonomiske og sociale område.

Højere reformtempo

På nogle områder vil der dog ske en optrapning af reformtempoet, og der vil ske en effektivisering af den reformproces, som Schröder satte i gang, fx omkring arbejdsformidlingen. Men her vil reformerne snarere dreje sig om at fjerne snyd og misbrug fra systemet end om at ændre reformernes indhold og kurs.

Der er ikke udsigt til en markant ændring, snarere til en genoptagelse af det reformtempo, som Schröder satte i gang, men som er blevet dæmpet det seneste års tid på grund af voldsom modstand på venstrefløjen og i fagbevægelsen – ja, også blandt mange borgerlige interesseorganisationer såsom håndværksrådet.

De borgerlige partier bidrog også – via Forbundsrådet – til en svær start for reformerne. Der bliver ingen revolutionær udvikling, men til gengæld kan vi vente solide reformvenlige fremskridt uden evindelige blokeringer.

Får Frankrig i 2007 en ny liberal præsident som Nicolas Sarkozy, kan det dog føre til en mere liberalistisk økonomisk politik i hele Central-europa, men en systemændring i det omfang, vi så i Thatchers England

eller i Schlüters Danmark skal man ikke vente.

Merkel begyndte sin voksentilværelse som fysiker, og hun har en trang til struktureret tænkning. I stedet for at lægge op til de store reformer, vil hun snarere forsøge at skabe en bedre sammenhæng i de reformer og forandringer, der er på vej, herunder på sundhedsområdet.

Hun er meget optaget af de reform-ideer, som den anerkendte økonom, Hans-Werner Sinn, Ifo-instituttet, har fremlagt bl.a. i sin bog *Kan Tyskland endnu reddes...* Han lægger stor vægt på mere eget-ansvar og større løn-spredning. Der skal være mere frihed, og der skal være plads til kreativitet og innovation.

Merkel er altid optaget af ordet frihed, og det har sin helt særlige grund, nemlig ufriheden under opvæksten i DDR. Men friheden skaber også forandring og utryghed hos vesttyskerne, og det skaber modstand. At lave forandringer på Merkels facon vil altså ikke revolutionere udviklingen i de første par år i en ny regering. Merkel ved også, at drastiske reformer ikke giver arbejde for den tredjedel af befolkning, der overhovedet ikke er kvalificeret – måske heller ikke motiveret – til at arbejde i nutidens erhvervsliv.

Det er en langsigtet samfundsændring, der ligger Merkel på sinde, herunder omfattende skolereformer, og netop kravet om bedre undervisning slog an hos vælgerne i den folkerigeste delstat, Nordrhein-Westfa-

len, under valget i foråret. Det gamle Ruhr-område med stålindustri og minedrift har svært ved at omstille sig til et fremtidigt erhvervsliv.

Østeuropæisk indflydelse

Optagelsen af Østeuropa i EU har haft en voldsom virkning i Tyskland. Dels har tyske firmaer i langt større omfang end alle andre investeret i Østeuropa og dermed flyttet produktion og arbejdspladser østpå. Dels kommer østeuropæisk arbejdskraft væltende, enten i form af lønmodtagere eller i form af håndværks- og servicefirmaer – for slet ikke at tale om den sorte arbejdskraft.

Mens tyskerne frygter for deres arbejdspladser, tøver de ikke med at lade østeuropæere i hundredtusindvis gøre rent derhjemme og ordne haven og at lade østeuropæere lave det tunge arbejde i flyttebranchen eller byggebranchen eller i landbrug og gartneri.

Op imod halvdelen af alle nyetableringer af håndværks- og servicefirmaer i de store tyske byer er østeuropæiske. Det kan føre til et oprør blandt borgerlige vælgere, nemlig fra håndværksskredse, ligesom tyske lønmodtagere har vendt sig imod lønkonkurrencen i fx slagteribranchen, hvor hele produktionsanlæg inden for det seneste års tid har fået nyt personale: Tyskere er skiftet ud med polakker.

I det strengt regulerede håndværkersystem er det en revolution, vi

ser, og for håndværkerne er det kommet som et chok, at de polske håndværkere ikke bare er billigere. De betragtes også af de tyske kunder som bedre og som mere arbejdsomme og omhyggelige.

I foråret forsøgte Socialdemokratiets formand, Franz Müntefering, at slå mønt på modstanden mod fyringer i selskaber, som har en høj indtjening. Han lagde nærmest kapitalselskaber og især spekulationsfonde, *hedgefonde*, for had med sin kritik af "græshoppekapitalismen", der overtager selskaber, sanerer dem og forsvinder med hele profitten, mens tusinder af ledige ligger tilbage. Socialdemokraterne har ikke vundet stemmer på kritikken, men debatten viser, at der er sympati for kritikken langt ind i de borgerliges rækker. Mange små og mindre virksomheder støtter Münteferings kritik af de store koncerner.

Det er altså nogle dybe problemer, som ligger og lurser, og de har alle forbindelse med den omstilling, der sker som følge af globaliseringen og østudvidelsen. Et oprør ulmer, og det kan ikke udelukkes, at en borgerlig regering trods massiv støtte får voksende problemer med vælgere, der vender sig mod den liberale og fleksible økonomi, som en borgerlig regering ellers står for.

Afsked med rød-grøn æra

Tyskland har i frustration taget afsked med en rød-grøn æra, der – som tendens i samfundet – på man-

ge områder allerede var afsluttet, inden Schröders rød-grønne regering tiltrådte. Schröder forsøgte at modernisere og liberalisere den tyske velfærdsstat, men borgerne har ikke givet grønt lys for et opgør med velfærdsstaten og for gennemgribende liberaliseringer og privatiseringer.

Der er ikke udsigt til bare skitsen af en ny borgerlig strategi for Tysklands fremtid. Hvad er det for en samfundsmodel, der skal erstatte den socialdemokratiske og konsensusorienterede velfærdsstat, og hvordan vil de borgerlige forholde sig til en globalisering og en friere kapitalisme, der for borgerne kan virke ødelæggende på deres egen situation?

De borgerlige har ikke givet et klart svar, og det bliver uhyre vanskeligt at komme med et svar under valgkampen, som peger i en mere liberal retning. Tyskerne vil nok have visse reformer og forandringer, men de vil især have tryghed. Flere års forsøg på at lave reformer, uden at de har haft nogen virkning til det bedre, har skræmt mange mennesker.

Men det betyder også, at tyskerne er blevet mere optaget af deres egen situation. Det styrker fokuseringen på de nationale interesser. Der er overhovedet ikke tendens til at søge europæiske fællesskabsløsninger, og det skaber grundlag for en mere selvstændig tysk linje i udenrigspolitikken. Nej'tet i Frankrig og Holland

til forfatningstraktaten og reaktionen i befolkningen i Tyskland viser, at hele tanken om EU som en krigsforebyggende foranstaltning ikke længere har nogen troværdighed. Nu er borgerne bekymret over en ny trussel – fra øst og fra hele verden (globaliseringen). Derfor vil en ny tysk regering bruge langt mere tid på dette fænomen end på en styrkelse af EU eller af de gamle relationer.

Ja til kamp for fred og frihed

Den amerikanske præsident, George W. Bush, har indledt et frihedens og demokratiets korstog, men det vil heller ikke en Merkel-regering hoppe med på. Omvendt skal man ikke udelukke en opbakning til et korstog, hvis det bliver af en mildere karakter, for tyskerne har altså – med Fischer-kursen – sagt ja til at kæmpe for fred og frihed internt i andre lande, og desuden har Merkel en personlig erfaring med i bagagen.

Fischer har i sin bog udtrykt sig forholdsvis positivt om Bush-aktivismen, nemlig med at presse demokrati og frihed igennem i resten af verden – hvis det vel at mærke kan ske fredeligt, og hvis det er ledsaget af en vedvarende økonomiske fremgang.

En Merkel véd, hvor stor betydning en indsats fra Vesten har for at få skabt demokrati og fremgang i et gammelt diktatur, og hun véd, der kræves en årelang indsats.

Men det er dog ikke ensbetyden-

de med, at Merkel vil være meget aktiv udadtil lige med det samme, for hun vil nødt til at bruge mange kræfter på en voksende modstand mod den reformlinje, som Schröder anlagde, og som Merkel vil fortsætte og helst i et højere tempo.

Til gengæld vil en borgerlig regering bakke op bag storindustriens og eksportsektorens udenlandske ekspansion, for det er eksporten, der holder skindet på næsen på Tyskland. En borgerlig regering vil også fortsætte den meget erhvervsvenlige linje, som Schröder anlagde på udenrigsområdet, nærmest som eksportsælger for industrien.

Dér, hvor tyske investeringer og eksport især har høje vækstrater, er i Østeuropa, Rusland, Kina og Indien. Tyskland gør sig i stigende grad afhængig af energiforsyningen fra Rusland, og stadig mere industriproduktion flyttes til Kina, Indien og den arabiske verden.

Derfor vil Tysklands udenrigspolitiske interesser i stigende grad fokuseres på denne del af verden, og i kraft af den store tyngde, som eksportindustrien udgør, vil Tyskland især koncentrere sig om sine egne interesser. Vi kan ikke vente, at Tyskland vil gøre alt for at få en fælles europæisk optræden.

Ikke længere én kerne i EU

Håndteringen af den nye EU-traktat efter nej'et i Frankrig og Holland vil give et afgørende fingerpeg om

Tysklands udvikling og placering i Europa. Schröder forsøgte at tage fat i Jacques Chirac og fortsætte ratificeringsprocessen og få gennemtrumfet nogle hurtige beslutninger om fx det kommende EU-budget.

Men det er en langstrakt proces, EU står overfor, og det synes helt sikkert, at den fransk-tyske motor har fået varige driftsproblemer. Den bliver ikke kernen i Europa, men der bliver en kerne i Europa. Den nye franske ministerpræsident, Dominique de Villepin, har foreslået, at Frankrig og Tyskland etablerer en union på en række vitale områder, men Berlin afviste med det samme forslaget. Forslaget har været fremme før. Tyskland er kommet på afstand af krigen og genforeningen.

Tyskland er taknemmelig for den franske støtte til genforeningen, hvor tøvende, den end var, og Tyskland accepterede den monetære og økonomiske union som "betaling" og "binding" til EU for at få genforeningen. Men tyskerne er ikke parate til flere indbindinger.

Terrorangrebet i New York den 11. september 2001 ændrede verdenspolitikken. Nej'erne kan ændre EU-politikken, og det er tydeligt at tyskerne ikke længere ser EU som den altafgørende faktor for Tysklands og Europas fremtid. Det kan blive den vigtigste konsekvens af nej'erne.

Det store spørgsmål er, i hvor høj grad en kerne manifesteres i en bestemt gruppe lande, eller om den

manifesteres i skiftende samarbejder i et eller flere "gravitationscentre," eller om EU udvikles som en frihandelszone, måske med flere grader af integration.

Ny debat

Den britiske premierminister, Tony Blair, har lagt op til en ny debat om EU's konstruktion, og der er ingen tvivl om, at både en Schröder og en Merkel vil hilse en ny debat velkommen. Tyskland har dybest set ikke været særlig begejstret for den traktat, som efter alt at dømmes falder til jorden. En Merkel vil være mere tilbøjelig end forgængerne til at betragte trekløveret mellem de tre store lande som en form for kerne frem for bare Frankrig og Tyskland. Hun vil også være mere åben over for Østeuropa.

Det er ikke krigs- eller koldkrigsperspektivet, der vil præge hendes indgang til Østeuropa, men snarere udviklingsperspektiver nu og i fremtiden.

Ser man således på den politiske, udenrigspolitiske og økonomiske udvikling i Tyskland i de seneste år, så vil Tyskland i højere grad fokusere på sine egne interesser uden at være så bundet af de gamle forpligtelser, og Tyskland vil være parat til at samarbejde med skiftende grupper fra sag til sag.

En sådan tankegang er helt naturlig for en Angela Merkel, der er vokset op i én verden, og som er kom-

met til en anden – som en fremmed fugl – og som ser, at det er muligt at skabe forandring og forbedring uden at være knyttet stærkt til én ideologi eller én gruppe. Næppe nogen tysk kansler vil have en så fleksibel og fordomsfri tilgang til sit arbejde som Merkel.

Hun kan være med til at cementere en tysk selvstændighed – en tysk normalisering som stat – samtidig med, at hun kan være med til at brygge bro over den nyere histories kløft i både Tyskland og Europa. Netop i kraft af hendes fortid – og

hendes personlighed – kan hun bedre end andre få Tyskland placeret mere selvstændigt, men også inden for nogle rammer, der er til at leve med for omverdenen.

Det kan lyde patetisk, men med Merkel får vi måske for første gang siden Bismarck et ægte forsøg på at få placeret Tyskland dér, hvor landet hører hjemme, og uden at det er udgør nogen trussel.

*Hugo Gården, journalist, 1999-2005
Tysklands-korrespondent for Dagbladet
Børsen.*

Den arabiske “reformbølge”: Tilfældet Marokko

Gunna Funder Hansen

Politiske reformer er i disse år nærmest blevet dagens orden i den arabiske verden. Marokko er et oplagt, men mindre velbelyst eksempel på denne udvikling

Saddam er fjernet, Arafat er død, libaneserne går på gaden i protest, ægypterne holder folkeafstemning og saudierne afholder lokalvalg.

Mange iagttagere synes på den baggrund at mene, at der er tale om en generel udvikling i den arabiske verden mod mere demokrati. Også Marokko – som vi ikke hører så meget til i de danske medier – har taget del i denne proces. Og udviklingen i Marokko er et udmærket eksempel på, at selvom reformerne fylder meget i magthavernes retorik og også medfører vigtige skridt i den rigtige retning, der kan give anledning til optimisme, så ser det ud til, at de store demokratiske reformer i praksis udebliver.

Startskuddet for de marokkanske reformer kan spores tilbage til en forfatningsændring vedtaget ved folkeafstemning i 1996. Men det var

først efter at den nuværende konge, Muhammad VI, i 1999 overtog tronen fra sin afdøde far, Hassan II, at reformerne fik mere substans. Straks efter sin tiltrædelse iværksatte Muhammad VI et storslået reformprogram, der siden er blevet fulgt op af løbende reformtiltag, der angiveligt sigter mod at gøre Marokko til en moderne retsstat.

Efter blot tre måneder på tronen kom den første overraskelse: Muhammad VI afsatte den stærkt forhadte indenrigsminister, Driss Basri, som under Hassan II gennem et kvart århundrede fungerede som kongens højre hånd og særlige vejleder i en række vigtige politiske spørgsmål. Hans mest åbenlyse magtbase var dog hans position som indenrigsminister, i kraft af hvilken han kontrollerede politiet og den marokkanske sikkerhedstjeneste, *Al-*

Makhzin, som gennem hans embedsperiode blev berygtet for vilkårlige fængslinger, tortur af politiske fanger og forsvindinger af oppositionspolitikere, ligesom en lang række politiske aktivister og intellektuelle blev drevet i eksil. Basri kontrollerede også de marokkanske valg, som altid endte med de karakteristiske resultater med mellem 98% og 100% af stemmerne til kongens støtter ved parlamentsvalgene.

Basris afskedigelse blev modtaget med en blanding af begejstring og skepsis i befolkningen – ikke mindst da hans afløser, Ahmed Midaoui, gjorde et stort nummer ud af at tegne et billede af det nye indenrigsministerium som en administration, der nu først og fremmest skulle servicere befolkningen, nationen og alle de produktive sektorer gennem støtte til investeringer og økonomisk udvikling.

Mht. ministeriets rolle ved afholdelse af valg skulle stemmer ikke længere kunne købes, og forsøg på valgfusk skulle give fængselsstraf. Midaoui beklagede endvidere manglen på relationer og kommunikation mellem Indenrigsministeriet og befolkningen og erklærede, at ikke kun ministeriet, men også befolkningen trængte til reform.

Mentaliteten hos befolkningen skulle ændres – respekt for loven, afsky for korrupsion og den gode vilje skulle genfindes, ligesom 'valg-handel', magtmisbrug, uærlighed og uansvarlighed skulle afskaffes.

Det bemærkelsesværdige ved disse formuleringer var ikke så meget meddelelsen om alt det gode, der nu skulle ske, men nærmere den ærlighed, Midaouis hårde kritik af forgængeren markerede. Aldrig havde man tidligere hørt et medlem af regeringen så åbent formulere det, alle marokkanere ved: at korrupsion og magtmisbrug gennemsyrrer det politiske system og udgør en alvorlig forhindring for retssikkerheden såvel som for økonomisk udvikling.

Menneskerettigheder

Også hvad angår mere konkrete menneskeretslige aspekter, anerkendte kongen og hans nye indenrigsminister til alles overraskelse, at alvorlige overgreb og menneskerettighedskrænkelser havde fundet sted i Marokko. Denne anerkendelse mandede konkret ud i en "retfærdigheds- og forsoningskampagne".

Som del i kampagnen har kongen nedsat en kommission, som har til opgave at undersøge menneskerettighedskrænkelser begået i perioden 1956-1999 – altså i den tidligere konges regeringstid. Kommissions høringer, som blev påbegyndt i december 2004, er offentlige og dækkes af en national tv-station. Endvidere er pårørende til forsvundne og døde i politiets varetægt samt folk, der har været ofre for vilkårlige fængslinger og tortur, blev tilkendt erstatninger, ligesom en række eksilpolitikere har fået lov at vende hjem.

Men også den nuværende konges egen regeringsperiode får del i opmærksomheden. Kongen har således etableret et Konsultationsråd for Menneskerettigheder, som i juni 2004 barslede med sin første årsrapport, der vedrørte 2003. Rapporten var på ingen måde et skønmaleri af menneskerettighedssituationen, men igen må den hidtil usete åbenhed betragtes som et fremskridt.

Mens alvorlige menneskerettighedskrænkelser for få år siden officielt var ikke-eksisterende, er der nu i en offentlig rapport sat tal og ord på situationen. Præcise antal af ulovlige varetægtsfængslinger og tilfælde af fængslinger foretaget uden at pårørende er blevet oplyst om det, er oplyst, ligesom rapporten giver en lammende kritik af tilstandene i de marokkanske fængsler.

Men rapporten sætter også fokus på områder, der stadig anses for uafklarede – fx hvorvidt der eksisterer detentions- og/eller torturcentre uden for Rådets kontrol.

Rapporten er dermed både et positivt og et negativt varsel. For mens den åbenhed, som Konsultationsrådet for Menneskerettigheder fremviser i rapporten, absolut giver anledning til optimisme, er rapportens spørgsmål om, hvorvidt der foregår menneskerettighedskrænkelser, der ligger uden for Rådets kontrol, langt fra irrelevant. I en rapport fra Amnesty International, der blev offentliggjort på omtrent samme tid, fremgår det således, at der i

Temara menes at findes et detentionscenter, hvor et stort antal personer er blevet tortureret og mishandlet. Disse påstande er på det bestemteste blevet afvist af regeringen, men uden at det egentlig har overbevist nogen.

Terrorbekæmpelse

Ovennævnte mangel på troværdighed hos regeringen bunder først og fremmest i, at den selv holder spørgsmålet om den egentlige menneskerettighedssituation åbent. For samtidig med at kongens reformplaner naturligvis officielt skal realiseres, har sikkerhedsstyrkerne brug for et skræmmeeksempel, der kan holde potentielle terrorister på plads.

I den første periode af den nye konges regeringstid så man – sideløbende med de øvrige reformer – en tendens til, at den islamiske opposition fik større spillerum. Men efter at Casablanca 16. maj 2003 blev ramt af fire koordinerede selvmordsattentater, vedtog man en ny og vidtgående antiterrorlov, der tillader tilbageholdelse af individer, der kan betegnes som 'farlige' eller blot 'potentielt farlige'. Ifølge Amnesty International og lokale menneskerettighedsorganisationer er flere tusinde personer efter attentaterne blevet tilbageholdt i antiterrorrens navn, mens kun ganske få er kommet for en domstol. Forskellen fra tidligere tiders fængslinger uden dom er, at de i dag – i kraft af den nævnte nye

lovgivning – faktisk er umiddelbart juridisk forsvarlige.

Hermed indskriver Marokko sig i rækken af lande, der siden 11. september 2001 har indført terrorbekæmpende juridiske foranstaltninger, der i praksis er på kant med de internationale konventioner på menneskerettighedsområdet.

Og præcis som i fx USA og Danmark fremhæver kritikere i Marokko det absurde ved, at man forsøger at beskytte demokratiet med antidemokratiske foranstaltninger. Forskellen er blot, at man i Marokko ikke har et fundament af etableret retssikkerhed som udgangspunkt. Når man både vil etablere et retssamfund og bekæmpe terrorisme med menneskeretsligt tvivlsomme midler, kan det ikke undgås at signalerne opfattes som tvetydige og i bund og grund uden reelt indhold.

Ikke desto mindre har resultatet af de juridiske reformer været, at den radikale islamiske opposition, der utvivlsomt fortsat eksisterer i Marokko, er gået i dvale og derfor ikke aktuelt spiller nogen politisk aktiv rolle.

Korruptionsbekæmpelse

På samme måde har et andet af kongens reformprogrammer – en storstilet anti-korruptionskampagne – fået en blandet modtagelse. Den mest opsigtsvækkende del af kampagnen blev sat i gang med afskedigelsen af Driss Basri. Indenrigsmini-

sterens fyreseddel blev nemlig fulgt op af en række anklager om embedsmisbrug i Indenrigsministeriet.

I begyndelsen handlede anklagerne om forholdsvis banale sager som gratis udlandsrejser og umotiverede ansættelser af Basris familiemedlemmer, men efterhånden greb anklagerne og efterforskningen om sig, og flere og flere skandalesager, der ikke blot involverede Basri, men også andre prominente samfundspidser, blev udfoldet for offentligheden og blev til manges overraskelse bragt helt til domstolene.

Også inden for politiet og i administrationen blev der formelt strammet op og indført skrappe straffe for bestikkelse, men på de lavere niveauer har systemet ikke overraskende vist sig at være vanskeligt at reformere.

De få højprofilerede korruptionsskandaler, som der rent faktisk er blevet taget hånd om, fremstår derfor i dag for en stor del af befolkningen nærmest som et bluff-nummer, der havde til formål at signalere forandring, men aldrig fik den store betydning for den almindelige borger, som i hverdagen betjener sig af korruption i snart sagt alle sammenhænge. Således er det ganske almindeligt, at almindelige offentlige serviceydelser i praksis forudsætter en privat pengeudveksling mellem borgeren og den offentligt ansatte. Denne form for dagligdags bestikkelse har reformerne endnu ikke haft held til at ændre på.

Familieretsreform

Det ubetinget mest omdiskuterede element i reformerne har været en ny familieretskodeks, der har haft til formål at forbedre kvinders og børns rettigheder. Allerede kort efter sin tiltræden annoncerede Muhammad VI, at kvinders rettigheder lå ham meget på sinde, og snart efter lancerede han en komplet plan for reformer på dette område.

Planen fik dog en hård medfart i befolkningen. Ved en stor demonstration – der i sig selv var opsigtsvækkende, da folkelige demonstrationer siden 1970'erne har været et nærmest uset fænomen – blev planen beskyldt for at gå på kompromis med *sharia*, det islamiske juridiske kodeks, og store dele af den blev trukket tilbage.

Men efter terrorangrebene i Casablanca i 2003 vendte stemningen. Islamisterne stod nu stærkt svækket og var tvunget til at holde lav profil, og planen kunne nu gennemføres som reelle lovændringer vedtaget i parlamentet og med støtte fra religiøse ledere, der har bakket op med teologiske argumenter til reformernes forsvar. Reformen vedrører følgende områder, hvor kvinder og børn får en markant bedre retsstilling end tidligere:

Hvor ansvaret for familien tidligere lå hos manden, placeres det efter de nye regler hos ægtefællerne i fællesskab. Ordlyden "kvinden skal underkaste sig manden" er fjernet,

begge parter får lige og gensidige forpligtelser over for hinanden, og beslutninger der vedrører familien skal aftales mellem ægtefællerne, herunder også hvad der vedrører børn og familieplanlægning.

Kvinden har efter de nye regler ret til selv at træffe beslutning om indgåelse af ægteskab. Tidligere kunne kvinder kun indgå ægteskab ved foranstaltning af en *wali* – en mandlig bemyndiget, som normalt var hendes far eller nærmeste voksne mandlige slægtning – selv efter det fyldte 18. år, hvor hun i andre sammenhænge var at regne for myndig. Minimumsalderen for ægteskab, der for kvinder før var 15 år, er nu hævet til 18 år for begge køn.

Polygami er ikke blevet forbudt – det er simpelt hen ikke muligt, hvis de religiøse tekster skal respekteres – men tilladelse til polygami kan nu kun gives ved dom, i tilfælde hvor manden kan godtgøre nødvendigheden heraf i form af et "exceptionelt og objektivi argument". Kvinden har desuden mulighed for helt at hindre mandens adgang til at tage flere koner ved at indføre en sådan betingelse i ægteskabskontrakten. Desuden anerkendes nu civile vielser – fx vielser, der er foretaget i udlandet, hvor det ikke er islamiske instanser, der tager sig af sådanne sager – hvis man kan stille med to vidner, der er muslimer.

Med hensyn til skilsmisse afskaffes mandens eneret på området. Før kunne kvinden kun tilkendes skils-

misse i særlige tilfælde, hvor hun kunne bevise, at manden ikke levede op til sine forpligtelser, eller hvor hun med 12 vidner kunne godtgøre, at hun var offer for hustruvold – begge krav i praksis stort set umulige at leve op til uanset ægteskabets karakter. Med de nye regler har begge parter lige ret til at bede en dommer om at opløse ægteskabet.

Ifølge de religiøse tekster har manden ret til at forstøde sin kone ved at fremsige ordene "jeg forstøder dig" tre gange. Men muligheden for at effektuere en sådan øjeblikkelig skilsmisse lægges nu i hænderne på en dommer, som pålægges at iværksætte en forhandling mellem parterne. Således bliver der nu i praksis tale om en juridisk skilsmisse under samme vilkår som ved en almindelig skilsmissebegæring.

Dette indebærer, at skilsmissen først effektueres, når niveauet for hustru- og børnebidrag er fastsat på et niveau, hvor børnene sikres tilfredsstillende kår. Ydermere sikres kvinden at kunne blive med sine børn i hjemmet eller i en tilsvarende bolig stillet til rådighed af manden. Endelig åbnes for muligheden for at fravælge særeje i ægteskabet, så alle værdier, der tilvejebringes i løbet af ægteskabet, skal deles mellem ægtefællerne, hvis de skilles. Som tidligere tildeles børn ved skilsmisse som førsteprioritet til moren, så til faren, og derefter til mormoren.

Også børn født uden for ægteskab får nye rettigheder. Tidligere kunne

nyfødte kun registreres som børn af deres fædre og med faderens efternavn. Var man så uheldig at være et "uægte" barn, kunne man altså ikke anerkendes som medlem af samfundet, og man måtte leve sit liv uden formel, administrativ eksistens. Med de nye regler skal børn af ugifte kvinder registreres under morens efternavn, hvorved de opnår almindelige civile rettigheder.

Accepten af, at børn uden for ægteskab forekommer, medfører også at ugifte mødres situation afkrimineres. Tidligere blev ugifte kvinder, der henvendte sig til et hospital for at føde, arresteret og idømt 3-6 måneders fængsel i henhold til forbuddet mod prostitution, og barnet blev enten fængslet sammen med moren eller overdraget til et børnehjem. Da enlige mødre ofte afvises af deres familier, var det eneste alternativ normalt at føde i dølgsmål.

Selvom "uægte" børn selvfølgelig fortsat er et socialt uacceptabelt fænomen, sikres både mor og barn altså nu juridiske og civile rettigheder på lige fod med andre.

Reaktioner på reformen

Reformer i familieretten synes måske mindre samfundsmæssigt essentielle end menneskerettighedsreformer og korruptionsbekæmpelse. Men med denne reform er de marokkanske kvinders juridiske position løftet fra at være, hvad en lokal menneskerettighedsorganisation

har kaldt "den mest tilbagestående i den arabiske verden", til at være noget af det tætteste man kommer på en juridisk ligestilling af de to køn i et land, hvor familieretten er religiøst forankret.

Blandt de mange forskellige reformprogrammer er det tydeligvis den nye familieretskodeks, der har fået størst folkelig bevågenhed. Mens de øvrige reformprogrammer er blevet mødt af en form for positiv skepsis, som siden er afløst af opgivende skuldertræk, efterhånden som planernes storhed har fortonet sig, har familieretsreformen været genstand for omfattende debat.

Selvom reformen efterhånden – med støtte fra de gejstlige – er blevet gennemført, har den ikke udelt opbakning. Kritikken af den er blot i dag mere praktisk end religiøst funderet. Den højere ægteskabsalder betragtes med stor skepsis især i landområder, hvor giftermål traditionelt indgås tidligt. Også de mange økonomiske krav til manden i tilfælde af skilsmisse er stærkt upopulære blandt mange, der mener, at det blot forstærker de voldsomme økonomiske barrierer, unge mænd skal overvinde, før de kan indgå ægteskab. Dertil kommer, at mange udtrykker bekymring for, at reglerne, der fx sikrer enlige mødres rettigheder, kan føre til et moralsk forfald blandt unge kvinder.

Og selvom modstanden ikke overraskende synes at være stærkest blandt mænd, stiller også mange

marokkanske kvinder sig skeptiske til en del af reformpunkterne.

Endvidere er det stadig usikkert, hvor stor effekt den nye familieretskodeks vil få i praksis. En stor del af ansvaret for dens gennemførelse er lagt ud til domstolene, som traditionelt er præget af manglende vilje til at omstille sig. Dette medfører en stor risiko for, at reglerne vil blive håndhævet på samme måde som tidligere i de tilfælde, hvor der ikke er helt klare retningslinjer.

Samtidig findes der stadig stærke religiøse modstandere af reformen. Umiddelbart efter reformens ikrafttrædelse i sommeren 2004 holdt lederen af Casablancas *ulama*, som er den officielle top af islamiske retslærde, en fredagsbøn i byens centrale moske, hvor han i skarpe vendinger proklamerede, at i henhold til islam er kvindens plads i hjemmet, at moderniseringskræfterne er udtryk for satanistiske aktiviteter, som skal bekæmpes, og at kvinder må indtage den plads, der foreskrives i *sharia*, hvis de vil have adgang til paradiset.

Talen skabte furore i den intellektuelle presse, men det er selvsagt kun en del af befolkningen, der bider mærke i den slags kritik.

Næste skridt: sociale reformer

Det er på mange måder et paradoks, at familieretsreformen, som begejstrer de marokkanske menneskerettighedsorganisationer, har fået så

hård en medfart. Når reformen har fået så omfattende opmærksomhed, og reaktionerne i så høj grad kredser om mændenes tab af rettigheder frem for om kvindernes øgede retssikkerhed, skyldes det formentlig, at den søger at regulere den eneste samfundsinstitution, der opfattes som gennemskuelig og under almindelige menneskers kontrol, nemlig familien.

Den udtalte mangel på økonomisk og social sikkerhed hos almindelige marokkanere overskygger simpelt hen perspektiverne. Hvis juridiske reformer skal slå igennem og vinde folkelig opbakning, er der derfor næppe tvivl om, at det netop er almindelige menneskers økonomiske og sociale vilkår, der først og fremmest skal sikres.

Og netop økonomisk og social udvikling er temaet for kongens nyeste reformprogram, som blev lanceret i en tale til befolkningen 18. maj i år. Også i denne forbindelse er kongen overraskende klar i mælet, når han beskriver problemerne – han siger ligeud, at en alt for stor del af befolkningen på grund af fattigdom og marginalisering lever et uværdigt liv. Og planerne for forbedringer er som i de andre programmer stor-slåede: De fattige boligkvarterer, hvor folk lever under elendige sanitære forhold og uden elektricitet skal afvikles, de arbejdsløse skal have job, handicappede, ældre og ubemidlede kvinder skal have hjælp osv.

Endemålet er, at Marokko, der i

dag rangerer som nr. 126 på UNDP's liste over niveauet for menneskelig udvikling, kommer på niveau med verdens højt udviklede lande.

Også på denne reformplan er reaktionerne blandede: Menneske-retsorganisationer og journalister klapper i hænderne, mens den brede befolkning synes at mene, at det – endnu en gang – lyder lidt for godt til at være sandt. Et indlysende problem ved planen er da også, at resultaterne skal nås uden stigninger i skatter og afgifter, og reformprogrammets bæredygtighed synes dermed særdeles tvivlsom.

Stadig højt til toppen

De blandede reaktionerne er et udmærket billede på, hvor tvedelt det marokkanske samfund i bund og grund er, og hvor forskelligt de enkelte befolkningsgrupper derfor reagerer på de forskelligartede politiske reformer: Kongen og den veluddannede elite presser på for at skabe et retssamfund, der modsvarer det liv, de allerede lever. Men samtidig er en stor del af befolkningen sat uden for den moderniseringsproces, der præger toppen af samfundet.

Dermed ikke være sagt, at de hidtidige reformer har været værdiløse. På den overordnede politiske scene har de efterhånden resulteret i, at der så småt tegner sig et pluralistisk system med fri partidannelse, ligesom det politiske miljø er præget af

en relativt bred deltagelse af oppositionspartier ved både parlaments- og lokalvalg.

Hvad angår ytringsfrihed har pressen også efterhånden ret frie tøjler – dog kun for så vidt at hverken kongen, religionen eller landets udenrigspolitik kritiseres. Men denne begrænsning er da også til at tage og føle på: Så sent som i april i år blev en journalist ved dom ikendt en bøde og fik forbud mod at udøve sit erhverv i 10 år som straf for en række kritiske artikler om Marokkos engagement i Vestsahara.

Endelig må man ikke tage fejl af, at den centrale magtstruktur på trods af de mange reformer er uændret. Selvom flere af kongens magtområder i kraft af forfatningsændringen i 1996 formelt er blevet overflyttet til parlamentet, fungerer han fortsat som den udøvende magt, som øverstkommanderende for de væbnede styrker og som religiøs overhoved. Endvidere udpeger og afskediger han egenhændigt premierministeren.

Siden 1998 har kongen overladt beslutningen om de mere perifere ministerposter til premierministeren, men han har beholdt kontrollen med de mest centrale poster og har således selv udpeget justitsministeren, indenrigsministeren, udenrigsministeren og ministeren for religiøse anliggender.

Selvom forfatningen derudover giver parlamentet en central politisk

rolle, har kongen i praksis også bevaret omfattende indflydelse på det lovgivende område, og han kan til enhver tid ophæve de love, parlamentet har vedtaget.

Der er næppe tvivl om, at almindelige marokkanere i høj grad efterspørger menneskerettigheder og demokrati. Og det er både nyskabende og positivt, at en arabisk hersker så direkte og åbent definerer landets store problemer og iværksætter reformer, der skal afhjælpe dem. Imidlertid er der god grund til at betvivle, om de centrale magtcentre, nemlig kongen, hans allierede i parlamentet og de religiøse gejstlige, i virkeligheden er parate til at gennemføre reformer, der faktisk vil føre til en reel demokratisk udvikling, idet en sådan udvikling i sagens natur vil udfordre deres egne privilegier – privilegier, der ikke blot materialiserer sig i magt, men også i umådelig stor rigdom.

Og nøjagtig samme problematik gør sig gældende i de øvrige arabiske lande, der i disse måneder og år gennemgår politiske reformer, som Vesten kan være nok så tilfredse med, men som næppe får vidtrækkende konsekvenser for hverken den demokratiske standard eller den økonomiske udvikling i de pågældende lande.

Gunna Funder Hansen er Ph.d. og adjunkt ved Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet.

Det svære forsvar af sociale rettigheder

Hatla Thelle

Kina har for første gang været til uddybende møde i FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, der arbejder i et vanskeligt krydsfelt

I et forårsvarmt Genève april 2005 var Kina for første gang udsat for eksamination (eller møde med – alt efter hvordan man vælger at betragte seancen) i FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (i det efterfølgende kaldet Komitéen). Komitéen er ansvarlig for håndhævelsen af den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder fra 1966 (fremover kaldet Konventionen), der trådte i kraft 1976 efter at 35 lande havde tiltrådt den.

Kina er jo oftest på dagsordenen i de vestlige medier i anledning af grove krænkelse af civile og politiske rettigheder som ytrings-, religions- og forsamlingsfrihed. Af den grund kan det måske undre nogen, at Kina i det hele taget er at finde blandt underskriverne på FN's menneskerettighedskonventioner. Men Riget i

Midten har faktisk underskrevet næsten alle de vigtigste dokumenter. Kravene til underskriverne er heller ikke specielt høje.

FN-systemet har oprettet specielle komitéer, som skal overvåge de enkelte landes overholdelse af de konventioner, de har underskrevet, samt generelt fortolke konventionerne, hvis ordlyd ofte er temmelig vag. Komitéens medlemmer vælges af medlemslandene, men er uafhængige af deres egne landes regeringer.

De kontrollerer overholdelsen af den pågældende konvention ved at behandle rapporter fra de lande, der har tiltrådt den. Fortolkningerne bliver udsendt i form af såkaldte Generelle Bemærkninger, hvor Komitéen behandler et udvalgt emne eller en bestemt konventionsartikel og gør rede for, hvordan Komitéens medlemmer forstår den pågælden-

de artikel eller det pågældende problemområde.

I en Generel Bemærkning angående medlemsstaternes forpligtelser redegør Komitéen for sit principielle udgangspunkt i bedømmelsen af de enkelte landes rapporter: "I spørgsmålet om politiske og økonomiske systemer er Konventionen neutral og dens principper kan ikke beskrives præcist som værende bygget udelukkende på behovet for eller ønskværdigheden af et socialistisk eller et liberalistisk system; en planøkonomi eller en kapitalistisk økonomi; eller på nogen anden specifik tilgang." (CESCR Generel Bemærkning nr. 3, paragraf 8).

Konventionen definerer sociale rettigheder i store træk som retten til arbejde, social sikkerhed, en rimelig levestandard, sundhed og uddannelse. I Generel Bemærkning nr. 3 står således, at sociale rettigheder kan beskyttes på mange forskellige måder alt efter det enkelte lands politiske og økonomiske system.

Det fremgår samtidig, at det i sidste ende er *staternes forpligtelse*, at de grundlæggende sociale rettigheder beskyttes. Det vil primært sige, at hvis et menneske af en eller anden grund er ude af stand til at forsørge sig selv, er det statens pligt at se til, at et basalt livsgrundlag skaffes til veje. Hvordan dette sker, er med visse begrænsninger op til det enkelte lands regering. Der er tale om to former for forpligtelser: en 'forpligtelse til en handling' og 'forpligtelse

til et resultat' (Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, January 1997, guideline no. 7. *Human Rights Quarterly* 20(1998), s. 715.).

Heraf følger både, at regeringer skal vedtage love og oprette institutioner og administrative strukturer, der kan beskytte deres borgere mod nød og samtidig skal sikre et minimum af mad, boligforhold og uddannelse. Det vil sige, at sociale rettigheder beskyttes gennem socialpolitiske indsatser fra staternes side. Disse kan bestå i, at regeringen selv skaffer de nødvendige ydelser eller sørger for, at andre gør det, inklusive via internationalt samarbejde, idet rige lande er forpligtede til at bistå lande med få ressourcer.

I selve Konventionens art. 4 er dog en modifikation af 'neutraliteten,' idet det siges, at rettighederne kan begrænses ifølge lov og i overensstemmelse med, hvad 'der skønnes nødvendigt i et demokratisk samfund'. Der er på den måde en modsætning mellem den hævdede neutralitet i forhold til politiske systemer og kravet om, at begrænsningerne ikke må overstige dem, der er nødvendige i et demokrati. Retten til at definere nødvendigheden ligger hos Komitéen.

Konventionen om rettigheder

Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder er tiltrådt af ca. 150 ud af verdens 191

lande, inklusive så fattige lande som Bangladesh, Cambodja og Guinea-Bissau samt islamiske lande som Iran og tidligere Østblok-lande som Usbekistan og Aserbajdsjan. Flere store politisk betydningsfulde lande har ikke tiltrådt Konventionen, for eksempel er Malaysia, Indonesien, Sydafrika og Saudi-Arabien ikke medlemmer. Og USA har kun underskrevet konventionen – helt tilbage i 1977 – men ikke tiltrådt den. Heller ikke Cuba, som har et efter forholdene udmærket socialt system, er med i flokken.

Tilbage står, at en overvejende majoritet af verdens lande har forpligtet sig gennem FN-systemet til at sikre deres borgere social tryghed. Deres evner til at opfylde forpligtelserne og måderne at gøre det på er imidlertid meget forskellige.

Der er fra internationalt hold ingen begrænsninger på, hvilke lande der kan accepteres som medunderskrivere eller medlemmer af Konventionen. Og det til trods for, at der i konventionen selv og i ovennævnte Generelle Bemærkning faktisk findes nogle enkelte krav til karakteren af de interne styreformer. Konventionens artikel 4, som er citeret ovenfor, afspejles i punkt 8 i ovennævnte Bemærkning, som siger, at Komitéen ikke kræver eller udelukker nogen form for politisk eller økonomisk system bortset fra "...at det er demokratisk og alle menneskerettigheder derved respekteres". Kravet om demokrati

burde udelukke lande som Kina eller Vietnam, der begge har tiltrådt Konventionen i hhv. 2001 og 1982.

Det kunne være interessant i den forbindelse at se på Komitéens konklusioner på disse landes rapporter: Vietnam er bagud med to rapporter til Komitéen, som skulle have været afleveret i hhv. 1995 og 2000 mens Kina har afleveret sin første rapport i 2003; det er 'forsvaret' af den, der fandt sted i Geneve i foråret 2005. Efter at have studeret de enkelte landerapporter og eksamineret en delegation i dem under de halvårslige samlinger i Geneve, udgiver Komitéen en såkaldt 'Konkluderende Observation,' der belyser landets overholdelse af bestemmelserne i Konventionen, som Komitéen nu anskuer den.

Denne artikel vil gennemgå de 'Konkluderende Observationer' om en række lande i Europa og Asien med henblik på at afdække spændingsfeltet mellem politik og jura, som er et gennemgående tema i det internationale system til beskyttelse af menneskerettighederne.

Konklusioner på landerapporter

Lande, der er tiltrådt Konventionen, er forpligtet til hvert femte år at aflevere en rapport til Komitéen om overholdelsen. Rapporten bliver læst af Komitéens medlemmer, som frit kan indhente oplysninger fra andre kilder (fx nationale NGO'er eller internationale organisationer) om det pågældende land. Komitéen

formulerer derefter en liste med spørgsmål stilet til landets regering, som derefter sender en delegation til at mødes med Komitéen ved en af de halvårige sessioner i Genève.

Her holdes et dag-langt møde, hvor delegationen diskuterer rapporten med Komitéens medlemmer, hvorefter Komitéen offentliggør de Konkluderende Observationer til det pågældende land. I disse opsummeres de positive og negative aspekter af landets overholdelse af konventionen, og Komitéen kommer med en række anbefalinger og spørgsmål, som den gerne vil have besvaret i næste rapport. Principielt set samme mekanismer er i kraft med hensyn til de andre store konventioner. De konkluderende observationer udgør på sæt og vis det internationale systems overvågning og vejledning af de enkelte lande i forhold til den konvention, landet har forpligtet sig til at overholde. Samtidig kan man her finde rammerne for overholdelse udstukket.

En gennemgang af de konkluderende observationer fra 15 lande tegner følgende billede af rammerne inden for menneskeretssystemet med hensyn til statens rolle i beskyttelsen af borgernes velfærd. De 15 lande er Aserbajdsjan, Danmark, Korea (Nord- og Syd-), Finland, Frankrig, Italien, Japan, Kirgisistan, Mongoliet, Nepal, Polen, Tyskland, Ukraine og Kina. Observationerne vedrører den sidste rapportering og er behandlet af Komitéen i perioden fra 1997 til 2003.

Da menneskeretssystemet i sin form er et retligt instrument – del af international ret eller Folkeretten – vedrører Komitéens observationer selvfølgelig i overvejende grad det *juridiske* med følgende punkter:

- Det kommenteres, om Konventionen er inkorporeret i national lovgivning og om der findes eksempler på, at den faktisk bruges af domstolene. Der er her en gennemgående negativ kritik af næsten alle lande for mangel på inkorporering; eller i tilfælde, hvor konventionen er inkorporeret for mangel på eksempler, der viser, at den bliver brugt. Heraf udledes, at kendskabet til konventionen muligvis er ringe i mange landes juridiske systemer.
- Der påpeges lovgivning som klart er i modstrid med Konventionen, fx at børn født uden for ægteskab har andre rettigheder end børn født i ægteskab (Japan), at lesbianske opræder som en forbrydelse i straffeloven (Kirgisistan), eller at abort er ulovligt og straffes strengt (Nepal).
- Ofte anbefales underskrivelsen af specifikke konventioner, fx en række ILO- konventioner om arbejdsretslige spørgsmål.

Men Komitéen tager også stilling til *politiske* forhold, som for eksempel nedenstående:

- Det er et standardkrav til alle lande at offentliggøre resultatet af Komitéens overvejelser til de på-

gældende landes befolkninger samt at tage kontakt til organisationer i civilsamfundet med henblik på løsning af problemerne. Endvidere optræder ofte et krav om at øge kendskabet til Konventionen i befolkningen og i det juridiske system.

- Komitéen opfordrer meget ofte regeringer til at udfærdige handlingsplaner for nye politikker og indsatser på problematiske områder.
- Folkelig deltagelse berøres i mange forskellige sammenhænge.
- Frie valg i overgangssamfund roses som i tilfældet Mongoliet.
- Mangel på strejkeret kommenteres i mange tilfælde, enten på grund af en generel mangel eller udbredte begrænsninger som i Nordkorea og Kirgisistan, eller fordi visse gruppers strejkeret skønnes at være begrænset unødigt som i Danmark og Japan.
- Komitéen opfordrer medlemmer af Verdensbanken og den Internationale Valutafond til at sikre, at disse institutioners politik understøtter Konventionens krav. Komitéen appellerer altså til medlemslandene om at påvirke de globale økonomiske aktører.

På det *økonomiske og sociale* område kommenterer Komitéen en række forhold negativt, for eksempel:

- Fraværet af garanteret mindsteløn i bl.a. Finland
- Statslig tildeling af arbejde i

Nordkorea, hvor der udtrykkes bekymring for, at denne foranstaltning er i modstrid med retten til frit at vælge sit arbejde.

- Manglende støtte til den uformelle sektor i Aserbajdsjan og negative konsekvenser af privatiseringspolitikken i Ukraine.
- Lønforskelle, for eksempel kønsrelaterede eller baseret på etnicitet, i mange lande
- Høj arbejdsløshed
- Økonomisk politik berøres ikke ofte, dog bemærkes det høje militærbudget i Sydkorea som værende i uoverensstemmelse med et fald i budgetterede udgifter til sociale kerneområder, og der udtrykkes bekymring over en overvægt af private institutioner på sundheds- og uddannelsesområdet. Nordkorea på den anden side opfordres til at støtte private investeringer i uddannelsesområdet for at øge valgmulighederne med hensyn til uddannelse.
- Holdninger i befolkningen som fx fremmedhad i Danmark, Polen og Frankrig, eller kønsdiskrimination på arbejdsmarkedet i stort set alle lande.

Til slut i hvert dokument opsummerer Komitéen sine observationer i generelle vendinger om specifikke emner, som fx om Mongoliet: "Komitéen udtrykker bekymring over nedgangen i udgifter til uddannelses siden 1990 og deraf følgende dalende kvalitet i uddannelsessystemet.

Specielt bekymrende er det store antal pigebørn, som går ud af skolen for at passe familien derhjemme.”

Eller om Nepal: “Komitéen er dybt bekymret over omfanget af fattigdom i Nepal, specielt i landområderne, hvor fattigdom og diskrimination af kvinder er mest udtalt.”

Eller om Japan: “Komitéen er bekymret over den stressede og konkurrencefyldte stemning på alle niveauer i uddannelsessystemet, som medfører fravær, sygdom eller endog selvmord blandt skoleelever.”

Som det ses kommenterer Komitéen dels den faktiske situation, som den fremgår af statistikker og rapporter, dels handlinger fra regeringernes side som vedtagelse eller ikke vedtagelse af forskellige politikker og endelig kommenteres også traditioner og holdninger hos befolkningerne. Det anses således for at være statens ansvar, når befolkningsgrupper opfører sig efter normer som er i modstrid med Konventionens ånd og/eller bogstav.

Upræcise anbefalinger

Anbefalingerne er ofte upræcise, men relaterede til specifikke problemstillinger i overensstemmelse med Komitéens mandat, som er ikke at involvere sig i det politiske eller økonomiske system. For eksempel i bemærkningerne om Ukraine påpeges som nævnt, at reformpolitikken har forværret betingelserne for at beskytte økonomiske og socia-

le rettigheder og den tilsvarende anbefaling er, at “medlemsstaten vurderer sin økonomiske reformpolitik med henblik på dens konsekvenser for fattigdom og justerer sine programmer, så de i højere grad garanterer økonomiske og sociale rettigheder til svage grupper i samfundet.”

Her er altså ikke tale om en stillingtagen til overgangen til markedsøkonomi, men kun til de observerede uheldige konsekvenser af den førte politik. I forbindelse med ovennævnte bekymring over uddannelsessituationen i Mongoliet er anbefalingen at “medlemslandet prøver at behandle problemerne omkring uddannelsessystemet, alene eller gennem internationalt samarbejde.” Og i tilfældet med fattigdom i Nepal er anbefalingen, at regeringen etablerer en national kommission til fattigdomsbekæmpelse og i øvrigt inddrager konventionen i regeringens programmer og projekter til at bekæmpe fattigdommen.

Som et eksempel på, hvordan et emne kan blive behandlet gennem hele forløbet kan nævnes spørgsmålet om tvangsflytninger i det nyeste medlem af den asiatiske vækstklub, Kina. Ifølge rapporter fra NGO'er uden for Kina smides folk ud af deres hjem med utilstrækkelig eller ingen kompensation for at give plads for nye industrier. Dette forhold nævnes ikke i den kinesiske regerings rapport. Et spørgsmål fra Komitéen under mødet i Genève lød

derfor: 'Vær venlig at oplyse antallet af hjemløse og giv information om tvangsflytninger i kinesiske byer!' Svaret var mest en gentagelse af rapportens oplysninger om, hvad regeringen har gjort for at beskytte retten til en bolig, hvor meget den gennemsnitlige boligstørrelse er steget i de seneste 20 år etc.

Under den mundtlige behandling henviser et af Komitéens medlemmer flere gange til, at det skriftlige svar ikke giver oplysninger om antallet af hjemløse. Han mødes til sidst med en kategorisk afvisning: "Der findes ikke hjemløse i Kina – af den grund (tvangsflytninger). Tak for Deres omsorg!"

I Komitéens 'Konkluderende Observationer' finder man herefter følgende vurdering og anbefaling: "Komitéen beklager utilstrækkelig information om omfanget af og grundene til hjemløshed i medlemslandet" og "Komitéen anbefaler, at medlemslandet øjeblikkeligt tager skridt til at sikre tilstrækkelig kompensation og genhusning af personer, som bliver flyttet fra deres hjem...".

Det asiatiske eksempel

Som eksempel på staternes råderum i forbindelse med beskyttelsen af socioøkonomiske rettigheder kan nævnes udviklingen i Asien, som på afgørende vis har udfordret den vestlige tankegang omkring stat og velfærd. Den voldsomme økonomiske vækst i mange asiatiske lande har

ikke, som forventet, medført dannelsen af velfærdssystemer, som vi kender dem, men det er alligevel lykkedes regeringerne at etablere forbedringer i sociale forhold og opnå en vis udjævning af indkomstforskellene.

Væksten i den asiatiske økonomi begyndte i Japan efter Anden Verdenskrig og fortsatte i de såkaldte 'fire små tigre' – Taiwan, Hong Kong, Singapore og Sydkorea – fra midten af 1960'erne. Malaysia, Filippinerne og Thailand er også ved at bevæge sig op i gruppen af mellemindkomstlande I disse områder er en eksplosiv økonomisk vækst blevet gennemført under politisk stabile styre og fulgt af en stadig større lighed i indkomst uden store investeringer i sociale sikkerhedsnet. Altså høj vækst og lave sociale udgifter har medført større økonomisk lighed. En ideel udvikling, set med politiske briller.

Det 'asiatiske mirakel', som det blev kaldt, tiltrak sig da også interesse i Vesten blandt forskere og politikere, der beskæftigede sig med socialpolitiske reformer. Nogle pegede ligefrem på modellen som en mulig velfærdsmodel for de vestlige lande! Vurderingen skiftede dog noget under den store økonomiske krise i 1997, som medførte social elendighed i nogle af de asiatiske lande.

Men diskussionen udviklede sig til spørgsmålet, om der eksisterede en speciel form for asiatisk velfærdsmodel med betegnelser som 'velfærdsorientalisme'; 'den konfucianske

velfærdsstat'; 'social-orientalisme' eller andre kombinationer af ordene orientalsk/konfuciansk og velfærd.

De fleste svarer dog benægtende på spørgsmålet, selvom de er enige om, at der findes særlige træk i de asiatiske sociale systemer, som udspringer af deres fælles udgangspunkt med kombinationen af en hurtig vækst og politisk enevælde.

Men hvad enten man definerer det som en særlig type eller ej, er alle enige om at velfærdssystemerne i disse lande er karakteriseret ved

- Et autoritært politisk styre
- Lave offentlige udgifter til social forsyning
- Ansvar placeret hos familien eller nærmiljøet
- Ringe vægt på rettighedsaspektet
- Ringe muligheder for folkelig deltagelse.

Undersøgelserne har rokket ved et dogme i tidligere socialpolitisk teori, nemlig at et demokratisk styre er et nødvendigt resultat af industrialisering og en nødvendig forudsætning for bekæmpelse af social ulighed. Et vigtigt spørgsmål er her statens rolle, som er anderledes end den har været i den europæiske udvikling.

I konfucianske samfund er støtte til mindrebemidlede og andre sociale opgaver en pligt for eliten, og denne pligt iscenesættes og håndhæves af de offentlige myndigheder, som med forskellige virkemidler sørger for, at eliten (dvs. ikke blot formuende individer og familier, men

også store virksomheder) opfylder sin pligt over for samfundet. Staten opretter og støtter med skattefritagelse og andre midler fundraising hos private eller sociale organisationer i et langt større omfang end herhjemme. Og staten påbyder i nogle tilfælde opsparings- og forsikringsordninger på markedsvilkår, igen tiltag man også finder i europæiske lande, men med langt ringere betydning.

Det største land i regionen, Kina, er for eksempel med forbillede i de 'fire små tigre' nu i gang med at etablere sociale forsikringsordninger, der favoriserer folk i arbejde, og udsteder meget ringe velfærdsgarantier til folk uden for arbejdsmarkedet eller bønderne. Som ses i observationen om Kina, kommenteres bøndernes ringe sociale sikkerhedsnet, men der sættes ikke spørgsmålstegn ved selve principperne bag de nye strukturer. Heller ikke i observationerne om Japan eller Hong Kong nævnes det, at en stor del af statens ansvar i realiteten er delegeret ud til civilsamfundets forgojdtbefindende!

Det vanskelige krydsfelt

Hvordan forholder det internationale system til beskyttelsen af sociale rettigheder sig til de faktisk førte sociale politikker i de lande, der er tiltrådt Konventionen? Som vi har set er det menneskeretlige system temmelig liberalt i forhold til politiske og økonomiske systemer. En gen-

nemgang af de 15 konkluderende observationer viste, at det internationale system (hvis holdning må siges at komme til udtryk gennem Komitéens anbefalinger) både vurderer resultatet af de forskellige regeringers foranstaltninger, kommenterer staternes handlemåde og mangel på samme og endelig drager regeringerne til ansvar for holdninger i befolkningerne, som ikke er i overensstemmelse med konventionens indhold.

Spørgsmålet om, hvorvidt Komitéen 'blander sig' i de enkelte landes politiske og økonomiske systemer, kan således ikke besvares entydigt. Der er en indbygget modsætning imellem at være politisk 'neutral' og samtidig kræve et politisk system baseret på folkelig deltagelse og kun acceptere begrænsninger, der er 'nødvendige i et demokratisk samfund.' Ifølge dokumenternes ordlyd udgør et udemokratisk system en krænkelse af Konventionen.

Dette medfører dog ikke, at lande med udemokratiske systemer udelukkes, eller at deres autokratiske politiske system *som sådan* påpeges i de konkluderende bemærkninger. Komitéen synes at reagere på det modsætningsfyldte udgangspunkt ved at påpege manglende folkelig deltagelse på afgrænsede, konkrete områder, men ikke tage stilling til det politiske eller økonomiske sy-

stem i dets helhed og sammenhæng. Det bemærkes, at Komitéen heller ikke 'giver karakterer' eller rangordner de forskellige lande i forhold til hinanden.

En gennemlæsning af dette udvalg af autoritative ytringer fra det internationale system viser, hvordan dets repræsentant, Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder, mere arbejder gennem en dynamisk påvirkning, en konsultativ proces, end gennem kategorisering af enkeltlande og udmåling af sanktioner. Tonen i observationerne er yderst urban. De positive aspekter bliver fremhævet først, derudover udtrykkes der 'bekymring', eller i få tilfælde 'bestyrtelse', men aldrig kritik eller fordømmelse.

Ligeledes udtrykkes det ikke, *at* der foreligger en krænkelse eller et brud på konventionen. Hermed kan man jo ikke konkludere, at de behandlede lande ikke krænker Konventionen; det gør de øjensynligt alle sammen mere eller mindre og på forskellige områder. Men denne del af systemet har ikke mandat til at kræve specifikke politikker gennemført eller særlige institutioner oprettet, dens rolle er udelukkende vejledende og støttende.

Hatla Thelle er sinolog, historiker og seniorforsker på Institut for Menneskerettigheder.

Hvad stiller man op med fejlslagne stater?

Louise Andersen

Er det rigtigt at tage for givet, at fejlslagne stater kan og skal genskabes som levedygtige selvstændige enheder? Eller vil det være mere virkningsfuldt at oprette internationalt styrede protektorater eller – helt modsat – slet ikke at blande sig?

Efter de neo-liberale 1980'ere og 90'ere, hvor begrænsning af statens rolle stod højt på den udviklingspolitiske dagsorden, er pendulet svinget i den stik modsatte retning. I dag handler det om at styrke staterne. Om at sikre, at de er i stand til at løse de opgaver, det internationale samfund og deres borgere forventer af dem. Eller som FN's generalsekretær, Kofi Annan, for nylig udtrykte det: "One of the greatest challenges of the new millennium is to ensure that all states are strong enough to meet the many challenges they face."

Tendensen var på vej allerede før 11. september 2001, men al-Qaidas husly hos Taliban-regimet i Afghanistan satte ekstra fart i pendulet. Kampen mod terrorisme er også

blevet en kamp imod svage og fejlslagne stater. Allerede få uger efter terrorangrebene på USA, hævdede den daværende leder af FN's udviklingsprogram, at "the real lesson of 9-11 is that states don't have the right to fail". Året efter fastslog præsident Bush i sin nationale sikkerhedsstrategi, at "America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones." Og i 2003 fulgte EU trop med sin egen – og første – sikkerhedsstrategi, hvor fejlslagne stater identificeres som en af de fem største trusler, Europa og den øvrige verden står overfor i dag.

Koblingen mellem sikkerhed og udvikling er dermed blevet endnu stærkere. Det gælder både i den forstand, at vi i den vestlige verden betragter 'vores' sikkerhed som afhæn-

gig af 'deres' udvikling i den tredje verden. Og i den forstand, at sikkerhed ses som en helt afgørende forudsætning for udvikling. Voldelige konflikter får udviklingen til at køre i bakgear, som Verdensbanken udtrykker det.

Denne strategiske trekant – sikkerhed, udvikling og svage stater – har ført til et skifte i den udviklingspolitiske diskussion. Opmærksomheden er ikke længere forbeholdt de såkaldt gode performere med stærke institutioner og fornuftige politikker, hvor man får mest udvikling pr. bistandskrone. I stedet er fokus rettet mod de allersvageste lande. Lande, hvor regeringen ikke er i stand til at skabe sikkerhed og lov og orden – langt mindre gennemføre politiske og økonomiske reformer for at bekæmpe fattigdommen. Lande som Afghanistan, Sierra Leone, Liberia og den Demokratiske Republik Congo.

Sådanne lande udgør et problem. Og vel at mærke et problem, de vestlige lande føler, de ikke længere kan tillade sig at ignorere. Men rådvildheden er stor. Det internationale samfund aner groft sagt ikke, hvad det skal stille op med disse stater. Noget skal gøres. Men hvad?

Den politiske diskussion om hvad man skal gøre med fejlslagne stater er interessant både pga. alt det, der bliver sagt, og pga. alt det, der ikke bliver sagt. På den ene side er diskussionen bemærkelsesværdig åbenhjertig og selvkritisk. Den sætter fingeren på en række af det internatio-

nale samfunds ømmeste punkter. På den anden side tager diskussionen for givet, at fejlslagne stater kan og skal genskabes som levedygtige selvstændige stater. Og at det internationale samfund bør og kan bidrage til den proces. Alternative og mere radikale løsningsmodeller – som fx at oprette internationale protektorater eller helt undlade at blande sig – indgår ikke for alvor i debatten. De er dog værd at se nærmere på alligevel, fordi de sætter tingene på spidsen og dermed synliggør nogle af de dilemmaer og paradokser, det internationale samfund står overfor.

For indledningsvist at skabe en fælles forståelse af, hvilken type stater det egentligt er vi taler om, vil selve begrebet fejlslagen stat blive belyst nedenfor, inden blikket vendes mod diskussionen af de forskellige løsningsmodeller.

Hvad er en fejlslagen stat?

Hverken politisk eller akademisk er der enighed om, hvad en fejlslagen stat er. Begrebet bruges forskelligt af forskellige mennesker – og forveksles af nogle fejlagtigt med såkaldte slyngelstater. I denne artikel er betegnelsen fejlslagen stat forbeholdt lande, hvor centralregeringen er mere eller mindre kollapse og har mistet kontrollen med store dele af landet. Det er lande som Afghanistan, den Demokratiske Republik Congo, Haiti, Liberia, Sierra Leone, Salomon øerne og Somalia.

I den udviklingspolitiske diskussion fokuseres ofte på en bredere gruppe af stater: De såkaldte svage stater, hvor regeringen enten ikke kan eller vil varetage de funktioner, der normalt forbindes med moderne stater. I følge den britiske udviklingsorganisation, DFID, er der 46 sådanne skrøbelige stater i verden i dag. Det er – ud over ovennævnte lande – også lande som Angola, Burma, Cambodja, Georgien, Indonesien, Kirgisistan, Laos, Usbekistan og Zimbabwe. Fejlslagne stater udgør i den sammenhæng den ene yderpol på et kontinuum over staters 'styrke' – eller rettere staters 'svagheit'. Det diskuteres sjældent præcis, hvad der ligger i den anden yderpol, men de fleste går ud fra, at det er velfungerende og stærke stater som Danmark.

Fejlslagne stater er først og fremmest kendetegnet ved, at den centrale regeringsmagt ikke har kontrol over territoriet og ikke har monopol på voldsmidlerne. Derudover har de det tilfælles med andre svage stater, at de ikke leverer de helt basale ydelser, som moderne stater typisk forventes at levere til befolkningen. Det vil først og fremmest sige sikkerhed samt lov og orden, og i anden omgang sociale ydelser som sundhed og uddannelse.

Levevilkårene i fejlslagne stater er meget ringe. Der er udbredt og ekstrem fattigdom, sult og fejlernæring. Ofte er over 70% af befolkningen underernæret. Gennemsnits-

levealderen er meget lav – fx 34,3 år i Sierra Leone. Børnedødeligheden er meget høj, og store dele af befolkningen har ikke adgang til rent vand. Den alvorlige humanitære situation er dog ikke det afgørende karakteristikum eller det forhold, der politisk og akademisk er fokus på. Det er derimod sikkerhedssituationen.

Fejlslagne stater er som regel præget af omfattende vold, kriminalitet og brutalitet. Stater, hvor rivaliserende krigsherrer og forskellige former for bevæbnede grupper hersker lokalt og kæmper om kontrollen med befolkningen, territoriet og økonomien. Fx strides helt op mod 50 grupper indbyrdes og i forskellige alliancer om magten alene i Ituri-regionen i det nordøstlige Congo.

Fejlslagne stater er typisk stater, hvor en borgerkrig er løbet løbsk og har udviklet en selvforstærkende krigsøkonomi, hvor ingen af de krigende parter har reel interesse i fred, fordi deres adgang til magt, ressourcer og indflydelse afhænger af fortsat ustabilitet og uorden. Ikke af fred. For krigsherrer og lokale militser vil produktion og salg af varer som fx narkotika, diamanter eller ædeltræ typisk være langt mere indbringende end en hvilken som helst ministerpost i en overgangsregering efter en fredsftale.

I det ekstreme tilfælde af en fejlslagen stat – Somalia – er der slet ingen regering i landet. I andre tilfælde eksisterer der fortsat en formel

regering, der typisk kun har kontrol med hovedstaden og området omkring den – og ofte kun om dagen. Om natten hersker lovløsheden. Og ofte adskiller regeringen og dens væbnede styrker sig ikke fra de private militære grupper mht. brutalitet og kriminalitet. Overgreb på civilbefolkningen sker både fra regeringsstyrker, oprørsbevægelser og almindelige kriminelle bander.

Stat eller ikke-stat

I fejlslagne stater giver det kun ringe mening at sondre mellem stat/ikke-stat. I det omfang staten fortsat fungerer, tjener den typisk kun et lille mindretals interesser – som regel en mere eller mindre diktatorisk leder og eliten inden for hans etniske gruppe, klan eller religiøse samfund.

Denne privatisering af staten er typisk sket over en årrække – og meget ofte med slet skjult støtte fra udlandet. Et af de grelleste eksempler er Zaïres enehersker Mobuto, der under den kolde krig blev holdt ved magten som et bolværk mod kommunismen, samtidig med han meget effektivt tømte staten for ressourcer og kapacitet.

I de sidste år af Mobutos styre gik langt over 90% af statsbudgettet til hans personlige hof, mens der ingen penge overhovedet blev brugt på social- og sundhedssektoren.

I takt med, at stater som Zaïre (nuværende Demokratisk Republik

Congo) er blevet udhulet indefra og har mistet deres statslighed, har forskellige andre grupper i varierende grad påtaget eller tilranet sig opgaver, der ellers normalt forbindes med staten. Sikkerhed og beskyttelse leveres af private grupperinger – ofte mod betaling. Uformelle justits-systemer opretholdes af traditionelle ledere eller lokale stærke mænd. Forskellige former for skat inddrives af kriminelle bander, der samtidig kontrollerer den sorte økonomi. Og sociale ydelser som uddannelse og sundhed leveres af private aktører – ofte mod betaling eller som velgørenhed.

Fejlslagne stater er derfor ikke tomme anarkier, hvor kun kaos råder. Tværtimod er de ofte præget af en mangfoldighed af uformelle, overlappende og ofte modstridende politiske, økonomiske og sociale strukturer, institutioner og netværk, der på godt og ondt regulerer den lokale befolknings liv og adfærd.

Set i det perspektiv er 'fejlen' ved fejlslagne stater, at de ikke fungerer ligesom almindelige stater. De ligner ikke de moderne centraliserede stater, der har udviklet sig i Europa siden den westfalske fred i 1648, og som siden er blevet den globale norm for, hvordan en suveræn stat skal se ud.

Fejlslagne stater minder snarere om de komplekse og diffuse magtstrukturer, der prægede Europa i Middelalderen; før de enevældige konger fik magten samlet omkring

sig selv i hovedstaden. Det er derfor til en vis grad både ahistorisk og eurocentrisk at betegne nogle lande som fejlslagne. Det er i forhold til vores målestok, de er fejlslagne.

Kritikken er berettiget, men må ikke fjerne opmærksomheden fra, at de alternative autoritetsformer, der findes i fejlslagne stater, ikke er i stand til at sikre befolkningen et godt liv. Omvendt skal man ikke være blind for, at det var de strukturer, der fandtes før sammenbruddet, heller ikke.

Hovedparten af de stater, der i dag betragtes som fejlslagne, har aldrig været i noget der ligner nærheden af at fungere som moderne (velfærds)stater. Uanset hvilke trusler, man udefra set forbinder med svage og fejlslagne stater, er det først og fremmest den lokale befolkning, det går ud over – både før og efter en stat bryder sammen under vægten af overdreven korruption, magtmisbrug og brutalitet.

Efter det internationale samfund er begyndt at interessere sig for dette som andet end et humanitært og lokalt problem, er der kommet øget opmærksomhed om behovet for at gøre noget. Og vel at mærke noget effektivt. Noget, der både kan skabe rammen om en bedre fremtid for befolkningen og bekæmpe de trusler, især den vestlige verden forbinder med svage og fejlslagne stater: organiseret kriminalitet og terrorisme. Dette 'noget' er emnet for det næste afsnit.

Peacebuilding Commission

Den generelle politiske diskussion om, hvad det internationale samfund skal stille op med de svage stater, foregår blandt andet i OECD-regi – dvs. blandt den vestlige kreds af donorlande, der tegner sig for over 90% af den officielle udviklingsbistand i verden. Spørgsmålet optager dog også sindene i FN, hvor det ses som en del af de udfordringer, der nødvendiggør reformer af organisationen. Generalsekretæren har således foreslået, at der etableres en særlig Peacebuilding Commission, der skal koordinere den internationale støtte til genopbygning af konfliktramte og sammenbrudte stater.

Generalsekretærens forslag ventes at indgå i den samlede reformpakke, som FN's medlemslande skal tage stilling til på Verdenstopmødet i New York til september. I forberedelse af topmødet drøfter man i øjeblikket detaljerne omkring Kommissionen. Centrale spørgsmål som fx Kommissionens mandat og dens sammensætning er endnu ikke på plads. Danmark og de øvrige EU-lande støtter Generalsekretærens forslag og ser gerne, at Kommissionen bliver så stærk som muligt.

Etablering af en Peacebuilding Commission falder godt i tråd med det større og mere samlede internationale engagement i svage og fejlslagne stater, som donorlandene i OECD plæderer for. Behovet for at gøre mere – og for at gøre det bedre

– løber som en rød tråd gennem diskussionen. Og selvom donorerne naturligvis er omhyggelige med ikke at pege fingre ad hinanden, lægger de ikke fingre imellem, når den generelle indsats i skrøbelige stater skal bedømmes. Hjælpen har været for lille, for dårlig og forkert. De svage stater har ikke alene modtaget langt mindre bistand end andre fattige lande. De har også modtaget dårligere og meget mere svingende bistand. Støtten er blevet givet til små, løsrevne og kortvarige projekter, der ikke for alvor har ændret noget. Og donorerne har oven i købet ofte skruet op og ned for bistandshanden fra år til år og dermed gjort det endnu vanskeligere for landet at få en langsigtet og sammenhængende udviklingsstrategi.

Billedet understreges af studier fra Verdensbanken, der også viser, at det især er de bilaterale donorer, der har svigtet de svage stater. FN-organisationerne har været mere vedholdende i deres støtte til de svage stater.

Manglende koordination af indsatsen, uhensigtsmæssig konkurrence mellem forskellige donorer og modstridende målsætninger mellem forskellige dele af det internationale samfund har ikke bare ført til dobbeltarbejde og spild af knappe resourcer. Nogle gange har det decideret været med til at forværre situationen. Det internationale samfund har alt for ofte været drevet af en jagt på hurtige løsninger, hvor ambitiøse målsætninger om at hjælpe

krigshærgede samfund på fode igen skulle realiseres i løbet af meget kort tid. Som regel i løbet af to år, hvorefter der kunne afholdes frie valg, og en evt. international fredsstyrke kunne trækkes tilbage.

Og selvom det internationale samfunds civile engagement typisk fortsætter, efter soldaterne er rejst hjem, har det meget ofte været hastigt aftagende – både målt i kroner og ører og i politisk opmærksomhed.

Principper for god indblanding

På baggrund af denne kritiske diskussion har OECD i foråret 2005 vedtaget en række principper for 'godt internationalt engagement i skrøbelige stater'. Principperne skal ideelt set sikre en langsigtet og sammenhængende indsats, hvor civile og militære, private og statslige, multilaterale og bilaterale aktører trækker på samme hammel. Og dermed også i samme retning.

Principperne er ikke bindende, og der er ingen kontrolmekanismer, der kan sikre, at de bliver efterlevet. Alene derfor er der ikke særlig grund til at forvente, at de vil rykke afgørende ved engagementet i skrøbelige stater. Det interessante ved principperne er altså primært det vidnesbyrd, de giver om, hvordan de vestlige lande opfatter problemet, og hvilke mulige løsninger de ser. Og her er der især ét ord, der gennemsyrrer dokumentet. Det ord er *statsbygning*.

Den langsigtede vision er at hjælpe nationale reformkræfter med at opbygge legitime, effektive og robuste statsinstitutioner. Etablering af levedygtige suveræne stater er det centrale formål med indsatsen. Og det skal ske gennem støtte til tre søjler: 1) statens evne til at varetage basale kernefunktioner inden for sikkerhed, lov og orden og sociale ydelser, 2) statens legitimitet og ansvarlighed og 3) statens evne til at skabe rammerne for økonomisk vækst.

Det betyder ikke, at al bistanden skal gives til staten. Det kan være nødvendigt – fx inden for det sociale område – at arbejde med ikke-statslige aktører. Men støtten skal gives på en måde, der sikrer, at man ikke opbygger parallelle strukturer eller på anden måde er med til at underminere staten.

For at dette kan resultere i varig afsked med fattigdom og usikkerhed skal processen drives af den lokale befolkning og deres ledere. Dette er et almindeligt sundt princip, der ligger til grund for al god udviklingsbistand. Særligt i svage og fejlslagne stater kan det være svært at omsætte princippet til praktisk handling.

OECD lægger derfor op til, at donorerne selv styrer processen og skaber sammenhæng i de lande, hvor regeringen ikke er i stand til det. De internationale aktører skal arbejde meget tættere sammen end hidtil og så at sige koordinere sig selv og hinanden. Målsætningen om, at processen skal være drevet af den lokale

befolkning – anført af regeringen i hovedstaden – er dog ikke glemt. Tværtimod er det et mål i sig selv så hurtigt som muligt at sikre, at nationale – dvs. landsdækkende – institutioner tager ansvar for den samlede udvikling inden for landets grænser.

Både Generalsekretærens forslag om en Peacebuilding Commission og OECD's principper for godt internationalt engagement i skrøbelige stater fokuserer på genopbygning – dvs. på en mere eller mindre udtalt forestilling om, at staterne tidligere har fungeret som sammenhængende og selvstændige enheder.

For en stor del af de fejlslagne stater kan der stilles ganske store spørgsmål ved, om det er tilfældet. Som regel er der tale om stater, hvis uafhængighed (i nyere tid) stammer fra afviklingen af de europæiske kolonier efter Anden Verdenskrig eller fra Sovjetunionens opløsning efter 1989. Blandt andet derfor er det politisk meget ømtåleligt at gå ind i en diskussion af, om disse stater i det hele taget er bæredygtige som selvstændigheder enheder – eller hvad der skal til for, at de kan blive det. I den akademiske diskussion om fejlslagne stater er sådanne spørgsmål langt mindre tabubelagt.

To alternative løsninger

På samme måde som man kan forestille sig et kontinuum af gradvist svagere stater, kan man forestille sig

et kontinuum af gradvist mere indgribende international indblanding. I hver ende af kontinuumet befinder sig to vidt forskellige løsningsforslag. Den ene mulighed er, at det internationale samfund ingenting gør – at man helt undlader at blande sig, og på godt og ondt lader tingene gå deres skæve gang. Den anden mulighed er, at det internationale samfund påtager sig kontrollen og ansvaret – fx gennem etableringen af internationale protektorater.

Selvom begge muligheder ligger lige under overfladen i den aktuelle diskussion, er der ingen af dem, der for alvor drøftes politisk. Etableringen af protektorater er uacceptabel for mange af FN's medlemslande – enten fordi forslaget bringer mindelser om kolonitiden eller fordi det forpligter til at afsætte langt flere ressourcer. Omvendt er der (jf. ovenfor) en stor og magtfuld gruppe lande, der finder, at det internationale samfund har både en moralsk forpligtelse til og en egennyttig interesse i at blande sig. Det internationale samfund kan ikke bare lade stå til, mens stater bryder sammen. Set på den baggrund er det ikke overraskende, at den aktuelle policy-diskussion befinder sig et sted mellem disse to yderpunkter.

Bag diskussionen om, hvad det internationale samfund skal stille op med fejlslagne stater, ligger en diskussion om internationale normer og universelle værdier. Når tingene sættes på spidsen, træder dilemmaerne,

paradokserne og de uundgåelige *trade-offs* tydeligere frem. Alene af den grund er det interessant at se nærmere på forslagene om enten at ophæve fejlslagne staters suverænitet eller at respektere princippet om ikke-indblanding fuldt ud. Derved kastes lys over forhold, der let forsvinder i en mere politisk korrekt diskurs.

Internationale protektorater

For bare få år siden var ideen om at sætte nogle landområder under internationalt formynderskab og etablere protektorater eller mandatområder nærmest uhørt. De tidligere kolonier havde vundet en umistelig ret til uafhængighed og selvbestemmelse, da de blev anerkendt af det internationale samfund som suveræne og ligeværdige stater. At forestille sig, at de skulle miste denne ret igen, var helt utænkeligt.

Tværtimod var deres overlevelse og fortsatte eksistens som suveræne stater garanteret af det internationale samfund – både gennem den stringente insisteren på grænsernes ukrænkelighed og gennem princippet om ikke-indblanding i indre anliggender.

Efter den kolde krigs afslutning er begge principper blevet modificeret. En række nye stater – og dermed nye grænser – er blevet anerkendt (om end kun efter udtrykkelig accept fra 'moderlandet'), og hensynet til menneskerettighederne tillægges stadig større vægt på bekost-

ning af statens ret til ikke-indblanding. Opfattelsen af suveræniteten er med andre ord blevet mere mudret.

Suveræniteten er ikke kun en negativ ret forbundet med statens frihed, det er også en positiv pligt forbundet med statens ansvar. Statens ansvar udlægges i denne diskurs oftest som ansvaret for at opretholde lov og orden inden for sit territorium og skabe ordentlige levevilkår for befolkningen.

Det er i dette lys, forslag om at opheve fejlslagne staters suveræniteten og sætte dem under international administration skal ses. En stat, der vedholdende og groft ikke lever op til sit ansvar, fortaber retten til sin frihed – om ikke for evigt, så for en længere periode. Det internationale samfund må påtage sig ansvaret, skabe lov og orden og sikre befolkningen ordentlige levevilkår. Og det tager tid – måske flere generationer.

I én forstand kan dette ses som en sejr for de universelle menneskerettigheder. Ved at gribe ind tilsidesætter det internationale samfund hensynet til statens rettigheder og holder i stedet individets rettigheder i hævd. Det internationale samfund gør sig selv til garant for, at den lokale befolkning kan leve et liv i sikkerhed, værdighed og frihed. Eller gør det? Kan man leve et liv i frihed og værdighed uden ret til selvbestemmelse og under administration af folk udefra? Problemstillingen er højaktuel i forhold til diskussionen om Kosovos endelige status.

Ikke-intervention

Som bekendt kan det internationale samfund gribe ind uden at tilsidesætte statens suveræniteten. Den statsbygningsstrategi, der pt. har megen medvind i diskussionen, bygger på en blanding af internationalt engagement og nationalt ejerskab og ansvar. En slags hjælp til selv-hjælp. Det ses fx tydeligt i Afghanistan, hvor man bevidst har undladt at etablere en international overgangsadministration, som man fx gjorde i Øst-Timor. Det formelle ansvar ligger hos regeringen i Kabul. Det er dens planer og politikker, det internationale samfund støtter.

At regeringens reelle indflydelse endnu ikke rækker langt uden for hovedstaden er ikke afgørende i den forbindelse. Tværtimod er formålet jo netop at sikre, at Kabul-regeringen får kontrol med hele landet.

Det skorter dog ikke på advarsler om, at det er en grundlæggende forfejlet strategi, man har valgt. Afghanistan har historisk set altid været en stat med meget stærke regionale ledere og en forholdsvis svag hovedstad – paradoksalt nok var Taliban-styret et af de få regimer, der formåede at opnå en vis kontrol med hele landet og fx slå effektivt ned på opiumproduktionen. At ændre ved sådanne traditionelle og indgroede forestillinger om, hvordan magten skal fordeles, er mildest talt op ad bakke. Og at forsøge at gøre det udefra – om end under dække af støtte til en mario-

net-regering – er stort set umuligt. Statsbygning er en intern proces, hvor eksterne aktører meget nemt risikerer at gøre mere skade end gavn.

Det er den type argumentation, der ligger bag forslag om, at det internationale samfund skal undlade at intervenere i fejlslagne stater. Det bedste man kan gøre udefra er at vente og se, hvilken form for politisk organisering der udmønter sig lokalt, og så acceptere den. Måske også selv om det indebærer løsrivelse og anerkendelse af nye territoriale grænser. Fx argumenterer mange for at opgive illusionen om, at Somalia skal fungere som ét sammenhængende land. Områder som Somaliland, der reelt har løsrevet sig og fungerer som selvstændige enheder, bør anerkendes som sådan internationalt.

Det internationale samfunds tilbagevendende forsøg på at mægle, slutte fred og forsøge at få mere eller mindre kunstige overgangsregeringer til at fungere kan meget vel risikere at legitimere volden, holde liv i konflikterne og udskyde muligheden for at opnå en egentlig fredsløsning, der er forankret og accepteret lokalt. Omverdenen kan med en vis rimelighed gå ud fra, at alle mennesker ønsker at leve et nogenlunde fredeligt liv.

Men det internationale samfund kan ikke vide, om bosnierne ønsker at leve i en stat, der er multietnisk, eller om afghanerne ønsker en sekulær stat. Derfor skal det internationale samfund undlade at blande

sig og i stedet overlade det til de lokale selv at finde en løsning – og så naturligvis acceptere de regimer og enheder, der med tiden viser sig.

Argumentet er først og fremmest en advarsel om, at man ikke skal presse 'fremmede' løsninger ned over hovedet på andre folkeslag og kulturer. Men hvor langt kan og vil man gå i accepten af, at alle samfund er ligeværdige og har retten til selv at finde egne løsninger på egne problemer? Hvordan forholder man sig til lokale løsninger, der grundlæggende strider med de værdier og normer, der betragtes som universelle? Er der faktisk samfund og kulturer, menneskerettighederne ikke passer til? Eller handler det 'bare' om, at rettigheder ikke er noget, et samfund kan få foræret udefra, men noget det selv må kæmpe for?

Hvad med fremtiden?

Som det var tilfældet med forslaget om etablering af internationale protektorater, viste diskussionen om helt at undlade at blande sig hurtigt at handle om respekten for menneskerettighederne. Dette er ikke overraskende, da en stor del af problemet med svage og fejlslagne stater netop er, at de ikke garanterer befolkningens rettigheder. Den internationale opmærksomhed retter sig dog mindst lige så meget mod et andet aspekt: de forskellige illegale netværk, der trives i svage og fejlslagne stater. Netværk, der forbindes

med alle former for organiseret kriminalitet og med international terrorisme.

I forhold til den problemstilling giver forslaget om ikke at blande sig kun mening, hvis man kan være sikker på, at der forholdsvis hurtigt af sig selv etableres en lokal ledelse, der kan og vil bekæmpe de illegale netværk. Det er der ikke meget, der tyder på, at man kan.

Derimod virker forslaget om at etablere internationale protektorer alt andet lige som et attraktivt og effektivt middel i kampen mod de illegale netværk. I stedet for langsomt og møjsommeligt – gennem hjælp til selvhjælp – at opbygge lokal kapacitet til at sikre lov og orden, kan det internationale samfund selv påtage sig ansvaret og kontrollen. I hvert fald for en stund.

Meget tyder da også på, at det er i den retning, diskussionen flytter sig. Generalsekretærens forslag om en Peacebuilding Commission kan tolkes som et forsøg på at genoplive Formynderrådet – uden at give minder om kolonitiden. Og OECD's principper for godt internationalt engagement lægger op til en langt stærkere, mere koordineret og mere langvarig international indsats i skrøbelige stater. Paradoksalt nok kan svage stater således føre til et stærkere internationalt samfund.

Helt afgørende for om det sker, vil selvfølgelig være den måde, policy-diskussionerne udmønter sig i konkrete handlinger og reelle ændringer af opførslen 'on the ground'. Mange af de pointer, der understreges, er gammel vin på nye flasker, og det er klart, at man ikke må forveksle pæne hensigtserklæringer i skåltaler og strategier med virkeligheden.

Det afgørende er ikke, at stater, der tidligere var betydningsløse frynser i udkanten af det globale tæppe, nu står højt på den internationale dagsorden. Det interessante er, om udfordringerne fra disse stater besvares på en måde, der piller ved selve tæppet – ved de normer, der binder det internationale samfund sammen: Hvordan skal forholdet fx være mellem ikke-intervention, selvbestemmelse og menneskerettigheder, og hvad betyder 'suverænitet' i det 21. århundrede?

Det er store spørgsmål som disse, der skal besvares undervejs i forsøget på at sikre, at alle stater er stærke nok til at møde de udfordringer, de stilles overfor.

Louise Andersen er fuldmægtig i Udenrigsministeriet og sekundæret til Dansk Institut for Internationale Studier i 2004-2006.

Atlantisk symbiose eller EU-splittelse

Torben Krogh

Hans Mouritzen analyserer i en lille, men indholdsrig bog de to realistiske scenarier for de næste 10 år i forholdet mellem USA og Europa. Det sker med udgangspunkt i geopolitiske overvejelser - dog med en noget udvidet definition af dette begreb

Hans Mouritzen: **Europas fremtid – et euro-atlantisk geopolitisk puslespil.** Dansk Institut for Internationale Studier. København. 2005. 68 s.

For de næste ti år er der to realistiske scenarier for udviklingen i det euro-atlantiske forhold. Det ene består i en videreførelse af den symbiose, der – om end vakkeltvort – har præget de første 12-13 år efter den Kolde Krig. Det andet antager, at symbiosen bliver erstattet af en euro-pæisk – men ikke en total atlantisk – splittelse. Det er disse to modsatrettede udviklingsforløb, Hans Mouritzen har gjort til omdrejningspunkt i sin lille, men overordentlig interes-

sante publikation: *Europas fremtid – et euro-atlantisk geopolitisk puslespil.*

Som allerede angivet i titlen, spiller de geopolitiske forudsætninger en betydelig rolle i Mouritzens analyse. Men for at få anbragt de forskellige brikker rigtigt i dette store puslespil er han dog nødt til at bringe begrebet ud over dets klassiske afgrænsning. Til de geografisk betingede vilkår føjer han det, han kalder staternes "historiske beliggenheder" og hermed forbundne erfaringer, aflejret i deres respektive hukommelser. Her ser vi store forskelle i Europa, og det kan derfor ikke undre, at staterne ofte vil reagere forskelligt på de samme stimuli –

fx udfordringen fra den amerikanske hegemon.

Netop denne udfordring står helt centralt i begge de scenarier, forfatteren anser for at være realistiske. Historisk set har især Storbritannien og Frankrig reageret forskelligt på den amerikanske dominans siden Anden Verdenskrig. Og det vil de vedblivende gøre, hver for sig støttet af en række andre europæiske stater. Derfor placerer Mouritzen da også en egentlig atlantisk splittelse – med USA på den ene side og et samlet Europa på den anden – blandt de urealistiske scenarier, på linje med “skiftende europæiske alliancer” og “tilbagefald til den Kolde Krig”.

Den fransk-tyske akse

USA vil fortsat kunne regne med betydningsfulde allierede i Europa. Det centrale spørgsmål er derfor, hvordan det indbyrdes forhold vil udvikle sig blandt de europæiske stater, både i og uden for EU. Det kan ske inden for rammerne af den euro-atlantiske symbiose, der var fremherskende fra 1990 til 2002, eller det kan ske igennem en splittelse, som den, der gjorde sig gældende i forbindelse med Irak-krigen.

Et helt centralt element i symbiosen har været den tyske afhængighed af USA. Den er ikke forsvundet, men reduceret ganske betydeligt i kraft af de ændrede magtforhold i Europa. Tyske regeringer har fået et langt større råderum end tidligere,

og det blev ikke mindst manifesteret ved den markante afstandtagen fra USA's invasion i Irak. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at Tyskland har brudt med det symbiotiske mønster.

Det spiller så igen en stor rolle for den franske politik. Målet for den har stedse været at modvirke den amerikanske dominans, især i Europa, men samtidig har de franske præsidenter og regeringer med politisk realisme respekteret de særlige tyske behov. Sovjetimperiets sammenbrud har heller ikke ændret den franske grundopfattelse, at den europæisk orienterede politik skal føres med et fransk medlemskab af det organiserede atlantiske fællesskab som forudsætning.

Geopolitikkens betydning

Den franske linje kan forklares ud fra geopolitiske vilkår, fremhæver forfatteren. En kontinental stormagt som Frankrig har i kombination med “artsfæller” en realistisk chance for at balancere imod hegemonen. Derfor vil den reagere anderledes end en “offshore” stormagt som Storbritannien. Briterne har en lang tradition for at balancere imod kontinentale magtkoncentrationer, om fornødent med amerikansk bistand. Et splittet kontinent har altid været til britisk fordel. Endvidere kan Storbritannien opnå en nøgleposition som leder for andre USA-støtter og eventuelt som atlantisk brobygger.

På den baggrund opridses Hans Mouritzen de to scenarier.

Symbiosen indebærer, at de euro-atlantiske relationer vender tilbage til normalbilledet efter den Kolde Krig. Chokket fra 11. september 2001 fortager sig efterhånden, og ingen yderligere storstilede angreb på USA finder sted. USA forbliver den eneste supermagt, men nærmer sig igen multilateralismen. Dette vil være mest markant under en demokratisk administration som traditionelt hælder mere i denne retning. De amerikanske krav på ret til at gennemføre "forebyggende angreb" bliver nedtonet. Ud over international legitimitet er det her en vigtig tilskyndelse, at de amerikanske beslutningstagere kan frygte omkostningerne ved det, der er blevet kaldt "imperial overstretch".

I dette scenario vil det være nødvendigt at sikre medsponsorering fra EU/NATO/FN til militære operationer og til genopbygning, hvor de har fundet sted. Der vil som tidligere være betydelig euro-atlantisk uenighed og konflikter inden for udvalgte områder, men de vil kunne isoleres fra den fælles interesse i at projicere og sikre stabilitet og demokrati i Europa og omegn.

Det symbiotiske scenario involverer hele to kompromisser. For det første det atlantiske – hvilket vil sige selve symbiosen. Og for det andet et internt europæisk "kompromis om kompromisset". Det vil essentielt sige en fransk-britisk forståelse.

Terrorismens betydning

Det andet scenario kæder Hans Mouritzen tæt sammen med risikoen for nye, store terroraktioner imod USA. Hvis denne trussel fortsætter, kan det også betyde en fortsættelse af det, han kalder "den amerikanske adrenalinproduktion i form af patriotisme og utålmodighed i forhold til multilaterale løsninger". Med doktrinen om "præventiv krig", der angiveligt skal komme terrorismen i forkøbet, er antallet af mulige krigsskuepladser stort. Terrorisme kan have mange arnesteder, men verifikationen af disse er ifølge sagens natur vanskelig. Derfor er doktrinen skræddersyet til at skabe uenighed om, hvor og hvornår der bør slås til.

Men det europæiske "kludetæppe" kan ikke handle samlet i de mangfoldige valgsituationer, der skabes af denne amerikanske kurs. Derfor vil hver stat i de store spørgsmål følge sine egne geopolitiske tilbøjeligheder. Der vil efterhånden blive dannet to separate blokke af europæiske stater, i store træk som en fastfrysning af grupperingerne fra Irak-konflikten 2002-2003. Det indre Europa ledes af Frankrig og Tyskland, mens det ydre Europa anføres af USA/Storbritannien og sandsynligvis det strategisk vigtigt beliggende Polen.

I stedet for EU/NATO-indbindingen af Tyskland, som Frankrig historisk set har lagt stor vægt på, er den

franske gevinst i dette scenario Tysklands de facto-forpligtelse på den franske side. Tysklands gevinst er, at udsigterne for en fasttømret kontinentaleuropæisk udenrigspolitik forbedres – og derved også Tysklands uafhængighed i forhold til et unilateralistisk USA.

De to riller

At opstille scenarier er kun frugtbart, hvis de hver især kan identificere en "rille" i den europæiske udvikling, anfører Hans Mouritzen. Med det mener han, at der for hvert scenario er en vis egendynamik, når det først er kommet i gang. Det opretholder i nogen grad sig selv. Hvis derimod udviklingen kan zigzagge frit mellem to eller flere scenarier, er selve pointen med at skelne mellem dem forsvundet. "Grammofonstiften" kan hoppe fra én rille til en anden, men det kræver en markant udefrakommende påvirkning.

Med visse forbehold mener forfatteren, at der kan konstateres en kontinuitet mellem landefordelingen under Irak-konflikten og den, vi kan forvente i et splittesscenario. Det kan ikke undre, skriver han, da det er de samme geopolitiske ræsonementer, der ligger til grund. Eftersom de geopolitiske forhold er relativt konstante – geografiens og beliggenhedernes uforanderlighed, erfaringernes aflejringer i de politiske kulturer – bliver også staternes positioneringer stabile. Hvis splittel-

sesscenariet bliver til noget, ved vi derfor med rimelig sikkerhed, hvilke stater der vil være på hvilken side og hvorfor.

For en del staters vedkommende kan der givetvis ikke være megen tvivl om, hvor de vil placere sig. Men de forbehold, forfatteren selv henviser til, kan nu ikke betegnes som ganske ubetydelige. De vigtigste angår to så store nationer som Italien og Spanien. Som Hans Mouritzen selv skriver, har de to lande traditionelt positioneret sig som både atlantister og "gode europæere". Deres valg i en bipolar struktur inden for Europa "vil sandsynligvis afhænge af indenrigspolitik og specifikke omstændigheder".

Ubehageligt for Danmark

Det lyder rigtigt. Men dermed er begrænsningerne i den geopolitisk baserede analyse også markeret. Den kan bidrage til at forklare en god del af staternes adfærd over for hinanden. Men det er ikke tilfældigt, at forfatteren har måttet medtage et begreb som "historisk betinget" geopolitik. Til den kan vi lægge de variationer eller direkte skift, der kan blive udløst af politiske ændringer. Her leverede Spanien et klart eksempel, da en socialdemokratisk regering sidste år afløste en konservativ.

Denne betragtning skal dog ikke skygge for den kendsgerning, at Hans Mouritzen nok engang har

ydet et vægtigt og tankevækkende bidrag til analysen af international politik. Den problemstilling, han her tager op, er af vital betydning for Danmark.

Selv fremhæver han, at de to scenarier ikke handler om, hvad forfatteren finder *ønskeligt* (eller det modsatte) for Danmark, Europa, verdensfreden el. lign. Men som læser er det nærliggende at gøre sig nogle overvejelser over dette spørgsmål.

I hvilken lejr, Danmark vil befinde sig under splittesscenariet, kan der ikke herske tvivl om, uanset om regeringen er borgerligt eller socialdemokratisk ledet. For vores eget

vedkommende rækker den geopolitisk baserede analyse helt og holdent.

Men situationen vil på mange måder være politisk ukomfortabel. Vi vil stå i et voksende modsætningsforhold til store og betydningsfulde EU-partnere. Og nogen synderlig belønning – eller blot opmærksomhed – vil vi næppe kunne opnå fra USA. For Danmark vil det symbiotiske scenario derfor være en klar fordel.

At holde på to heste er en disciplin, den danske udenrigspolitik har drevet op på et ganske højt niveau.

Det Udenrigspolitiske Selskab

er en almennyttig, uafhængig forening, grundlagt i oktober 1946. Selskabets formål er at fremme kendskabet til og interessen for udenrigspolitiske spørgsmål. Selskabet tager ikke stilling til noget politisk problem. Kun redaktion og forfattere hæfter for de i Selskabets publikationer offentliggjorte meninger.

Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed
Kronprins Frederik

Selskabets æresmedlemmer

Henrik Henriques
Johan Vilhjelm

Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,
arkitekt, p.hd.
Bodil Nyboe Andersen,
nationalbankdirektør
Suzanne Brøgger, *forfatter*
Arne Christiansen, *tidl. minister*
Michael Ehrenreich, *redaktør*
Uffe Ellemann-Jensen,
tidl. minister, Selskabets formand
Lykke Friis, *europapolitisk chef*

Som medlem kan optages enhver dansk statsborger, hvis medlemskab skønnes gavnligt for Selskabets formål.

Udlændinge med særlig tilknytning til Danmark kan optages som associerede medlemmer uden stemmeret. Institutioner og virksomheder kan optages som kollektive medlemmer.

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 specialbibliotek inden for udenrigs- og international politik i bred forstand. Bibliotekets samlinger omfatter

- Danske og udenlandske tidsskrifter
- Diverse håndbøger og bibliografier.
- Elektroniske opslagsværker.

Biblioteket har ca. 100 danske og udenlandske tidsskrifter i fast abonnement.

Biblioteket er åbent man.-fre. kl. 12-16, eller efter aftale. Henvendelse kan desuden ske på tlf. 3314 8886 i samme tidsrum.

udenrigs

60. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer marts, juni, september, december

Redaktionen af dette nummer sluttet 04.07.2005

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 V. Andersen

Redaktionskomité

Bodil Nyboe Andersen

Svend Aage Christensen

Ib Faurby

Anne Knudsen

Tøger Seidenfaden

Vibeke Sperling

Uffe Østergård

Direktion

Klaus Carsten Pedersen

Sekretariat

Brita V. Andersen

Layout/produktion

Erik Ellegaard Frederiksen/

Sandart og A-Offset ApS

ISSN 1395-3818