

UDENRIGS

Gråzonekrig: Cyber, hybridkrig og kunstig intelligens

Dansk diplomati efter den teknologiske revolution

Propagandaen graver en kulturel grøft mellem Rusland og Europa

Da Trump ville købe Grønland



ILL.: U.S. Army Illustrations



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

INDHOLD

Fra redaktionen af Marcus Rubin	1
Leder: Vi skal styrke vores hybride forsvar af Charlotte Flindt Pedersen	2
Enden på Oplysningstiden af Henry Kissinger	5
Fremtidens krig, dræberrobotter og elefanter af Mikkel Vedby Rasmussen	12
Den analoge folkeret udfordres af digital cyberkrig af Marc Schack og Iben Yde	20
Danmarks værn mod cyberkriser af Joachim Finkielman	25
Cybersikkerhed omdefinerer EU's indre marked af Tobias Liebetrau	31
Interview: Dansk diplomati efter den teknologiske revolution med Casper Klynge	36
Privatiseringen af rummet er en udenrigspolitisk udfordring af Mathias Terp Jensen	43
Verden har kurs mod et nyt atomvåbenkapløb af John Kierulf	47
Propagandaen graver en kulturel grøft mellem Rusland og Europa af Jon Kyst	52
Macrons vanskelige udenrigspolitiske balancegang af Kirsten Biering	58
Krisen i Kosovo ulmer stadig af Jan Werner Mathiasen	66
Da Trump ville købe Grønland af Sara Olsvig og Rasmus Leander Nielsen	74
Samerne - nordens kurdere af Uffe Østergård	84
Kina i Arktis: I gråzonen mellem økonomi og sikkerhed af M. Taylor Fravel, Kathryn Lavelle og Liselotte Odgaard	92
Uddrag: Alle veje fører til Beijing af Peter Frankopan	96
Bognoter: Nyt læsestof af Meriem-Hadia Charif	102

Fra redaktionen

Af **Marcus Rubin**

Teknologien forandrer verden hastigt i disse år og i høj grad også, når det gælder krig og konflikt. Droner, kunstig intelligens og cyberangreb er blot nogle af de nye udfordringer verden – og Danmark – står overfor. I dette nummer af *Udenrigs* ser vi nærmere på forandringerne og om Danmark og Vesten er rede til at møde dem. For vel er udviklingen hurtig, men det berømte citat fra den kinesiske militærtænkter Sun Tzu om, at det allermest afgørende er at kende fjenden og sig selv, er stadig fuldkommen rigtigt, selv om det er mere end 2.500 år gammelt.

At fortiden kan bruges til at lære os om fremtidens udfordringer er også én af hovedpointerne i Mikkel Vedby Rasmussens artikel om fremtidens krigsformer. Her trækker han perspektivet helt fra Hannibals berømte elefanter over nazisternes krigsheste og frem til ultramoderne selvtænkende våben. Senere ser vicedirektør i Beredskabsstyrelsen Joachim Finkielman nærmere på, hvordan Danmark forbereder sig på at tackle cyberangreb – en trussel, der allerede er en del af hverdagen. Mark Schack og Iben Yde fra Forsvarsakademiet kaster lys over de folkeretlige udfordringer, som den digitale krigsførelse skaber, og hvordan regler skabt til en analog verden kan tilpasses cyberspace.

Men det er ikke kun cyberspace, der er i rivende udvikling, det er også selve *space* – altså rummet. Her er de private aktører på hastig fremmarch, og det skaber også nye udfordringer. Læs hvordan og hvorfor en mannequin, der sidder i en sportsvogn og lytter til David Bowie ude i rummet, indvarsler en ny tid i Mathias Terp Jensens artikel om rummets privatiseringen.

Udviklingen stiller også det traditionelle udenrigsdiplomati overfor en stor udfordring. Danmark er gået foran og har de sidste to år haft verdens første tech-ambassadør udstationeret i Silicon Valley.

Udenrigs har talt med ham om hans erfaringer og udfordringer. Der findes dog også stadig traditionelt diplomati: Danmarks tidligere ambassadør i Paris Kirsten Biering har skrevet om hvor – og hvor meget – præsident Emmanuel Macron har forandret fransk udenrigspolitik. Den seneste tid har der været meget fokus på kurderne – med god grund – men hvordan går det egentligt for Nordens svar på kurderne – et folk uden land – nemlig samerne? Det ser Uffe Østergaard nærmere på og vurderer, om Nordisk Råd kan være en del af løsningen på samernes udfordringer. Og der er meget mere i dette nummer af *Udenrigs* – om Kinas ambitioner i Arktis, Kosovo 20 år efter konflikten og amerikanske drømme om at købe Grønland. Rigtig god læselyst!

Leder: Vi skal styrke vores hybride forsvar

Af Charlotte Flindt Pedersen

Uden Storbritannien er EU's forsvar mod hybrid krigsførelse svækket. Der er behov for at styrke samfundets sammenhængskraft for at beskytte os mod de usynlige trusler, vi står overfor.

Det blev heller ikke til et endeligt Brexit i denne omgang, men vi må nok alligevel forberede os på, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland forlader EU i løbet af 2020. Det er et tab for os i Danmark og for EU på mange områder. Der er dog særligt ét område, vi bør have særlig fokus på: Med Brexit mister EU en meget værdifuld aktør i bestræbelserne på at omdanne vores fælles og nationale kapacitet til at modgå hybride trusler.

Truer sammenhængskraften

Med den digitale revolution kom uanede muligheder og dermed også potentielle farer. Truslerne ligger

i muligheden for at gøre skade gennem informationsteknologi – for eksempel ved hjælp af cyberangreb, desinformation og indblanding i valg. Hybrid krigsførelse er, når man kombinerer disse informationsbaserede indsatser med militær krigsførelse. Hybride trusler kommer fra både statslige og ikke-statslige aktører og ligger i en gråzone – under tærsklen for, hvad vi definerer som konventionel krig. De berører ikke kun konkrete militære mål eller national infrastruktur. Et typisk karaktertræk ved hybrid krigsførelse er, at tyngdepunktet for et angreb er modpartens civile befolkning. Målet er, at befolkningen skal miste tillid og tiltro til deres politiske systemer og institutioner eller have en oplevelse af frygt og tab af kontrol.

Modstandsdygtigheden i samfundet er kort sagt funderet i vores politiske, økonomiske og sociale sammenhængskraft. Derfor bliver EU-staternes

Charlotte Flindt Pedersen (f. 1965) er direktør for Det Udenrigspolitiske Selskab og ansvarshavende redaktør for Udenrigs. Hun er cand.mag. i østeuropastudier og samfundsfag med speciale i minoritetsstudier fra Københavns Universitet. Hun har en lang karriere bag sig i Institut for Menneskerettigheder, hvor hun blandt andet har været international chef.

indenrigspolitik paradoksalt vigtigt, når vi skal opruste eller skabe modstandsdygtighed mod cybertrusler. Det være sig at styrke kritisk infrastruktur og opbygge vitale reserver til kriser, diversificere energiforsyningen, sikre integriteten af valg ved at forhindre



Et hybridangreb i EU har til formål at udnytte og forstærke eksisterende svagheder i vores respektive lande.

ondsindet indblanding i dem, bekæmpe politisk korrupsion, øge offentlighedens opmærksomhed om truslerne eller opbygge beredskab i forsvaret til at håndtere forstyrrelser - alt dette ligger i hænderne på nationale regeringer.

Et hybridangreb i EU har til formål at udnytte og forstærke eksisterende svagheder i vores respektive lande. Det gør det ekstra svært at gennemskue, når der således eksempelvis sættes falske nyheder i omløb om landets ledende politikere med det formål at undergrave lederskab og folkelig opbakning; eller falske nyheder, som bekræfter og forstærker en eksisterende frygt i befolkningen i forhold til flygtninge, migranter, andre politiske aktører samt oplevelsen af svigtende kontrol.

En vigtig forsvarsspiller

Storbritannien er en af de bedste efterretningsmagter i verden med cyber- og terrorbekæmpelsesmuligheder på tilsvarende niveau. Det er et globalt finansielt knudepunkt med værdifuld adgang til økonomiske efterretninger, der er nødvendige for at afdække finansiering af hybridkrigskampagner af både statslige og ikke-statslige aktører.

Storbritannien besidder en vigtig teknologisk base, som man kan trække på i udvikling af smarte løsninger og kapaciteter til sikkerhed og forsvar. Storbritanniens kompetence til at håndtere kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare spørgsmål er næsten uden sidestykke i Europa og er derfor en vigtig ressource for EU i denne henseende. Det kemiske angreb fra Salisbury af undercover russiske militære efterretningsaktiviteter blev hurtigt anerkendt af EU og dets medlemslande som en hybridtrussel baseret på den britiske ekspertise. Dette blev afgørende for EU-landenes efterfølgende reaktion på angrebet.

Storbritannien er ligeledes også én af de to største militære magter i Europa med en strategisk kultur, der er relevant, når vi skal imødegå asymmetriske anvendelser af styrke iboende ved hybrid krigsførelse. Det er også et af få store europæiske lande, der har den politiske vilje til at konfrontere Rusland. EU's evne til at skabe en effektiv strategi over for en sådan målrettet modstander vil blive ganske formindsket uden Storbritannien.

Brexit betyder dog ikke, at Storbritannien træder ud af NATO. Dermed er det stadig en del af det militære samarbejde. NATO har lige siden den russiske militære aggression mod Ukraine arbejdet på at definere sin rolle og strategi i håndteringen af hybridtruslerne. NATO har tilføjet cyberforsvar til sin portefølje af funktioner ved at udpege cyberspace som et separat operationelt domæne og udvidet aktiviteter til bekæmpelse af desinformation såvel som deling af efterretninger. Lige-

ledes er der håb om, at når Brexit øger antallet af vestlige nationer uden for EU, så vil den politiske betydning af NATO som et fælles sikkerhedsforum for Vesten vokse. Kort sagt kan Storbritannien her stadig bidrage med viden og evner til europæisk forsvar mod hybridtrusler.

Udfordringen er, at NATOs kerneopgave stadig primært er militærmagt-anvendelse og ikke det område, som er den hybride trussels primære domæne: Det samfundsmæssige, politiske, sociale, økonomiske, kulturelle; grænser, kritisk infrastruktur – dér, hvor vi alle potentielt er brikker i en hybrid krig.

Ingen er helgarderet

Dets kompetencer til trods blev Storbritannien måske det første offer i hybridkrigsførelse. Set i bakspejlet er det dog stadig svært at vurdere, hvor udslagsgivende eksterne – og måske interne – kræfters påvirkning har været for Briternes afgørelse om at træde ud af EU, og om Brexit blev det første succesfulde mål i ét eller flere hybride angreb fra russiske og/eller de national-konservative populistiske kræfter med rødder i USA.

Det er nemlig ekstremt svært at afgøre, om det var desinformation, når vi i vores indsats mod russisk propaganda ikke ønsker at underkende den debat og de pointer, som rejses af EU-kritiske partier som for eksempel franske Rassemblement National, Brexit-partiet UKIP og andre populistiske bevægelser.

I disse hybridkrigens tider må vi aldrig glemme den demokratiske ret til

at anføre og have synspunkter, som vi er mange, der er dybt uenige i. Men der er ingen tvivl om, at undervejs i Brexit-kampagnen var der meget misinformation og *fake news* – og indrømmet indblanding af datakonsulenterne i Cambridge Analytica – som bidrog til at fremme udfaldet i retning af Brexit.

Bør prioriteres

Brexit vil svække EU væsentligt, også i vores evne til at modvirke hybride angreb. Hele spørgsmålet viser, hvor sårbare vores åbne liberale demokratier er over for den des- og misinformation, som i hybridkrigsførelsen spredes via tv, aviser og de sociale medier til målrettede politiske formål. Dette kommer oveni de konkrete cybertrusler mod økonomiske mål og vital infrastruktur.

Derfor må opbyggelsen af hybrid modstandsdygtighed blive et formål i sig selv i enhver indenrigs- og udenrigspolitik i EU's medlemsstater. Heri indgår en analyse af den demokratiske, sociale, økonomiske og politiske sammenhængskraft samt målrettede indsatser, som styrker denne på tværs af sektorer, samfundsgrupper og relationer. Den nye doktrin for militære cyberspaceoperationer er en start, men vi skal tænke bredere. De civile mål er i forvejen de mest sårbare, og derfor må vi arbejde hårdt for at sikre, at befolkningen ikke har grund til at miste tilliden til deres ledere, systemerne og hinanden. Og det bliver kun mere aktuelt, når Storbritannien forlader unionen.

○○○

Enden på Oplysningstiden

Af Henry Kissinger

Det menneskelige samfund er filosofisk, intellektuelt – på alle måder – uforberedt på fremkomsten af kunstig intelligens.

For tre år siden, på en konference om transatlantiske spørgsmål, dukkede emnet kunstig intelligens (*artificial intelligence* – AI) op på dagsordenen. Jeg var på nippet til at springe den session over – det lå uden for min sædvanlige interessesfære – men begyndelsen på præsentationen holdt mig i mit sæde.

Taleren beskrev et computerprogram, som snart ville kunne udfordre internationale mestre i spillet Go. Jeg var forbløffet over, at en computer kunne mestre Go, som er mere kompliceret end skak. Hver spiller indsætter 180 eller 181 brikker i spillet (afhængigt af hvilken farve han eller hun vælger), som placeres skiftevis på et oprindeligt tomt bræt; sejren tilfalder den spiller, der ved at træffe bedre strategiske beslutninger immobiliserer sin modstander ved at kontrollere territorium på mest effektiv vis.

Taleren insisterede på, at denne evne ikke kunne forprogrammeres. Hans maskine, sagde han, lærte at mestre Go ved at træne sig selv gennem øvelse. Efter at være blevet givet Gos grundlæggende regler, spillede computeren utallige spil mod sig selv, lærte af sine fejl og forfinede sine algoritmer i overensstemmelse hermed. I processen overhalede den sine menneskelige mentors færdigheder. Og ganske rigtigt; i månederne efter talen besejrede et AI-program ved navn AlphaGo overlegent verdens bedste Go-spillere.

Mens jeg lyttede til taleren lovprise denne tekniske fremgang, gav min erfaring som historiker og lejlighedsvis praktiserende statsmand mig anledning til efter-

Henry A. Kissinger tjente som national sikkerhedsrådgiver og udenrigsminister for præsidenterne Richard Nixon og Gerald Ford.

tanke. Hvilken indflydelse vil selvlærende maskiner have på historien – maskiner, der erhverver viden ved processer, der er særlige for dem selv, og som anvender denne viden til formål, som ligger uden for menneskelig forståelse? Vil disse maskiner lære at kommunikere med hinanden? Hvordan vil valg blive truffet blandt de nye muligheder, der opstår? Er det muligt, at menneskets historie vil følge samme vej som inkaernes, da de stod over for en spansk kultur, som var uforståelig og endda ærefrygtindgydende for dem? Befinder vi os på kanten af en ny fase i menneskets historie?

Da jeg var mig bevidst om min manglende tekniske kompetence på dette område, organiserede jeg en række uformelle dialoger om emnet, med rådgivning fra og i samarbejde med bekendte inden for teknologi og humaniora. Disse diskussioner har fået mine bekymringer til at vokse.

**Sandheden bliver relativ.
Information truer med at
overvælde visdom.**

Hidtil har dét teknologiske fremskridt, der mest markant har ændret kursen på den moderne historie, været opfindelsen af trykpressen i det 15. århundrede, som gjorde det muligt for søgningen efter empirisk viden at erstatte liturgisk doktrin, og for Fornuftens Tidsalder gradvist at erstatte Religionens Tidsalder. Individuel indsigt og videnskabelig viden erstattede tro som det vigtigste kriterium for menneskelig bevidsthed. Oplysninger blev gemt og systematiseret i ekspanderende biblioteker. I Fornuftens Tidsalder opstod de tanker og handlinger, der formede den moderne verdensorden.

Men denne verdensorden er nu i opbrud midt i en ny og endnu mere vidtrækkende teknologisk revolution, hvis konsekvenser vi endnu ikke fuldt ud begriber, og hvis kulmination kan blive en verden, der er afhængig af maskiner, som er drevet af data og algoritmer, og som ikke er styret af etiske eller filosofiske normer.

Internetalderen, som vi allerede lever i, præger nogle af de spørgsmål og emner, som AI kun vil gøre mere akutte. Oplysningstiden forsøgte at underkaste traditionelle sandheder en frigtort, analytisk menneskelig fornuft. Internettets formål er at ratificere viden gennem akkumulering og manipulation af evigt ekspanderende data. Menneskelig erkendelse mister sin personlige karakter. Individuer bliver til data, og data bliver dominerende.

Brugere af internettet lægger vægt på at hente og manipulere information frem for at kontekstualisere eller konceptualisere dennes betydning. De forhører sig sjældent hos historie eller filosofi; som regel kræver de oplysninger, der er relevante for deres umiddelbare praktiske behov. I processen erhverver søgemaskinealgoritmer kapaciteten til at forudsige individuelle klienters præferencer, hvil-

ket gør det muligt for algoritmerne at tilpasse resultater og gøre dem tilgængelige for andre parter, til politiske eller kommercielle formål. Sandheden bliver relativ. Information truer med at overvælde visdom.

Brugerne, som via sociale medier overvældes med holdninger fra masserne, afledes fra introspektion; sandheden er, at mange teknofile bruger internettet til at undgå den ensomhed, de frygter. Alle disse pres svækker den styrke, der kræves for at udvikle og opretholde overbevisninger, der kun kan implementeres gennem en ensom rejse, hvilket er essensen af kreativitet.

Internetteknologiens indvirkning på politik er særlig udtalt. Evnen til at gå målrettet efter mikrogrupper har opløst den tidligere konsensus om prioriteringer ved at tillade et fokus på specialiserede formål eller klagemål. Politiske ledere, som overvældes af pres fra nicher, fratages tid til at tænke eller reflektere over kontekst, hvilket mindsker det rum, de har til rådighed til at udvikle visioner.



En voksende procentdel af menneskelig aktivitet vil inden for en håndgribelig tidsperiode blive drevet af AI-algoritmer.

Den digitale verdens vægt på hastighed hæmmer refleksion; dens incitament styrker det radikale over det reflekterende;

dens værdier er formet af undergruppekonsensus, ikke af introspektion. På trods af alt, den har opnået, risikerer den at blive sin egen fjende, i takt med at dens ubehageligheder overstiger dens bekvemmeligheder.

I takt med at internettet og øget computerkraft har gjort det lettere at akkumulere og analysere enorme mængder af data, er der opstået hidtil usete perspektiver for menneskelig forståelse. Mest betydningsfuldt er muligvis projektet med skabelse af kunstig intelligens – en teknologi, der er i stand til at opfinde og løse komplekse, tilsyneladende abstrakte problemer ved hjælp af processer, der ser ud til at replikere processerne i menneskehjernen.

Dette rækker langt ud over automatisering, som vi har kendt det. Automatisering beskæftiger sig med midler; det når de foreskrevne mål ved at rationalisere eller mekanisere instrumenter til at nå dem. AI derimod beskæftiger sig med mål; den fastlægger sine egne målsætninger. I det omfang, at dens resultater delvis er formet af sig selv, er AI i sagens natur ustabil. AI-systemer er gennem selve deres operationer under konstant forandring, når de tilegner sig og øjeblikkeligt analyserer nye data, og derefter forsøger at forbedre sig selv på basis af denne analyse. Gennem denne proces udvikler kunstig intelligens en evne, der tidligere blev troet forbeholdt mennesker. Den træffer strategiske vurderinger om fremtiden, nogle er baseret på data den modtager som kode (for eksempel reglerne for et

spil), og nogle er baseret på data, den selv indsamler (for eksempel ved at spille én million gentagelser af et spil).

Den førerløse bil illustrerer forskellen på traditionelle menneskestyrede, software-drevne computers handlinger og det univers, som AI søger at navigere. At køre i en bil kræver dømmekraft i flere situationer, der er umulige at forudse, og dermed umulige at programmere på forhånd. Et velkendt hypotetisk eksempel er at spørge, hvad der ville ske, hvis en sådan bil kom i en situation, hvor den var tvunget til at vælge mellem at dræbe en bedsteforælder og dræbe et barn? Hvem ville den vælge? Hvorfor? Hvilke faktorer blandt dens muligheder ville den forsøge at optimere? Og ville den kunne forklare sine bevæggrunde? Hvis adspurgt, og hvis den var i stand til at kommunikere, ville dens sandfærdige svar sandsynligvis være: ”Jeg ved det ikke (fordi jeg følger matematiske, ikke menneskelige, principper),” eller ”I ville ikke forstå det (fordi jeg er blevet trænet til at handle på en bestemt måde, men ikke til at forklare det).” Alligevel vil førerløse biler sandsynligvis være udbredte på vejene inden for et årti.

AI-forskning har hidtil været begrænset til specifikke aktivitetsområder, men søger nu at skabe en ”generelt intelligent” AI, der er i stand til at udføre opgaver indenfor flere områder. En voksende procentdel af menneskelig aktivitet vil inden for en håndgribelig tidsperiode blive drevet af AI-algoritmer. Men disse algoritmer, der er matematiske fortolkninger af observerede data, forklarer ikke den underliggende virkelighed, der producerer dem. Paradoksalt nok vil verden, i takt med at den bliver mere gennemsigtig, også blive stadig mere mystisk. Hvad vil adskille denne nye verden fra den, vi hidtil har kendt? Hvordan vil vi leve i den? Hvordan vil vi håndtere AI, forbedre den eller i det mindste forhindre den i at gøre skade, for ikke at tale om den mest ildevarslenende bekymring: At AI, ved at mestre visse kompetencer hurtigere og mere definitivt end mennesker, over tid vil kunne reducere menneskelig kompetence og selve den menneskelige tilstand, i takt med at den forvandler dem til data.



Befinder vi os på kanten af en ny fase i menneskets historie?

Kunstig intelligens vil med tiden bringe ekstraordinære fordele til lægevidenskaben, levering af ren energi, miljøspørgsmål og mange andre områder. Men netop fordi AI træffer afgørelser om en ubestemt fremtid, der er under udvikling, er usikkerhed og tvetydighed iboende i dens resultater. Der er tre områder, der er særligt bekymrende:

For det første kan AI opnå utilsigtede resultater. Science fiction har forestillet sig scenarier, hvor AI vender sig imod dens skabere. Mere sandsynligt er det, at AI vil

fejlfortolke menneskelige instruktioner på grund af dens iboende mangel på kontekst. Et berømt nyligt eksempel var AI-chatbotten kaldet Tay, som var designet til at skabe venlig samtale i samme sprog mønstre som en 19-årig pige. Men det viste sig, at maskinen ikke var i stand til at definere de kommandoer om ”venligt” og ”rimeligt” sprog, som dets instruktører havde installeret, og den blev i stedet racistisk, sexistisk og generelt provokerende i sine svar. Nogle i teknologiverdenen hævder, at eksperimentet var dårligt udtænkt og dårligt udført, men det illustrerer en underliggende tvetydighed: I hvilket omfang er det muligt at gøre AI i stand til at forstå den kontekst, der ligger til grund for dens instruktioner? Hvilket medium kunne have hjulpet Tay med at udvikle en definition af, hvad der er stødende – en definition som mennesker ikke er enige om? Kan vi på et tidligt tidspunkt opdage og rette et AI-program, der handler uden for vores forventningsramme? Eller vil AI, hvis det overlades til sig selv, uundgåeligt udvikle små afvigelser, der over tid kan vokse sig katastrofale?

For det andet kan AI, gennem opnåelsen af tilsigtede mål, komme til at ændre menneskelige tankeprocesser og menneskelige værdier. AlphaGo besejrede verdensmestrene i Go ved at foretage hidtil ukendte strategiske træk – træk, som mennesker ikke havde udtænkt, og som de endnu ikke har lært at overvinde. Overgår disse træk den menneskelige hjernes formåen? Eller vil mennesker være i stand til at lære dem, nu hvor de er blevet demonstreret af en ny mester?

Inden AI begyndte at spille Go, havde spillet forskellige, mangeartede formål: En spiller søgte ikke kun at vinde, men også at lære nye strategier, der potentielt kan anvendes på andre af livets dimensioner. AI, derimod, kender kun et formål: at vinde. Den ”lærer” ikke konceptuelt, men matematisk ved marginale justeringer af dens algoritmer. Så ved at lære at vinde Go gennem at spille det anderledes end mennesker gør, har AI ændret både spillets karakter og dets indflydelse. Karakteriserer dette snævre fokus på sejr al AI?

Andre AI-projekter arbejder på at modificere menneskelige tanker ved at udvikle enheder, der er i stand til at generere en række svar på menneskelige forespørgsler. Ud over faktuelle spørgsmål (”Hvad er temperaturen udenfor?”), rejser spørgsmål om virkelighedens natur eller meningen med livet dybere problemstillinger. Ønsker vi, at børn skal lære værdier gennem dialog med ubundne algoritmer? Bør vi beskytte privatlivets fred ved at begrænse AI’s læring om dens spørgere? Hvordan opnår vi i så fald disse mål?

Hvis AI lærer eksponentielt hurtigere end mennesker, må vi forvente, at også den *trial-and-error*-proces, hvormed menneskelige beslutninger generelt træffes, vil accelerere eksponentielt: at AI vil begå fejl hurtigere og i større omfang end men-

nesker gør. Det er ikke sikkert, det er muligt at moderere disse fejl ved at inkludere forbehold i programmeringen, der kræver ”etiske” eller ”rimelige” resultater, som forskere indenfor AI ellers ofte foreslår. Hele akademiske discipliner er opstået ud af menneskehedens manglende evne til at blive enige om, hvordan man definerer disse begreber. Bør AI derfor blive deres mægler?

For det tredje, at AI kan nå tilsigtede mål, men være ude af stand til at forklare begrundelsen for dens konklusioner. På visse områder – mønstergenkendelse, *big-data*-analyse, gaming – overstiger AI's kapaciteter muligvis allerede menneskers. Hvis dens computerkraft fortsætter med at intensiveres hurtigt, vil AI muligvis snart være i stand til at optimere situationer på måder, der som minimum er marginalt anderledes, og sandsynligvis markant anderledes, fra hvordan mennesker ville optimere dem. Men vil AI til den tid være i stand til at forklare, hvorfor dens handlinger er optimale, på en måde, som mennesker kan forstå? Eller vil AI's beslutningstagning overstige menneskets sprog og fornufts forklarende kræfter? Gennem hele menneskehedens historie har civilisationer skabt måder at forklare verden omkring dem på – i middelalderen, religion; i oplysningstiden, fornuft; i det 19. århundrede, historie; i det 20. århundrede, ideologi. Det sværeste, men alligevel vigtigst spørgsmål om den verden, vi er på vej mod, er dette: Hvad bliver der af menneskelig bevidsthed, hvis dens egen forklarende magt overgås af AI, og samfund ikke længere er i stand til at fortolke den verden, de bebor, gennem begreber, der er meningsfulde for dem?

Hvordan definerer man bevidsthed i en verden af maskiner, der reducerer menneskelige oplevelser til matematiske data, fortolket af deres egne erindringer? Hvem er ansvarlig for AI's handlinger? Hvordan placerer man ansvaret for deres fejl? Kan et retssystem designet af mennesker holde trit med aktiviteter produceret af en AI, der er mere intelligent og potentielt i stand til at udmanøvrere dem?

I sidste ende kan udtrykket 'kunstig intelligens' vise sig at være en misvisende betegnelse. Disse maskiner kan uden tvivl løse komplekse, tilsyneladende abstrakte problemer, der tidligere kun kunne løses gennem menneskelig tænkning. Men det, de gør unikt, er ikke at tænke i den forstand, vi hidtil har opfattet og oplevet tænkning. Det er snarere en hidtil uset evne til udenadslære og udregning. På grund af dens iboende overlegenhed på disse områder vil AI sandsynligvis vinde ethvert spil, det bliver stillet overfor. Men til vores formål som mennesker handler spillene ikke kun om at vinde; de handler om at tænke. Ved at behandle en matematisk proces, som om det var en tankeproces, og enten forsøge at efterligne selve denne proces eller blot acceptere resultaterne, risikerer vi at miste den kapacitet, der har været essensen af menneskelig tænkning.



Paradoksalt nok vil verden, i takt med at den bliver mere gennemsigtig, også blive stadig mere mystisk.

Implikationerne af denne udvikling vises af et nylig designet program, AlphaZero, der spiller skak på et niveau, der er

overlegent i forhold til skakmestre, og i en stil, der ikke tidligere er set i skakhistorien. På egen hånd opnåede det efter kun få timers selvspil et færdighedsniveau, som det tog mennesker 1.500 år at nå. AlphaZero blev kun udstyret med de grundlæggende regler for spillet. Hverken mennesker eller menneskegenererede data var en del af dets proces med selvlæring. Hvis AlphaZero var i stand til at opnå denne mestring så hurtigt, hvor vil AI så være om fem år? Hvilken effekt vil det generelt have på menneskelig tænkning? Hvad er etikens rolle i denne proces, der i essensen består af en accelerering af valg, som skal træffes?

Disse spørgsmål overlades typisk til teknologer og til intelligentsien inden for beslægtede videnskabelige områder. Filosofer og andre inden for humaniora, der var med til at forme tidligere koncepter om verdensorden, har det med at halte bagud, da de mangler viden om AI's mekanismer eller bliver benovede over dens kapaciteter. Derimod ansføres den videnskabelige verden til at udforske de tekniske muligheder af dens resultater, og den teknologiske verden er optaget af kommercielle udsigter i et fabelagtigt omfang. Begge disse verdener incitament er at skubbe til opdagelsers grænser snarere end at forstå dem. Og regeringer, i det omfang de behandler emnet, er mere tilbøjelige til at undersøge AI's anvendelsesmuligheder indenfor sikkerhed og efterretning, end til at undersøge den transformering af den menneskelige tilstand, som den er begyndt at producere.

Oplysningstiden begyndte med essentielt filosofiske indsigter, der blev spredt ved hjælp af en ny teknologi. Vores periode bevæger sig i den modsatte retning. Den har genereret en potentielt dominerende teknologi på jagt efter en vejledende filosofi. Andre lande har gjort AI til et stort nationalt projekt. USA har endnu ikke som nation systematisk udforsket dens fulde omfang, undersøgt dens implikationer eller påbegyndt processen med ultimativ læring. Dette bør gives høj national prioritet, især hvad angår at relatere AI til humanistiske traditioner.

AI-udviklere, som er lige så uerfarne indenfor politik og filosofi, som jeg er inden for teknologi, burde stille sig selv nogle af de spørgsmål, jeg har rejst her, for dermed at bygge svar ind i deres tekniske indsatser. Den amerikanske regering bør overveje at nedsætte en præsidentiel kommission bestående af fremtrædende tænkere for at hjælpe med at udvikle en national vision. Så meget står klart: Hvis vi ikke påbegynder denne indsats snart, vil vi inden længe opdage, at vi begyndte for sent.

Artiklen blev først bragt i The Atlantic. Oversat af Ane Dalegaard Hansen.



Fremtidens krig, dræberrobotter og elefanter

Af Mikkel Vedby Rasmussen

Mange frygter udviklingen af dræberrobotter. Men krig har altid været under forandring. Robotternes rolle på kamppladsen kan sammenlignes med historiens krigsheste – og Hannibals legendariske krigselefanter. Virkeligheden er for kompleks til, at robotterne overtager.

Autonome våbensystemer er våben, som bliver betjent af kunstig intelligens – ikke af en soldat. Når en drone i dag affyrer et missil i det nordlige Pakistan, sidder der en amerikansk pilot i en container uden for Las Vegas og trykker på affyringsknappen og flyver dronen tilbage til basen. Men i alverdens våbenudviklingslaboratorier forsker man i, hvordan dronen ville kunne skyde og flyve på egen hånd. Man kan vælge at kalde sådanne våbensystemer for 'dræberrobotter'. Det lyder jo ikke rart, og en global bevægelse ar-

bejder derfor på at forbyde autonome våbensystemer, inden de kan nå at blive operationelle.

FN's generalsekretær António Guterres brugte 100-året for afslutningen af Første Verdenskrig til at opfordre til et forbud mod autonome våbensystemer. Europa-Parlamentet vedtog i 2018 en resolution, som støttede et forbud mod dødbringende autonome våbensystemer. 2.400 personer beskæftiget med at udvikle kunstig intelligens (AI – *artificial intelligence*) med Dannis Hassabis fra Google DeepMind og Elon Musk fra Tesla og SpaceX i spidsen har skrevet under på, at de ikke vil medvirke til at udvikle AI-systemer, der kan understøtte dræberrobotter.

Det er sandsynligt, at dræberrobotter i en eller anden form bliver forbudt i en traktat; det er usandsynligt, at det vil have nogen langsigtet effekt på udviklingen af 'militære robotter'

Mikkel Vedby Rasmussen (f. 1973) er uddannet cand.scient.pol. og ph.d. ved Københavns Universitet samt master i internationale forhold ved London School of Economics and Political Science. Han er professor ved Institut for Statskundskab og dekan på det samfundsvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet. Hans fokusområder er sikkerhedspolitik, krigsteori og -strategi, fred og international orden samt europæisk integration inden for forsvars- og sikkerhedspolitik.

(autonome eller fjernstyrede eller midt imellem). Hvorfor fører udviklingen i militær teknologi os til robotterne? Og hvorfor er dræberrobotterne formentlig ikke en teknologi, som for altid vil forandre krig på den måde, som modstanderne mod autonome systemer frygter og dem, som forsker i systemerne, håber?

Dræbende udstyr

Man kan, og måske burde man, sætte 'dræber' foran alle militære platforme – dræberfregatter, dræberfly, dræberkampvogne og dræberkanoner. Militært udstyrs formål er at ødelægge ting og dræbe mennesker. I løbet af de sidste 20 år er droner ('dræberdroner' eller UCAV – *Unmanned Combat Aerial Vehicle*) blevet en platform, som særligt USA har anvendt i Mellemøsten. En drone er et fly uden pilot, men det er ikke autonomt, fordi det bliver fjernstyret af en pilot, der også er ansvarlig for at affyre dronens våben. En 'robot' eller et 'autonomt system' kan både flyve selv og affyre sine våben selv. Forudsætningen for, at en drone således kan kæmpe på egen hånd, er udviklingen af kunstig intelligens, som kan give dronen kompetencer som dem, en menneskelig kampflypilot har i dag.

Siden vi kun kender 'dræberrobotter' fra science fiction, afspejler diskussionen om autonome våbensystemer ofte den tro på, at teknologien kan alt, hvis man blot bruger tilstrækkeligt mange penge på at udvikle den – den samme tro, som trives i Silicon Valley og i den globale start-up-kultur. Den militære virkelighed har altid været og vil fortsat være mere kompliceret end

som så. Men det er måske heller ikke den militære logik bag autonome våbensystemer, som går kritikerne mest på. Den primære frygt for dræberrobotter handler om, at det ikke kun vil være mennesker, som går i krig, men at maskiner selv kan bestemme sig for at slå mennesker ihjel.

Vi har i sagens natur ikke fortilfælde for, at andet end mennesker fører krig. Men vi har fortilfælde for, at mennesker ikke har været alene med deres maskiner (kampvogne, lastbiler, kanoner) på slagmarken. Så lad os starte diskussionen om, hvad det vil sige, hvis autonome våbensystemer blev til virkelighed, dér.

Dyrenes krigsfunktion

I det meste af historien har mennesket ikke kæmpet alene. På Park Lane i London står et mindesmærke for de millioner af dyr, som kæmpede og døde på allieret side i Første og Anden Verdenskrig. For eksempel var der 200.000 duer i allieret krigstjeneste under Anden Verdenskrig, hvor de bragte beskeder mellem militære enheder. På trods af det billede af mekaniseret blitzkrig, som Joseph Goebbels gerne ville vise offentligheden, så vidste de tyske soldater, at lige efter kampvognen fulgte hestevogne med benzin til kampvognen, ammunitionen til kanonerne og maden til kampvognens besætning. Den tyske hær havde 2,7 millioner heste i tjeneste under Anden Verdenskrig. Tyskland havde ikke olieforsyningerne til at klare deres logistik med lastbil, som briterne og amerikanerne kunne. Tyskerne måtte derfor holde sig til heste, og efterhånd-

den som tyskerne fik sværere og sværere ved at skaffe olie til kampvogne, opbyggede den tyske hær seks kavaleridivisioner, som primært tjente ved østfronten, hvor det flade terræn og de store afstande gjorde, at hesten gav de tyske styrker mobilitet.

Hesten er i virkeligheden den mest relevante analogi til, hvordan robotter på det nuværende teknologiske niveau bedst kan anvendes i felten – til at transportere forsyninger over store afstande og uvejsomt terræn; og til at sikre et gennembrud i fjendens linje, som kavalerienheder gjorde det i tusinder af år. En hær enhed vil kunne operere længere med en robot til at slæbe grejet; og vil kunne undgå farlige situationer, som for eksempel minefelter, ved at sende robotten af sted i en passende afstand foran menneskene. Robotter har således længe været brugt til bomberydning og andre farlige op-

Den primære frygt for "dræberrobotter" går på, at det ikke kun vil være mennesker, som går i krig, men at maskiner selv kan bestemme at slå mennesker ihjel.

gaver, som mennesker helst ville holde sig på afstand af. Men denne slags robotter behøver ikke at være autonome. De kan lige så vel være fjernstyrede, og selv hvis man monterer et maskingevær på enhedens transportrobot, vil robotten være et våben styret af mennesker på linje med morterer eller kampfly – ikke en selvstændigt tænkende kombattant.

'Dræberrobotter' som Arnold Schwarzenegger i *Terminator*, handels-

føderationens droider i *Star Wars* eller 'the Cylons' i *Battlestar Galactica* ligger ude i fremtiden. Men på fortidens slagmarker møder vi elefanten, som blev opfattet på en måde, der faktisk ikke ligger så langt fra vores forestillinger om fremtidens dræberrobotter. Ved at se lidt nærmere på, hvordan romerne så på den kartagiske hærfører Hannibal Barcas elefanter, kan vi måske blive lidt klogere på, hvordan vi selv vil opleve fremtidens 'dræberrobotter'.

Ikke-menneskelig intelligens

Hannibals elefanter blev opfattet som en ligeværdig, ikke-menneskelig intelligens på slagmarken af de romerske legionærer. I sin naturhistorie beskriver Plinius den Ældre elefanterne som langt mere menneskelige, end nogen i dag forestiller sig, at AI kan være. Ifølge Plinius forstår en elefant forskellige sprog, adlyder kommandoer og husker sine pligter. Elefanten har en intelligens, som næsten svarer til menneskets, vurderer Plinius. Det er ikke nogen dårlig beskrivelse af AI, men elefanter kan mere end det, ifølge Plinius, som fortalte sine læsere, at elefanterne værdsætter både kærlighed og gløreværdighed. To dyder, som appellerede til den romerske folkesjæl.

Plinius mente at vide, at elefanterne havde en religion baseret på himmelguderne. At elefanterne nok ikke tilbad stjernerne, solen og månen er ikke så vigtigt, som det forhold, at romernes fremmeste videnskabsmand mente, at de gjorde. I romernes verden var der lang mere 'fremmedhed' end i vores, hvor dyrearterne er kortlagt på

linje med kontinenterne. Derfor havde romerne plads til flere nuancer i deres skel mellem menneske og natur, mellem intelligente væsner og uintelligente væsner. Elefantens natur skulle opdaget på samme måde, som kommende generationer skal opdage robotternes natur.

Hverken elefanternes karakteregenskaber eller religion afholdt romerne for at slå elefanterne ihjel på slagmarken. Den romerske strateg Vegetius' *De Re Militari* indeholder beskrivelser af, hvordan man bedst nedkæmper elefanter. Men på den anden side havde romerne heller ikke nogen skruper over at slå mennesker ihjel, selvom de havde respekt for dem og deres religion. Tværtimod kan man ikke lade være med at spekulere på, om Plinius' antropomorfisme ikke har en del at gøre med at tale elefanterne op til værdige modstandere, som der er en ære i at nedkæmpe. For den romerske legionær var elefanten således et andet, måske endda ligeværdigt, intelligent væsen på slagmarken.

Måske netop fordi de havde deres egen forståelse af verden og var ligeværdige på slagmarken, kunne 'dræberelefanterne' handle på måder, som var uhensigtsmæssige for deres menneskelige kampfælder. Livius beskriver, hvordan Hannibals elefanter ødelægger slaget for kartagerne ved Canusium (dagens Canosa i Puglia, Italien) i år 209 før vores tidsregning, hvor elefanterne i panik vender om og angriber kartagerne linje, og således baner vejen for romerne, der dræber de kartagiske soldater, som elefanterne ikke har trampet ned. Romerne forstod, at

det gjaldt om at neutralisere elefanterne, så legionærene kunne kæmpe mand-mod-mand på lige fod med Kartagos infanteri. Vegetius kunne berette, at en taktik overfor elefantangreb



Vi har i sagens natur ikke fortilfælde for, at det er andet end mennesker som fører krig.

var at åbne linjen for elefanterne og omringe dem; det gjorde elefanterne rolige, og så kunne deres menneskelige ryttere tages til fange og elefanterne føres bag linjen. Med perspektiv på moderne teknologi, ville man sige, at det var '*the man-machine interface*', som romerne slog til imod.

Ikke enten eller, men både og

Elefanterne forsvandt fra slagmarken, fordi de ressourcer, som skulle bruges på at gøre dem til et militært aktiv, bedre kunne bruges på mennesker. Uanset hvor storslået Hannibal eller en indisk maharaja syntes det var at se deres kampelefanter til parade, så var et menneske mere pålideligt og bedre til at indstille sig på kampens omskiftelige vilkår.

Bortset fra logistik og rutineopgave (for eksempel vagttjeneste) vil robotter skulle udvikle sig meget for at være anvendelige som "dræberrobotter". Hvilken enhed har lyst til at gå i kamp med en robot, som kan komme til at skyde dem, hvis algoritmen, der styrer den, ikke magter kampens kompleksitet? Det afgørende for, at en militær enhed er effektiv, er netop, at soldaterne kender og stoler på hinanden, fordi så store dele af kamp er intuitiv ekspertise.

En robot vil have svært ved at operere effektivt i det fællesskab.

Det er også fællesskabet, som holder soldaten oppe og gør vedkommenheden i stand til at overkomme mangel på mad, søvn og den stress, som følger med kampen. En maskine kan ikke sætte sig ud over sine egne designparametre. Robotten skal have energi for at fungere. Den skal repareres af teknikere, hvis den bliver beskadiget, og skader kan have uforudsete effekter på dens funktion. Det kan hurtigt vise sig at være langt mere effektivt at sende mennesker i felten end robotter. Robotterne vil, som elefanterne, være reduceret til statussymboler, udstillet langt fra fronten.

Selv om robotten Arnold i *Terminator* eller elefanterne ved Canusium ikke er en særligt realistisk model for anvendelsen af kunstig intelligens i krig, så er det til gengæld sandsynligt, at autonome platforme vil indgå i vores næste generations militære styrker. Specifikationer for nye pansrede mandskabsvogne og det kommende britiske kampfly Tempest er, at de skal kunne operere på egen hånd. De skal kunne fjernstyres – enten af et menneske eller af en AI bag fronten, eller af et menneske ved fronten, som får ekstra fjernstyrede enheder til at forstærke effekten af sin egen enhed. Man kan således forestille sig en kampvogns eskadron, som består af bemandede såvel som ubemandede kampvogne, hvor vognkommandøren i en given kampvogn både styrer sit eget køretøj

Robotterne vil, som elefanterne, være reduceret til statussymboler, udstillet langt fra fronten.

og ét eller to andre. Disse kan så sendes længere frem og bruges med større risiko, fordi der ikke er et mandskab, som kan rammes. Præcist som elefanten blev styret af mennesker i kamp, vil de autonome enheder være under menneskelig kontrol.

Kunstig intelligens kan styre dele af platformene i netværket, mens menneskelige operatører er optaget af andre ting. Der vil formentlig ikke være en teknisk forhindring i at lade en kunstig intelligens løse specifikke opgaver, men det virker tvivlsomt at kunne udvikle en AI, der styrer hele operationer bedre end – eller lige så dårligt som – et menneske. Hvis vi forestiller os AI som en intelligens på linje med et menneske, er problematikken så fald ikke krig på algoritme, men hvorvidt mennesker vil lade andre intelligente væsener kæmpe krige for, med eller mod os.

Folkeretlig kamplads

Der er specifikke missioner, hvor robotter – som elefanterne en gang var – er unikt velegnede. Hvis man skal bryde fjendens linjer, vil en falanks af robotter, som ikke tager hensyn til, hvor mange tab de lider, være meget effektiv. Men det kræver ikke nær-menneskelig intelligens at foretage den operation. Fjernstyrede platforme – fra kampvogne til fly – vil kunne krydse ingenmandsland og tage fjendens skyttegrav.

Spørgsmålet er også, om en robot, der var lige så intelligent, som Plinius troede, elefanterne var, overhovedet ville acceptere en mission, som



FOTO: En MQ-1 Predator-drone lander på Creech Air Force Base i Nevada, USA. Brugen af fjernstyrede - eller på sigt autonome - droner udfordrer vores forståelse af krig. Dog skal vi ikke frygte, at dræberrobotter erstatter menneskers rolle i krig, skriver Mikkel Vedby Rasmussen.

(Foto: James Thomson)

indebar så stor en risiko, at generalerne ikke ville udsætte menneskelige soldater for den. Hvis intelligens inkluderer bevidstheden om et selv, så må intelligens også indebære frygten for at miste dette selv. En fuldt intelligent robot vil derfor være lige så sårbar som en menneskelig soldat; og de moralske overvejelser forbundet med at sende den i døden vil være tilsvarende at sende et menneske i døden. Robotten vil blot være væsentlig dyrere at fremstille og vedligeholde end et menneske.

Måske skal processérkraften ikke bruges til at skabe nutidens kampefanter, men i stedet bruges til at koordinere og dirigere selve operationen.

Hvis vi forestiller os et krigsmiljø, hvor mennesker styrer flere platforme, så vil det være vanskeligt at overskue, hvilke mål som skal engageres hvornår. Kunstig intelligens vil kunne hjælpe med at identificere de optimale mål på det rigtige tidspunkt, give råd til den bedste vej at rykke fremad og måske endda hjælpe med at identificere, hvilke mål, som er civile, og som derfor ikke skal engageres. Man kan endda forstille sig AI med en algoritme, som forhindrer kamppiloten i ved en fejl at skyde på sine egne styrker på jorden eller i at kaste en bombe for tæt på et civilt mål. I så fald vil 'dræberrobotter' realisere den ambition om større regulering af krig, som de, der i dag ønsker

at forbyde robotter på linje med miner og klyngebomber, arbejder for.

Man må derfor forvente, at robotternes algoritmer bliver en folkeretlig kamplads. For hvis kamp bliver sat på algoritme, kan hver eneste taktiske overvejelse blive genstand for diskussion og juridisk vurdering, allerede inden kampen finder sted. Tidligere har krigens regler været en række normer, som det var op til den enkelte soldat at følge under kamp, hvilket efterfølgende ofte var vanskeligt at vurdere. Med robotter kan man være sikker på, at programmet bliver fulgt. Men det gør også, at de ambitioner, som ligger i fol-

De nye maskiner vil betyde, at mennesket ikke længere er alene på slagmarken, men skal dele den med andre, kunstige intelligenser. Det rejser nye moralske spørgsmål, og det udfordrer forståelsen af os selv som mennesker.

keretten og menneskerettighederne, skal stå til regnskab overfor, om man kan vinde krigen, hvis man rent faktisk følger reglerne til punkt og prikke.

Udviklingen udfordrer

At AI – før-singulariteten – skulle være formidable kombattanter, bygger på en misforstået opfattelse af, at krig fungerer regelmæssigt og forudsigeligt. En AI vil formentlig være en forudsigelig modstander, som en erfaren general hurtigt vil kunne nedkæmpe. Derimod vil en erfaren general, som gennemfører operationer sammen med AI være en formidabel modstander. Vi ved fra skak, at computere kan slå en menneskelig modstander, men at en menneskelig skakspiller assiste-

ret af en computer ofte vinder over en computer, der spiller alene. AI vil således formentlig være en integreret del af et hovedkvarter, på samme måde som robotter bliver en integreret del af en infanterienhed, og autonome fly og kampvogne bliver en del af platformbaserede enheder.

Hvis AI er en central del af det militære netværk, så vil AI blive et mål, der kan ødelægges i kampen. Udfordringen for fremtidens generaler kan således lige så vel være, hvordan man kæmper *uden* robotter, som hvordan man kæmper med dem. Den tidligere amerikanske forsvarsminister James N. Mattis (2017-2018) var allerede begyndt at tale om behovet for, at søfolk kunne aflæse stjernerne og soldater igen bru-

ge kort og kompas. En øget afhængighed af software kan også betyde en modreaktion, hvor nogle områder eller funktioner bliver mindre teknologisk afhængige, fordi der faktisk er en komparativ fordel i at være offline. Oprørsstyrkerne i Mali har for eksempel ikke en kommandostruktur, der kan hackes, men kan selv hacke sig ind de vestlige styrkers systemer.

En af årsagerne til, at specialstyrker fylder stadig mere i vestlige militære styrker er netop, at de kan fungere uden for de tunge kommando og kontrolsystemer, som konventionelle styrker fungerer efter. Men specialstyrkerne er enheder sat sammen af ”en mand med gevær”. Hvis man vil opretholde konventionelle styrker med artille-

ri, kampvogne, mekaniseret infanteri og den omfattende logistik, som hører til, så kan det vise sig, at kunstig intelligens og autonome platforme er den eneste mulighed.

I vestlige samfund, hvor den demografiske udvikling betyder, at der er stadig flere omkostninger ved at rekruttere unge mænd og kvinder til de væbnede styrker, kan man kun stille store styrker i nationale krisesituationer. Netop på grund af den teknologiske udvikling vil det kræve så meget uddannelse at få rekrutterne til at blive effektive soldater, at de formentlig ikke vil være færdigt uddannet, før det er for sent. Den mest rentable og militært effektive måde at skabe store enheder på er således at anvende kunstig intelligens og autonome platforme, som kan fylde de huller, som opstår i manglen på mennesker at rekruttere. Specialstyrkerne kan således meget snart være specielle, fordi de primært består af menneskelige operatører, som kæmper alene, mens de konventionelle styrker er fulde af robotter.

Virkeligheden er kompleks

Det er længe siden, man har lært om at nedkæmpe elefanter på en officersskole. Teknologien har overtaget den rol-

le, som elefanten, duen, hesten og alle de andre dyrekombattanter udfyldte. I det perspektiv er udviklingen af autonome systemer kulminationen på den maskingørelse af krig, som begyndte i skyttegravene i Første Verdenskrig. De nye maskiner vil betyde, at mennesket ikke længere er alene som tænkende væsen på slagmarken.

Det rejser nye moralske spørgsmål og det udfordrer forståelsen af os selv som mennesker. Selv i en tid, hvor vi hylder fred og civile værdier på en måde, som romerne ikke gjorde, så definerer vi stadig mennesket i kraft af dets evne til at føre krig, og vi føler os udfordret som art af muligheden for, at andre intelligenser (kunstige eller ej) vil kunne kæmpe mod og dræbe os.

I vores fascination af udviklingen af robot- og informationsteknologi ser vi os ofte blinde på systemernes muligheder og glemmer, at den komplekse virkelighed, som vil lever i til daglig, også er den virkelighed, som systemudviklernes planer skal eksistere i. Dem, der frygter dræberrobotter kan således sætte deres lid til den tyske krigsteoretiker Carl von Clausewitz' ord om, at i krig er alt, hvad der virker simpelt, i virkeligheden svært.

○ ○ ○

Den analoge folkeret udfordres af digital cyberkrig

Af **Marc Schack** og **Iben Yde**

Den folkeretlige regulering af magt-anvendelse og krigsførelse er udviklet i og til en analog tidsalder. Men hvordan er reglerne i cyberspace og når det gælder digital krigsførelse med kunstig intelligens?

Moderne krige udkæmpes med moderne teknologier. Sådan har det altid været – og sådan bliver det formentlig ved med at være. Men hver gang en ny teknologi introduceres på slagmarken, skaber det både juridiske og etiske spørgsmål om, hvordan den skal håndteres. Er den lovlig under eksisterende lovgivning? Skal den underlægges særlig regulering? Eller skal den helt forbydes? Igennem tiden har så forskellige teknologier som armbrystet, krudt, flyvemaskiner, ubåde, kemiske/biologiske våben og atomvå-

ben været genstand for sådanne debatter. Hvor nogle af disse teknologier i dag er fuldt accepterede dele af moderne krigsførelse, er andre underlagt specifik regulering eller forbud.

I dag domineres den folkeretlige debat om nye militære teknologier af særligt tre emner: Droner, cybervåben samt autonome våbensystemer og kunstig intelligens (AI). Det kan dog til tider være svært at få klarhed over, hvad der gør disse teknologier folkeretligt problematiske, og hvor frontlinjerne går i den juridiske debat. Det forsøger vi her at skabe klarhed over.

Dronerne spøger igen

Bevæbnede droner er ikke længere et nyt fænomen. De er det ikoniske våben, der i snart to årtier har defineret den amerikanske 'krig mod terror', og

Marc Schack er adjunkt i folkeret ved Institut for Militære Operationer, Forsvarsakademiet. Han er kandidat og ph.d. i jura fra Københavns Universitet og forsker i folkeret (særligt regler for krigsførelse og brug af væbnet magt), international strafferet, humanitær intervention og afskrækkelsesteori.

som nu er blevet så demokratiseret, at snart sagt enhver aktør med et militært budget har adgang til teknologien.

Den juridiske debat om dronerne har kørt på fulde blus lige siden de første amerikanske Predator-droner bevæbnet med Hellfire-missiler tog del i kamphandlingerne i Afghanistan i 2001, og efterfølgende også blev anvendt uden for egentlige krigszoner i lande som Pakistan, Yemen og Somalia. Mange har i den proces sat spørgsmålstegn ved, om dronekrig overhovedet er lovligt, og om bevæbnede droner helt bør forbydes.

Dér er vi ikke i dag. Dronerne er kommet for at blive, og det afspejles i debatten. Der er således nu bred enighed om, at droner blot er et våbensystem, der som alle andre våbensystemer skal håndteres efter folkerettens regler for magtanvendelse og krigsførelse, omend der fortsat er uenighed om, hvad det præcist indebærer.

Den juridiske debat er dermed modnet så meget, at den nærmest er normaliseret. Det har ført til, at oprindelige stridspunkter om blandt andet de såkaldte *'targeted killings'* (målrettede drab udenfor slagmarken eller i retssystem, red.) og *'signature strikes'* (målrettede drab udenfor slagmarken eller i retssystem, red.), og problemerne omkring civile tab ved droneangreb, nu

diskuteres på et niveau, der har givet plads til at tage nye, uopdyrkede problemstillinger op. For eksempel giver det anledning til overvejelser om, hvilke specifikke retlige forpligtelser et land som Danmark skal leve op til, hvis vi anskaffer droner, som giver helt nye muligheder på slagmarken. Når krigsretten eksempelvis kræver verifikation af mål og udvælgelse af kampmidler, der i videst muligt omfang skåner civile på jorden, skal det afklares, hvordan sådanne krav implementeres i praksis af en mindre nation med begrænsede ressourcer, men som i princippet kan gennemføre sofistikerede og længerevarende rekognosceringsmissioner understøttet af moderne droneteknologi.

Herudover giver udbredelsen af droneteknologi udfordringer. Hvis en strategisk modstander for eksempel flyver droner ind i dansk luftrum, er det i dag uklart, hvordan Danmark retligt kan reagere. Hvor vi er vant til at arbejde med afvisningsberedskab over for almindelige fly, er det straks sværere at forholde sig til droner, som flyver ind i dansk luftrum. For hvor stor skal en krænkelse være, før vi reagerer på en drone sammenlignet med et bemannet fly? Hvornår kan en drone nedskydes? Og hvor meget skal vi gøre for at varsle, inden vi eventuelt skyder? Det giver folkeretten ikke klare svar

Iben Yde (f. 1981) er adjunkt ved Forsvarsakademiet og tidligere militær juridisk rådgiver ved Forsvarskommandoen. Hun er uddannet jurist med en ph.d. i folkeret ved Aarhus Universitet. I sit arbejde forsker og underviser Iben Yde i folkeretlige aspekter af militær teknologi og militære operationer, herunder med særligt fokus på angrebsfunktioner, targeting law og maritime operationer.

på i dag, og det er et emne som blandt andet kom i søgelyset da Iran 20. juni 2019 nedskød en amerikansk overvågningsdrone til en værdi af 180 millioner dollars.

En digital Genève-konvention

Den folkeretlige regulering af magt-anvendelse og krigsførelse er skrevet i og til en analog tidsalder. Derfor tager reglerne stilling til krudt og kugler, men ikke software og digitale netværk. Det har aktualiseret en række væsentlige spørgsmål om, hvordan så-

Hvis en strategisk modstander for eksempel flyver droner ind i dansk luftrum, er det i dag uklart, hvordan Danmark retligt kan reagere af USA.

danne analoge regler skal forstås i en digital tidsalder. Når krigsretten for eksempel taler om, at civile objekter skal beskyttes under krig, gælder det så udelukkende fysiske objekter, som bygninger og køretøjer? Eller omfatter reglerne også digitale 'objekter', som filerne på en personlig harddisk, banksektorens digitalt lagrede oplysninger eller hospitalers digitale journaler? Kan man med andre ord forårsage en 'skade' i krigsretlig forstand, som kun har en direkte effekt i den digitale verden? Eller skal skaden materialisere sig i den fysiske verden, før krigsretten brydes? Det er blandt de centrale spørgsmål, som folkeretsjurister diskuterer i disse år.

Selvom der er store uenigheder på området, er der også flere forhold, det er lykkedes at skabe en vis enig-

hed om. Vigtigst af alt: Cyberspace udgør ikke et lovløst område. Folkeretten finder utvivlsomt anvendelse i cyberspace. Herudover er der enighed om, at jurister er nødt til at analysere cyberoperationer i forhold til deres effekter, før vi kan vurdere de retlige forhold. Afgørende er således, om en cyberoperation skaber effekter, der er sammenlignelige med klassiske militære operationer. Gør de det, reguleres de på nogenlunde samme måde. Den praktiske udførelse af denne analyse kan dog give problemer, hvil-

ket den nævnte debat om definitionen af 'objekter' og 'skader' afspejler. Det er også derfor, at vi fortsat oplever stor uenighed om grundlæggende spørgsmål, som hvorvidt en stat kan bryde

FN-pagtens magtanvendelsesforbud, hvis staten anvender et cybervåben til at stække en anden stats militære kapabiliteter, uden at det sker gennem fysisk ødelæggelse. Vi er således fortsat langt fra at etablere generelt accepterede præmisser for den juridiske fortolkning.

Det er blandt andet på den baggrund, at mange har forhåbninger om, at uklarhederne kan løses gennem forhandling og vedtagelse af nye regler. Det omfatter blandt andet Microsofts forslag om en 'Digital Genève-konvention'. Sådanne regler får vi dog næppe vedtaget foreløbigt. Det politiske klima er simpelthen ikke til det. At den FN-forankrede proces for cyberdebatten har været så uforsonlig, at den i 2018 blev splittet i to, hvor den ene del støttes af amerikanerne, mens den anden del støttes af russerne, er et ty-

deligt symptom herpå og splittelsen tegner ikke godt for ønsket om at opnå enighed på cyberområdet.

Kunstig intelligens og menneskelig kontrol

De droner, som anvendes i dag, er kendetegnet ved at være fjernstyrede og derved underlagt direkte menneskelig kontrol, mens autonome våbensystemer – baseret på maskinlæring og andre former for AI – er i stand til at udvælge og angribe mål uden menneskelig involvering. Udviklingen af sådan teknologi, og udsigten til, at vi kan opleve fremtidige kamppladser, hvor eksempelvis ubemandede fly eller kampvogne selv søger, udvælger og angriber mål ved hjælp af sofistikerede sensorer og avancerede algoritmer, har givet anledning til stor bekymring og skarp debat. Det store spørgsmål er, hvordan krigsretten håndterer sådanne autonome våbensystemer, og den centrale udfordring baserer sig på det forhold, at reglerne oprindeligt er udarbejdet ud fra en formodning om, at ethvert våbensystem er styret af et menneske. Netop det forhold har fået mange kritikere til argumentere for, at autonome våbensystemer simpelthen er uforenelige med krigsrettens grundlæggende principper, blandt andet fordi disse våbensystemer menes per definition at udelukke menneskelige vurderinger, og fordi de vanskeliggør placeringen af ansvar, hvis der sker fejl.

Selvom der således ikke er enighed om de autonome våbensystemers folkeretlige stilling, synes der at være generel enighed om én ting: at enhver

brug af autonome våbensystemer skal tilrettelægges på en måde, der sikrer den nødvendige grad af 'menneskelig kontrol' med systemet. Den erkendelse har i en vis grad flyttet debattens tyngdepunkt væk fra de mere frugtløse binære diskussioner om, hvorvidt våbensystemerne er lovlige eller ulovlige, og hen imod en mere konstruktiv debat om, hvad der udgør 'effektiv' og 'meningsfuld' menneskelig kontrol.

Cyberspace udgør ikke et lovløst område. Folkeretten finder utvivlsomt anvendelse i cyberspace.

Men der er ingen enighed og ingen nemme løsninger. Teknologiens stigende kompleksitet og den generelle manglende forståelse for den operative kontekst, som våbensystemerne anvendes i, er fortsat en stor udfordring. Det er den nok primære årsag til, at der endnu ikke er enighed om hverken en egentlig definition af 'autonome våbensystemer' eller det nærmere indhold af begrebet 'meningsfuld menneskelig kontrol'.

Desværre bliver disse problemer ikke umiddelbart mindre med tiden. I modsætning til de mere automatiserede våbensystemer, som anvendes i dag, og som er nogenlunde forudsigelige i deres programmering og handlemønstre, er den næste generation af autonome våbensystemer langt mere komplicerede. Det vil i realiteten gøre det nærmest umuligt at få indblik i, hvordan systemerne rent faktisk fungerer, og hvordan de når frem til konkrete løsninger. I sidste ende kan det hand-

le om spørgsmål som hvorvidt en person på slagmarken vurderes at være en kombattant, som kan beskydes, el-

] Teknologiens stigende kompleksitet og den generelle manglende forståelse for den operative kon-tekst, som våbensystemerne anvendes i, er fortsat en stor udfordring.

ler en civil, som skal beskyttes. Denne manglende gennemsigthed og forudsigelighed gør det desuden utrolig vanskeligt for en menneskelige operatør at overvåge sådanne systemer – og eventuelt gribe ind, hvis der opstår risiko for fejl.

En krævende opgave

Tiden vil vise, om de eksisterende folkeretlige regler vil være tilstrækkelige til at værne om krigsramte civilbefolkninger i disse sammenhænge, eller der opstår behov for og enighed om

yderligere regulering. Men ligesom for de øvrige teknologier er en sådan regulering ikke lige om hjørnet.

Som denne korte gennemgang af den folkeretlige debat om nye militære teknologier viser, kan det tage mange år at opnå blot nogenlunde enighed om helt basale præmisser for debatterne. Det synes desuden klart, at der er en begrænset villighed blandt stater til at indgå kompromisser og gøre alvorlige forsøg på at regulere de nye teknologier. Det betyder, at jurister også de kommende år må indstille sig på at skulle gøre et stort stykke arbejde for at opnå den nødvendige tekniske forståelse for nye militære teknologier og få analog jura af ældre dato til at passe til en moderne, digital virkelighed.

○ ○ ○

Danmarks værn mod cyberkriser

Af Joachim Finkielman

Cyberangreb er allerede en realitet, som Danmark skal være forberedt på og kunne forsvare sig imod. Som et af verdens mest digitaliserede samfund er det særligt vigtigt for Danmark at være på vagt i cyberspace og klar til at håndtere cyberkriser.

Sårbarheden stiger i takt med afhængigheden af informationsteknologi (IT). I et af verdens mest digitaliserede samfund er én ting sikker: Cyberkrisen kommer, og den kan indtræffe når som helst, hvor som helst og på måder, vi ikke havde forudset. Vi har allerede set, hvor omfattende konsekvenserne kan være, da Mærsk i 2017 mistede i omegnen af to milliarder kroner, da et cyberangreb satte it-systemer ud af spil. Nok kan cyberangreb være kilden til en krise, men konsekvenserne vil formentlig være de samme og lige vidtgående som ved natur- eller menneskeskabte kriser.

Hvis man spørger, om Danmark er under angreb, er det simple - og måske for nogen overraskende - svar ”ja!”. Danmark angribes på daglig basis i cyberspace. Som et af de mest digitaliserede samfund i verden er det som sådan ikke overraskende. Angrebene er blevet ”en ny normaltilstand” og rammer i øvrigt de fleste moderne samfund.

Heldigvis arbejdes der målrettet på at beskytte vores land blandt myndigheder, i det private erhvervsliv og på tværs af sektorer. Og heldigvis med en vis succes. Men hvad sker der, når angreb udvikler sig til en cyberkrise? Hvad sker der, hvis strømmen svigter, vandforsyning afbrydes eller dankortet sættes ud af spil? Har vi da et relevant beredskab?

Min påstand er, at vi i Danmark er godt rustet til at håndtere kriser. Og så dem, der udløses i cyberspace. Men man skal aldrig undervurdere uvis-

Joachim Finkielman er vicedirektør i Beredskabsstyrelsen og chef for Myndighedsdivisionen samme sted. Han er uddannet cand.scient.pol. ved Københavns Universitet og har i en længere årrække arbejdet i Forsvarsministeriet, senest som kontorchef for forsvars- og sikkerhedspolitisk kontor.

hed og strategiske overraskelser. Verdenshistorien er fyldt med eksempler på kriser, der er opstået pludseligt og uforudsigeligt. Beredskabsstyrelsen arbejder med beredskabsplanlægning og krisestyring før, under og efter kriser, og det i tæt samarbejde med centrale offentlige og private aktører.

Store samfundsmæssige konsekvenser

Cyberkriser er et hurtigt voksende fænomen. Begrebet dækker over kriser, hvor it udgør et væsentligt element. Cyberkriser kan forårsages af bevidste handlinger – cyberangreb – men også af tekniske fejl. Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste deler cybertruslen fra bevidste handlinger op i fire kategorier: cyberspionage, cyberkriminalitet, cyberaktivisme, cyberterror. Alle fire kategorier har potentiale til at føre til en cyberkrise.

Danmark angribes på daglig basis i cyberspace. Angrebene er blevet "a new normal".

Ud over disse tilsigtede aktiviteter kan også systemfejl skabe store cyberkriser for myndigheder og virksomheder. Disse opstår eksempelvis, når it-løsninger ikke er opdaterede. Det kan skyldes manglende tilpasninger, opgradering og/eller vedligeholdelse af eksempelvis specialudviklede it-løsninger, hvilket gør dem sårbare. Systemerne fejler i sig selv eller har svært ved at arbejde sammen med andre mere moderne systemer.

It-systemer, som understøtter telefoni, energi- og vandforsyning,

kontrollsystemer i industrien eller transportinfrastrukturen har stor betydning for samfundsvigtige funktioner. I takt med, at stadigt flere infrastrukturområder benytter sig af digitale løsninger og tilkobles internettet, stiger sårbarheden og den potentielle rækkevidde af konsekvenser ved angreb eller nedbrud. Især fejl i eller angreb på industrielle styrings- og overvågningssystemer, som finder bred anvendelse i flere sektorer, har potentiale til at påvirke samfundet i omfattende grad. Her kan der eksempelvis være tale om, at strømforsyning, varmforsyning, vandforsyning, internet, mobilnet med videre kan svigte. Togdriften, skibsfarten og luftfarten kan blive nødt til at indstille driften helt eller delvist. Hospitaler og andre sundhedsorganisationer kan få indskrænket mulighederne for at kunne udføre deres arbejde. Konsekvenserne kan også omfatte forstyrrelser i lønudbetaling, pensionsudbetaling, personregistrering, central virksomhedsregistrering, offentlig tinglysning, skatteopkrævning mv. Betalingsformidling og overførsler, værdipapirhandel med videre, kan blive utilgængelig i en periode. Alt i alt potentielt omfattende udfordringer på en bred vifte af områder.

Øvelse gør mester

Hvor vigtigt det er at beskæftige sig med fænomenet cyberkrise, blev bekræftet under den seneste nationale krisestyringsøvelse (KRISØV) 12. september 2019. KRISØV er en tilbagevendende øvelse, der hvert andet år træner centrale aktørers evne til at op-



FOTO: Danmark udsættes dagligt for cyberangreb, hvilket stiller høje krav til beredskab og ikke mindst individuel adfærd. Her ses en amerikansk oversigt over cyberangreb på global plan 3. juni 2017.

(Foto: Joseph Eddins)

retholde og videreføre samfundsvigtige funktioner i en situation, hvor disse funktioner trues, svækkes, afbrydes eller ødelægges. KRISØV planlægges og ledes i fællesskab af Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen, og i dette års KRISØV deltog mere end 30 myndigheder og virksomheder.

Øvelsens fokus i år var primært håndtering af en kemisk ulykke, men i randen af ulykken var et scenarie, hvor ondsindede aktører forsøgte at udnytte fokus på den kemiske ulykke til at få adgang til blandt andet statslige it-systemer ved hjælp af såkaldte phishing-angreb. Deltagende myndigheder og virksomheder i KRISØV modtog simpelt konstruerede phis-

hing-mails (svindelmails, hvor afsender udgiver sig for at være en anden for at franarre modtager information, red.), der lignede officielle henvendelser med information om den kemiske ulykke. Omkring en fjerdedel af modtagerne klikkede på det ondsindede link. I en virkelig situation ville mange myndigheder have været i vanskeligheder. Den første krise (kemisk) havde pludselig fået tilføjet en cyberdimension – som potentielt ville kunne udvikle krisesituationen eksponentielt.

En vigtig lektie er, at virksomheder, myndigheder og borgere skal være bevidste om god "it-hygge". Det betyder, at der skal vises omhu og arbej-

des med menneskers it-adfærd. Hvis man ikke er bevidst om sin egen adfærd, kan det at klikke på tvivlsomme links, bruge svage kodeord og genbruge kodeord flere steder have alvorlige konsekvenser.

Gode systemer afgør

Det var med afsæt i en logik om, at kriser kan opstå på baggrund af mange forskelligartede hændelser og udvikle sig i utallige retninger, at det danske krisestyringssystem blev designet. Det nationale krisestyringssystem er fleksibelt og kan anvendes ved alle former for større ulykker og katastrofer eller ved større planlagte begivenheder, for eksempel politiske topmøder, sportsbegivenheder med videre. Fælles for dem er, at der er tale om situationer, der skaber et behov for en særlig indsats. Nogle hændelser er så alvorlige eller omfattende, at der er behov for krisestyring på tværs af mange forskellige myndigheder, både på centralt og lokalt niveau. I sådanne tilfælde koordineres indsatsen inden for rammerne af det nationale krisestyringssystem.

Systemet er bygget op omkring en række tværgående krisestabe; fra kommandostadet i et indsatsområde hele vejen op til Regeringens Sikkerhedsudvalg med statsministeren i spidsen.

Myndigheder, der til dagligt har ansvaret for en opgave, har også ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe. Det kaldes sektoransvar. Alle ministre skal sikre et forsvarligt beredskab inden for eget ressort, herunder løbende at overvåge risikobilledet inden for egen sektor.

Hvis en cyberkrise medfører et behov for national koordination, vil den Nationale Operative Stab (NOST) og Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK) blive samlet under ledelse af Rigspolitiet. Hensigten er at skabe overblik om udfordringer og indsatser, at understøtte myndigheders arbejde med at videreføre samfundet og koordinere den eksternt rettede kommunikationsindsats på tværs af myndighederne. Det er afgørende i en krise at sikre relevante, præcise og koordinerede handlingsanvisninger til befolkningen og medierne. Styrken i dette system er, at det ikke kun anvendes for cyberkriser, men alle former af kriser – også dem, vi ikke kender endnu.

Det brede samarbejde om kriser

Med så digitaliseret et samfund, som vi har, er der i Danmark i særlig høj grad brug for et robust nationalt rammeværk for at beskytte mod cyberkriser. I 2018 lancerede den daværende regering en ny national strategi for cyber- og informationssikkerhed, som skal binde den samlede indsats sammen. Hensigten er at øge den tekniske robusthed i den digitale infrastruktur, øge viden og kompetencer hos borgere, virksomheder og myndigheder og styrke den nationale koordinering og samarbejdet på området.

Statslige myndigheder, regioner og kommuner er forpligtet til at udarbejde en beredskabsplan. Beredskabsstyrelsen rådgiver og støtter arbejdet. Kodeordet er at planlægge, så – i princippet – alle typer af kriser kan håndteres, fordi der er en effektiv, kendt og indøvet struktur på plads, inden krisen



FOTO: Det danske beredskabs struktur til håndtering af kriser - også de cyberrelaterede.

(Foto: Beredskabsstyrelsen)

rammer. En beredskabsplan er et af de helt centrale elementer i krisehåndtering. Den kan endda hjælpe med at afværge, at en hændelse eller situation udvikler sig fra noget alvorligt til en krise. Det kræver dog, at alle aktører er bekendte med planen og deres rolle i den. Den fortrolighed med planen opnås gennem regelmæssige øvelser. Formålet med krisestyring er i sin kerne at få overblik, sætte retning og handle derefter, sådan at effekterne af krisen begrænses mest muligt, og genopretningen kan foregå så tidligt og smertefrit som muligt. Alle organisationer bør opbygge evnen til at krisestyre.

Det er ikke muligt at forberede sig på enhver type af krise, især fordi den næste krise godt kan være en, som man aldrig havde forventet. Det er imidlertid muligt at skabe en ramme og ud-

vikle evner, som kan bruges under alle slags kriser. Med Beredskabsstyrelsens Nationale Risikobillede kan man med udgangspunkt i netop de risici, der er relevante for ens egen organisation, udarbejde et eget risikobillede. På denne måde kan det kortlægges, hvilke kriser der ses som mest relevante, samt definere, hvilke krisestyringskapaciteter der vil være nødvendige for at komme igennem disse kriser.

Én plan i hånden er bedre end...

Den bedste beredskabsplan nytter dog desværre ikke noget, hvis den ikke er tilgængelig under en krise. Især under cyberkriser kan det godt være, at IT-infrastrukturen ikke virker. Det er derfor en stor fordel, hvis relevante planer, telefonlister og actioncards på forhånd er fordelt i papirform.

Et solidt beredskab består af solide og velafprøvede relationer både horisontalt og vertikalt. Men også af kapaciteter, der kan bringes i anvendelse til at forebygge, håndtere og følge op på kriser. I en globaliseret verden, hvor kriser kan opstå på et splitsekund, over landegrænser og med potentielt katastrofale konsekvenser, må vi aldrig tro, at vi nu er gode nok til at håndtere kriser.

Vi vil blive overrasket på områder, hvor vi ikke havde drømt om at blive udfordret.

Beredskab er en disciplin, som kontinuerligt skal drøftes, udvikles og afprøves. Det gælder nationalt som internationalt. Vi skal have et opdateret situationsbillede (og vi skal vide, hvad vi kigger efter), vi skal forebygge, hvor vi kan. Vi skal kunne varsle, når det, vi ser, afviger fra normalbilledet – og til de rigtige personer. Vi skal søge at afværge eller begrænse krisen og dens konsekvenser. Vi skal inddæmme udbredelsen af krisen, så længe den varer, og vi skal ikke mindst kunne genoprette hurtigt, når det er muligt.

Digitaliseringsgevinst?

Vores verden digitaliseres i en hastighed, der giver uanede muligheder og binder os sammen på en måde, der giver åbenlyse gevinster. Men digitaliseringen har også en pris, som udfordrer vores egen og fælles sikkerhed. Den selvfølgelighed, hvormed vi kommunikerer med hinanden og den lette transaktion, der foregår mellem os, er

så indgroet en del af dagligdagen både herhjemme og internationalt, at vi let tager for givet, at ting gnidningsfrit kan lade sig gøre og håndteres. Denne selvsamme netværkstilgang gør os utroligt sårbare, særligt overfor cyberkriser. Det stiller umådeligt store krav til at sætte fokus på cyber- og it-sikkerhed inden for den enkelte og på tværs af sektorer. Derfor rækker Strategi for Cyber- og Informationsikker-

hed 2018-2021 også bredt ud. Digitaliseringen stiller naturligvis også store krav til Beredskabsstyrelsens evne til at rådgive om og udvikle beredskabsplanlægningen, så den er relevant og anvendelig også i de kommende år. Det er vi i gang med, og det vil være et arbejde, der aldrig kan tilendebringes, da udfordringerne er dynamiske.

Der er ingen tvivl om, at vi som andre bliver udfordret af kriser fremadrettet. Vi vil blive overrasket på områder, hvor vi ikke havde drømt om at blive udfordret. I de situationer er det vigtigt at vide, hvem der gør hvad, og hvordan. Som nævnt er en god beredskabsplan ikke i sig selv et værn mod krisen, men den kan give en ramme for, hvordan krisen systematisk kan håndteres. Og sådan en plan skal øves jævnligt, hvis den skal fungere.

○○○

Cybersikkerhed omdefinerer EU's indre marked

Af Tobias Liebetrau

EU's cybersikkerhedspolitik skal styrke det indre marked. Samtidig er den en betydelig drivkraft for yderligere europæisk integration. Fra at markedet var et middel til at skabe fred og sikkerhed, er sikkerhed i stigende grad blevet et middel til at beskytte og udvide det nu digitale indre marked.

Siden Anden Verdenskrig har sikkerhed primært været forbundet med national sikkerhed, nødvendighed og *raison d'état*. Det europæiske samarbejde er grundlagt på denne logik. Oprindeligt blev den tværnationale organisering af europæiske markeder og industrier betragtet som et middel til at sikre fred efter Anden Verdenskrig. Dette foreskrev en klar deling af arbejdsområder, ansvar og autoritet. Sikkerhed var et privilegium for medlemsstaterne, mens det europæiske samarbejde skulle fremme markedsintegration og

indbyrdes afhængighed. Artikel 4, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union bestemmer klart, at national sikkerhed er et medlemsstatsprivilegium:

”Den [EU] respekterer deres [medlemsstaternes] centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar.”

Traktatteksten har imidlertid ikke forhindret EU i at engagere sig i cybersikkerhedspolitik. Den dobbeltsidede digitale udvikling har nemlig ændret den traditionelle europæiske sikkerhedsgeografi og -logik.

”Europa er endnu ikke godt rustet, når det kommer til cyberangreb. Cyberangreb kan være farligere for demokratiers og økonomiers stabilitet end våben og kampvogne. Alene sidste år var der flere end 4.000

Tobias Liebetrau er postdoc ved Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Han forsker i dansk og europæisk cybersikkerhed.

'ransomware'-angreb om dagen, og 80 procent af europæiske virksomheder oplevede mindst én utilsigtet hændelse relateret til cybersikkerhed. Cyberangreb kender inden grænser, og ingen er immune (oversat fra engelsk, red.)"

Ordene er Jean-Claude Junckers. De stammer fra den nu tidligere kommissionsformands State of the Union-tale fra 2017. I talen understregede Juncker behovet for bedre beskyttelse af europæere i den digitale tidsalder og gjorde cybersikkerhed til et prioriteret indsats-

område for unionen. Junckers bemærkning er især bemærkelsesværdig af to grunde. For det første sætter den spørgsmålstejn ved de traditionelle rumlige og funktionelle betingelser for europæisk sikkerhedspolitik, når cybersikkerhedstrusler ingen grænser har og ingen er immune. For det andet placerer Juncker cybertruslen i en eksistentiel ramme, når han fremhæver, at cyberangreb kan være mere farlig for stabiliteten af demokratier og økonomier end pistoler og tanks. Det åbner et potentielt et rum for legitimerer yderligere EU-indsats på cybersikkerhedsområdet. Junckers bemærkning rejser grundlæggende spørgsmål om, hvad der skal sikres af hvem og hvordan. Talen berører dermed kernen af europæisk sikkerhedspolitik og udfordrer den traditionelle fordeling af sikkerhedspolitisk autoritet og ansvar i Europa.

EU har siden 1980'erne beskrevet digitaliseringen af de europæiske samfund som uundgåelig. Samtidig er di-

gitaliseringen blevet akkompagneret af lovord, der kredser om fortsat velstand, vækst og grænseoverskridende samarbejde. Med udviklingen følger imidlertid et dilemma:

Et af mest løfterige samfundsudviklingstræk – øget digitalisering og teknologisk udvikling – bliver nemlig tillige betragtet som én af de største sikkerhedstrusler mod vores samfund og levevis. Digitalisering er altså et jansuhovedfænomen. Introduktionen af nye digitale teknologier er på den ene

side ledsaget af politiske, sociale og økonomiske muligheder og på den anden af usikkerheder og sårbarheder.

Mulighedsrummet for europæisk sikkerhedspolitik er blevet ændret som følge af den tiltagende digitalisering. Gennem sammenkædning af digitalisering, marked og sikkerhed kan EU drage fordel af disse ændringer. EU har med succes formået at konstruere digitalisering og cybersikkerhed som centrale elementer i unionens funktion og kompetence inden for det indre marked.

Det, vi ser i dag, er et EU, der fører cybersikkerhedspolitik gennem sit indre markedsmandat. Det betyder, at autoriteten og ansvaret for europæisk cybersikkerhedspolitik bliver markedsliggjort, privatiseret og pluraliseret. EU's cybersikkerhedspolitik er således med til at omformulere og genforhandle de sikkerhedspolitiske autoritets- og ansvarsforhold mellem EU, medlemsstater og private virksomheder. I EU-sammenhæng er cy-

Digitaliseringen af de europæiske samfund har været en væsentlig drivkraft i den europæiske integration siden 1980'erne.

bersikkerhedspolitik derfor uadskillelig fra forhandlinger om samt kampe over, hvad cybersikkerhed er, og hvor den europæiske sikkerhedspolitiske autoritet og ansvar bør være placeret.

Marked versus sikkerhed

Digitalisering bliver ofte fremhævet som ét af de mest lovende økonomiske og sociale udviklingstræk ved moderne samfund, når der bliver holdt politiske skåltaler og udgivet strategier og visionspapirer på glittet papir. Det gør sig også gældende i EU-regi.

Digitaliseringen af de europæiske samfund har været en væsentlig drivkraft i den europæiske integration siden 1980'erne. EU har slået på, at digitalt europæisk samarbejde kunne skabe modvægt til først USA's og Japans digitale dominans og i dag USA's og Kinas ditto. Samtidig har løftet om europæisk digitalisering gået hånd i hånd med et løfte om øget økonomisk vækst og flere arbejdspladser. En udvikling, der kulminerende med, at EU i 2015 præsenterede sin strategi for det fremtrædende digitale indre marked.

Cybersikkerhed er i dag blandt EU's politiske kerneprioriteter.

Strategien understreger, at digitalisering samt informations- og kommunikationsteknologi (IKT) danner et væsentligt grundlag for europæisk økonomisk udvikling og transformerer vores liv og samfund. Senest har den nye kommissionsformand Ursula von der Leyen slået fast, at digitalisering er et gennemgående og højt prioriteret område for hele Kommissionen.

Samtidig er det i dag en indiskutabel og indlysende sandhed, at cybersikkerhed er fremherskende på de sikkerhedspolitiske dagsordener og i de militærbudgetterne verden over. Den massive spredning af IKT gør os sårbare, hvorfor den digitale udvikling påvirker trusselsbilledet negativt. Fremvæksten og spredningen af digitale teknologier udfordrer endvidere de traditionelle grænser for statens sikkerhedspolitiske autoritet og ansvar som følge af deres grænseoverskridende, komplekse og dynamiske karakter.

Cybersikkerhed er uløseligt forbundet med en stribe forskelligartede aktører, da fleste digitale teknologier, platforme og infrastrukturer er privatejede, -drevne og -udviklede. EU's politik på området for digital sikkerhed havde ikke en klar strategisk retning i 1990'erne, men bestod af løsevne hensigtserklæringer, samarbejder og reguleringer. Først i 2001 spillede Kommissionen ud med en samlet policy-tilgang til netværks- og informationssikkerhed, der var drevet af unionens mandat på det indre marked.

EU's digitale sikkerhedspolitik blev spagfærdig i 00'erne, men udviklede sig dog op gennem årtiet. Tiltag på området for netværks- og informationsikkerhed blev blandt andet kædet sammen med initiativer inden for beskyttelse af kritisk infrastruktur, der oplevede et boom i kølvandet på 11. september 2001, samt bomberne i Madrid (2004) og London (2005). Desuden blev EU i 2004 en institution rigere, da det europæiske agentur for netværks- og informationssikkerhed (ENISA) blev oprettet. ENISA blev født som en "første

søjle"-institution (fællesskabssøjlen), hvorfor ENISAs mandat og mission er grundlagt på det indre marked. Mod slutningen af 00'erne begyndte cybersikkerhed at få opmærksomhed i den brede offentlighed og politiske debat. Ikke mindst som følge af cyberangrebene mod Estland i 2007 samt Stuxnet-cyberangrebet mod de iranske atomreaktorer i 2010. Dermed blev det digitale sikkerhedsdilemma sat på spidsen.

Cybersikkerhed som kerneprioritet

I 2013 præsenterede EU sin første egentlige cybersikkerhedsstrategi. Strategien blev fulgt op af den første harmoniserende cybersikkerhedslovgivning, da netværks- og informationsikkerhedsdirektivet (NIS-direktivet) blev vedtaget i 2016. Strategien skabte en fælles tilgang til en række forskellige politikområder, herunder

EU og dets medlemsstater må gentænke og afveje en række forhold vedrørende politik, sikkerhed og marked.

beskyttelse af kritisk infrastruktur, netværks- og informationsikkerhed samt cyberkriminalitet, der tidligere var blevet behandlet hver for sig. Strategien konsoliderede dermed EU's tilgang til cybersikkerhed.

Det skyldes ikke mindst, at strategien var et resultatet af en kombineret indsats, der inkluderede daværende kommissær for indenrigsanliggender Cecilia Malmström, EU's repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik Catherine Ashton og kommissær for digitale anliggender Neelie Kroes samt input fra kommissæren

for retlige anliggender og EU-borger- skab Viviane Reding. Et samarbejde og en koordinering, der i vidt omfang var blevet muliggjort af afskaffelsen af søjlesystemet som følge af Lissabontraktatens vedtagelse. Til trods for ambitionen om konsistens og koordination fremstår strategiens tre søjler – kritisk beskyttelse af informationsinfrastruktur, cyberkriminalitet og cyberforsvar – fortsat forholdsvis adskilte.

Det ændrer dog ikke på, at strategien har været afgørende for at knytte digitalisering samt udvikling og understøttelse af det indre marked yderligere sammen med sikkerhed. Etableringen af en sikkerhedstrussel og et cybersikkerhedsansvar, der rækker ud over den enkelte medlemsstat og dennes grænser, var med til at gøre det muligt for EU at knytte integration af det indre marked endnu tættere til cybersikkerhed.

En udvikling, der senere er blevet fulgt op i Europa-Kommissionens cybersikkerhedspakke fra 2017, som præsenterede en række nye initiativer til yderligere at udbygge og styrke EU's cyber-modstandsdygtighed, afskrækkelse og forsvarsindsats, samt von der Leyens foreløbige politiske udmeldinger. Det understreger, at cybersikkerhed i dag er blandt EU's politiske kerneprioriteter. Det skyldes ikke mindst, at cybersikkerhedselementer er blevet integreret på tværs af andre EU-politikker. Cybersikkerhed optræder i særdeleshed som en uundværlig del af etableringen af det digitale indre markedsprojekt, som Europa-Kommissionen beskrev i 2015. Det blev eksempelvis



EU har derimod været nødt til - og er i vidt omfang lykkedes med - at placere sig oven på og ved siden af sine medlemslande.

understreget i EU's midtvejsrevision af strategien for det digitale indre marked i maj 2017, hvor Kommissionen identificerede håndtering af cybersikkerhedstrusler som ét af de tre vigtigste indsatsområder for unionen de kommende år. EU's opprioritering af cybersikkerhedsområdet er imidlertid ikke uden knaster.

En paradoksal balance

Uløseligt knyttet sammen med den tiltagende digitalisering har EU etableret cybersikkerhed som et europæisk problem, der kræver transnationale europæiske løsninger. Det, vi ser i dag, er et EU, der i stigende grad fører cybersikkerhedspolitik gennem sit indre markedsmandat. Kort sagt plejede det indre marked at være et middel til at skabe fred. I dag er cybersikkerhed blevet et middel til at beskytte og udvide markedet. Cybersikkerhed er blevet en drivkraft for yderligere integration og harmonisering af det indre marked med økonomisk vækst for øje.

Traditionelt har nye politiske enheder og autoriteter fortrængt tidligere herskere. EU har derimod været nødt til - og er i vidt omfang lykkedes med - at placere sig oven på og ved siden af sine medlemslande. Navigerer omhyggeligt mellem dem. EU er altså en innovation inden for sikkerhedspolitik i den forstand, at unionen sameksisterer med sine forgængere - medlemslandene. EU skal dog tolerere og understøtte den nationale sikkerheds-

politiske overmyndighed. Også når unionen praktiserer cybersikkerhed gennem det indre marked. Det

betyder, at EU's cybersikkerhedspolitiske ageren er begrænset. Medlemslandene er fortsat sig selv nærmest, når det kommer til for eksempel den militære og efterretningsmæssige del af cybersikkerhedsarbejdet.

Ovenstående taler direkte ind i det beskrevne dilemma vedrørende sammenhængen mellem forsat digitalisering og usikkerhed. Når fortsat digitalisering lover fremtidig velstand og vækst, så bliver det et anliggende for EU's indre markedeprojekt. Når fortsat digitalisering samtidig skaber flere sårbarheder og usikkerheder, så bliver cybersikkerhed et af de mest fremtrædende nationale sikkerhedsspørgsmål. Det skaber et digitalt indre markedssikkerhedsnexus, som udfordrer den oprindelige fordeling af arbejde, autoritet og ansvar mellem EU, dets medlemsstater og private virksomheder.

Det er et dilemmafyldt nexus, som tvinger EU og dets medlemsstater til at gentænke og afveje en række forhold vedrørende politik, sikkerhed og marked. Forhold, der på paradoksalvis indeholder løfter om både politiske, økonomiske og demokratiske udfordringer og muligheder. Digitalisering er et centralt omdrejningspunkt for Ursula von der Leyens kommission. Fremtiden vil vise, hvordan det påvirker forholdet mellem politik, sikkerhed og marked under hende.

○ ○ ○

Interview: Dansk diplomati efter den teknologiske revolution

Af Marcus Rubin og Julie Arnfred Bojesen

I 2017 fik Danmark verdens første teknologi-ambassadør, Casper Klynge. Han har siden forsøgt at bygge bro mellem det traditionelle diplomati og teknologi-giganter som Apple, Facebook og Google. Vi talte med ham om udviklingen, udfordringerne og perspektiverne i tek-revolutionen, samt hvad det gør ved diplomatiske relationer.

Hvorfor mener du, at teknologi og digitalisering skal være et prioriteret område indenfor diplomatiet?

”Med en teknologisk udvikling, der af mange betegnes som Den Fjerde Industrielle Revolution, oplever vi, at en række globale teknologivirksomheder bliver mere og mere magtfulde. På mange områder agerer de som selvstændige udenrigspolitiske aktører. Og

især de datadrevne af dem har en rolle i vores samfund, som vi ikke har set før. Derfor er det vigtigt, at vi er i stand til at holde de store tek-virksomheder ansvarlige for den indflydelse, de har på samfundet. Samtidig påvirkes alle samfundets afkroge af et antal nye digitale teknologier såsom kunstig intelligens og *Internet of Things* (netværksstrukturen for digitalt identificerbare objekter, red.). Teknologier, der på både godt og ondt vil transformere sektorer, ændre magtbalancer og stille nye krav til beslutningstagerne i årene der kommer.

Beslutningen om at løfte teknologi op til et udenrigspolitisk fokusområde og etablere en diplomatisk repræsentation til teknologi har efter min mening givet Danmark for en unik chance til at være på forkant med samt påvirke udviklingen – langt ud over, hvad vo-

Marcus Rubin (f. 1970) er, foruden at være redaktør på tidsskriftet Udenrigs, kronikredaktør på dagbladet Politiken. Han er uddannet cand.jur. fra Københavns Universitet og journalist fra Columbia University. Marcus Rubin har tidligere arbejdet som Mellelmøst-, USA- og udenrigskorrespondent på Politiken, og har forfattet flere bøger og artikler.

res størrelse ellers tilsiger. Hvis det skal kunne lade sig gøre i praksis, kræver det dialog og alliancer, der inkluderer både regeringer, virksomheder, civilsamfundet og industrien. Det er her, det moderne diplomati kan spille en rolle.

Men samtidig bringer det i virkeligheden diplomatiet tilbage til sine rødder. Historisk har diplomati altid handlet om at sende repræsentanter ud i forandringernes epicentre og agere øjne og øre, der kan hjælpe med at informere hjemlandet og bidrage til bedre beslutningsgrundlag. Og til at søge at påvirke selvsamme udvikling. I det 21. århundrede er forandringernes epicentre de teknologiske højborge Silicon Valley, Seoul og Shenzhen.”

Hvad er de største sikkerhedspolitiske udfordringer for Danmark i forhold til teknologi?

”Danmark er allerede langt fremme, når det gælder digitaliseringsgraden både hos myndigheder, virksomheder og borgere. Netop derfor har vi særligt meget på spil, når de nye teknologier ruller ind over samfundet. Vores høje digitale forbundenhed gør os også

udsatte for eksempelvis cyberangreb. Det er ikke tilfældigt, at Forsvaret Efterretningstjeneste har cyber øverst på listen over truslerne mod Danmark.

Vi har i de seneste år også set, hvordan misinformationskampagner på sociale medier er blevet brugt til at påvirke valghandlinger og underminere den demokratiske debat i flere lande verden over. Når vi afholder møder med tek-virksomhederne,

så er det netop en lejlighed til at spørge til, hvad de gør for at dæmme op for misbrug af deres platforme. Både når det gælder misinformation og bekæmpelse af terroristisk indhold. Og selvfølgelig viderebringe regeringens klare forventning om, at platformene gør alt i deres magt for at værne om demokratiske institutioner – i Danmark, Europa og andre steder. Der er generelt ofte behov for at slå i bordet og afkræve større ansvarlighed.

Som eksempel er vi i dialog med flere i sektoren omkring udbredelsen af den såkaldte *deepfake*-teknologi (kunstigt fremstillet video- og lydmateriale ved hjælp af AI, red.), der potentielt kan få meget destruktive konsekvenser for den offentlige debat, for eksempel i tiden frem mod et valg.

I det 21. århundrede er forandringernes epicentre de teknologiske højborge Silicon Valley, Seoul og Shenzhen.

Julie Arnfred Bojesen (f. 1991) er sekretariatsleder hos Det Udenrigspolitiske Selskab og ansvarlig for produktion af Udenrigs. Hun har en bachelor i fra Aarhus Universitet og MA i Communication for Development fra Malmö Universitet. Hun har tidligere været forperson for ungdomsföreningen SILBA - Initiative for Dialogue and Democracy, bestyrelsesmedlem i Humanity in Action og frivillig chefredaktør på Magasinet RØST.

Her tror jeg desværre kun, vi har set toppen af isbjerget, og derfor er det et eksempel på et teknologisk nybrud, som jeg og mit team følger tæt.

Hvis man løfter sig helt op i helikopteren, så er der heller ingen tvivl om, at teknologi for alvor er blevet geopolitik på det overordnede niveau. Mange taler nu om et decideret teknologikapløb mellem USA og Kina – med Europa lidt på sidelinjen, i hvert fald når det gælder størrelsen af investeringer og udviklingen af såkaldte *unicorns* (startupvirksomheder indenfor tek-området med over én milliard dollars i markedsværdi, red.).

Europa én en afgørende rolle. For det er på flere måder også en konkurrence om, hvilke værdier vi ønsker, skal drive teknologiens udrulning i de kommende år. Om teknologi skal bruges til at fremme demokrati, rettigheder og borgerinddragelse, eller til øget kontrol og overvågning. Derfor er det helt afgørende, at vi har en stærk europæisk stemme i den globale debat og at vi, selv når bølgerne går højt, holder fast i et stærkt transatlantisk bånd også på det digitale område. EU går på visse områder allerede forrest, for eksempel når det handler om privatliv og databeskyttelse. Der er stadig behov for, at vi fra EU's side bliver endnu mere proaktive og strategiske i tilgangen og gør digitalisering til en fast del af EU's udenrigs- og alliancepolitik. Netop derfor har vi netop lanceret en ny dansk-fransk vision for Europa i det digitale 21. århundrede. Det er et stærkt og vigtigt Europa-, teknologi- og udenrigspoli-

tisk signal og samarbejde, som vi har store forventninger til.”

Der har været stor debat om Huawei og etableringen af 5G -netværk. Men er der ikke også udfordringer i forhold til amerikanske firmaer, jævnfør skandalen om Facebook og Cambridge Analytica?

”At jeg har min daglige gang i Silicon Valley er selvfølgelig ikke tilfældigt: På den amerikanske vestkyst har du mange af de tek-virksomheder, der har allerstørst betydning for Danmark og danskernes hverdag. På både godt og ondt. I de to år vi har været i gang, har debatten omkring teknologien ændret sig markant. Godt hjulpet på vej ikke mindst af Cambridge Analytica/Facebook-skandalen, men også en række andre datalæk og afsløringer.

Debatten er blevet mere balanceret – heldigvis – og der stilles stadig mere kritiske spørgsmål til tek-virksomhederne. Det er en tiltrængt og nødvendig udvikling, men vi er endnu ikke i mål i forhold til at få platformene til at tage et større samfundsmæssigt ansvar. Som udenrigsminister Jeppe Kofod klart har sagt: Vi har været for naive i forhold til at forstå og adressere de reelle samfundskonsekvenser af den teknologiske udvikling. Her er den balancerede, men kritiske, dialog, som vi fører med industrien på vegne af de danske myndigheder, fortsat meget vigtigt.”

Oplever du stor lydhørhed i Silicon Valley overfor de danske og europæiske bekymringer i forhold til datasikkerhed? Hvordan er GDPR blevet modtaget?

”GDPR var ikke populært blandt virksomhederne i Silicon Valley, da forordningen trådte i kraft i maj 2018. Hvis jeg havde fået en krone for hver gang, vi har fået skæld ud over GDPR, så ville jeg i dag være en forholdsvis velhavende mand. Især de virksomheder, der operer med en datadreven forretningsmodel, har set GDPR som problematisk. I det halvandet år, der er gået siden indførelsen, har jeg dog både hos industrien og hos venturekapital-firmaer oplevet en større grad af forståelse for nødvendigheden af at ajourføre reglerne for persondata-beskyttelse – ikke mindst hjulpet på

U Vi har været for naive i forhold til at forstå og adressere de reelle samfundskonsekvenser af den teknologiske udvikling.

vej af nye persondataskandaler. Det er ikke tilfældigt, at vi begynder at se andre lande og regioner lade sig inspirere af Europa. Eksempelvis har Californiens delstatsregering selv vedtaget en GDPR-lignende lov, som træder i kraft i 2020. Det er godt. For som nævnt handler det her i sidste ende om, hvilke værdier vi vil lægge til grund for den digitale udvikling. Der har hensynet til privatliv været for lille hidtil. Både i Kina, USA og mange andre steder.”

Hvad har været den største overraskelse for dig i arbejdet som tek-ambassadør?

”Der er især to ting, jeg vil pege på. For det første har vi i de to år, vi har været i gang, på egen krop oplevet, hvor meget teknologien i stadig stigende grad

påvirker vores hverdag. Det er en udvikling, som kun lige er begyndt. Tag Internet of Things som et eksempel. Antallet af forbundne enheder vil eksplodere fra i dag cirka 20 milliarder enheder på verdensplan til omkring 80 milliarder i 2025. Det svarer til en million nye IoT-enheder installeret – hver time! Det vil bringe enorme økonomiske muligheder, men også nye risici og sårbarhedsflader, som vi skal håndtere samvittighedsfuldt. Pointen her er, at teknologierne ikke er neutrale. Det er efter min mening endnu en grund til, at vi også politisk og udenrigspolitisk, skal bruge mere krudt på området.

For det andet – og det er nok her, jeg er blevet mest overrasket – vil jeg være ærlig og sige, at det på mange måder har været ædrueliggende at arbejde med de store tek-virksomheder. Mens nogle har været åbne og samarbejdsvillige fra første dag, så er der også nogle, der har været utrolig svære at komme i kontakt med. At det har taget tid at opbygge et netværk i Silicon Valley og andre *tech-hubs*, er ikke i sig selv overraskende. Og i sidste ende er netop netværksopbygningen jo diplomatens levebrød. Men jeg har til tider været rystet over den arrogance, der tilsyneladende hersker på visse direktionsgange. Et konkret eksempel er, at det tog mig ni måneder at få et møde med en direktør hos en af de største tek-virksomheder i Silicon Valley – på trods af, at vi havde en hel en række konkrete og for regeringen højt prioriterede områder, vi ønskede at bringe op. Det anser jeg som et reelt demokratisk problem.”



Det afgørende at huske på, at internationalt diplomati i sin kerne handler om at drøfte de svære spørgsmål.

Med den nye militære doktrin om cyberspaceoperationer tales der om Danmark som normsættende foregangsland i cyberspace. Hvilken position har Danmark, når det kommer til muligheden for at sætte en normativ dagsorden over for andre digitale stormagter?

”Danmark støtter de 11 eksisterende (men frivillige) normer for ansvarlig adfærd i cyberspace, der er blevet forhandlet og i flere omgange endorseret i FN. Det er meget vigtigt, at vi holder fast i de normer og bygger ovenpå. Samtidig er det set fra min stol enormt vigtigt, at vi får inddraget industrien i dialogen omkring cybersikkerhed. Uden både virksomheder og regeringer i lokalet kan vi ikke løse mange af de grundlæggende udfordringer, når det gælder trusler mod vores cybersikkerhed.

Her kan Danmark bringe merværdi til bordet gennem *TechPlomacy*-initiativet og dialogen med industrien. Som eksempel tog vi sammen med Australien initiativ til at samle mere end 20 lande i San Francisco i april i år. Formålet med mødet, som jeg var vært for sammen med min australske kollega, var at drøfte cyber-trends og samarbejde, men også at bringe industrien ind i drøftelserne. Helt konkret satte vi de over 20 ambassadører i en bus og kørte dem ned gennem Silicon Valley til møder med virksomheder som Microsoft, Facebook, Apple, Google og Symantec.

Det handler både om at få et indblik i teknologiudviklingen og trusselsbilledet set fra industrien, men også om at gøre den kritiske dialog multilateral og i samlet flok fra ligesindede lande i det internationale samfund sende et klart budskab til industrien om at påtage sig et ansvar. Der har tektdiplomatiet givet Danmark en helt særlig samlende kraft.

Hvilken rolle mener du, Danmarks ”tekplomati”-initiativ og oprettelsen af en stilling som teknologi-ambassadør har spillet for Danmarks position internationalt?

”Det har skabt stor international anerkendelse, at Danmark er gået forrest med *TechPlomacy*-initiativet. Både blandt andre lande, virksomheder, internationale organisationer såsom EU, NATO og FN og helt almindelige borgere. Det er ikke hver dag, at Danmark er toneangivende på det udenrigspolitiske område. Jeg tror ikke, det er forkert at sige, at vi har været dagsordensættende og inspireret andre lande såsom Australien, Tyskland og Frankrig til også at udnævne ambassadører, der har teknologi som et konkret fokusområde. Endnu vigtigere kan vi omsætte interessen og omtalen direkte til udenrigspolitisk indflydelse. Det gør vi blandt andet gennem konkrete indspil og initiativer. Som eksempel har regeringen netop indsendt et svar til i kølvandet på en rapport fra FN’s Høj-

niveaupanel for Digitalt Samarbejde. Rapporten omhandler, hvordan vi kan styrke det internationale samarbejde, når det gælder ny teknologi og digitalisering, og her har Danmark formået at sætte konkrete fingeraftryk. Vi arbejder også konkret på at øge EU's fokus på de udenrigspolitiske konsekvenser af de nye teknologier. Det var derfor, vi gik sammen med franskmændene om en fælles europæisk vision. Næste skridt bliver at samle hele EU-kredsen på udenrigsministerniveau.”

Hvad er dine tanker om, at du gennem dit erhverv offentligt anerkender private aktører som politiske magthavere og dermed sidestiller dem med stater og (i en vis grad) folkevalgte regeringer? Hvad betyder det for vores opfattelse af politiske aktører og diplomatiets symbolværdi?

”Det er en kritik vi fra tid til anden møder. Set fra min stol overser det imidlertid to vigtige pointer: For det første,

at tek-virksomhederne, hvad enten vi kan lide det eller ej, er blevet enormt indflydelsesrige. Vi kan kigge den anden vej, eller vi kan vælge at engagere dem i en direkte dialog. Ikke for at op-høje dem til nationalstater, fordi det er de ikke og bliver de naturligvis aldrig. Men for netop at genindføre en grad af demokratisk indflydelse og kontrol over den teknologiske udvikling.

For det andet er det afgørende at huske på, at internationalt diplomati i sin kerne handler om at drøfte de svære spørgsmål. Både der, hvor vi er enige, og ikke mindst, hvor vi er uenige. Jeg røber ingen statshemmeligheder ved at sige, at der i dialogen med industrien har været rigeligt af sidstnævnte kategori. Dermed skal teknologidiplomati helt grundlæggende ses som en måde, hvorpå vi kan understøtte vores traditionelle diplomatiske arbejde i en stadig mere digital verdensorden.”

○○○



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

CHATHAM
HOUSE
The Royal Institute of
International Affairs

Want to be The world's first Tech Ambassador?

Chatham House & The Office of the Tech Ambassador of Denmark offer university students around the world a unique opportunity to take the seat of the world's first Tech Ambassador for a day. If you are interested in diplomacy and themes such as emerging tech & geopolitics, cybersecurity & disinformation, data privacy or the digital divide, then this essay competition is right for you!

What is #TechPlomacy?

As the first country in the world, Denmark has appointed a tech ambassador to interrelate the world of technology with diplomacy, so-called '*TechPlomacy*'. With a global mandate and a team spread across three time zones, the Office of Denmark's Tech Ambassador engages with tech companies, Governments, international organizations and civil society to ensure access, trust and innovation in the 21st Century.

What's in it for me?

First hand, you will experience the life as a Tech Ambassador, and a new way of doing and thinking diplomacy. The winner will be flown to Silicon Valley to take over the Danish Tech Ambassador's job for a full day. You will get a unique opportunity to experience modern day diplomacy in practice, and learn first-hand how to engage tech giants, investors and world-leading scholars on the opportunities and risks of the digital revolution.

How do I apply?

- 1) Follow @DKTechAmb on Twitter
- 2) **Write an essay:** It's the year 2025. You've been asked to write an essay about a recent technological breakthrough. Using up to 1,000 words, set out a technology-related topic that has had, or will have, a direct impact on international relations. Explain whether it can be addressed in a diplomatic context and if so, how. The winning essay will be published in Chatham House's World Today Magazine.

Send your essay to techamb@um.dk no later than **December 20th 2019** with the subject: *#TechAmbassador1Day*. Be creative – we are interested in innovative, inter-disciplinary ideas.

#TechAmbassador1Day



Office of the
Tech Ambassador
of Denmark

Privatiseringen af rummet er en udenrigspolitisk udfordring

Af Mathias Terp Jensen

Der er meget, der kredser om stjernen i vores solsystem. Siden 2018 har en rød sportsvogn med en mannequindukke, der lytter til David Bowies "Space Oddity" også kredset om solen. Sportsvognen er sendt ud af det amerikanske selskab SpaceX, nærmest som et symbol på det indtog, private virksomheder har gjort i rummet. Det er en privatisering, der har fundamentale konsekvenser for udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Vi er dybt afhængige af rumteknologi. Verdens kommunikations- og finansinfrastruktur er baseret på satellitter, der kredser om jorden. Den rumteknologiske afhængighed gælder også militært. Overvågning, GPS og missilvarslingssystemer er alle forankret i et netværk af satellitter og rumteknologi. Rumteknologi er en indgroet del af årtiers teknologiske fremskridt.

Traditionelt har rummet været forbeholdt regeringer og offentlige myndighe-

der. Under Den Kolde Krig var rummet en arena for stormagtskonkurrence imellem USA og Sovjetunionen. Det første rumkapløb var defineret af stater.

Vi er, ifølge nogle iagttagere, i det 'andet rumkapløb'. Indenfor de seneste år har Israel, Indien og Kina lanceret store rumprojekter. I USA arbejdes der efter sigende på at indføre en 'Space Force'. Danmark har også gjort sig bemærket, blandt andet ved opsendelsen af de to første små danske satellitter og igennem EU-samarbejdet i ESA (European Space Agency).

Men staterne er ikke alene i kampen om rummet. De har fået selskab af en række private virksomheder. Kapitalfonden Space Angels estimerer i en rapport til NASA, at antallet af privatfinansierede rumvirksomheder er steget fra et par dusin under det første rumkapløb til omkring 375 i dag. Samtidig er private investeringer i rumteknologi, ifølge samme firma, eksploderet fra under to milliarder

Mathias Terp Jensen er Master i International Affairs fra Sciences Po og London School of Economics og er ansat som fuldmægtig i Udenrigsministeriet. Synspunkterne i denne artikel er alene udtryk for skribentens egen holdning.



FOTO: Virksomheden SpaceX sendte i 2018 en dukke op i rummet, siddende i en rød sportsvogn, mens David Bowies "Space Oddity" spiller i højtalerne. De private aktørers indtog i rummet er en stor udenrigspolitisk udfordring.

(Foto: SpaceX)

dollars i 2000 til næsten 19 milliarder dollars i 2018. Private virksomheder spiller en hovedrolle i det nuværende rumkapløb.



En af de største udfordringer i rummet er plads. Rummet er stort. Meget stort. Men ikke stort nok.

onens sammenbrud mere legitimt for private virksomheder at interessere sig

for rummet udelukkende af kommercielle interesser.

For det andet har den teknologiske udvikling gjort det mere attraktivt for virksomheder at engagere sig i. Det er blevet markant billigere at udvikle rumteknologi – en tendens, der kun forstærkes af øgede private investeringer. Samtidig er den økonomiske gevinst ved rumteknologiske investeringer steget i takt med, at rumteknologi nu påvirker næsten alle økonomiske sektorer fra landbrug og finans til forsvaret.

For det tredje faldt 90'erne og 00'ernes generelle privatiserings- og udliciteringsbølger sammen med opblomstringen af en række risikovillige og kapitalstærke rumentreprenører. Privatisering som et bredere fænomen blev set som en mulighed for at øge den økonomiske effektivitet samtidigt med, at det lod statens

Fra offentlig til privat rumfart

Tre faktorer har ført til, at private virksomheder nu spiller så stor en rolle i rummet.

For det første har USA's dominerende position i det internationale system betydet, at rummet ikke er den samme arena for sikkerhedspolitisk konkurrence som tidligere. USA's unipolære position og teknologiske overlegenhed gjorde det nyttesløst at konkurrere med amerikanerne, og det tillod den kommercielle dagsorden at fylde mere på bekostning af den sikkerhedspolitiske. Det har til en vis grad 'afsikkerhedsliggjort' rummet. Hvor ageren i rummet under Den Kolde Krig uvægerligt blev læst ind i en sikkerhedspolitisk kontekst, blev det efter Sovjetuni-

rolle i økonomien blive mindre. Med ankomsten af en række kapitalstærke og risikovillige investorer på rumteknologimarkedet (herunder Amazons Jeff Bezos, Teslas Elon Musk, og Virgins Richard Branson), var det derfor oplagt for regeringer at mindske statens rolle på et område, der alligevel ikke havde samme sikkerhedspolitiske konnotationer som tidligere.

I dag affyrer private virksomheder privatudviklede raketter til private formål. På trods af, at rummet nu sikkerhedsliggøres igen, er der ikke tegn på ny statslig dominans. Private virksomheder har i dag meget af ekspertisen indenfor rumteknologi. De kan levere bedre, eller i hvert fald tilsvarende, løsninger til billigere penge. Private virksomheder er derfor nu afgørende for statslig ageren i rummet – og bliver en således en del af en fremtidig udenrigs- og sikkerhedspolitisk konkurrence. Det giver staten et økonomisk og udenrigspolitisk incitament til at promovere sine nationale rumvirksomheder.

Cirkulerende affald

Privatiseringen af rummet skaber en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer. Som beskrevet af Dave Baiocchi og William Welser IV i en artikel i *Foreign Affairs* fra 2015, bygger international rumlovgivning (herunder traktaten for det ydre rum fra 1967) på, at stater som hovedaktører er ansvarlige for al aktivitet i rummet og at rummet er et ”*global common*” (globalt fælleseje, red.), som skal være tilgængelig for alle. Rummet er indrettet af stater til stater. Det skaber en række udfordringer.

En af de største udfordringer i rummet er plads. Rummet er stort. Meget stort. Men ikke stort nok. I de lavere kredsløbsbaner om Jorden (Low-Earth Orbit, LEO)



Antallet af privatfinansierede rumvirksomheder er steget fra et par dusin under det første rumkapløb til omkring 375 i dag.

har stigningen i antal satellitter, som private virksomheders indtog har medført, gjort rumaffald til et stort problem. Rumaffald er menneskeskabte rumaktiver, der ikke længere fungerer, og som er i kredsløb rundt om Jorden. Det kan lyde harmløst. Men med en fart på op mod 29.000 km/t kan små objekter gøre stor skade, hvis de kolliderer med fungerende rumaktiver.

Derfor er det afgørende at vide, hvad der er hvor i rummet for at undgå kollisioner og sikre, at kollisioner ikke ved en fejl misforstås som et angreb. Det besværliggøres af, at private virksomheder udvikler satellitter, der er så små, at de er svære at følge for nationale myndigheder. Derfor skal myndighedernes kapacitet på området hæves, samtidig med at private virksomheder skal tage et ansvar på området. Det gælder både for udviklingen af normer og regler for udledningen af rumaffald i første omgang samt for at udtrække det allerede eksisterende rumaffald.

Uheld eller angreb?

Afskrækkelse af angreb på vigtige satellitter bliver også sværere af den øgede privatisering. Under Den Kolde Krig var satellitter i det ydre rum så tæt koblet med missilforsvaret mod atomvåben,

at et angreb på en satellit ville være blevet forstået som et atomangreb og gengældt med tilsvarende. I dag er rummet fyldt med private satellitter med dobbelt anvendelse (kan bruges både militært og civilt, red.), og militære satellitter. Samtidig er midlerne til at angribe satellitter blevet billigere og mere lettilgængelige. Det øger truslen for angreb – også mod private satellitter med dobbelt anvendelse.

Udfordringen omhandler specielt afskrækkelse af angreb på private og dual-use-satellitter. Man kan forestille sig angreb mod private og dobbelt anvendelse-satellitter som en indledning på et militært angreb, et udelukkende økonomisk angreb eller et angreb rettet mod en enkelt virksomhed.

Private satellitter og satellitter med dobbelt anvendelse kan være en del af et samfunds kritiske infrastruktur, for eksempel tv-signalet, internettet eller kreditkortterminaler. Det er afgørende at definere hvilke effekter, der medfører hvilke svar. Samtidig skal det klargøres, om et angreb på en satellit med dobbelt anvendelse vil blive set som angreb på den militære eller den civile del af den – og hvad forskellen i svar vil være. Yderligere problematisk er det, at satellitter ofte har vigtige effekter for mere end én stat. I tilfælde af et angreb mod en sådan satellit, har alle påvirkede stater så ret til at foranstalte et modsvar?

Grundet den høje grad af gensidig afhængighed i rummet vil afskrækkelse i høj grad kræve internationalt samarbejde. Samtidig er der nogle lavthængende frugter, der kan plukkes for at styrke afskrækkelsen. Herunder at skille strategisk vigtige (eller operationelt

meget vigtige) funktioner ud fra satellitter med dobbelt anvendelse, selvom det kan indebære opsendelsen af yderligere satellitter.

Behov for nytænkning

Privatisering stiller også et fundamentale spørgsmål omkring den manglende regulering i rummet. Manglen på fælles internationale regler og standarder tillader virksomheder at shoppe rundt mellem de lovgivninger, de kunne tænke sig at være underlagt. Samtidig er der uklarheder på en række områder, herunder hvilke regler, der gælder for datasikkerhed i det ydre rum samt hvorvidt private virksomheder kan eje mineraler udvundet fra asteroider.

Det kræver en nytænkning af den internationale rumlovgivning. I den proces er private virksomheder reelt diplomatiske spillere. Deres betydning i rummet giver dem forhandlingsstyrke, men kan modvejes af krav om øget ansvar for de udfordringer, de er med til at skabe. Ligeledes står det klart, at private virksomheder ikke længere er til at komme udenom i rummet. Rummet er ikke længere kun for stater.

På instrumentbrættet af den røde sportsvogn, der kredser rundt om solen til lyden af ”Space Oddity”, er der med reference til Douglas Adams’ *Blafserens galakseguide* skrevet ”DON’T PANIC”. De udfordringer, som privatiseringen af rummet medfører, kan løses igennem samarbejde regeringer imellem og med private selskaber. Men det kræver nytænkning og handling. Og at vi ikke panikker.

Verden har kurs mod et nyt atomvåbenkapløb

Af John Kierulf

Opsigelsen af INF-traktaten truer med at genstarte atomkapløbet mellem USA og Rusland i de kommende år. Det vil især true sikkerheden i Europa – og Danmark. Vi bør arbejde intenst for at få udviklingen under kontrol og antallet af atomvåben reduceret.

8. december 1987 indgik USA og det daværende Sovjetunionen en bilateral aftale om at afskaffe alle deres landbaserede mellemdistance- og kortere rækkende missiler. Traktatens betegnelse er ”Traktat mellem Amerikas forenede Stater og Sovjetunionen om tilintetgørelse af deres mellemdistance- og kortere rækkende missiler”.

INF-traktaten blev undertegnet i Washington af præsident Ronald Reagan og generalsekretær Mikhail Gorbatsjov. Traktaten trådte i kraft 1. juni 1988. Traktaten kaldes oftest Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (forkortet INF-Treaty), selvom INF

i realiteten er en aftale om afskaffelse af missiler – og ikke af atomvåben. Men de missiler, som var omfattet af INF, var udstyret med atomsprænghoveder. Derfor kaldes INF for ’atom-aftalen’. Missilerne kunne også have været anvendt til at fremføre konventionelle sprængladninger.

Mellemdistancemissiler er missiler med en rækkevidde på mellem 1.000 og 5.500 kilometer. Kortere rækkende missiler er missiler med en rækkevidde på mellem 500 og 1.000 kilometer. Krydsermissiler er missiler med en rækkevidde på op til 2.500 kilometer, som flyver i meget lav højde, og som kan programmeres til at følge terrænets konturer.

Ved INF-traktaten blev en hel kategori af USA’s og Sovjetunionens landbaserede mellemdistance- og kortererækkende missiler til brug for fremføring af atomvåben – såvel ballistiske missiler som krydsermissiler affyret fra landjorden – med en ræk-

John Kierulf er fhv. ministerråd og nedrustningsforhandler i Udenrigsministeriet og forfatter til ”Nedrustning - i et folkeretligt perspektiv” (Djøj Forlag 2014) og ”Disarmament under International Law” (MQUP/Djøj Forlag 2017).

kevidde på mellem 500 og 5.500 kilometer afskaffet globalt. Det var således ikke alene de missiler, som fandtes i Europa, men alle de to landes missiler i de pågældende kategorier. I kraft af INF blev i alt 859 amerikanske mellemdistance- og kortere rækkevidde missiler (af typen Pershing II og Ia) og landbaserede krydsermissiler (type BGM-109G) destrueret.

Af det samlede antal amerikanske mellemdistance- og kortere rækkevidde missiler var i alt 572 missiler deployeret i Europa (i det daværende Vesttyskland, Italien, Storbritannien og Belgien), heraf 108 Pershing-missiler og 464 krydsermissiler. De amerikanske krydsermissiler var urustret med atom-sprænghoveder med en sprængladning på op til 150 kilotoner, det vil sige cirka 100 gange kraftigere end atom-bomben, som blev nedkastet over Hiroshima. På russisk side blev i alt 1.752 mellemdistance- og kortere rækkevidde missiler – hovedsagelig af typen SS-20, SS-4, SS-5, samt et mindre antal SS-12 og SS-23 – destrueret. Det var især de russiske SS-20 missiler, som udgjorde den største trussel mod Vesteuropa. Hver af SS-20'erne var forsynet med tre nukleare sprænghoveder på hver 150 kilo-toner.

INF-traktaten var et gennembrud for kontrollen med de amerikanske og russiske atomvåben og deres fremførelsesmidler, idet traktaten var den første nedrustningsaftale, som indeholdt

en protokol om et omfattende inspektionsregime for de to traktatparters gensidige inspektioner på stedet, det vil sige verifikation af overholdelsen af traktaten på hinandens territorier. Indgåelsen af INF-traktaten var medvirkende til afslutningen på Den Koldes Krig.

Overtrædelse og opsigelse

Allerede i 2014 under den præsident Barack Obamas administration anklagede USA Rusland for at overtræde INF ved at teste en ny type mellemdistance-krydsermissiler til anvendelse på krigsskibe. Overtrædelsen bestod i, at missilerne blev testet på landbaserede affyringsramper, hvilket ikke er tilladt ifølge INF. Ifølge senere efterretningsrapporter begyndte Rus-

land i slutningen af 2014 at deployere taktiske, mobile "Iskander"-mellemdistance-krydsermissiler (type 9M729, som af NATO betegnes

SSC-8) i Kaliningrad-regionen. Senere har amerikanske efterretningskilder bekræftet, at Rusland har udviklet, testet og indledt opstillingen af Iskander-krydsermissiler, som har en skønnet rækkevidde på op til 2.500 kilometer og en nuklear sprængladning på mellem 10 og 50 kilotoner. Dette er en klar overtrædelse af INF.

4. december 2018 annoncerede den amerikanske udenrigsminister Mike Pompeo, at Rusland havde deployeret et landbaseret missilsystem, som overskrider INF-traktatens maksimalt

Den amerikanske regering overvejer allerede at deployere nye mellemdistancemissiler i Europa som modvægt til de russiske Iskander-missiler.

tilladte rækkevidde på 500 kilometer. Pompeo meddelte endvidere, at USA 60 dage senere ville suspendere sine forpligtelser i henhold til traktaten og formelt annoncere USA's tilbagetrækning fra traktaten, med mindre Rusland på ny overholdt traktaten. Efter 60 dages fristens udløb 1. februar 2019, og efter at Rusland ikke havde vist tegn på at ville overholde traktaten, opsigte USA formelt sin deltagelse i INF til udløb 2. august. Kort tid derefter med-

INF-traktaten var et gennembrud for kontrollen med de amerikanske og russiske atomvåben.

delte Rusland, at man fra russisk side ligeledes opsigte sin deltagelse i traktaten. Dette er formelt sket ved en lov, som suspenderer INF-traktaten, som blev underskrevet af Ruslands præsident Vladimir Putin 3. juli 2019.

INF indeholder i lighed med flere andre nedrustnings- og våbenkontrollaftaler en artikel (XV) om, at ”hver traktatpart under udøvelse af sin nationale suverænitet har ret til at træde tilbage fra Traktaten, såfremt traktatparten beslutter, at ekstraordinære, relevante begivenheder har bragt dens vitale interesser i fare”. Tilbage trædelsen fra traktaten skal gives med seks måneders varsel. USA's opsigelse af INF udgør således ikke et folkeretsbrud – forudsat, at Ruslands manglende-opfyldelse af traktaten må betragtes som et væsentligt traktatbrud, hvilket må siges at være tilfældet.

Ingen planer om traktatforlængelse

USA's og Ruslands opsigelse/suspension af INF-traktaten og samtidige til-

kendegivelser fra de to lande om, at de vil fortsætte og accelerere udviklingen af nye landbaserede mellemdistance- og kortererækkende missiler, som må formodes at skulle opstilles i den østlige del af Europa og forsynes med atomspræghoveder, udgør et væsentligt tilbageskridt i bestræbelserne på at nedruste atomvåbnene.

De to landes opsigelse af atomaf-talen sender et bekymringsvækkende signal om, at et nyt nukleart våbenkapløb mellem USA og Rusland kan være på vej. Den amerikanske regering overvejer allerede at

deployere nye mellemdistancemissiler i Europa som modvægt til de russiske Iskander-missiler. Foreløbig har ingen af de østeuropæiske NATO-lande tilkendegivet at ville være værtslande for nye amerikanske mellemdistance-missiler. Deployering af amerikanske atombevæbnede missiler i Europa vil i øvrigt være i modstrid med forbuddet i Ikke-spredningstraktaten (NPT) mod overførsel af atomvåben til ikke-atomvåbenstater.

Opsigelsen af INF lover heller ikke godt for udsigterne til, at det vil være muligt at forlænge den seneste traktat mellem USA og Rusland om yderligere reduktioner og begrænsninger af deres offensive strategiske – det vil sige langtrækkende – atomvåben. Denne såkaldte New START-traktat om foranstaltninger til yderligere reduktion og begrænsning af strategiske offensive våben blev undertegnet 8. april 2010 og trådte i kraft den 5. februar 2011. Traktaten er tidsbegrænset med en varighed på 10 år, det vil sige indtil februar 2021,

med mindre den bliver afløst af en efterfølgende traktat eller forlænget for yderligere, maksimalt fem år.

Ifølge New START-traktaten skulle hver af deltagerstaterne inden 5. februar 2018 have reduceret antallet af deres deployerede interkontinentale ballistiske missiler (ICBM) og ballistiske missiler affyret fra undervandsbåde (SLBM) samt deres tunge bombe-fly til højst 700, og antallet af sprænghoveder på deres deployerede ICBM, SLBM og tunge bombe-fly til højst 1.550. Både USA og Rusland havde opfyldt deres reduktionsforpligtelser inden udløbet af fristen.

Selvom New START-traktaten udløber om mindre end 1,5 år, har der ikke været afholdt møder eller forhandlinger mellem de to lande på højere politisk niveau om en forlængelse af traktaten. Såfremt New START-traktaten ikke bliver afløst af en ny traktat eller forlænget, vil der ikke længere være nogen traktatmæssige – og dermed folkeretligt bindende – begrænsninger for USA og Rusland. Herefter vil de to lande kunne udvikle og deployere nye atombevæbnede missiler i Europa og Asien. En anden alvorlig konsekvens vil være, at den nuværende verifikation af hinandens atomvåben gennem inspektioner på stedet vil bortfalde.

Opstilling af nye atombevæbnede mellemdistance- og kortererækkende missiler i Europa vil kun bidrage til yderligere sikkerhedspolitisk ustabilitet, bringe freden i Europa i fare og forøge risikoen for en væbnet konflikt mellem Vesten og Rusland, som hurtigt vil kunne komme ud af kontrol og udvikle sig til en altødelæggende



Sikkerheden og stabiliteten i Europa bliver ikke forøget med flere atomvåben.

atomkrig. Sikkerheden og stabiliteten i Europa bliver ikke forøget med flere atomvåben – tværtimod. USA har allerede en restbeholdning af atomvåben fra Den Kolde Krigs tid – cirka 180 taktiske atombomber (type B61), som er deployeret i fem europæiske lande: Belgien, Italien, Nederlandene, Tyrkiet og Tyskland. Opsigelse af nedrustnings- og våbenkontrolaftaler er ikke fremmede for sikkerheden og stabiliteten og vil kun føre til et nyt, kostbart våbenkapløb.

Danmark bør være aktiv

For at forhindre et nyt våbenkapløb mellem USA og Rusland om opstilling i den østlige del af Europa af nye atombevæbnede mellemdistance- og kortererækkende missiler må den nuværende strategiske ustabilitet mellem de to lande søges imødegået gennem genoptagelse af dialog mellem Washington og Moskva om den fælles eksistentielle trussel om gensidig anvendelse af atomvåben. Tilliden kan kun genoprettes gennem dialog, som de militære ledere med ansvar for atomvåbnene også bør deltage i.

Drøftelserne om nuklear krisestyring bør blandt andet omfatte tiltag til at genetablere kommunikationskanalerne for varslinger om tiltagende konflikter og til at forlænge den tid, som de politiske og militære ledere i dag har i en krisesituation til at træffe beslutning om anvendelse af atomvåben.

Dette vil kunne gøres ved at tage deployerede atomvåben ud af højt operationelt beredskab (klargøring til af-fyring på få minutter) og ved at fjerne atomspræghovederne fra deres fremføringsmidler (missiler). Derved opnås tid til at deeskalere en opstået krise eller akut konflikt gennem forhandling.

Danmark bør føre en udenrigs- og sikkerhedspolitik til fremme af sådanne tiltag og på ny deltage aktivt i det internationale samarbejde, blandt andet i FN om at forhindre flere atomvåben og tværtimod søge deres antal reduceret yderligere.

○○○

Propagandaen graver en kulturel grøft mellem Rusland og Europa

Af Jon Kyst

Et mindretal russiske journalister kæmper hårdt mod desinformation og propaganda for at oplyse deres medborgere – med egen liv og sikkerhed som indsats.

Den russiske journalist Pavel Kanygin har dækket MH17-sagen for den uafhængige avis Novaja Gazeta, siden den tragiske begivenhed fandt sted i 2014. Som en konsekvens af sit arbejde er han selv blevet mål for desinformation i de statslige medier.

I dette interview fortæller Pavel Kanygin om sine arbejdsmetoder og erfaringer fra sit arbejde som en af de undersøgende journalister, der har turdet udfordre den statsstyrede desinformation.

Kanygin gør sig også tanker om desinformationens mål og midler, samt hvad der kan gøres for at begrænse den rolle, den spiller i det moderne russiske samfund.

Propaganda er institutionaliseret desinformation

Hvilket udtryk foretrækker du: propaganda, falske nyheder, desinformation? Eller en anden betegnelse?

”Propaganda. For grundlæggende er propaganda institutionaliseret desinformation. Når desinformation bruges til at udøve et konstant og ensidigt pres på den offentlige mening, på diskursen, på de almindeligt accepterede normer, når den bliver til noget, der hele tiden er til stede i folks liv – så er det propaganda.”

Kan du give en overordnet karakteristik af den såkaldte "pro-Kreml-desinformation"? Og mener du, at situationen med desinformation er speciel for Rusland, eller kan den sammenlignes med situationen i andre lande?

”Jeg mener, den kan sammenlignes

Jon Kyst (f. 1969) er EU-diplomat og ph.d. i russisk fra Københavns Universitet. Siden 2015 har han været den danske regerings bidrag til East StratCom-enheden i EEAS' hovedkvarter i Bruxelles.

med Kina – det er vel det nærmeste eksempel. I Kina er dele af internettet lukket, og Rusland bevæger sig i samme retning: Med en specielt tilrettelagt viden, der pålægges mennesker i form af propaganda – blandt andet i forhold til historie og aktuelle begivenheder, i forhold til holdninger, fakta og hvordan man skal opfatte forskellige kendsgerninger.”

“Alt dette er meget, meget farligt”

Hvilket eller hvilke formål tjener desinformation efter din mening? Hvis det overhovedet er muligt at generalisere.

”Man kan kun gisne om, hvilke mål for eksempel den russiske ledelse sætter sig. Måske hersker der blandt de øverste magthavere en taktisk tilgang til propaganda – det vil sige, at propagandaen bruges til at løse kortsigtede problemer. For eksempel til at forme den offentlige mening om en begivenhed på en måde, som myndighederne har brug for, eller for at bevare magten. Med disse mål for øje lægger de nuværende myndigheder pres på folks patriotiske følelser, de fremhæver forskellene på Rusland og resten af verden og påstår, at det alene er Putin-regimet, der vil beskytte russerne mod samtidens trusler – det er typisk populistisk retorik.

Men der er også mere grundlæggende målsætninger, som de for eksempel sætter sig i Kina, og jeg tror, at der også i Rusland er folk ved magten, der ønsker at ændre den offentli-

ge mening mere drastisk i århundreder fremover. De ønsker at ændre russernes holdninger med hensyn til de fle-

ste spørgsmål om moderne politik, moderne historie og historie generelt. De ønsker at isolere borgerne i

Rusland som en separat gruppe af øst-europæere – det vil sige ikke kun den russiske nation, men også tatarerne, basjkirerne, marierne – alle de folk, der bor i Rusland – for at udskille dem, trække en grænse mellem dem og alle, der bor uden for Rusland, for at grave en kulturel grøft mellem mennesker.

Dette er den grundlæggende opgave. Selvom den ikke er formuleret sådan, selvom Kreml blot sætter sig det mål at forblive ved magten på kort eller mellemlang sigt og ikke tænker årtier frem i tiden – ikke desto mindre betyder denne adskillelspolitik, at den kulturelle grøft mellem russere og europæere vokser.

Vi kan allerede se det nu: I de fem år, der har været propaganda i Rusland – og jeg mener, vi kan tale om de seneste cirka fem år – ser vi ganske alvorlige forskelle i holdninger i tilgange til forskellige spørgsmål. Og selvom disse forskelle stadig ikke har nået et kritisk niveau, er det kun et spørgsmål om tid, et spørgsmål om én generation. Så selvfølgelig er alt dette meget, meget farligt.”

MH17-sagen

Du har nu i lang tid dækket MH17-sagen som undersøgende journalist. Kan du give et eksempel på, hvordan du har



Det bliver først smertefuldt og farligt for myndighederne, når almindelige mennesker bliver interesserede.

afsløret desinformation i forbindelse med MH17? Og hvad har dine afsløringer medført? Har de haft nogen konkrete konsekvenser?

”Selvfølgelig kunne jeg godt tænke mig, at de for eksempel fik den konsekvens, at der blev rejst straffesager mod de russere, der stod bag transporten af det militære udstyr fra Rusland til Ukraine – men der er ingen sådanne konsekvenser. Tværtimod kan jeg se, at artikler som dem, jeg har skrevet, har den modsatte virkning: De folk, vi har afsløret, bliver gjort til genstand for respekt. Som i general Dubinskij's tilfælde nyder de fuld immunitet og sikkerhedsgarantier fra den russiske stats side. De mødes med [præsident Putins personlige rådgiver Vladislav] Surkov til de årlige møder for Donbas-veteraner. De modtager anerkendelse af deres uskyld, selvom det burde være omvendt.”

”Men det er jo også en form for reak-

Når man ser, at propagandaen spreder falske informationer om et meget vigtigt emne, skal man simpelthen gå fysisk til kilden.

tion på vores publikationer – desværre, kan man sige. Et eksempel er vores afsløring af Dubinskij, hvor vi fik foretaget en undersøgelse af en lydoptagelse af hans stemme, identificerede ham og kunne bekræfte, at denne person var involveret i transporten af Buk-missilaffyringsrampen. Eller et andet eksempel: Vi afslørede desinformation fra det russiske forsvarsministerium, hvor det blev hævdet, at flyet blev skudt ned af et ukrainsk Buk-missil fra landsby-

en Zarosjtjenskoje. Det var let at tilbagevise det som en falsk påstand ved at påpege, at Zarosjtjenskoje på det tidspunkt ikke var under det ukrainske militærs kontrol, men derimod under DNR's kontrol (den russisk-støttede separatiststyrke fra ”Folkerepublikken Donetsk”, red.). Det var meget enkelt. Hvad propagandaens reaktion angår, så ignorerede den det simpelt hen og fortsatte med at udbrede den samme påstand.”

Vil vække læsernes interesse

Du tvivler med andre ord på, at undersøgende journalistik og afsløringer kan udgøre en betydelig trussel mod desinformation eller konkurrere med den?

”Det kan den bestemt for en særlig gruppe mennesker. Det er vigtigt for vores læsere, for det kompetente publikum i vestlige lande er det vigtigt, for ofrenes slægtninge er det vigtigt, og for hollænderne er det vigtigt. For dem, der stadig ikke er bedøvet af propagandaen, er alt det, som rigtige professionelle journalister gør, vigtigt.

Det bliver først smertefuldt og farligt for myndighederne, når almindelige mennesker bliver interesserede, folk, der hidtil ikke har udtrykt interesse for at modtage sandfærdige nyheder; når de pludselig bliver interesseret i demonstrationerne i Burjattien, detaljerne om krigen i Ukraine og statens ulovlige handlinger; når vi ser, at interessen blandt det almindelige publikum vokser, folk, der hidtil bare har set tv. Når de begynder at gå på nettet, læser en artikel i Novaja



FOTO: Pavel Kanygin blev i 2014 taget som gidsel af russisk-støttede separatister i det østlige Ukraine. Han blev frigivet, efter der var blevet udbetalt en sum løsepenge. I 2015 blev han igen tilbageholdt og tævet af separatistenes sikkerhedstjeneste.

(Foto: EUvsDisinfo)

Gazeta eller fra BBC og åbner deres øjne – så kan den grundige diskussion begynde. Når folk går på YouTube og begynder at lytte til radio, er det ikke længere muligt at bare at ignorere det, der bliver fortalt om, og så rammer det pludselig den nationale dagsorden – først da begynder myndighederne at reagere.

Vores opgave som uafhængige journalister er at vække læsernes interesse for disse problemer. Det er først, når vi tiltrækker masserne, de brede lag i samfundet, ikke kun vores nuværende læsere, men når de mange millioner på VK (Ruslands største sociale medieplatform VKontakte, red.) og Instagram kommer ind i de uafhængige mediers dækningsområde – først da bliver det smertefuldt for myndighederne, og så bliver de tvunget til at reagere. Jeg betragter dette som en vigtig opgave.”

Du har lige fortalt om dine læsere – hvem skriver du for? Som journalist har du formentlig en bestemt målgruppe i tankerne – hvad kan du sige om dem, du ser i den rolle?

”Vores målgruppe er meget klog, kompetent og professionel, men stadig lille. Vi taler om titusinder af mennesker, måske tohundrede tusinde; og det er jo kun en lille del selv af Moskva og Sankt Petersborg, og en meget lille del af Rusland. Vi er selvfølgelig stolte over, at disse mennesker er med os. Vi og vores faste publikum – og jeg mener, at dette er vores fælles opgave – vil gerne bryde igennem med vores information

til de mennesker, der endnu ikke læser uafhængige medier, folk, der ikke bruger pålidelige nyhedskilder, og derfor ikke har adgang til fakta og sandfærdig information.”

Nødt til at arbejde med fakta

Kan du fortælle om en af de metoder, du bruger til at afsløre desinformation og fremhæve et særligt vellykket greb, du benytter?

Man skal arbejde med fakta, og det er alt.

”Det er meget enkelt: Når man ser, at propagandaen spreder falske informationer om et meget vigtigt emne, skal man simpelt-

hen gå fysisk til kilden, til stedet for begivenheden, til emnet, til personen, til informationen, til de data, der findes, til arkivet, til det sted, hvor løgnene er kommet fra. Man skal ikke nøjes med at referere, hvem der har sagt hvad. Man er nødt til at gå til nyhedskilden, til kilden til begivenheden og undersøge den kvalitativt og professionelt. Det enkleste svar er bare ganske få ord: Man skal arbejde med fakta, og det er alt. Det er meget enkelt, det er meget let at bekæmpe propaganda: Man skal opsøge kendsgerningerne.

Men hvordan man kan gøre disse kendsgerninger interessante for folk, for et bredt publikum, det er det næste spørgsmål, som er vanskeligere; og indtil videre har jeg ikke fundet noget universelt svar på det.”

Ud over din egen undersøgende journalistik, hvis arbejde med at afdække desinformation vil du fremhæve som noget, der fortjener anerkendelse?

”Jeg kan godt lide, hvad Meduza (andet russisk nyhedsmedie, red.) for eksempel gør med deres forklarende "kort". De analyserer fra et objektivt synspunkt forskellige aktuelle spørgsmål, som propagandaen ellers spreder falsk information om. Det, de laver, er meget enkelt udført og ser ikke ud til at kræve store ressourcer, men alligevel synes jeg, det er meget værdifuldt. Det er værdifuldt at forklare ting, der kan virke indlysende for et kompetent publikum; ting, som ikke er åbenlyse for den offentlighed, der er vant til at konsumere nyheder fra tv eller fra propaganda-informationskanaler. Jeg synes, simpelthen, det Meduza gør for at danne sit publikum, er virkelig godt.

En håndterbar risiko

Det er almindelig kendt, at du er blevet personligt forfulgt på grund af dit arbejde – vi i EUvsDisinfo har også har skrevet om det. Frygter du ikke for din sikkerhed? Har du overvejet at holde op med at lave undersøgende journalistik?

”På kort sigt kan jeg nævne, at jeg er i USA nu, hvor jeg skal studere et år på Harvard, så jeg er holdt inde med mit arbejde for et stykke tid. Jeg fortsætter dog med at følge MH17-undersøgelsen og vil selvfølgelig ikke gå glip af nogen udvikling i den henseende.

Så håber jeg at vende tilbage til Rusland. Risikoen er helt klart meget stor for journalister, der er altid en risiko og en fare – men det er ganske enkelt noget, man må acceptere i sit arbejde. Risiko er en meget materiel kategori, der kan håndteres; på samme måde, som

man for eksempel kan håndtere økonomi, bogføring eller PR.

En vis ubehagelig eller negativ konsekvens af vores arbejde er altid en mulighed: Man kan prøve at opnå et vist niveau af komfort, men man kan ikke fuldstændigt udelukke et negativt scenarie. På samme måde som det er umuligt at sikre sig, at der aldrig vil være en økonomisk krise i verden. Men det kan faktisk godt lade sig gøre at minimere risikoen, og det er, hvad jeg gør: Jeg er opmærksom på mine omgivelser; jeg taler ikke i telefon på åbne linjer i Rusland; jeg prøver at være synlig for andre; jeg følger aldrig de samme ruter hele tiden – det er nogle af de grundlæggende regler.

Det, jeg fortæller nu, er, hvad jeg umiddelbart kommer til at tænke på; men selvfølgelig er der mange flere af disse regler, og de bliver simpelthen en vane. En bogholder har for vane at udarbejde en kvartalsrapport og synes ikke det er svært at kontrollere debet og kredit. På samme måde findes der visse algoritmer for en journalist, der arbejder med farlige emner; og hvis man følger dem, bør det i princippet gå godt.”

○○○

Interviewet med Pavel Kanygin er oprindeligt blevet bragt på russisk og engelsk af EUvsDisinfo.eu – en hjemmeside som drives af East StratCom, EU's taskforce til imødegåelse af russisk desinformation.

Macrons vanskelige udenrigspolitiske balancegang

Af Kirsten Biering

Kan Frankrigs præsident leve op til sin egen grandiose retorik og løfter om forandring? Udenrigspolitisk forsøger han at balancere principperne med sin virkelyst og ambitioner. Men han skal passe på, at fleksibiliteten ikke helt overskygger principperne.

Præsident Emmanuel Macron kom til magten i Frankrig med et budskab om fornyelse. Her midtvejs i hans præsidentperiode er det nok mere rigtigt at tale om tilpasning. Der er ikke meget i den nationale reformproces, der afgørende bryder med normer eller kan siges at være radikale nybrud. Macron låner fra alle sider og finder det mulige kompromis. Hans stædighed og vilje til at holde fast i reformsporet har til gengæld ikke været hverdagskost i fransk politik. Han lader sig – så vidt – ikke bøje, fordi et stærkt reformeret Frank-

rig ikke alene er nødvendigt for Frankrig selv. Det er i Macrons univers også en forudsætning for at kunne spille den rolle, både europæisk og i international sammenhæng, som Frankrig bør. De to går hånd i hånd. Men hvad er det, der driver ham, her i den større ramme af fransk udenrigs- og europapolitik?

Emmanuel Macron har selv tidligt i sit præsidentskab bekendt sig til gaullomitterrandismen og erklæret, at vilde bryde med “neokonservatismen à la française”. For en ung politiker opvokset efter murens fald er det umiddelbart nogle tunge og forbløffende traditionelle begreber at jonglere med. Ukarakteristisk for den ellers uideologiske Macron.

Præsidentens udtalelser har måske netop af den grund givet anledning til hidsig debat om den franske udenrigspolitiske tradition.

Kirsten Malling Biering (f. 1951) er dansk diplomat og var Danmarks ambassadør i Frankrig 2015-19. Hun er uddannet cand.mag. i russisk og kunsthistorie ved Københavns Universitet og var Danmarks første ambassadør i Letland. Herefter var hun kontorchef i Udenrigsministeriet efterfulgt af en tid som formand for OSCE-gruppen om terrorisme. Hun er nu assisterende seniorrådgiver hos Dansk Institut for Internationale Studier.

Frankrigs vej

Det var den tidligere udenrigsminister Hubert Védrine, der i 1980'erne skabte prædikatet 'gaullo-miterrandismen'. Det favner den udenrigs- og europapolitiske arv fra både general Charles de Gaulle og siden François Mitterrand. Deres syn på tingene var langt fra altid sammenfaldende, men blev det dog med hensyn til det centrale element, den nukleare afskrækkelse. Det er dette i sig selv lidt vanskelige samlebegreb, som generationer af politikere siden har taget til sig som betegnelse for Frankrigs særlige og uafhængige vej: Et stærkt Frankrig i et stærkt Europa som mål og Washington holdt ud i armslængde. Det har været den gængse forståelse, indtil denne tradition i manges øjne blev brudt fra 2007 og frem af præsident Nicolas Sarkozy og efterfølgeren François Hollande med 'neokonservatismen *a la française*'. Eller måske mere præcist den modstrøm af atlantister eller occidentalister, der placerer Frankrig mere entydigt i en transatlantisk ramme og en fælles kamp for fælles værdier.

Nogle – som Védrine – kan ikke forstå det påtrængende behov for at så tvivl om de etablerede koncepter lige nu. Andre, som blandt andet historikeren Justin Vaïsse, mener, at de er forældede og debatten grundlæggende forkert. De seneste ti år har efter hans mening snarere været kontinuitet og tilpasning end brud, ligesom de to spor ofte har krydset hinanden.

Vaïsse tager som eksempel det store symbol for gaullo-miterrandismen, den franske tilbagetrækning fra NATOs integrerede militære struktur

i 1966. Allerede dét var ikke suveræniteten for suverænitetens skyld, hævder han. De Gaulle tog ikke skridtet, før han havde prøvet at sikre europæerne (Frankrig og Storbritannien) en reel (andre ville sige dominerende) indflydelse på beslutningsprocessen i NATO. Siden forhandlede præsident efter præsident om genindtrædelse til gengæld for en europæisk søjle i alliancen. Tilbagetrækningen forhindrede heller ikke franske fly i at deltage i NATO-operationer over Balkan – eller en Mitterrand i at forholde sig aktivt loyalt for eksempel i spørgsmålet om deployering af mellemdistancemissiler i Europa. Selv Jacques Chirac, der sagde nej til USA og deltagelse i Irak-krigen i 2003, søgte en vej tilbage til fuld deltagelse i NATO-samarbejdet.

Afhængig i multipolær verden

Vaïsse ser derfor ikke den endelige beslutning i 2009 om genindtrædelse i den integrerede militære struktur som noget nybrud, endsiges udtryk for en afgørende indflydelse for atlantismen på det franske handlemønster. Den 'neokonservative' Sarkozy var heller ikke fremmed for enegang – til Washingtons store irritation – blandt andet med den politiske åbning mod Syrien tidligt i præsidentskabet. Og hvis man med neokonservatisme mener fransk militær intervention, så er den heller ikke opfundet af hverken Sarkozy eller Hollande.

Mens Vaïsse derfor helst helt vil ophæve de gamle kategorier, går politologen Pascal Boniface en lidt anden vej. Det giver for ham mening, at den unge præsident henviser til gaullo-

miterrandismen. Den lever, hvis man ser den som en generel filosofi om Frankrigs rolle i en verden under forandring. Det er et politisk udgangspunkt, et kompas, styret af pragmatisme, hvor der sag for sag tages konkret stilling til, hvordan Frankrig bedst udfylder sin mission. Altså så flydende en ideologi, at det trods alt må siges at være sidste stop inden Vaïsses ophævelse af koncepterne.

Macrons erklærede gaullo-miterrandisme er i hvert fald allerede til en begyndelse vendt på hovedet. Den bipolarere verden under Den Kolde Krig gav Frankrig en bane for hævde af sin uafhængighed, hvor man i sidste ende var beskyttet af allierede, som Frankrig også delte værdier med. Den multipolære verden, der før var visionen for at kunne hævde et Frankrig uafhængigt af USA i et stærkt Europa, er blevet til virkelighed på en måde, som ingen næppe havde forestillet sig. Det tjener ikke multi-lateralismen, snarere tværtimod. Nu må Frankrig forholde sig aktivt til en dyb forstyrrelse af den internationale orden, som udfordrer fransk sikkerhed, interesser og værdier, siger Macron.

Europas stormagt

Hvert år holder franske præsidenter en tale til det franske ambassadørkorps, der udstikker retningen for udenrigs- og europapolitikken for det enkelte år. Sat ved siden af hinanden tegner de også en instruktiv profil af udviklingen i fransk politik over tid.

Mens Nicolas Sarkozys første tale til ambassadørerne i 2007 gjorde stort væsen af alliancen med USA (en fortsættelse af Chiracs forsøg på genopretning af det transatlantiske forhold efter krisen i 2003) og NATOs centrale rolle for fransk sikkerhed, gør François Hollande det mindre i 2012. Til trods for bagtæppet af det gode forhold til præsident Barack Obamas USA er referencen til en usikker verden, hvor Frankrig må spille sin rolle – uafhængig, omend stadig i alliancer – blevet mere fremtrædende.

Macron forholder sig fem år senere til en verden, hvor brudlinjerne er endnu mere tydelige. Hvor tre ud af de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, herunder den allierede USA, direkte sætter spørgsmålstejn ved den internationale orden og Storbritannien tøver lidt i midten. Det kræver ikke mindre Frankrig, snarere mere. Mens Valéry Giscard-d'Estaing så en forandret verden, hvor Frankrig var en mellemstor stormagt ("*une grande puissance moyenne*"), hævder Macron, at Frankrig må genfinde sin position som stormagt og politikken tilføres en anderledes fængende og selvstændig dynamik.

Da Macron selv mødte det franske ambassadørkorps første gang i sensommeren 2017, kunne han heller ikke have fulgt de traditionelle gaullo-miterrandistiske troper tættere.

Centralt står målet om en placering i første række af Europas nationer og den særlige mission for Frankrig, ikke mindst for udviklingen af det stærke



Der er tydeligvis grænser for, hvor langt den uafhængige franske røst bærer.

le for fransk sikkerhed, gør François Hollande det mindre i 2012. Til trods for bagtæppet af det

Europa, der igen er en betingelse for en mere stabil verdensorden. Alt dette er ikke muligt, hvis ikke Frankrig er uafhængigt og taler med alle. I den multipolære ustabile verden skal Frankrig være mobilt, autonomt, både holde fast i eksisterende alliancer og skabe nye, hvis det multilaterale spil kræver det. Eller med andre ord med rødderne solidt plantet i traditionen tilpasse sig en ny virkelighed.

Internationalt proaktiv

Frankrigs rolle rækker desuden ud over Frankrig selv. Med arven fra den franske revolution og erklæringen af 1789 om menneskets og borgerens rettigheder bliver budskabet i sidste ende universelt, det franske ansvar og missionen tilsvarende forpligtende. Også det kræver uafhængig fransk aktion. Og også det er i et element, som især har kendetegnet gaullo-mitterrandismen og dens "storhedens politik" ("*politique de grandeur*").

Denne præsidents opfattelse af fransk magt er samtidig nuanceret. Man har indflydelse ved sit eksempel, siger han. Instrumenterne for at kunne veje til i multilaterale sammenhænge er den nationale tilstand, altså det stærke, reformerede Frankrig, der er den anden del af Macrons ligning. På samme måde kan et militært svar aldrig være eneste svar. Der må altid insisteres på en politisk reaktion, hedder det i samme efterårs første tale ved FN's generalforsamling. Her er der ikke rum for tidligere tiders neokonservative interventioner i humanismens navn, som for eksempel Nicolas Sarkozys mod Libyen i 2011.

Så enkelt er det så lige akkurat ikke. Man kan godt tage netop Libyen som eksempel på kompleksiteten i Macrons udenrigspolitik. Libyen var og forbliver vigtig for Frankrig, ikke mindst set i det bredere regionale perspektiv af Sahel og kampen mod jihadisme og terrorisme. Et af Macrons første større udenrigspolitiske initiativer efter valget i 2017 var mødet i La Celle Saint-Cloud med deltagelse af både præsident Fayeze al-Sarraj og chefen for Libyens Nationale Armé, Khalifa Haftar, med de konkurrerende politiske ambitioner. Det forblev resultatløst; en opfølgning i foråret 2018 med henblik på valg i Libyen ved årets udgang ligeså.

Mere interessant har Macron fortsat sin forgængers direkte kontakt til Haftar, der betragtes som det lokale bolværk mod jihadismen. Fra 2016 og frem har Frankrig stillet specialstyrker, rådgivere og våben til rådighed for ham og hans Nationale Armé i det østlige Libyen. Paris har gentagne gange bekræftet sin klare støtte til Libyens præsident al-Sarraj og FN-processen under Ghassan Salamé, men kan godt ved sin tvetydige tilgang ud fra nationale strategiske interesser have kastet grus i den politiske proces, som man – og Macron – ellers hævder at prioritere.

At heller ikke Macron er vejet tilbage fra humanitært dikterede militære straffeaktioner (i en vestlig koalition), blev klart i april 2018, da han fastholdt det, som forgængeren Hollande til sin frustration ikke kunne i 2013 under Obama; nemlig de røde linjer i Syrien. Efter det kemiske angreb i Douma pressede Macron på for en militær

operation. Den franske præsident accepterede her at agere uden FN-mandat, men hævdede, at det fortsat var det internationale samfund, der handlede, når de tre medlemmer af FN's sikkerhedsråd, USA, Storbritannien og Frankrig, intervererede for at hævde respekten for forbuddet mod brug af kemiske våben.

Moralsk dagsorden

Hånd i hånd med fremhævelsen af Frankrigs særlige rolle og særlige mission følger hos Macron et stærkt fokus på den værdibårne dagsorden. Kritikken er konstant mod såvel en Marine Le Pens nationalisme som en Viktor Orbáns særlige forvaltning af ungarsk demokrati. Men den franske præsident går videre end det, når han definerer fire såkaldte universelle fællesgoder klima, fred, retfærdighed/frihedsrettigheder og kultur. Det bliver til intet mindre end en søgen efter en ny model for civilisationen: "Det projekt er vores identitet".

Kampen for de universelle fællesgoder og det regulerede, internationale samarbejde til støtte herfor er baggrunden for lanceringen af det såkaldte Paris Peace Forum, der nu skal vise, hvad det dur til i det konkurrerende mylder af internationale møderækker.

Dette moralske banner forhindrer dog ikke, at pragmatisme sætter ind, for eksempel da Macron igen mødte sine ambassadører i august 2018. Her er det hidtidige franske krav om den syriske præsident Bashar al-Assads afgang som betingelse for enhver diplo-

matisk eller humanitær indsats frafaldet. "Det tilkommer ikke Frankrig at udnævne de fremtidige ledere i Syrien, så lidt som i noget andet land. Mellemøsten kræver på samme tid vores engagement og vore krav med hensyn til respekt for den enkeltes værdi og for menneskerettighederne, men også vores ydmyghed, for på intet tidspunkt vil vi kunne erstatte de pågældende staters suverænitet".

Handlefriheden bliver skubbet i front. Præsidenten drager læren, siger han, af "denne ustabile, multipolære verden, hvor vi hver dag skal manøvrere selv i overensstemmelse med vore interesser". Så er der ikke plads til absolutter. Det er ikke sagt mere klart end i 2019, hvor Macron destillerer kursen for Frankrig til den interessante treenighed sikkerhed, suverænitet – og indflydelse.

Inkluderende og konfronterende

Derfor taler Macron med alle. Han lagde sin forgængers nervøsitet over for Ruslands præsident til side og inviterede straks efter sin tiltrædelse Vladimir Putin til Versailles-slottet under pomp og pragt. Men uafhængighed er uafhængighed. Macron holdt sig ikke tilbage fra at give direkte kritik af det russiske forsøg på indblanding i det franske præsidentvalg under besøgets pressekonference, mens Putin forstønet lyttede på.

I Macrons bog blev Rusland nok smidt ud af G8-samarbejdet efter an-

Først og fremmest i sit stærke ønske om at skubbe til tingene og blive ved, er Macron sin egen.

nekteringen af Krim. Som aktuel formand for det, der blev til G7-gruppen, havde han nu ikke noget problem med at invitere den russiske præsident til Frankrig lige inden gruppens topmøde i Biarritz i august 2019. Konsekvent og stadig klarere taler Macron for en systematisk gentænkning af forholdet til Rusland, en ny europæisk arkitektur for tillid og samarbejde, blandt andet i dette års tale til de hårdt prøvede ambassadører. I det aktuelle strategiske billede har Europa ifølge præsidenten ikke råd til andet. Men det har i hvert fald hos nogle skabt en vis frygt for, om Macron stadig kan holde tungen helt lige i munden.

Også præsident Trump fik en modtagelse i Paris i sommeren 2017 så gloriøs, at ingen atlantist eller neokonservativ kunne have ønsket sig den bedre. Emmanuel Macrons forsvar få måneder senere – fra FN’s talerstol – for multilateralismen, for den lov-baserede verdensorden og mod blot den stærkeste ret kunne på den anden side dårligt ses som andet end en slet skjult reprimande – også til USA. Lanceringen af One Planet Summit i Paris i december 2017 efter USA’s udtrædelse af klimaaf-talen var det ufortyndet. Ud over at forlænge sin værdibårne dagsorden rettede Macron på Twitter skytset direkte mod den amerikanske præsident: *“Make the planet great again”*.

Det muliges kunst

Macron har fortsat sin tætte kontakt med Trump, også selv om han blandt andet måtte lide det nederlag at se præsidenten trække USA ud af atomaf-ta-

len med Iran umiddelbart efter et stort anlagt fransk statsbesøg i Washington i 2018. Netop dét emne havde været øverst på den franske gæsts dagsorden. Der er tydeligvis grænser for, hvor langt den uafhængige franske røst bærer.

Til det siger Macron ”pyt”: der er ting, der ikke vil lykkes, og nok med kommentatorer, der vil pege på det. Men man må ikke holde op med at prøve. Det er “modets strategi”. Båret af en vilje til at prøve at nå alle med de midler, der nu er nødvendige – også en god portion smiger – sikrede det den franske præsident både en lydefri deltagelse af den uforudsigelige amerikanske kollega ved G7-topmødet i Biarritz – og ansatser til ny dialog om og med Iran.

Macrons udenrigspolitik bærer med andre ord tegn på i lige så høj grad at skulle være det muliges kunst som hans indenrigspolitik. Det er det, der er nødvendigt for at være den magt, som med præsidentens ord skal prøve at holde loddet lige (*‘puissance d’équilibre’*). Macron staver Historie med stort H (helt bogstaveligt), mens han balancerer alliancer, værdier og interesser. Han hævder på én og samme tid den franske suverænitet og identitet, Frankrig som aktør i særlig mission, og rammen herfor: Det multilaterale system. Det mødes i den stærke prioritet for det europæiske samarbejde, der er såvel forudsætningen for den rolle, som Frankrig kan spille, som anker i en international orden, der ellers er i opbrud. Det er her, tyngdepunktet ligger. Frankrig er ikke stærkt, hvis Europa ikke er det.

Multilateralismen som ramme

Emmanuel Macron præsenterede sin stort anlagte europapolitiske platform på Sorbonne i september 2017. Her lagde præsidenten – igen – ikke skjul på historiens krav om at styrke et Europa, der er for svagt, for langsomt, for ineffektivt i forhold til de store samtidige udfordringer. I front skyder Macron evnen til autonom europæisk aktion “som supplement til NATO”, et “*Europe de la Défense*”, hvortil han føjer andre elementer af Europas ’suverænitets’, beskyttelse af de ydre grænser, partnerskab med Afrika, håndtering

Macron staver Historie med stort H (helt bogstaveligt), mens han balancerer alliancer, værdier og interesser.

af klimaudfordringer, digitalisering og innovation, og endelig opbygning af Europa som økonomisk og industriel magt. Målet er et Europa, der beskytter – “*Une Europe qui protège*” – hvor den styrkede økonomiske og monetære union er forudsætningen for den styrkede, integrerede europæiske konstruktion. Europa skal kunne stå langt mere sikkert på egne ben blandt andet over for de dominerende økonomiske aktører USA og Kina.

Tankegodset er ikke nyt, hvad præsidenten har været den første til at erkende. Man kan sagtens se det som endnu et udtryk for arven fra gaullo-mitterandismen – hvis ikke sammenfaldet med den “neokonservative” Sarkozys dagsorden var lige så påfaldende. Ti år før Macron bekender også Sarkozy sig til “*Une Europe qui protège*” – mod markedets skævheder, for

en forandring af globaliseringens indflydelse, mod “fremmedes magtbegær” og for en modvægt mod “vore amerikanske allieredes verdensbillede”. Prioriteten for det franske EU-formandskab i andet halvår af 2008 skulle være europæisk forsvar, “*Une Europe de la défense autonome*”. Disse store tegninger, støttet af det gode forhold til den tyske kansler Angela Merkel, som også skulle føre den økonomiske og monetære union fremad, blev skyllet bort af først eurokrisen og siden den globale økonomiske krise. Sarkozy fik andet at tænke på.

Så galt er det – endnu – ikke gået for Emmanuel Macron. Buen fra den centrale Sorbonne-tale og til oplægget til Euro-pavalget i foråret 2019 “*Renaissance pour l’Europe*” – Renæssance for Europa – er ubrudt, men byder til gengæld på få resultater af den byge af forslag, som Macron lagde frem i efteråret 2017.

Præsidenten nævner selv europæisk forsvar og sociale rettigheder som to punkter med fremgang. Kræver det første også et format uden for EU-rammen for at få fremdrift, så foreslår Frankrig gerne et ‘European Intervention Initiative’. Til gengæld er det til trods for en revision af den bilaterale Elysée-traktat og aftale om forsvarsindustrielt samarbejde med Tyskland ikke rigtig lykkedes for det fransk-tyske tandem at komme meget videre mod enighed om de punkter for europæiske samarbejde, som Macron finder vigtige. Meseberg-erklæringen af 2018 og den principielle enighed med Tyskland om et eurobudget og backstop for ban-

kunionen var en diplomatisk sejr, der placerer Macron længere fremme end hans to forgængere. Men det er så vidt ikke kommet meget videre end til papiret. Sad Macron i sin Europa-politik faktisk for fast i gamle idéer? Var han – i hvert fald i begyndelsen – for fokuseret på det fransk-tyske samarbejde? For fokuseret på eurozonen?

Vilje og handling

Over for Europa-valgets grønne bølge kunne hans europæiske projekt i hvert fald et øjeblik næsten se ud, som om det var kommet for sent til toget. Men der vil det heller ikke slutte. Det, der især adskiller Macron fra forgængerne på begge sider af den politologiske skillelinje, er den stadige vilje til at tvinge transformationen fremad.

Som det er sagt før, kan ingen fransk præsident opløse de grundlæggende koncepter om Frankrigs særlige rolle og den klassiske politiske diskurs, uden at den franske identitet bliver en anden. Det gør Emmanuel Macron så lidt som andre. Men under koncepterne, der først og fremmest får symbolsk natur, en signalværdi, løftes opgaven pragmatisk. Vaïsse har næppe ret i, at koncepterne er forældede, men nok at de krydser over hinanden, både fra præsident til præsident og i løbet af et præsidentskab. Bonifaces fastholdelse af gaullo-miterrandismen som et

særligt kompas passer nok også kun et stykke af vejen i forhold til den franske præsident. Macron – som andre før ham – bevæger sig ud og ind af modeljerne i forhold til det, der passer bedst til Frankrigs rolle og den franske interesse i bredeste forstand.

Det giver på den ene side perspektivet af en genkendelig kontinuitet for fransk udenrigs- og europapolitik. På den anden et reservoir af fleksibilitet helt lig forvaltningen af Macrons indenrigspolitiske dagsorden. En villighed til hele tiden at prøve, måske finde kompromiset, måske mislykkes. Først og fremmest i sit stærke ønske om at skubbe til tingene og blive ved er Macron sin egen. Hvis ingen andre kan og vil, vil han. Gøre det, som i hans politiske manifest “Révolution” kaldes det ædleste i politik at “ændre virkeligheden, handle” (*“transformer le réel, déployer l’action”*). Aldrig at forlade idealismen, men være lige så pragmatisk som modstanderne. “Selv hvis man dør med sine gode principper, så dør man,” sagde han i et nyligt interview til The New Yorker.

Med al den beundring, der bør være for Macrons dynamik og for hans politiske mod, er det samtidig lige dér, at omverdenen måske trods alt skal holde øje med, at fleksibiliteten ikke tager overhånd.

○○○



Hvis ingen andre kan og vil, vil han.

Krisen i Kosovo ulmer stadig

Af Jan Werner Mathiasen

Her 20 år efter interventionen i Kosovo er problemerne stadig ikke løst. Den økonomiske udvikling halter, det politiske system er svagt og de bagvedliggende etniske konflikter simrer stadig. Store eksterne aktører står klar til at udnytte situationen.

I år er det 20 år siden, NATO interвенerede i Kosovo, og i takt med at de omkringliggende lande søger mod NATO og EU, er det relevant at perspektivere indsatserne på Vestbalkan. Serbien står sammen med NATO-medlemslandet Montenegro til at blive EU's løfte-stang til fuld integration af regionen, hvilket gør en politisk håndtering af spørgsmålet om Kosovos status særlig vigtig for EU. Således er Kosovo et væsentligt emne på dagsordenen, og de er ofte inviteret, når EU og NATO diskuterer fremtiden for Vestbalkan.

For begge organisationer handler det netop nu om at holde sammen på det europæiske kontinent og skabe afhængighed staterne imellem for at forebygge konflikter med andre stater – internt i de enkelte lande

og imellem dem. NATOs første generalsekretær Lord Ismays tredelte formålsparagraf i forståelsen af NATO er således trådt tydeligt frem i kølvandet på Ruslands opblomstring, Donald Trumps institutionsnedbrydning og flygtningestrømme fra syd. Netop nu handler det om at holde fremmede magter ude, den liberale verdensorden inde og de nationalistiske ekstremer nede.

Spørgsmålet om Kosovos status anskues generelt som enten en etnisk konflikt mellem serbere og albanere eller en territorial strid mellem Serbien og Kosovo. Det er dog hverken det ene, det andet – eller langtfra kun begge dele. Siden Kosovos selvstændighedserklæring i februar 2008 har EU som FN-tilsynsførende lagt en dæmper på de etniske manifestationer og mæglet mellem de stridende parter. Dette dog uden at de bagvedliggende politiske og socioøkonomiske udfordringer er håndteret, og derfor er Kosovospørgsmålet i dag viklet ind i EU's relationer til andre statslige aktører.

Eskalering efter kommunismen

To år efter Berlinmurens fald brød Jugoslavien sammen og kastet ud i ti år med intern uro, konflikt og væbnede kampe mellem nationalistiske grupperinger på tværs af de seks delrepublikker: Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegovina, Slovenien, Makedonien og Montenegro.

Op til sammenbruddet havde den jugoslaviske centralregering haft svært ved at skabe økonomisk vækst, hvorved sammenhængskraften svækkedes. Med kommunismens kollaps i 1989 forsvandt den sidste ideologiske legitimering af forbundsstaten Jugoslavi-

Siden 1945 havde Kosovos tilhørsforhold til Jugoslavien været til diskussion med skiftevis udvidet selvstyre, republiklignende status og provinsstatus i Serbien.

en, og nationalistiske bevægelser trådte frem i de seks republikker såvel som i Kosovo, der havde status af serbisk provins.

Siden 1945 havde Kosovos tilhørsforhold til Jugoslavien været til diskussion med skiftevis udvidet selvstyre, republiklignende status og provinsstatus i Serbien – uden dog at være forankret lokalt med udgangspunkt i albansk kultur og tradition. I takt med at de socioøkonomiske vilkår forringedes, oplevede Kosovo fra slutningen af 1960'erne en række demonstrationer omkring universitetet i Pristina, og i foråret 1981 kom det endog til meget blodige sammenstød mellem studerende og politiet.

Optøjerne, der chokerede Jugoslavians befolkning, skyldtes primært util-

fredshed med fattigdom, ringe jobmuligheder og politisk isolation af Kosovo. Selvom optøjerne reelt set var udtryk for 1980'ernes generelle politiske og socioøkonomiske udfordringer, forstærkede kampene mellem albanske studerende og serbiske sikkerhedstyrker opfattelsen af dybe etniske skel i Kosovo.

I perioden op til Berlinmurens fald i 1989 blev Jugoslavians økonomiske vanskeligheder forsøgt lempet gennem lånoptagelser i Den Internationale Monetære Fond, men investeringerne slog fejl, og købekraften forringedes med hyperinflation til følge. Den stigende økonomisk krise medførte en stærkere

centralisering fra Beograd og øget ulighed republikkerne imellem. Dette katalyserede ønskerne om selvstændighed i Slovenien og Kroatien, der med større

turismeindtægter kunne levere højere levestandarder, og da de i midten af 1991 meddelte deres selvstændighed, begyndte den jugoslaviske borgerkrig. I Jugoslavians aller mest sårbare periode havde USA dog blikket rettet mod Sovjetunionens opløsning og Europa var lammet af Tysklands genforening.

Derfor blev der sendt modsatrettede signaler fra Washington, London, Paris og Bonn til både centralregeringen i Beograd såvel som til de enkelte republikker. Serbiske mindretal i Kroatien og Bosnien-Herzegovina kæmpede derefter om territorier assisteret af jugoslaviske regeringstyrker koordineret fra Beograd.

Denne mobilisering af det serbiske folk i alle republikker blev forstærket af Slobodan Milošević' vision om det

historiske Serbien, hvilket for alvor fik pustet til selvstændighedsønskerne i Kosovo. Efter krigen i Kroatien og Bosnien-Herzegovina kom turen til Kosovo, hvor kampene mellem Kosovos Befrielsehær (UCK) og serbiske sikkerhedsstyrker blussede op i slutningen af 1990'erne. Med de bitre erfaringer fra Kroatien og Srebrenica-massakren i frisk erindring valgte NATO at sætte hårdt ind mod Serbiens overgreb, og fra 23. marts 1999 og frem til tilbage trækningsaftalen 3. juni luftbombede NATO militære stillinger og infrastruktur i Serbien og Kosovo.

Vestens indsats

12. juni 1999 rykkede NATO-styrken KFOR ind i Kosovo for i henhold til FN-mandatet at afskrække parterne fra yderligere voldshandlinger, afvæbne UCK, opretholde offentlig ro og orden og bevægelsesfrihed. Desværre kunne KFOR ikke afskrække yderligere voldshandlinger, og det, der kun var et mareridts-scenarie, blev pludselig virkelighed over fire dage i midten af marts 2004:

Et væbnet angreb på en serbisk mand og tre druknede albanske drenge i floden Ibar satte sindene i kog, og manifesterede sig derefter som et etnisk voldeligt opgør, der bredte sig som en steppebrand fra nord og ud over hele Kosovo.

Efter urolighederne, der primært var rettet mod serbere bosiddende i den sydlige albanskdominerede del af Kosovo, var 27 mennesker dræbt og flere hundrede såret på tværs af kon-

flikten. Alt sammen imens en overvejende del af 18.500 KFOR-soldater havde forskanset sig i egne lejre. De forskellige nationers militære bidrag havde enten ikke beredskabet, bemandingen eller beføjelserne til at imødegå voldshandlingerne i dette mørkeste kapitel af KFOR's historie. Efterfølgen-



Hvis ungdommen samles om en ny fælles fremtid og løbende oplever forbedringer, kan konfliktpotentialer over tid reduceres.

de har der været få og mindre voldelige manifestationer mellem parterne, men baggrunden for denne voldelige eskalering er fortsat ikke håndteret.

I en efterfølgende rapport konkluderede FN, at manglende afklaring af Kosovos status, lav levestandard, manglende vækst og høj arbejdsløshed havde modnet voldspotentialer, som blev antændt af relativt få hændelser.

Konfliktpotentialer og muligheder

Kigger vi i dag på Europas yngste selvstændige befolkning i Kosovo, kan det konstateres, at disse bagvedliggende årsager fortsat mangler håndtering. Den politiske status er fortsat uafklaret, fattigdommen er høj og ungdomsarbejdsløsheden er på godt 55 procent. Således ulmer et meget stort konfliktpotentialer fortsat under overfladen, og derfor vurderes tilstanden som stabiliseret men skrøbelig af både FN, NATO og EU. Denne demografiske og økonomiske situation betyder dog også, at der er et endog meget stort vækstpotentialer i rammen af en fælles fremtid.

Ud af befolkningens 1,9 millioner indbyggere er 25 procent børn, og næsten halvdelen har ingen, eller meget få, erindringer fra tiden før 1999 og voldshandlingerne i 2004. Hvis ungdommen samles om en ny fælles fremtid og løbende oplever forbedringer, kan konfliktpotentialet over tid reduceres.

Langsigtede investeringer i fremtiden står desværre ikke på den politiske dagsorden i Kosovo. Det er blandt andet forårsaget af den politiske sammensætning i Kosovos 21 ministerier og parlament, der er fremskyndet af EU's fokus på den politiske legitimitet af staten.

Kosovos parlament består af 120 medlemmer, hvoraf de 20 pladser repræsenterer ikke-majoriteter. 10 af disse pladser er forbeholdt serbiske mindretal, og de resterende 10 pladser er til ikke-majoriteter generelt.



De grundlæggende problemer i Kosovo er, på trods af den generelle tolkning, ikke etniske, men politiske og socioøkonomiske.

Forfatningen foreskriver, at love, regulativer og beslutninger, der vedrører forfatningsmæssige forhold samt demografiske, mellemkommunale og sikkerhedspolitiske spørgsmål, skal vedtages med et dobbelt to tredjedels-flertal. Ikke alene skal to tredjedele af samtlige 120 parlamentsmedlemmer stemme for. Det skal to tredjedele af de 20 pladser forbeholdt ikke-majoriteter også. Ud fra et multietnisk perspektiv er dette et mesterværk af demokratisk legitimitet. Set gennem en effektivitetsoptik betyder

det reelt, at der træffes meget få beslutninger, og regeringerne har utroligt svært ved at levere de serviceydelser og den vækst, som er nødvendig for at løse landets socioøkonomiske udfordringer.

Kosovos interne kampe

Internt er kampen om Kosovo primært et rent albansk spørgsmål. De grundlæggende problemer i Kosovo er, på trods af den generelle tolkning, ikke etniske, men politiske og socioøkonomiske. Måske netop derfor bliver de ikke håndteret af de tre modsatrettede albanske visioner for staten. Kosovos Demokratiske Parti (PDK) og Kosovos Demokratiske Liga (LDK) har længe haft modsatrettede fremtidsvisioner, hvilket har rødder i 1990'ernes kampe for selvstændighed. PDK's militære forløber UCK, med nuværende præsident Hashim Thaci og premierminister Ramush Haradinaj som militære ledere, kæmpede mod den militære del af LDK benævnt Kosovos Væbnede Styrker (FARK).

Fra 1989 var LDK det legitime regeringsparti i det selvudråbte selvstændige Kosovo med 'nationens fader' og præsident Ibrahim Rugovas moderate selvstyreplaner som målsætning. Men i kraft af udeblivende selvstyre dannede albanske nationalister UCK, der i Kosovo kæmpede for et Storalbanien støttet af albansk diaspora i Europa. Selvstændighedskampen mod Serbien blev dermed også et albansk opgør om retten til at definere Kosovo, hvorunder UCK nedkæmpede FARK i begyndelsen af 2000. I forlængelse af KFOR's indtræ-

den på den militære scene med dertilhørende afvæbning af UCK blev stridighederne overleveret til LDK og PDK.

De interalbanske magtkampe om definitionen af Kosovo er altså overført til parlamentet, der i 2005 fik tilgang af en tredje aktør med rødder dybt ned i fortidens opgør.

Det nationalistiske og protektionistiske Vetëvendosje blev i juni 2017 det største oppositionsparti til den PDK styrede regeringskoalition. Vetëvendosje, der betyder 'selvbestemmelse' på albansk, har ligesom LDK politiske rødder tilbage til studenteroprørene under Tito og kæmper for albansk selvbestemmelse uden påtvungne politiske aftaler med Serbien.

Derudover er partiet stærk modstander af privatisering, som anses for kammerateri og politisk accepteret korruption. Partiet er dermed den klarreste kritiker af regeringen såvel som af det andet store oppositionsparti LDK. Dermed får partiet opbakning fra den store brede befolkning, der ikke ser en fremtid i de to traditionelle partiers visioner for Kosovo. Vetëvendosje har samlet flere venstreorienterede og albansknationalistiske partier under sig og spiller ofte på relationerne til Tirana gennem ideen om Storalbanien.

Disse partier kæmper således om magten i et land uden effektiv forfatning og voksende mistillid i befolkningen såvel som partierne imellem. Skiftende koalitionsregeringer nødvendiggør en nøje deling af ministerposter og udnævnelsen af op til flere viceministre i hvert departement.

Så længe de tre store partier ikke vil danne regering, fortsætter de ustabile

samlingsregeringer. Derved er der ikke mulighed for de nødvendige reformer og arbejdsmarkedsinvesteringer, som kan komme de reelle problemer i Kosovo til livs. Aftagende evne til at levere sociale serviceydelser og arbejdsmarkedsmuligheder for befolkningen er med andre ord et varemærke for Kosovos skiftende regeringer, og EU's rådgivninger, prioriteringer og investeringer har desværre understøttet manglende politisk effektivitet.

Nu er der både skabt legitime politiske strukturer og flotte institutionsbygninger, hvor partierne kæmper om retten til at delegere månedslønninger til partimedlemmer. Den almindelige kosovar med en månedsløn på 500 euro kan så blot undre sig over, hvordan gadebilledets mange 50.000 euro dyre luksusbiler bliver finansieret. Politiske ledere på tværs af partierne mistænkes for at skrabe til sig, samtidig med at landet gennem 20 år savner reformer for jordbrug, sværindustri og energiforsyning. Det eneste synlige bevis på udvikling siden 1999 er de mange bilforhandlere, flotte caféer, luksushoteller og store shoppingcentre, der skyder op i enhver større by. Omkring disse byer er billedet derimod præget af manglende vækst, massearbejdsløshed og stigende politikerlede. Der forventer den almindelige borger måske, at andre aktører kan skabe mening i den socioøkonomiske situation og landets uafklarede status.

EU's rolle

For de store EU-lande omkranses Kosovospørgsmålet først og fremmest af kampen om den politiske kontrol

med Øst- og Centraleuropa. EU er i den grad formet af dette *Mittleuropa*, der efter Tysklands genforening har redet fransk politik som en mare. Siden 1945 har fransk sikkerhedspolitik været styret af behovet for at binde Tyskland tættere til Frankrig rent institutionelt.

Strategien var, at Frankrig gennem skabelsen af den rene europæiske republik kunne styre Tyskland, der efter selvsamme verdenskrig fokuserede sikkerhedspolitikken på teknologisk udvikling, energiforsyning og lav arbejdsløshed. Sikring af tysk sværindustri gennem kul- og stålunionen var således svaret på efterkrigstidens franske såvel som tyske sikkerhedspolitiske prioriteringer. Efter genforeningen 3. oktober 1990 blev det derfor af vital interesse for Frankrig, at konføderationen EF blev erstattet af føderationen EU, for kun gennem fransk kontrol med den politiske vision for Europa kunne Tyskland kontrolleres. *Mittleuropa* rykkede tættere på Tyskland markeds-mæssigt og Frankrig institutionelt.

Derfor ser vi i dag fortsat denne franske sikkerhedspolitiske vision projiceret ud i verden gennem Emmanuel Macrons reformvisioner for EU. Ikke mindre, men mere og anderledes integration i fransk forbillede skal sikre ligevægten mellem Frankrigs politiske selvforståelse og Tysklands centrale placering. Samtidig bygger Tysklands

ordoliberal politik fortsat på teknologinvesteringer, sikre energiforsyninger og lav arbejdsløshed. Det er denne politiske vision for Europa, der har indført de legitime institutioner og derigennem desværre også skabt de nuværende socioøkonomiske vilkår for Kosovos befolkning.

Kina og vækstmarkederne

Kosovospørgsmålet omkranses også af den fremtidige markedsadgang til *Mittleuropa* med Kina som en betydelig spiller bag kulisserne. De tidligere østeuropæiske markeder vokser sig interessante for kinesiske statsstyrede virksomheder, der udvikler sig eksplosivt gennem vertikal integration. Forsyningsled, shipping og detailed opkøbes, og det hele vil fremadrettet blive kontrolleret gennem investeringer i informations- og markedsføringsteknologi. Efterspørgslen skabes og vedligeholdes så kinesiske produkter og services kan leveres direkte til fremtidens købestærke forbruger i og omkring *Mittleuropa*.

For tiden investerer statsejede kinesiske shippingfirmaer som for eksempel det store China Ocean Shipping Company (COSCO) massivt i infrastruktur og havne i Nordafrika og Sydøsteuropa. Målsætningen med investeringerne er at styre fremtidens vækstmarkeder gennem kontrol over det infrastrukturprojekt, der er blevet døbt det '21. århundredes Silkevej'. I 2009 købte COSCO sig ind i Grækenlands største havn i Piræus, hvis tran-



Det eneste synlige bevis på udvikling siden 1999 er de mange bilforhandlere, flotte caféer, luksushoteller og store shoppingcentre, der skyder op i enhver større by.



Problemet er, at de politiske aftaler fastholder relationen som en etnisk konflikt, der forhindrer, at de socioøkonomiske problemer håndteres.

sitkapacitet efterfølgende voksede med over 300 procent. Med de rette havneinvesteringer i Italien, Tyrkiet, Albanien og Ukraine vil Kina dominere fremtidens marked i *Mittleuropa* og derfra også påvirke markederne i landende omkring. Den, der sætter dagsordenen her, sætter nok også den globale økonomiske og geostrategiske dagsorden. Kinas politiske forbindelser til Serbien bliver af samme årsager plejet, og Serbien benævnes ofte som Kinas bagdør til Balkanregionen.

Derudover gennemføres årlige møder med regionens lande gennem Central and Eastern European Countries-China topmøderne (CEEC-China). Herigennem udbreder Kina sine økonomiske interesser til de tidligere kommunistiske lande i Europa; herunder 11 nuværende EU-lande. Der er forlyden-der om, at Grækenland fra 2020 vil blive medinviteret til møderne, og på sigt vil Tyrkiet og Italien sandsynligvis også blive indbudt. Således vil kinesiske investeringer frem mod 2050 sandsynligvis byde sig til med menings-skabelse for den almindelige stemmeberettigede forbruger i Kosovo, når statens status skal endeligt afklares.

Rusland og sikkerhedspolitikken

Mittleuropa er også af vital betydning for Ruslands fremtidige forhold til EU, der med tidernes udvidelser har rykket ved russisk sikkerhedspolitik. For Rusland, der kæmper med en splittet identitet, ser sig i den grad fanget af

EU's strategier for udvidelser og Kinas opstigning. Bliver de tidligere sovjetrepublikker

indlemmet i EU eller medinviteret til CEEC-China møderne, vil Rusland de facto tabe, ikke bare til EU, men også til Kina.

Den eneste mulighed er at blive den enes eller den andens underleverandør af fossile brændstoffer, indtil vedvarende energi så at sige kvæler den sidste flamme i Ruslands nationale sammenhængskraft. Det er måske netop derfor, at Rusland har interesser i, at Vestbalkan ikke indlemmes i EU. Siden Ruslands annektering af Krimhalvøen 17. marts 2014 er Kosovos politiske status yderligere aktualiseret, selvom vestlige statsledere helst undgår en sammenligning. Upåagtet at der er forskelle mellem Kosovospørgsmålet og annekteringen af Krim, så er essensen af begge problemstillinger sammenlignelig: Kan dele af en stat erklære uafhængighed uden om forfatningen?

Ja, mener flere vestlige lande, når det kommer til Kosovospørgsmålet, imens samtlige EU-lande siger nej i relation til Krim. I begge tilfælde har beslutningen om tilhørsforhold på sin vis blot 'ryddet op' efter afslutningen på Den Kolde Krig. Dette fordi Kosovo i flere omgange havde republiklignende politisk selvstyre, og Krim frem til 1954 reelt set var en del af Den Russiske Sovjetrepublik. I mellemtiden udøver Rusland indflydelse i Kosovo primært gennem militært og sikkerhedspolitisk samarbejde med Serbien.

I de seneste tre år har Serbien modtaget 14 MIG 29-kampfly, der dog skal

gennemgå større selvbetalte opdateringer i Hviderusland for at være fuldt operative. En interessant sikkerhedspolitisk udvikling for et land, der snart er fuldstændig omgivet af NATO-lande og gerne ser sig som medlem af EU. På den måde er Rusland som militærkapacitetsforvalter i hvert fald garanteret en stemme, når Kosovos medlemskab af Europa skal forhandles på plads.

Fremtidsscenerierne

I april 2018 udarbejdede to af Kosovos tænketanke og Norges ambassade en vurdering af tre mulige scenarier for den store finale mellem Kosovo og Serbien: En fortsættelse af status quo; en normalisering af relationen og gensidig anerkendelse; en udveksling af landområder.

Selvom det første scenarie langt fra er hensigtsmæssig, så er det afgjort mest sandsynligt. En normalisering af relationen kræver en gulerod så stor, at det kun kan være EU-optagelsesforhandlinger for begge parter. Og det er EU ikke villig til på nuværende tidspunkt, da det vil udfordre den interne sammenhængskraft i en organisation, der har mere end rigeligt at gøre med at holde sammen på sig selv.

Udveksling af landområder kommer heller ikke på den politiske dagsorden med EU for bordenden, idet det ville vække drømmene om et Storalbanien og et historisk Serbien, der rækker langt ind i Bosnien-Herzegovina. I juni fejrede KFOR således 20 års-fødselsdag med udsigten til at blive dobbelt så gammel. Derved får EU sandsynligvis endnu en chance til at komme de dybereliggende og egentlige konfliktårsager

til livs, inden andre byder sig til med alternative løsninger.

Perioden frem mod 2050 tegner til at blive væsentligt mindre idealistisk, hvorfor Kosovo kan følge en mere pragmatisk strategi. I 20 år har NATO og EU håndteret spørgsmålet gennem opbygning af politiske institutioner og vital infrastruktur igennem troen på, at etniske og religiøse modsætninger først skulle adresseres politisk og understøttes af befolkningens bevægelsesfrihed.

Rationalet har været, at den politiske løsning kommer før de socioøkonomiske udfordringer.

Problemet er, at de politiske aftaler fastholder relationen som en etnisk konflikt, der forhindrer, at de socioøkonomiske problemer håndteres. Et af det helt store problemer i Kosovo er fortsat legitimiteten af de politiske institutioner, som KFOR fortsat sikrer, og EU fortsat opbygger.

Der er simpelthen ikke bred accept af politiske beslutninger i befolkningen – hverken i den nordlige serbiske del eller den sydlige overvejende albanske del. Derved bliver det mere end svært at få gang i reformer og økonomisk udvikling.

Det er selvfølgelig en kæmpe udfordring at forsone, men som tiden går, bliver det mindre og mindre op til EU, Serbien og Kosovo at afklare Kosovos status. Dette fordi udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i fjerntliggende stater står i tomgang på grænsen til regionen. Her står de klar og afventer blot, at fortsat manglende håndtering af de dybereliggende problemer modner mulighederne for at byde sig til.

Da Trump ville købe Grønland

Af Sara Olsvig og Rasmus Leander Nielsen

Det amerikanske ønske om at købe Grønland er ikke nyt. Efterårets hændelser har igen skubbet fart til debatten om Rigsfællesskabet samt hvor Grønlands og Danmarks beslutningsmandat bør ligge.

I august kom Grønland i verdenspresens søgelys, da den amerikanske præsident, Donald Trump, ville købe Grønland. Diskussionen blev hurtigt affejt fra officielt grønlandsk hold, og fra dansk side blev diskussionen betegnet som absurd af statsminister Mette Fredriksen. Men absurd eller ej, så udstiller episoden dog også en del blinde vinkler i forståelsen af Grønland, Rigsfællesskabskonstruktionen og et Arktis i geostrategisk forandring.

Det var en ejendomsmægler i Nuuk, der kendte til rygterne om en amerikansk ejendomsmatador – og nuværende amerikansk præsident – før de fleste. Kenneth Mortensen var blevet interviewet af *Wall Street Journal* (WSJ) til en artikel, der udkom torsdag

15. august, hvor journalistisk graverarbejde havde opfanget rygter om, at Donald Trump ved flere lejligheder havde luftet tanker om at købe Grønland. Den lokale ejendomsmægler i Nuuk blev i artiklen citeret for, at man ifølge inuit-tradition ikke kunne eje land, da det er fælleseje.

Fredag 16. august toppede historien, og turistorganisationen Visit Greenlands hjemmeside 'brød' på et tidspunkt sammen som følge af for mange besøgende. Internettrafikken var også drevet af et elegant Twitter-opslag fra Departementet for Udenrigsanliggender under Naalakkersuisut (den grønlandske regering), der med et link til Visit Greenland skrev: "*We're open for business, not for sale*". Et slogan, der først havde været forbi adskillige departementer i Selvstyret og udenrigsministeriet i København, og som har fået sit eget liv og nu bruges i flere sammenhænge. Blandt andet på dette års Arctic Circle-konference i Reykjavik, hvor formanden for Naalakkersuisut,

Sara Olsvig (f. 1978) er uddannet antropolog ved Københavns Universitet. Hun er tidligere grønlandsk politiker og har været medlem af Folketinget fra 2011-2015, samt formand for Inuit Ataqatigiit 2014-2018. I dag er hun programchef for UNICEF Danmark i Grønland med hovedsæde i Nuuk.



Helt tilbage under den amerikanske præsident Andrew Jackson i 1832 udviste USA en interesse for at købe Grønland.

USA har igennem historien gentagne gange erhvervet landområder – Louisiana af

Kim Kielsen, og naalakkersuisoq (ministeren) for udenrigsanklædning med mere, Ane Lone Bagger, gentog det fra talerstolen.

Købet blev ikke til noget i denne omgang, men sagen viser at, der både i Rigsfællesskabet og internt i Grønland er brug for en diskussion og stillingtagen til den senere tids amerikanske (genfundne) interesse for Grønland og Arktis.

Som en leder i avisen *Atuagagdliutit (Grønlandsposten)* udtrykte det i dagene efter: ”Når slutsedlen skal skrives på denne affære, bør Trumps udmelding betragtes som et wakeup-call til politikerne i Nuuk om, hvordan USA ser på Grønland sikkerheds- og forsvarsmæssigt, når de store for alvor melder sig på banen”.

Sat på spidsen er det ikke længere muligt blot at fastslå, at forsvars- og sikkerhedspolitikken er et dansk anliggende, jf. Grundloven §19, for de facto spiller Grønland qua den geostrategiske placering en stigende rolle, når beslutninger tages, diplomater mødes og arktiske sikkerhedsdynamikker ændres.

Amerikanske ønsker om køb af Grønland er ikke nyt

Det er ikke første gang, amerikanerne har vist interesse for at købe Grønland.

Frankrig i 1803, New Mexico af Mexico i 1853 og Alaska af Rusland i 1867. Så tanken om at købe Grønland er langt fra fremmed for USA. Ej heller for Grønland.

Helt tilbage under den amerikanske præsident Andrew Jackson i 1832 udviste USA en interesse for at købe Grønland, ifølge Aqqaluk Lyngge, en tidligere grønlandsk politiker og præsident for Inuit Circumpolar Council. Et mere kendt eksempel, som også den nævnte WSJ-artikel inkluderer, er i 1860'erne, hvor U.S. State Department udgav *A Report on the Resources of Iceland and Greenland* (1867). Heri konstaterer rapporten i forlængelse af Alaska-købet, at USA burde overveje at købe Island af Danmark samt ligeledes især Grønland, der med sit store havområde bar på store fiskeriressourcer. Rapporten nævner desuden de mineralske ressourcer i Grønland, som på daværende tidspunkt var et relativt ukendt fænomen. Dog uddybes det, at kul i Diskobugten og kryolit ved Ivittuut i Arskufjorden kunne have interesse.

Et amerikansk fokus på køb af Grønland samt vigtigheden af Grønlands ressourcer og strategiske placering går således ganske langt tilbage i tid. I starten af 1910'erne havde den

daværende amerikanske ambassadør i Danmark, Maurice Francis Egan, cirkuleret et dokument i Washington og omegn med argumentet om et potentielt køb af Grønland. Sidst Danmark frasolgte land – i 1917, da de Vestindiske Øer (nu Jomfruøerne) blev solgt til netop USA – var en del af aftalen, at USA ikke ville byde på Grønland i fremtiden. Den aftale holdt dog ikke længe. I 1930 kunne man således i *Financial Times* læse et dementi fra dansk side, hvor rygter om et muligt salg til USA blev afvist.

Det mest veldokumenterede købsforsøg fra amerikansk side var i 1946, hvor et konkret tilbud på 100 millioner dollars i guldbarrer blev budt, og nyere arkivstudier viser, hvor stor den amerikanske interesse rent faktisk var. Dengang var argumentet, som i 2019, at Grønland havde en vigtig geostrategisk rolle for USA, og Danmark ville blive lettet for en økonomisk byrde. Danmarks svar var dog, at man skyldte USA stor taknemlighed for deres rolle under Anden Verdenskrig, men dog ikke 'skyldte' amerikanerne verdens største ø. Danmark blev her taget på sengen, og flere danske partier anså tilbuddet som en absurd diskussion. Trump-casen i august 2019 var som et ekko af dette.

I 1941 og senere i 1951 indgået forsvarsaftaler med USA, som i forvejen var til stede i Grønland, da Anden Verdenskrig brød ud, og den grønlandske kontakt til Danmark stort set forsvandt under den tyske besættelse. Men Grønland forblev fra USA's perspektiv interessant under den Kolde Krig og flere nedslag i tid viser, at mere eller mindre

eksplicitte købstanker fortsatte, hvor eksemplerne blandt andet tæller et top hemmeligt, men senere deklassificeret, memorandum fra 21. januar 1955 samt andre nedslag frem til 1970'erne, hvor Grønland af daværende vicepræsident Nelson Rockefeller blev betegnet som interessant på grund af potentiel minedrift ud over de sikkerhedspolitiske dynamikker.

Præsident Donald Trump er dermed langt fra den første til komme på købstanker i forhold Grønland. Argumentet i august 2019 var primært motiveret af (geo)strategiske hensyn, udtalte han ved et pressemøde 19. august. Meget andet har dog ændret sig siden de første amerikanske rekognosceringer op gennem 1800-tallet og under og umiddelbart efter Anden Verdenskrig. Disse episoder var, set i en historiske kontekst, ikke udfordret af folkeretten, for den var dengang endnu ikke fuldt ud udviklet.

Folkerettens udvikling og betydning

Det grønlandske folk bliver først formelt anerkendt som et folk i henhold til folkeretten ved indgåelsen af selvstyreaftalen i 2009, hvor der i præambelen til loven står: "I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland".

Danmark anerkendte hermed det grønlandske folk i egen ret, og en officiel meddelelse fra Danmark til FN om denne nye status blev sendt til daværende generalsekretær for FN, Ban

Ki-moon. Heraf fremgår det: *”It is acknowledged in the preamble of the Act on Greenland Self-Government that the people of Greenland are a people with the right to self-determination under international law”*.

Desuden med efterfølgende henvisning til Selvstyrelovens §12, som omhandler blandt andet folkeretlige aspekter, herunder mellemfolkelige forvaltnings- og handelsaftaler med stater og internationale organisationer samt andre (para)diplomatiske elementer. Herved meddeltes således både anerkendelsen af det grønlandske folk i folkeretlig regi, men også Grønlands mulighed for at udøve udenrigspolitik på sagsområder, som allerede er hjemtaget gennem enten Hjemmestyret eller Selvstyret.

Vejen til anerkendelsen som et folk har været lang og fyldt med interne grønlandske forhandlinger og eksterne forhandlinger med Danmark. Først forhandlinger om hjemmestyre op gennem 1970’erne frem til Hjemmestyrets indførsel 1. maj 1979. Dernæst forhandlinger internt i Grønland i starten af 00’erne og etableringen af en dansk-grønlandsk Selvstyrekommission i 2004. Det er værd at bemærke, at både hjemmestyreloven og selvstyreloven blev udarbejdet efter ønske fra Grønland. Det var de grønlandske politikere og embedsmænd selv, som initierede begge processer, hvilket står i skærende kontrast til processen i starten af 1950’erne, som ledte til indlemmelsen af Grønland som for-

fatningsretligt set et dansk amt med grundlovsændringen i 1953.

FN indgik i 1945 en pagt om afkolonisering som ledte til udarbejdelsen af retningslinjer for afkolonisering. Grønland blev tilføjet på FN’s liste over territorier uden selvstyre i 1946 og blev taget af listen igen i 1954, efter Grønlands Landsråd i 1952 havde fået blot tre dage til at beslutte, om man ønskede at blive en integreret del af Danmark. Danmark valgte dermed en assimilationsproces, som gik ud på at gøre

Blandt den grønlandske befolkning var der mange, der havde svært ved at tage Trumps udmelding seriøst.

Grønland dansk ved at sidestille Grønland med Danmark på papiret.

Artikel 73 i kapitel seks i FN’s charter fra 1946 uddyber, at stater som råder over ikke-selvstyrende territorier skal assistere en progressiv udvikling af frie politiske institutioner og øget selvbestemmelse. Danmarks valg var at gøre Grønland til en integreret del af Danmark, og ikke at sikre en udvikling af selvbestemmelse andet end ved repræsentationen af to folketingsmedlemmer valgt i Grønland.

Dette valg – sammenholdt med Thulesagerne om henholdsvis tvangsflytning og amerikanske atombomber samt EF-medlemskabet mod ’folkets vilje’ i henholdsvis 1950’erne, 1960’erne og 1970’erne – kan ses som rammen for den senere udvikling i Grønland frem mod ønsket om hjemmestyre, øget selvbestemmelse og selvstyre. For selvom kolonitiden officielt var ovre med indlemmelsen af Grønland i Det Danske Riges Grundlov i 1953, så slap man ikke for kolonitidens metoder og

ånd med denne assimilationsordning. Samtidig stiller denne historik nutidens begivenheder i et interessant lys.

Stærkere position

I naturlig forlængelse af FN's afkoloniseringsprocesser opstod i årtierne frem mod vedtagelsen af FN's deklaration om oprindelige folks rettigheder en stor international, menneskeretlig og folkelig bevægelse for anerkendelsen af oprindelige folk. Grønlandske forkæmpere for disse rettigheder, som siden 1973 og frem havde været med til de første møder mellem arktiske oprindelige folk, var også med ved mødet på den nordligste spids af Alaska i Utqiagvik, Barrow i 1977, som ledte til oprettelsen af Inuit Circumpolar Conference i 1980. Grønland blev gennem disse møder yderligere bevidst om en stærk

Selv flere politikere, som burde være helt inde i, hvad selvstyreloven betyder, kom på glatis.

inuit-samhørighed omkring sprog, kultur og historie, og det skabte grobunden for den markante indflydelse det senere Inuit Circumpolar Council (ICC) havde på FN-forhandlingerne.

I de over tyve år "Working Group on the draft declaration on the rights of indigenous peoples" arbejdede sig igennem forhandlinger frem mod vedtagelsen af FN's deklaration om oprindelige folks rettigheder i 2007, deltog ICC samt grønlandske såvel som danske diplomater aktivt i udformningen af deklaration. En stor grad af viden om folkeretten, menneskerettigheder og betydningen af det diplomatiske benarbejde blev opbygget gennem dis-

se forhandlinger. Det grønlandske folk har således en helt anden folkeretlig position i dag end man havde i de tidligere købelystseksempler eller i forhold til forsvarsaftalerne med USA i 1941 og 1951.

Selv om folkeretten i FN-regi er mudret og stærkt omdiskuteret – og kun indeholder én bindende konvention i forhold til oprindelige folks rettigheder (ILO C169 fra 1989) – findes der nu en række folke- og menneskeretlige instrumenter, som Danmark har ratificeret, og som tilsammen gør, at dansk 'overhøjhed' over Rigsfællesskabets territorium i forhold til grundloven ikke overtrumfer selvstyreloven og folkeretten i forhold til et dansk salg af Grønland – med mindre vi er ude i særdeles spekulativt juristeri. Flere primært danske kommentatorer og politi-

kere missede i august desværre den pointe, at der efter Anden Verdenskrig løben-

de er blevet oprettet en række instrumenter for oprindelige folk i afkoloniseringsprocessen, som sammenholdt med selvstyrelovens indskrivning i denne proces har forankret en folkeretlig bevidsthed.

En langvarig proces

WSJ-artiklen i august 2019 og Donald Trumps efterfølgende verificering af idéen om at købe Grønland kom ud af det blå i forlængelse af sommerens agurketid, men skal ligeledes forstås i en bredere geopolitisk kontekst, hvor USA igen retter blikket mod Arktis og især Grønland. En fornyet interesse blev signaleret af USA, da Department

of Defense 17. september 2018 på sociale medier offentliggjorde altså en interessetilkendegivelse eller formåls erklæring om, at USA var interesseret i at investere i de kommende grønlandske infrastrukturudbygninger og anlæggelser af nye, civile lufthavne i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq. På det tidspunkt var en ny grønlandsk lufthavns pakke langt fra færdigdebatteret og ej heller vedtaget af det grønlandske parlament, Inatsisartut, som i øvrigt klart var af den opfattelse, at beslutningen om lufthavnsinfrastrukturen skulle tages i det parlament, og ikke andre steder.

Brevet fra det amerikanske forsvarsdepartement var derfor et vink med en vognstang om, at USA fulgte med i udviklingen af ny infrastruktur og i øvrigt havde behov for at udvide sine egne og NATOs kapaciteter i Nordatlanten. Spørgsmålet om kinesisk involvering lurede ligeledes på daværende tidspunkt i lufthavnede-batten.

Brevet kom i kølvandet på den danske stats meddelelse 7. september samme år om, at Danmark ville investere i de forestående grønlandske lufthavne. Efter den amerikanske udmelding reagerede både de danske ministre og den daværende Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender positivt, men det blev samtidig meddelt af det grønlandske udenrigsdepartement, at man ikke vidste ”mere, end hvad der står i erklæringen, der på noget utraditionel måde blev lagt ud på twitter og facebook” samt, at der på daværende ”tidspunkt heller ikke [var] aftalt møder med amerikanerne, så man [kunne] få uddybet de amerikanske investeringstanker”.

Ligeledes har USA siden foråret 2019 arbejdet på at genåbne et konsulat i Grønland – en halvtidsstilling med midlertidigt kontor hos Arktisk Kommando i Nuuk forventes i skriven de stund vekslet til syv medarbejdere, herunder et par lokaltansatte, i nærmeste fremtid – og USA sendte i oktober 2019 ligeledes topdiplomat Thomas Ulrich Brechbuhl på besøg i Nuuk. For nyligt har USA også udvist interesse for mineprojekter i Sydgrønland, hvor det i det sidste årti ellers primært har været Kina, der har fyldt i diskussionerne herom. Således skal Trumps købelyst også ses i et bredere perspektiv, hvor det noget langsommere arbejdende diplomati i sensommeren nok blev overhalet med flere banelængder i opmærksomhed, men ufortrødent arbejder videre.

At købe og eje land

Torsdag aften 15. august 2019, da gule *breaking news*-bannere begyndte at fylde medierne med overskrifter om, at præsident Trump overvejede at købe Grønland, udbød en sand storm på de sociale medier under hashtag såsom #BuyGreenland og #GreenlandPurchase. Kommentatorer fra ind- og udland, politikere fra Grønland og især Danmark, havde alle en mening om dette vanvittige rygte, som nu var sat i gang af WSJ-artiklen.

Allerede før Trump om mandagen selv havde bekræftet historien, havde konstateringer såsom ”Denmark owns Greenland” fløjet gennem cyberspace utallige gange. Mange politikere og kommentatorer blev hvirvlet ind i præmissen om, at man rent faktisk kunne

købe Grønland. Rasmus Jarlov, tidligere minister og i dag grønlandsordfører for Det Konservative Folkeparti i Folketinget, kom for eksempel på banen med tweets om, at Grønland var stort set ubeboet, da Nordboerne i 800-tallet kom til dertil, og at Grønland derfor ikke har været en koloni. Et argument, som historikeren Thorkild Kjærgaard har fremført i årevis, men som ikke deles af mange fagfæller. DR's detektor konfronterede Jarlov med dette efterfølgende. Søren Pind, tidligere minister og folketingsmedlem for Venstre, bidrog til debatten med et tweet, som sammenlignede købstankerne med de amerikanske køb af Alaska, Louisiana og De Vestindiske Øer, altså køb, som fandt sted i en anden tid og under andre folkeretlige vilkår, eller mangel på samme. Langt de fleste reaktioner viste dog en stor forståelse for og indsigt i den grønlandske selvstyrelov, men selv flere politikere, som burde være helt inde i, hvad selvstyreloven betyder, kom på glatis. Post-kolonialistiske levn fra fortiden, hvor for eksempel analogier til far og genstridig teenager-forhold blev frembudt, fik desværre en genopblomstring.

Imperialisme og selvstændighed

Ikke mindst viste præsident Trumps måde at kommunikere købstankerne ud med udtalelsen *"essentially, it's a large real estate deal"* ("grundlæggende er det en stor ejendomshandel"), at han som præsident af det 21. århundrede udviste en imperialistisk tankegang, som selv amerikanske præsidenter af det 18. og 19. århundrede ikke formåede at materialisere, som det fremgår

i artiklen "American Imperialists Have Always Dreamed of Greenland" i det anerkendte amerikanske tidsskrift *Foreign Policy*.

Derfor var det en vigtig udmelding, og med et interessant sprogvvalg i forhold til den tidligere diskuterede betydning af folkeretten, da statsminister Mette Frederiksen stående side om side med formand for Naalakkersuisut Kim Kielsen 18. august 2019 i Nuuk meddelte, at "Grønland er ikke til salg. Grønland er ikke dansk. Grønland er grønlandsk".

De reaktioner, der kom fra Grønland, deler sig groft skitseret i to lejre. De fleste, afviser klart enhver tanke om køb, dog uden nødvendigvis at nuancere udmeldingerne i forhold til folkeretten eller hvorvidt det i det hele taget ville have været muligt for Grønland at blive solgt eller købt. Den anden noget mindre gruppe har i tiden efter debatteret præmissen om, at USA's interesse skal mødes positivt med handling og krav den anden vej.

Blandt den grønlandske befolkning var der mange, der havde svært ved at tage præsident Trumps udmelding seriøst, viste KNR's gentagne brug af Vox Pop i de dage, og mange nævnte undervejs, at dette var en mulighed for at styrke de interne bånd i Rigsfællesskabet. Men der var ligeledes røster, der så det som en længe ventet mulighed for at vriste sig fri af Danmark. Avisen *Sermitsiaq* havde 23. august samlet en række indlæg fra et diskussionsforum på Facebook, hvor man blandt andet kunne læse "Make Greenland Great Again"-indlæg samt: "Kom så, klø på Trump. Kæmp videre for Grønland.

Vi er trætte af forholdene. De forbandede danskere skal ikke være forhøjet over vores land. De stjæler kun fra vores land”.

Medlem af Inatsisartut Pele Broberg fra Partii Naleraq, et parti som kæmper for en grønlandsk statsdannelse, var mest klar i mælet blandt politikerne. Han opfordrede på baggrund af Trumps uddybende kommentar om, at Danmark økonomisk hvert år mister, hvad der svarer til bloktilskuddet plus udgifter til de sagsområder, Grønland endnu ikke har eller kan hjemtage, til at indlede dialog med USA om, hvad amerikanerne kunne tilbyde som ”reelt alternativ til det danske bloktilskud”. Et argument, han først præsenterede i en pressemeddelelse, der efterfølgende i pressen blev skarptvinklet en smule, og som han har gentaget ved flere lejligheder med argumentet, at der nu findes en reelt alternativ til bloktilskuddet på knapt fire milliarder kroner.

Et andet parti, der ligger højt på selvstændighedsaksen, Nunatta Qitornai (NQ), har efterfølgende udtalt, at de ingen planer har om salg af Grønland, men ønsker selvstændighed, hvor Grønland selv træffer beslutninger om egen skæbne, og at dette skal ske i intern dialog – ikke gennem Danmark eller andre folkeslag. Steen Lyng fra Demokraterne, et borgerligt parti, der har noget mindre travlt i forhold til selvstændighedsspørgsmålet end Naleraq og NQ, stillede i slutningen af august en række §37-spørgsmål (svarende til

§20-spørgsmål i Danmark), hvor han blandt andet spurgte: ”Hvilke muligheder ser Naalakkersuisut i forbindelse med USA’s præsident Donald Trumps udviste interesse for Grønland? Ser Naalakkersuisut en mulighed for et større samarbejde med USA, når det officielle USA anser Grønland interessant i forsvarsmæssige og råstofmæssige sammenhænge?”.

Andre partier gentog tidligere tiders krav om øget selvbestemmelse på udenrigsområdet, men få tog fat i debatten om, hvorvidt Grønland kan få en øget selvbestemmelsesret i forhold til det forsvars- og sikkerhedspolitiske. En selvbestemmelsesret, der på disse områder er udelukket i henhold til Grundloven og gentaget i Selvstyreloven.

Blinde vinkler og amerikansk interesse i Arktis

Ud over rækken af fortilfælde samt vigtigheden af folkeretlige udviklinger, der ofte blev glemt eller fejlfortolket i den hektiske mediestrøm, er et tredje element i debatten de sikkerhedspolitiske dynamikker. De bevæger sig i disse år væk fra den ligevægt, der har tegnet den ’exceptionelle fred’ i Arktis, som ellers har været rådende de senere år. Den amerikanske interesse for Grønland fik over en lille uge i august sat spotlys på en udvikling, der har været i gang i et stykke tid, og det er derfor en vigtig lektie at sætte skub i hengemte diskussioner, både i Rigsfællesskabet og internt i Grønland. Beslutninger

Det er derfor en vigtig lektie at sætte skub i hengemte diskussioner, både i Rigsfællesskabet og internt i Grønland.

taget i det grønlandske parlament omhandlende ofte sager, som ved første øjekast – og særligt for de grønlandske politikere selv – er indenrigspolitiske, men som kan have store udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske

Både grønlandske og danske politikere bør rette fokus mod disse spørgsmål og sikre bedre forudsætninger for, at beslutningerne tages på et oplyst grundlag.

implikationer.

Det, at den nærmeste allierede for både Danmark og Grønland, nemlig USA, kan skabe ravage på så kort tid, er blot toppen af isbjerget. Tidligere eksempler på grus i maskineriet mellem Grønland og Danmark tæller Vestnordisk Råd, især Arktisk Råd, men ligeledes når beslutninger ændres eller træffes på hjemtagne områder i Grønland. Herunder for eksempel vedtagelsen af den såkaldte storskalalov i 2012 og ophævelsen af nultolerancen over for uran i 2013. Den grønlandske råstoflov var det første af nye områder, som blev hjemtaget med selvtyreloven i 2010, og både behovet for en storskalalov og stillingtagen til uran lå i naturlig forlængelse af dette. Men det varslede også gråzoner i kompetencefordelingen mellem Grønland og Danmark, og berørte det hårfine tippunkt hvornår og hvorvidt et sagsområde bliver til et sikkerhedspolitisk spørgsmål.

På samme tid kom Kina ind i billedet i forhold til urandebatten og skabte dermed et behov for at se nærmere på dels ejerskab af råstofselskaber og dels eksportkontrollmekanismer ved even-

tuel eksport af såkaldte 'dual use'-produkter, altså til både civile og militære formål. I 2016 indgik man aftaler mellem Grønland og Danmark, hvor man stadfæstede ansvaret for eksportkontrollen med de produkter, som måtte være af *dual use*-karakter, som et dansk ansvar. Et paradoks i en situation, hvor netop hjemtagelsen af råstofområdet var den første reelle udøvelse af den nye selvbestemmel-

sesret stadfæstet i selvtyreloven, og et ufuldstændigt kompromis i en ganske rodet proces, som afslørede gråzoner mellem Grønland og Danmark i forhold til de forsvars- og sikkerhedspolitiske aspekter.

Behov for afgrænsning

Ovenstående sager – og særligt det tidligere nævnte lufthavneeksempel, der med USA's involvering også blev drejet i en retning af dobbeltanvendelse, hvilket også kan ske med havne i nær fremtid – kombineret med præsident Trumps købstilbud har afsløret et behov for at afgrænse, hvad der er forsvars- og sikkerhedspolitik i en grønlandsk sammenhæng. Ikke mindst hvordan arbejdsdelingen og beslutningskompetencerne fordeles eller overlapper mellem Grønland og Danmark.

Det er ikke længere muligt blot at fastslå, at forsvars- og sikkerhedspolitikken er et dansk anliggende, for de facto ér Grønland en væsentlig aktør i Arktis under de foranderlige sikkerhedspolitiske dynamikker.

Derfor er det til stadighed mere og mere nødvendigt, at Grønland ta-

ger klar stilling til, hvad Grønland vil med den givne stadigt vigtigere geostrategiske placering i Arktis. Ønsker Grønland en øget militarisering? Er det OK for Grønland, at danske og amerikanske interesser fører til udviklinger, der kan tolkes af andre (for eksempel Rusland eller Kina) som en oprustning på grønlandsk jord? Og har den grønlandske befolkning samt politikere forudsætningerne for at debattere disse emner? Kan Grønland udøve sin ret til selvbestemmelse, hvis man går ind i en udenrigspolitisk ansættelse, hvor sikkerhedspolitik risikerer at trumfe almindelig grønlandsk infrastrukturel eller erhvervsmæssig udviklingspolitik?

Dér er vi ikke endnu, men både grønlandske og danske politikere bør rette fokus mod disse spørgsmål og sikre bedre forudsætninger for, at beslutningerne tages på et oplyst grundlag. Ikke mindst bør man stille sig det store

spørgsmål, om en klar grønlandsk arktisstrategi bør udvikles med henblik på at have svarene rede, når en Trump overrasker med et bastant købstilbud, eller USA melder ønsker om investering i grønlandske civile lufthavne. For disse udmeldinger sker på baggrund af et ønske om øgning af militær kapacitet, altså militær oprustning, og næppe af ren og skær investeringslyst.

I Rigsfællesskabet arbejder embedsværket i skrivende stund på en ny arktisk strategi, der skal afløse strategien fra 2011. Det er ikke givet på forhånd, at Grønland vil ratificere den nye, hvis indholdet i strategien strider imod egne interesser, men efter at Trump et par dage i august sendte Grønland helt op i toppen af det internationale mediebillende, er diskussionerne om ovenstående spørgsmål kun blevet mere akutte.

○ ○ ○

Samerne – nordens kurdere

Af Uffe Østergård

Samerne er spredt udover fire lande og har – ligesom kurderne – aldrig formået at få deres eget land. Kan medlemskab af Nordisk Råd være vejen frem?

Ligesom kurderne i Mellemøsten er samerne et folk med fælles et sprog – om end talt i mange dialekter – der lever i forskellige nationalstater. Grænserne i Norden er ikke så skarpt bevogtede som grænserne mellem Iran, Irak, Tyrkiet og Syrien, men problemstillingen er den samme. Er samerne etniske minoriteter eller nationale mindretal på vej mod at blive ét folk eller nation? Det er ikke nemt nogen steder i verden og plejer at kræve en krig. Samerne har dog haft det held, at Nordisk Råd måske kan slå bro mellem nationalstater og enheder, der ikke har fuld suverænitæt – endnu.

En hård historie

Samerne lever i Nordskandinavien og på Kola-halvøen i Rusland og blev tid-

ligere kaldt 'lapper' eller 'finner' og deres bosætningsområder 'Sameland'. De er nu internationalt anerkendt som et 'oprindeligt folk'. Deres antal lader sig ikke beregne eksakt. Historikeren Helge Salvesen anslår, at der findes lidt over 50.000 samer, deraf 30.000 i Norge, 15.000 i Sverige, 5.000-6.000 i Finland og mellem 1.800 og 2.000 på Kola-halvøen i Rusland. I Norge flytter de mellem vintergræsningsarealer i Finnmark og sommergræsningsarealer ved kysten og på øerne i Atlanterhavet. Længere mod syd i Helgeland og Trøndelag flytter de over mindre afstande. I Sverige flytter samerne om foråret fra de lavere liggende skovområder til højfjeldet i vest.

Samerne og de finsktalende kvener blev hårdt behandlet af den unge nationalstat Norge i første halvdel af det 20. århundrede, der gav dem et 'godt tilbud' om at blive 'rigtige' nationale nordmænd – en behandling, de norske fangstfolk sikkert ville have givet østgrønlanderne, hvis Norge havde

Uffe Østergård (f. 1945) er professor emeritus ved Copenhagen Business School i europæisk og dansk historie og forfatter til en lang række bøger om europæisk politik og historie. Uffe Østergård er ud-dannet ved Europakollegiet i Brügge og ved Aarhus Universitet, hvorfra han har en ph.d. i historie.

vundet striden med Danmark ved den internationale domstol i Haag i 1933. Den ældre og nationalt mere konsoliderede nationalstat Sverige førte en mere velvillig og paternalistisk politik overfor 'sine' samer – der også var betragteligt færre.

Indtil afståelsen af Norge i 1814 havde kongen i København ført en tilsvarende politik i Norge ud fra det lutherske ideal om, at Guds ord skulle prædikes for de indfødte på deres eget sprog – et ideal, der ikke fandt anvendelse i Norge og på Færøerne, fordi de kunne forstå den danske bibeloversættelse. At kirkens tekster længe blev trykt på dansk i København og læst med norsk accent, er baggrunden for, at flertallet af nordmænd i dag taler dialekter, der ligger tæt på bokmål, hvilket er meget tættere på dansk, end de færre dialekter, som ligger tæt på nynorsk.

Bibelen kom først på færøsk i 1949 og 1961, efter at skolesproget blev færøsk i 1938. I 1714 oprettedes et missionskollegium i København med det formål at uddanne præster, der beherskede folkesprogene i den danske koloni Trankebar i Sydindien samt samisk og finsk i Finnmark. Det langsigtede mål var at assimilere samerne. Men på kortere sigt indebar det studium af sprogene, der reddede dem fra at forsvinde, på samme måde som Egedefamiliens indsats gjorde det i Grønland efter 1721.

Til gengæld regulerede både den svensk-finske og den dansk-norske stat i stadig større omfang samernes vandringer af sikkerhedspolitiske grunde, i takt med at grænserne mel-

lem staterne og beskatningen blev fastlagt. Et vigtigt skridt var den såkaldte Lappekodiciel fra 1751, der regulerede grænser og beskatning på det norske territorium.

Norsk og svensk assimilering

Den paternalistiske politik blev i et vist omfang fortsat af de norske embedsmandsdominerede regeringer efter 1814. Men i takt med den øgede ekspansion af landbrug og fiskeri, øgedes presset på samerne på begge sider af grænsen, især efter demokratiets sejr i 1884. I Norge blev presset på samerne fremmet af den nationalistiske mobilisering mod Sverige i de sidste årtier inden ophævelsen af unionen i 1905, godt hjulpet af tidens socialdarwinistiske forestillinger om, at de svagere kulturer var dømt til at forsvinde. Alligevel udtalte statsministeren i den første selvstændige norske regering 1905-07, Christian Michelsen (1857-1925), at det var en pligt at respektere de århundreder gamle rettigheder for rensdyrholderne til frit at krydse grænserne, selv om norske nationalister i den almindelige selvstændighedseufori forsøgte at lukke grænsen mod Sverige.

I nationalstaternes konsolideringsperiode var assimilation af samerne målet. Begrundelsen for at studere samisk sprog og kultur var at varetage statsmagtens interesser, typisk i forbindelse med fastlæggelse af grænserne mellem Norge, Sverige og Finland. Samerne var interessante, fordi det var et argument i striden om de nordligste grænser, hvem minoriteterne betalte skat til. Skattebetalingen blev afvejet af hensynet til de norske, svenske og fin-

ske majoritetsbefolkningers landbrug og fiskeri samt deres behov for vandkraft, der vejede tungere end samernes traditionelle rettigheder til naturen. I den nationale gennembrudsperiode i sidste halvdel af 1800-tallet, regnede man som anført med, at den svagere kultur måtte bukke under i sammenstødet med den stærkere. Denne analyse kunne føre til forskellige konklusioner, som i den norsk-svenske konflikt omkring år 1900 om rensdyr-græsningen.

De svenske myndigheder forfægtede det standpunkt, at samerne var de svage og derfor måtte beskyttes af en patriarkalsk statslig politik. Den norske stat derimod var på de norske bønders side og mente, at den samiske kultur var dømt til at tabe i sammenstødet med den teknisk overlegne norske kultur og dennes behov for vandkraft. Fælles for begge lande var, at ingen forsøgte at se sagen fra samisk synsvinkel. Samiske synspunkter kom først frem i takt med gennemslaget for FN's menneskerettighedserklæring fra 1948 og de første samers langsomme opstigning gennem uddannelsessystemet.

Den finsk-ugriske selvforståelse

En delvis undtagelse fra nedvurderingen af samerne var Finland. Den finsktalende del af Sverige var kommet under russisk herredømme i 1809 og blev i en lang proces til en finsktalende nationalstat. En vigtig ingrediens i opbygningen af en finsk national identitet var forskning i historie, litteratur, sprog og etnologi. Det førte til en sproghistorisk strid om de finsktalendes oprindelse. Eliten havde indtil den russiske erobring opfattet sig som svenskere.

Men da de ikke måtte forblive det i det russiske imperium og ikke ville være russere, besluttede de med en berømt formulering 'at blive finner'. Opvurderingen af finsk sprog førte blandt andet til en positiv vurdering af de finsk-ugriske folk, som samerne eller lapperne også tilhørte.

Sprogligt omfatter de finsk-ugriske folk estere, finner, samer, samoje-der og ungarere samt et antal mindre grupper i Rusland. Den finske etnolog og sprogforsker Matthias Alexander Castrén (1813-52) mente i 1840'erne, at de finsk-ugriske folk havde deres oprindelige hjemsted langt inde i Asien omkring Altaj-bjergene i Sibirien og herfra skulle have udbredt sig ved vandringer vestover til Østersøen og Lapland. Han byggede sin teori på et formodet sprogligt fællesskab mellem uraliske og altaiske sprog, der efter hans opfattelse omfattede tungusisk, mongolsk, tyrkisk-tatarisk, tjuvasisk og koreansk.

I 1800-tallet mente man, at der var tæt forbindelse mellem race og sprog med det resultat, at folk med finsk-uraliske sprog måtte tilhøre den mongolske race. Det var et problem for finske forskere, for i en tidsalder præget af racistisk tænkning placerede det finnerne lavere i civilisationshierarkiet end de omgivende skandinaver, der var indoeuropæere. Det gik ikke, og derfor bestred finske historikere og sprogforskere datidens antagelser om indoeuropæernes overlegenhed. I et brev fra 1846 udtrykte Castrén det således: "Vi (finner, red.) må i sandhed vænne os til tanken om, at vi er efterkommerne af de foragtede mongoler. Under alle

omstændigheder kan vi i fremtiden appellere med følgende spørgsmål. Fin-des der virkelig nogen bestemt forskel mellem den kaukasiske (indoeuropæiske) og den mongolske race? Efter min opfattelse foreligger ingen sådan forskel.”

Spørgsmålet om et sprogskifte som forklaring på den finsktalende befolk-

ning i det nordiske Finland blev diskutert længe. Den fremtrædende socialhistoriker Eino Jutikkala (1907-2006) afblæste dog den ophedede diskussion i 1981 med en fornuftig relativisering således: “Hvis Finlands befolkning fra det ene årtusinde til det næste ikke var større end befolkningen i et nutidigt sogn, behøves der ingen folkevandring for, at en raceforandring skulle finde sted. Det var nok med indvandring af en gruppe købmænd eller håndværkere til Finland på fredelig vis eller også med grupper af krigere, som trængte ind med vold. Det er let at forstå, at befolkningen talmæssigt under sådanne forhold forblev uforandret. At en del mindre grupper forsvandt under det mens andre levede videre, beroede på tilfældigheder.”

Hvordan det end måtte være – og diskussionen om finnernes oprindelse i Asien fortsætter stadig, nu på basis af blodtypeundersøgelser og DNA-analyser – betød det at finlænderne i teorien var mere positive overfor samerne end andre nordiske forskere. Men kun i teorien. I praksis var de lige så racistiske og håndfaste som de nationsbyggende nordmænd. Den kulturelle nedvurdering hang sammen med, at

samernes kultur i lighed med de fleste andre minoritets- og lavstatusgrupper var fattig på skriftlige vidnesbyrd. Derfor måtte kildematerialet for en stor del hentes uden for kulturen selv, begyndende med en usikker reference i den

romerske forfatter Tacitus’ klassiske værk om germanerne. Samtidig er det karakteristisk, at

forskningen i høj grad er blevet drevet af ikke-samer for ikke-samer.

Samernes oprindelse

Det er usikkert, hvor samerne oprindeligt kom fra og hvornår de indvandrede til deres nuværende områder. De ældste sikre fund af samisk bosætning er fra tiden omkring Kristi fødsel, men deres tilstedeværelse i Nordskandinavien kan være ældre. Den ældste første-håndsberetning om samerne er Ottars skildring af Norge fra omkring 890, der er bevaret som tillæg til den engelske konge Alfred den Stores oversættelse af Paulus Orosius’ verdenshistorie. Den fortæller om et omstrejvende folk med tamme rensdyr. Mod slutningen af middelalderen var samernes omvandrede livsform med jagt og fangst afløst af rensdyrhold i større skala, eller fast bosætning hvor husdyrholdet blev kombineret med fiskeri.

Bevogtningen af grænserne på Nordkalotten i 1800-tallet indskrænkede samernes frie adgang til græsningsarealer for renerne og hæmmede flytningen mellem sommer og vintergræsgange. Assimilationspolitikken, der førtes til 1950’erne, fik mange samer, der levede tæt på deres norske,

Samerne har som 'oprindelige folk' i de sidste tyve år spillet en ganske fremtrædende rolle.

svenske eller finske naboer, til at opgive deres sprog og kultur. Derimod beholdt samerne stort set deres sprog i de egne, hvor de udgjorde flertallet. I 1948 oprettede de norske samer, som levede af rendrift, deres egen erhvervsorganisation. Dermed opstod et skel mellem de 'rigtige' samer med rendyrhold, som udgør cirka ti procent, og de mange, man kunne kalde 'kultursamer'.

Således anslås det, at der i dag bor omkring 2000 samer i Oslo. De dyrker sproget, dragterne og kan måske joike, men lever derudover som andre nordiske statsborgere. Denne udvikling skyldes især uddannelsessystemet, der inddrog dem i de nationale kulturer. Paradoksalt nok førte denne nationalisering til, at mange med samisk baggrund i 1980'erne og 1990'erne som en reaktion genoplivede samisk sprog og kultur. Resultatet er, at mange af 'samerne' i Norge, Sverige og Finland lever et normalt byliv og er vanskelige at skelne fra naboerne, samtidig med at de kræver særlige kulturelle og politiske rettigheder. 'Rigtige' samer, der lever af rendrift, kæmper derimod for deres økonomiske interesser, som er baseret på rendyrhold og græsningsrettigheder, selv om de nu kører på snescootere.

Politisk repræsentation

Sametingene er politiske repræsentationer for samerne i Finland, Norge og Sverige. Det finske sameting blev oprettet i 1973 og har 19 medlemmer, valgt for en fireårig periode. Norge fik et Sameting med 39 medlemmer i 1987, mens Sverige fik sit i 1993.

Tinget i Norge var et resultat af konfrontationen ved Altaelven 1979-81, som norske myndigheder ville opdæmme for at producere elektricitet. Dæmningen blev opført efter hårde sammenstød med miljøaktivister, der blandt andet talte den aldrende filosof Arne Næss. Men undervejs var der mobiliseret en norsk opinion til fordel for samerne og deres renflokkede. Den norske stat nedsatte derfor komitéer til undersøgelse af den samiske befolknings situation. Det førte til, at Same rettsudvalget i 1984 foreslog at oprette et sameting samt at anerkende samerne som et selvstændigt folk i den norske grundlov.

Det langsigtede mål var at assimilere samerne.

Det norske sameting er valgt blandt de registrerede samer. Det svenske sameting har 31 medlemmer og fungerer som en statslig forvaltningsmyndighed med initiativret i samiske spørgsmål. Derudover samarbejder de samiske organisationer siden 1956 i et fælles Sameråd, som også de russiske samer siden 1992 deltager i. Der til kommer Samisk parlamentarisk råd med 21 medlemmer fra Sverige, Norge og Finland som blev oprettet i 2000. Det er dette råd, der nu har fælles flagdag og har søgt om at blive repræsenteret i Nordisk Råd. Ved oprettelsen af Nordisk Råd fik hvert af de store lande 20 stemmer og Island syv. Af dem gav Danmark to til de to selvstyrende lande Grønland og Færøerne, og Finland én til Åland. Hvis samerne skal have repræsentation, er den danske holdning,



FOTO: Samerne har søgt om optagelse i Nordisk Råd, men har den udfordring, at fuldt medlemskab kræver national suverænitæt.

(Foto: Wikimedia Commons)

at det må ske gennem en intern ordning, hvor Norge, Sverige og Finland må afgive pladser til samerne.

På sit møde i Helsingfors januar 2016 besluttede Rådets præsidium dog kun at give Samisk parlamentarisk råd udvidet observatørstatus, så samiske repræsentanter kan deltage i udvalgmøder uden stemmeret. De tre saming har allerede observatørstatus i Nordisk Råd, men samerne argumenterede for fuldt medlemskab med henvisning til deres status som oprindeligt folk i Norden.

Samernes ansøgning om medlemskab fra december 2014 blev dog afvist med henvisning til Helsingforsaftalen fra 1962. Ifølge den består Nordisk Råd af repræsentanter for suveræne staters parlamentariske forsamlinger. De selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland har fået dispensation fra denne regel, da de alle tre har lov-

givende forsamlinger. Det har samerne – endnu – ikke, da de er delt mellem tre nordiske lande samt Den Russiske Føderation.

Til gengæld er samerne repræsenterede i Arktisk Råd, hvor de, ifølge Martin Breum, der dækker møderne grundigt, iført farvestrålende nationaldragter er med som permanente deltagere. Samerne har som 'oprindelige folk' i de sidste tyve år spillet en ganske fremtrædende rolle, formelt såvel som uformelt. Efter hans vurdering har de kunnet gøre sig gældende blandt stormagterne og de nordiske nationer, også selv om samerne lidt drillende i Grønland omtales som 'Pepsi-colaer' på grund af deres farverige dragter. Om de stadig vil kunne gøre sig gældende, når amerikanerne nu er ved at tage møderne alvorligt efter at have erkendt, at de alt for længe har ignoreret Arktis til skade for deres

egne økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser, er selvfølgelig en helt anden sag.

En udfordring til det nordiske samarbejde

Nordisk Råd har fem fuldgyldige medlemmer: Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island; og tre selvstyrende områder: Færøerne, Grønland og Ålandsøerne. De sidste tre har lidt forskellig folkeretlig status, men alle er anerkendte medlemmer af Nordisk Råd. Derfor hejses alle ottes flag ved Rådets møder og ved nordiske institutioner.

Der har i senere år været bestræbelser på at skaffe samerne en tilsvarende status som de selvstyrende enheder. Nordisk Råd afholdt i januar 2015 et seminar om de selvstyrende områder i forbindelse med Rådets samling på Åland. Her sagde Helgi Abrahamson og Sjúrdur Skaale fra Færøerne, at man som selvstyreområde både kan stå på egne ben og indgå i et forpligtende fællesskab. Skaale, der netop er blevet genvalgt til det danske folketing, fremhævede, at samarbejdet med Danmark ligefrem kunne rumme et problem som dét, der førte til Færøernes sagsanlæg mod EU – og dermed også mod Danmark – i fiskerikonflikten i 2003. Den opfattelse blev støttet af Johan Lund Olsen fra Grønland, mens Nordisk Råds præsident, færingen Höskuldur Thórhallson, bød en diskussion om optagelse af de tre sameting i Finland, Norge og Sverige velkommen.

Samernes ansøgning om medlemskab af Nordisk Råd er en udfordring til det nordiske samarbejde, der bygger på anerkendelse af landenes suveræni-

tet. Det nordiske samarbejde er ikke et resultat af den sværmeriske skandinavistiske ideologi i midten af 1800-tallet, som det påvises af Ruth Hemstad, Jes Fabricius Møller og Dag Thorkildsen i en ny antologi fra 2018. Skandinavismen handlede om, at Sverige søgte hjælp mod Rusland, der havde erobret den østlige del af Sverige i 1809 og oprettet storhertugdømmet Finland, mens Danmark ønskede hjælp mod det nyforenede Tyskland i kampen om Slesvig. Norge og Island var kun interesserede i deres egen selvstændighed, mens Finland med succes blev finsk under russisk overhøjhed. Disse hensyn kunne selvfølgelig ikke forenes, og det hele førte til intet i 1864. Norden som forbilledligt samarbejdende region er derimod et resultat af det praktiske og pragmatiske samarbejde på en lang række professionsområder som udvikledes i anden halvdel af 1800-tallet på initiativ af organisationer i det civile samfund.

Men den nødvendige forudsætning var, at landene var selvstændige. Derfor kunne Foreningerne Norden først oprettes i 1919 efter opløsningen af unionen mellem Sverige og Norge i 1905 og Islands reelle selvstændighed fra Danmark i 1918 – selv om denne sidste først blev fuldstændig i 1944. Finland blev ligeledes selvstændigt i 1917, men var de første mange år mest optaget af sine egne indbyrdes konflikter og forholdet til Rusland som en af efterfølgerstaterne til det russiske imperium. Reelt slog Finland først ind på den nordiske vej i slutningen af 1930'erne og afslutningen af krigen med Sovjetunionen i 1944.

Nordisk samarbejde, som det blev

formaliseret i Nordisk Råd fra 1952 og 1955 udvidet med Finland, er specielt ved at være vidtgående på en lang række af det civile samfunds områder samtidig med at national suverænitets anerkendes fuldt ud. Længe blev det drevet som samarbejde mellem parlamenterne, ikke regeringerne, der først kom med i form af Nordisk Ministerråd i 1970. Mellempolkelig koordinering af lovgivning har været den nordiske metode, som har virket fremragende. Undertagen på de tunge områder økonomi, udenrigspolitik og forsvar. Her er samarbejdet hidtil mislykkedes, hver gang man har forsøgt, fra det nordiske forsvarsforbund i slutningen af 1940'erne til Nordek i 1970. Det er der ikke noget mærkeligt i, Nordens geografi taget i betragtning. Men netop derfor er det heller ikke underligt, at befolkningerne sprogligt, og efterhånden også mentalt, er gledet fra hinanden.

Konstruktiv tvetydighed er løsningen

Situationen har dog efter manges mening ændret sig siden Sovjetunionens opløsning. Udenrigspolitik, sikkerhedspolitik og forsvarspolitik var ikke en del af det nordiske samarbejde under Den Kolde Krig, men siden 1992 er alle tre områder kommet på dagsordenen i Nordisk Råd og ministre mødes for at koordinere dem. De nordiske lande har en fælles ambassadebygning i Berlin og flere af landene er gået sammen om repræsentationer – blandt andet har Norge og Danmark en fælles repræsentation i Myanmar. På forsvarsområdet samarbejdes der gennem Nordefco, som

blev oprettet 4. november 2009 som et koordineringsorgan.

Selv om organisationen ikke tages særlig alvorligt i Danmark, især i centraladministrationen, der foretrækker hård udenrigspolitik, tyder meget på, at den vil få ny medvind. Ikke i modsætning til EU og NATO, men som et supplement. Dertil kommer, at Rådet er væsentligt mere populært i den færøske og grønlandske del af Rigsfællesskabet. Alene dét forhold burde få den danske offentlighed til at interessere sig mere for Nordisk Råd.

Forudsætningen for Nordisk Råds succes er dog stadig, at den nationale suverænitets ikke antastes. Det princip udfordres af samernes ansøgning, som stiller Norden overfor et valg mellem forskellige principper, folkenes selvbestemmelsesret eller selvbestemmelse for suveræne nationalstater. Færøerne, Grønland og Ålandsøerne har kunnet optages i Rådet, fordi de har en statslignende status med eget territorium og flag.

Alt det, samerne ikke har, delt som de er mellem fire stater, hvoraf tre er medlemmer af Nordisk Råd. Hvis det går, som det plejer i nordiske anliggender, bliver løsningen nok ad åre en model bygget på 'konstruktiv tvetydighed', der ikke udfordrer den nationale suverænitets. Man kan tænke sig en fællessamisk politisk forsamling, som ikke udfordrer hjemlandenes nationale suverænitets og Helsingforstraktatens ordlyd. Om det er juridisk muligt og om det vil tilfredsstille samernes nationale aspirationer, er dog yderst usikkert.

Kina i Arktis: I gråzonen mellem økonomi og sikkerhed

Af M. Taylor Fravel, Kathryn Lavelle og Liselotte Odgaard

Kina er så småt på vej ind i Arktis, men det handler mest om penge og at sikre sine fremtidige handlemuligheder. Militært er Kina stadig ikke en arktisk magt.

Kina publicerede sin hvidbog om den polare silkevej 28. januar 2018. Hvidbogen beskriver Kinas officielle Arktispolitik. Kina afstemmer sin Arktispolitik med den overordnede silkevejsvision. Herunder opfordres kinesiske firmaer til at investere i at bygge infrastruktur i regionen og udvikle arktiske fragtruter i takt med at global opvarmning gør ruterne kommercielt levedygtige. Kina beskriver sig selv som en nær-arktisk

stat og dermed som en central interessant med langsigtede interesser i at deltage i regionens udvikling.

Gradvist indtog

Imidlertid er der voksende betænkeligheder ved Kinas engagement i en region, der har presserende behov for investeringer i udvikling af regionen, og få, der tilbyder disse investeringer. Kinas promovning af sig selv som en nær-arktisk stat synes at følge et mønster for landets etablering i andre af verdens regioner, som for eksempel Afrika, Latinamerika, Stillehavsregionen og Sydasien. Kinas fremgangsmåde kan beskrives som et gradvist

M. Taylor Fravel er direktør for Security Studies Program ved Massachusetts Institute of Technology. Han er ph.d. i Political Science fra Stanford University og har siden beskæftiget sig med international sikkerhedspolitik med et særligt focus på Kina og Østasien.

Kathryn Lavelle er professor i internationale forhold ved Case Western Reserve University i USA. Hun er uddannet MA i regeringsstudier og ph.d. i statskundskab. Hendes primære fokusområder er internationale forhold og politisk økonomi. Lavelle har udgivet tre bøger som omhandler økonomi og penge med fokus på banker i det amerikanske politiske system.

engagement i økonomiske, sociale og institutionelle strukturer med fokus på stater med udviklingsbehov, der efterlyser alternativer til vestlige investorer og donorer.

Kinas regionale engagement indebærer gradvise justeringer i de eksisterende institutionelle og politiske spilleregler med henblik på bedre at kunne varetage kinesiske interesser. Såfremt Kina på et eller andet tidspunkt i fremtiden måtte finde det formålstjenligt at udøve politisk og militærstrategisk indflydelse, så har det på forhånd etableret forudsætningerne for at udvide sit manøvrerum i regionen udover sin indledningsvise begrænsede tilstedeværelse. Set i lyset af dette mønster i Kinas regionale tilstedeværelse; hvordan forløber Kinas gradvise etablering i den arktiske region, og hvordan skal vi forholde os til Kinas tilstedeværelse i Danmarks nærområde?

Økonomisk drevet

Det er vigtigt at notere sig, at Kinas tilstedeværelse i Arktis først og fremmest er styret af ønsket om at tjene penge. Muligheder indenfor områder som for eksempel olie, gas, sjældne jordarter,

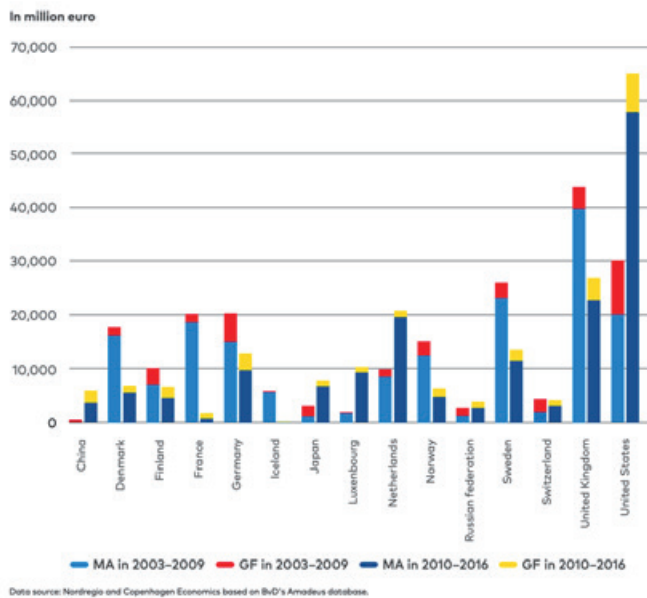
fragt og infrastruktur gør regionen til et attraktivt mål for investeringer og handelsaftaler. Nogle af Kinas investeringer er samfinansieret af selskaber fra andre lande. For eksempel ejer kinesiske China National Offshore Oil Company tres procent af olieudforskningsaktiviteterne i Dreki i Island, mens islandske Eykon Energy ejer 15 procent og norske Petoro 25 procent. Et andet eksempel er Yamal flydende naturgasindustri anlæg, der hører under Ruslands arktiske flydende naturgasproduktionsfaciliteter. Her ejer China National Petroleum Corporation (CNPC) 20 procent.

Kinesiske investeringer i Arktis finder ofte sted på baggrund af opfordringer fra lande i regionen, som for eksempel Grønland, Island og Rusland. De er blandt de lande, der har håbet på at drage nytte af Kinas globale økonomiske silkevejsvision. Imidlertid har Kinas investeringer i Arktis indtil videre været beskedne. Kina er i den indledende udforskningsfase og har derfor fokus på potentialerne for at fremme kinesiske interesser i Arktis.

Denne udforskningsfase indebærer også, at Kina investerer i videnskab og forskning. Kina lancerede sin første kinesiskbyggede konventionelle isbryder, Xuelong, 10. september 2018. Isbryderen er under civil kommando og blev indsat i 2019 med henblik på at løse forskningsopgaver som for eksempel havisens udbredelse, atmosfæriske og miljømæssige betingelser samt at kortlægge hvilke biologiske og havbundsressourcer, der findes i Arktis.

Liselotte Odgaard er uddannet kandidat og ph.d. i statskundskab. Hun er research fellow ved Det Udenrigspolitiske Selskab og gæsteforsker ved Hudson Institut i Washington DC samt seniorrådgiver af Udenrigsministeriet. Hendes fokusområder i Det Udenrigspolitiske Selskab har været Kinas rolle i Arktis. Hun har udgivet en række bøger om kinesisk og asiatisk sikkerheds- og udenrigspolitik.

Figure 10.3 FDI inflows to the Nordic Region by country of origin and entry mode (Top 15 countries).



ILL.: Fig.1: Direkte udenlandske investeringer i henhold til oprindelsesland og investeringstype. MA = køb af mindst 10 procent af aktierne i en virksomhed. GF = nystartede virksomheder.

(ILL.: Database: Bureau van Dijk's Amadeus-database.)

Politisk indflydelse

Udover at tilvejebringe information om og beskyttelse af det regionale miljø kan forskningen hjælpe til med at forberede Kina på at profitere af de arktiske fragtruter i fremtiden, så-

Kinas tilstedeværelse i Arktis først og fremmest er styret af ønsket om at tjene penge.

fremt havisen i Arktis fortsætter med at smelte. Denne udvikling vil betyde, at attraktive alternative fragtruter åbner sig op i Arktis, fordi transporttiden mellem Kina og Europa og Nordamerika afkortes. Det skaber indtjeningsmuligheder for kinesiske virksomheder,

eksempelvis på fragtområdet. Samtidig kan forskningen også vise sig at være nyttig for mere langsigtede militærstrategiske formål. For eksempel har Kina investeret i radarudstyr i Arktis til forskningsformål, men denne type udstyr kan også anvendes til militære formål.

Kina har ligeledes etableret en institutionel platform i Arktis. Kina er medlem af alle de Arktis-relaterede institutioner som Kina har fået lov til at være med i. Kina har observatørstatus i Arktisk Råd, som er det førende mellemstatslige forum for samarbejde, koordination og interaktion i Arktis. Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA er

fuldgyldige medlemmer af Arktisk Råd. Kina er med for at deltage i debatterne og øve indflydelse på hvordan eksisterende regler for adfærd indenfor områder som for eksempel fiskeri, fragt og polarforskning fortolkes med henblik på, at kinesiske interesser varetages bedst muligt. Denne indflydelse har indimellem antaget politisk karakter. For eksempel har Kina forhindret Kina-kritiske røster i at deltage i den årlige kinesiske finansierede Arctic Circle Assembly der tiltrækker videnskabsfolk, politikere, officerer, virksomheder og interesseorganisationer med arktiske interesser fra hele verden.

Behov for strategisk tilgang

Det er vigtigt at tage fornuftige forholdsregler med henblik på at forberede Arktis på fremtidige udviklinger. De arktiske stater bør lige som Kina holde deres muligheder åbne og samtidig oprette beskyttelsesmekanismer mod at udefrakommende aktører fremmer egne interesser på bekostning af arktiske interesser.

Et eksempel herpå er den danske regerings beslutning om at finansiere en modernisering af Grønlands lufthavnsinfrastruktur. Den form for tiltag betyder ikke, at Kina skal forsøges udelukket fra regionen. Som nævnt er der jo også en del lande, der opfordrer til en større kinesisk tilstedeværelse med henblik på at tiltrække investeringer og kapital til dyre, men nødvendige forskningsprojekter. Det vil derimod være fornuftigt at overveje at indføre

en regional strategisk investeringsprotokol for at sikre et arktisk fællesskab omkring at gennemføre beslutninger, der går imod kinesiske såvel som andre eksterne aktørers planer. Der er indtil videre ikke tegn på, at Kina har planer om en storstilet strategisk tilstedeværelse i Arktis.

Indtil videre handler Kinas arktiske engagement om at holde Kinas muligheder åbne.

Regionen forbliver indtil videre relativt lavt på Kinas prioriteringsliste og det understreges af, at

Kina indtil videre kun har beskedne investeringer i Arktis.

Kinas begrænsede interesser i Arktis på et tidspunkt, hvor store forandringer er undervejs i Kinas forhold til prominente internationale aktører, som for eksempel USA, EU og Indien, betyder, at Kina ikke har den store interesse i at blive involveret i konflikter eller strategisk rivalisering i Arktis. Regionen er i færd med at blive militariseret og spændingsniveauet er voksende. USA's og Storbritanniens forøgede militære tilstedeværelse i Arktis og gennemførelsen af den storstilede NATO-militærøvelse Trident Juncture 18 i Norge med 50.000 tropper i aktion er tegn herpå.

Imidlertid skal vi ikke forvente, at Kina også etablerer en militær tilstedeværelse i Arktis. I stedet vil Kina formentlig optræde med en vis tilbageholdenhed i Arktis for at undgå at blive viklet ind i konflikter, der er perifere i forhold til Kinas kerneinteresser økonomisk vækst, teknologisk drevet modernisering og territorial og national kinesisk enhed.

Uddrag: Alle veje fører til Beijing

Af Peter Frankopan

Med Vestens faldende indflydelse er en ny verdensorden ved at etableres. Den sætter endnu en gang sæt-ter Mellemosten og Asien i centrum af den politiske udvikling. Den britiske historiker Peter Frankopans nyeste bog skitserer nutidens og fremtidens handelsruter og diplomatiske forbindelser mellem øst og vest. Her er et uddrag af *De nye silkeveje*.



Frankopan, Peter:
De nye silkeveje. Mod en anden verdensorden. Kristeligt Dagblads Forlag, 2019, 250 sider.

I De problematikker omkring isolati-on og fragmentation, som præger Ve-sten, står i skarp kontrast til det, der er sket langs Silkevejene siden 2015. Fra Stillehavet og hele vejen til Mid-delhavet har man de forgangne år haft

fokus på konsolidering og på at prøve at finde nye og mere effektive samar-bejdsformer. Tendensen er gået i ret-ning af at nedtone spændinger og op-bygge alliancer. Diskussionerne har handlet om løsninger, som gavner alle parter og skaber grundlag for langsig-tet samarbejde.

Disse diskussioner er blevet bakket op af mange forskellige institutioner, som både understøtter dialog og rent praktisk arbejder for at udbygge relati-onerne staterne imellem. Det kan være multilaterale økonomiske institutioner som for eksempel Asian Development Bank og den nye Asian Infrastructu-re Investment Bank, men også fore-tagender som Shanghai Cooperati-on Organisation, Eurasian Economic Union, BRICS-topmøder mellem Bra-silien, Rusland, Indien, Kina og Syd-afrika, Trans-Pacific Partnership (hvor USA ikke er med) og Regional Com-prehensive Economic Partnership. Sidstnævnte omfatter lande fra Syd-østasien sammen med Kina, Indien, Sydkorea, Japan, Australien og New

Peter Frankopan (f. 1971) er en af Englands førende historikere og forfatter til den internatio-nale bestseller *Silkevejene*. En ny verdenshistorie (på dansk i 2017). Han er professor i global historie og leder af Center for byzantiske studier ved Oxford University.

Zealand. Samlet set har disse lande et BNP på næsten 30 billioner dollars – eller 30 procent af verdens samlede BNP – og repræsenterer 3,5 milliarder mennesker. Forhandlinger om at skabe en såkaldt ”moderne, omfattende, højkvalitets og gensidigt fordelagtig økonomisk samarbejdsaftale” er blevet intensiveret, hvilket ifølge en økonom kunne ende med historiens største frihandelsaftale.

Det er dog næppe nogen overraskelse, at fremskridtene i retning af samarbejde ikke gælder i hele Asien. Og man skal passe på med at undervurdere de store forhindringer, modsætninger og rivaliseringer mellem folk og enkeltpersoner, som har potentiale til at være så destabiliserende, at det kan få både regionale og i nogle tilfælde endda også globale konsekvenser. Alligevel er det værd at bemærke, at verden bevæger sig i to forskellige retninger: på den ene side en frakobling og enegang, og på den anden side en styrkelse af båndene og et forsøg på at samarbejde.

Mange af de centralasiatiske lande, der råder over store naturressourcer, har udforsket nye muligheder for samarbejde, hvilket har haft en vis effekt. I marts 2017 indviede præsidenterne fra henholdsvis Turkmenistan og Usbekistan en ny jernbanebro over floden Amu Darja fra Turkmenabat til Farab. Et vigtigt trafikknudepunkt, som ikke bare vil bidrage til at forbedre forbindelserne mellem de to nævnte lande, men også give muligheder for langdistancehandel.¹⁶ Af andre vigtige forbindelseslinjer bør nævnes samarbejdet mellem centralasiatiske republikker, som for eksempel

har udmøntet sig i støtte til Tadsjikistan med at sikre landets grænse mod syd til Afghanistan for at forhindre narkosmugling eller oprettelse af nye checkpoints i anden halvdel af 2017 i distrikterne Osj, Batken og Jalalabad i Kirgisistan for at gøre det nemmere og hurtigere at krydse grænsen til Usbekistan.

De forbedrede relationer fremmer også udvekslingen af handelsvarer. For eksempel steg den bilaterale handel mellem Kasakhstan og Usbekistan i 2017 med 31,2 procent, og nye initiativer sigter på at øge denne udvikling endnu mere i de kommende år.

Hvorvidt erklæringen i Kasakhstan om, at 2018 vil være Usbekistans år, og den tilsvarende nominering i Usbekistan af 2019 skal være Kasakhstans år, kommer til at gøre nogen konkret forskel, må stadig stå hen i det uvisse. Udtalelser om ”to broderfolk ... der marcherer side om side på vej til økonomisk udvikling” og søger fælles fremskridt baseret på ”evigt venskab og strategisk partnerskab” er med til at skabe en fælles fortælling om gensidige interesser, en fælles historie og fremtid.

Men det har også en mere realpolitisk betydning; for eksempel vil det højst sandsynligt øge den bilaterale handel. Det udmøntede sig for eksempel i en aftale, der blev underskrevet i april 2019, og som indebar, at Kasakhstan leverer to millioner tons olie om året til sine centralasiatiske nabolande. En stigning på næsten det dobbelte fra det nuværende niveau. Og nogle hævder endda, at denne mængde igen vil kunne mere end fordobles i den nærmeste fremtid.

Andre steder foregår der noget lignende. Omsætningen i handel mellem Usbekistan og Tadsjikistan blev tæt ved tyvedoblet de første seks måneder af 2018 sammenlignet med samme periode året før. I Iran og Aserbajdsjan har man truffet ”alle de nødvendige forberedelser til et samarbejde omkring strategiske projekter, for eksempel i energisektoren” som den iranske præsidents stabchef Mahmoud Vaezi sagde efter et møde i Baku i begyndelsen af sommeren 2018.

Samarbejdsaftaler om uddannelse og forskning så vel som om nye rørledninger har indvarslet en tid med tættere bånd mellem Afghanistan og Tadsjikistan i de kommende år. Af større betydning er for eksempel Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), som blev taget i brug i juni 2018, og som forbinder gasfeltet Shah Deniz II i Aserbajdsjan med det sydøstlige Europa. Nogle hævder dog, at den overordnet set vil få mest betydning for energiforsyningen til Europa i de kommende år, mens dens betydning på lang sigt vil være minimal.

TANAP er blot et af mange lignende projekter på forskellige udviklingsstrin, der skaber forbindelser til ressourcerige lande i det centrale Asien. Et andet projekt er Central Asia-South Asia elektricitetsprojektet (CASA-1000), der i 2020 skal lede overskydende elektricitet fra vandkraftværkerne i Tadsjikistan og Kirgisistan til Pakistan og Afghanistan.

Forholdet mellem landene er blevet så godt, at Kirgisistans ambassadør i Pakistan, Erik Beishembiev, for nylig talte om at forbedre de gensidi-

ge forbindelser mellem regeringerne i Bisjkek og Islamabad yderligere, fordi de to lande ”deler historiske rødder, religion, traditioner og holdninger til mange spørgsmål”.

Fælles interesser ligger også til grund for samtaler mellem Rusland, de øvrige medlemmer af Den Euroasiatiske Økonomiske Union (Kasakhstan, Kirgisistan, Armenien og Hviderusland) og Iran om at oprette en frihandelszone, fælles investeringer så vel som interbankaftaler, der er den største knast ved forhandlingerne. For det er alt sammen til fælles fordel, men også af stor vigtighed, ifølge Vjatjeslav Volodin, der er talsmand for den russiske Duma.

Disse samtaler er en del af en større konsolidering i Centralasien, hvor Rusland og Iran er hovedpersonerne. Vækst i handelen, forbedrede relationer og bestræbelser på at dæmme op for smuglervirksomhed på tværs af grænserne er ikke kun teoretiske prioriteringer, men noget, der aktivt bliver arbejdet på og videreudviklet ved hjælp af institutionelle reformer og oprettelse af organer, der skal overvåge og koordinere områder af fælles interesse. Disse tiltag taler deres eget tydelige sprog og peger på et ønske om at styrke båndene og ligeledes forbedre de politiske relationer.

Et typisk eksempel på, hvordan verdens centrum tager form, er den konference, der blev afholdt i Samarkand i november 2017. Her mødtes højtstående embedsmænd fra de centralasiatiske republikker så vel som fra Afghanistan, Rusland, Kina, Tyrkiet, Iran, Indien og Pakistan for at diskutere muligheder-

ne for at samarbejde om håndteringen af terrorisme, religiøs ekstremisme, transnational organiseret kriminalitet og narkotikahandel. Mødets overskrift lød: ”Centralasien: Fælles historie og fremtid, samarbejde for bæredygtig udvikling og gensidig velstand”.

Den slags konferencer – og højstemte udtalelser om solidariteten mellem folk, der lever langs Silkevejene – kan naturligvis fremstille tingene i et rosenrødt og bedragerisk skær. De er lige så meget udtryk for velvilje som for et forsøg på faktisk at løse vigtige problemer. For Centralasiens vedkommende er der dog sket store fremskridt for at løse de vanskelige grænsekonflikter. Historiske og etniske spændinger har ofte forgiftet relationerne så meget, at nogle observatører har advaret om muligheden for militære konflikter. Mange af disse konflikter er begyndt at blive bilagt. Det mest betydningsfulde skridt i den centralasiatiske konsolidering er måske aftalen om, hvem der har retten til at bore i Det Kaspiske Hav. Et spørgsmål, der har været en væsentlig forhindring for et storstilet samarbejde mellem Rusland, Iran, Turkmenistan, Kasakhstan og Aserbajdsjan – især på det energimæssige område. Det har taget årtier at opnå bare et udkast, som alle parter kunne acceptere. Men den grænseaftale, man nu har opnået, kan meget vel komme til at ændre fundamentalt på olie- og gasforsyningerne, ikke bare i regionen, men overalt på kloden, for kulbrinteressourcerne i de omkringliggende lande og i havet er enorme. Men selv om den aftale, der blev underskrevet i august 2018, er et klart skridt fremad, så har mange kom-

mentatorer bemærket, at der stadig er mange ubesvarede spørgsmål, og det er ikke sikkert, hvornår, om og hvordan alle disse spørgsmål til syvende og sidst vil blive løst.

Alligevel er den aftale, der blev indgået, den sidste i en række af samarbejdsfremskridt, som er begyndt at rydde forhindringer af vejen, og som har forbedret mulighederne for samarbejde i det centrale Asien i fremtiden. Udover spørgsmålet om Det Kaspiske Hav er det også værd at nævne forhandlingerne mellem Kirgisistan og Usbekistan om grænsedragningen mellem de to lande. Et andet eksempel er et møde, der blev afholdt i Astana i april 2018, og som gjorde det muligt for Kasakhstan, Usbekistan og Turkmenistan at underskrive en fælles grænseaftale. ”Der er ingen uløste grænse spørgsmål,” erklærede Kasakhstans præsident, Nasarbajev, og henviste sammen med sin modpart, præsident Rahmon fra Tadsjikistan, til en fornyet forpligtelse til at samarbejde tæt om vandressourcer i regionen.

Vandproblemet er et af de allervigtigste i hele Centralasien, hvilket illustreres meget tydeligt af, at den nærliggende Aralsø stort set er tørret ud siden 1960’erne, da de floder, der forsynede søen med vand, blev ledt andre steder hen for at støtte fejlslagne sovjetiske landbrugsinitiativer. De spændinger og problemer, dette har medført, kan dårligt undervurderes. Det drejer sig om ødelæggelse af det fysiske landskab, miljøforurening samt sundhedsproblemer, der spænder fra alt fra luftvejslidelser og kræft til en forhøjet børnedødelighed.

I slutningen af maj 2018 bragte storme salt fra den nu udtørrede havbund ud over store dele af Usbekistan og Turkmenistan med sig. Både hvede- og bomuldsmarker blev dækket af et lag salt på op til en centimeter. Og det på et tidspunkt, hvor vandmangel allerede havde betydet, at høsten slog fejl. Det er derfor virkelig gode nyheder, at bestræbelser på at genoprette vandniveauet synes at have virket, også selv om det går langsomt.

Det hjælper dog desværre ikke Afghanistan, hvor en mangel på nedbør på 70 procent førte til, at FN i juni 2018 udsendte en advarsel om, at høsten var slået fejl, floder tørret ud og to millioner mennesker måtte forventes at mangle mad i slutningen af året. En katastrofal humanitær krise var med andre ord under opsejling i et land, der har været plaget af næsten uafbrudt krig i fire årtier. ”Jeg vil gøre alt for at redde min søn fra sult,” udtalte en afghansk bonde i forbindelsen med krisen. ”Jeg ville sågar tilslutte mig IS eller Taleban.”

En del af problemet er, at de tre store floder i Centralasien – Syr Darja, Amu Darja og Irtysj – løber på tværs af flere grænser, hvilket betyder, at beslutninger i ét land påvirker det andet. Og omkring 70 procent af udviklingsproblemerne i regionen skyldes mangel på ferskvand. Derfor har der naturligt nok i nogen tid været særligt fokus på at finde den optimale løsning på vandreguleringsproblemerne.

Vand udgør også et problem i det sydlige Asien, hvor Indiens opførelse af Kishanganga-dæmningen og det tilhørende vandkraftværk har været en kil-

de til store bekymringer for Pakistans regering, der hævder, at disse projekter overtræder traktaten fra 1960; en aftale, som fordeler vandressourcerne fra Indusfloden mellem Pakistan og Indien. Nervøsiteten omkring dæmningen, der officielt blev taget i brug i maj 2018, er blevet forværret af et nyt forslag om at bygge hele 12 vandkraftværker på Kabulfloden i Afghanistan, hvilket vil lægge yderligere pres på ressourcerne i byer som Karachi, hvis befolkning vokser med mere end fem procent om året, og hvis vandforsyningsanlæg lige nu kun er i stand til at dække 50 procent af behovene. Ikke overraskende er Kishanganga-dæmningen blevet indbragt for Den Internationale Domstol, og striden har resulteret i modanklager, selvransagelse og mistanker om sabotage og sammensværgelser i pressen i både Indien og Pakistan.

Det er også vigtigt at nævne, at klimaforandringerne ifølge nyere forskning vil betyde, at gletsjeren Urumqi 1 vil miste 80 procent af sin vandmængde i de kommende tre årtier. Det vil få store konsekvenser for Centralasien så vel som for det vestlige Kina, hvor denne og andre gletsjere spiller en vigtig rolle som både vandforsyning og vandreserve i tørkeperioder.

Det var også vandmangel, der fik protester til at bryde ud i Iran i foråret 2018. Irans meteorologiske institut havde vurderet, at 97 procent af landet ville opleve tørke i et vist omfang, og at indbyggere i både store byer og landsbyer ville blive nødt til at forlade deres hjem. Vandmanglen førte til optøjer, som blev slået brutalt ned af sikkerhedsstyrkerne i de berørte de-

le af landet. Situationen var så akut, at Irans øverste leder, ayatollah Khamenei, omtalte den i sin nowruz (nytårsstale) og anerkendte, at tørken havde betydet udfordringer, og bad til, at ”guddommelig nåde” ville løse problemet hurtigt.

Ud over bønnerne har Iran også taget mere konstruktive initiativer til at løse vandproblemerne, som er så alvorlige, at dele af landets energiforsyning bliver påvirket, hver gang vandkraftværker ikke fungerer ordentligt.

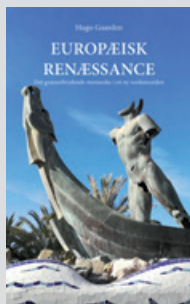
Diskussioner med nabolandet Afghanistan om genopretning af Helmandflodens løb og vandforsyningen til Hamoon-vådområderne er blevet intensiveret den seneste tid. Ifølge Irans udenrigsminister, Mohammad Javad Zarif, har man indgået en aftale, der vil betyde, at 850 millioner kubikmeter vand i fremtiden årligt vil flyde ind i Iran.

○○○

Bognoter: Nyt læsestof

Af **Meriem-Hadia Charif**

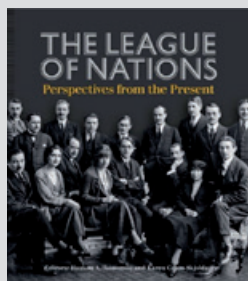
*Gaarden, Hugo: **Europæisk Renæssance. Underskoven**, 2019, 171 sider.*



Hugo Gaarden, som er fast klummeskribent for Det Udenrigspolitiske Selskab, har været freelancejournalist siden 2009. Han har udgivet en række bøger om udenrigspolitik, økonomi og samfundsmæssige analyser. Hans seneste skud på stammen Europæisk renæssance, er: ”et wake-up call til globaliseringens modstandere og til den elite, som har tiet under flygtningestrømmen og den voksende nationalisme.” Ifølge Gaarden står Europa over for en renæssance. Som reaktion på denne renæssance kan Europa vælge at blive den drivende kraft i skabelsen af en ny verdensorden. Det kræver dog, at europæerne dropper traditionelle magtkampe mellem stormagter og bekymringen for ”de fremmede”, da de i praksis fører til nationalisme, som blokerer for den uundgåelige bevægelse mod multikulturelle samfund, som vores verden retter sig mod. Europæerne kan ved hjælp af deres enestående erfaring lede overgangen af renæssancen til en ny verdensorden baseret på plads til alle politiske, kultu-

relle og religiøse samfund og holdninger. Hvilket er foretrukket fremfor en ny magtopdeling af Øst og Vest, hvor Kina nu er en central supermagt. Gaardens bog giver et usædvanligt helhedsindtryk af den nye verden, med blandt andet en anbefaling til ny form for indkomstfordeling, der sikrer et stærkere folkestyre og en mere fair fordeling af ressourcer. Bogen er bygget på Gaardens beskrivelse af internationale forhold i næsten 50 år, på hans journalistiske liv uden for Danmarks grænser siden 1999 og på rejser gennem Asien, Mellemøsten og Afrika.

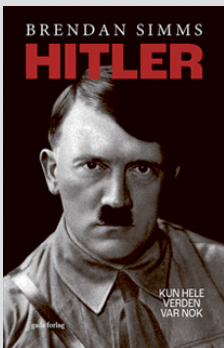
*Ikonomou, Haakon A. & Gram-Skjoldager, Karen: **The League of Nations. Perspectives from the Present**. Aarhus University Print, 2019, 283 sider.*



The League of Nations. Perspectives from the Present er en flot bog fyldt med talrige illustrationer og bidragende essays fra forskere. Forfatterne bag bogen giver et nyt indblik ind i den verden, som udgjorde

Folkeforbundet. Bogen går bagom ambitionerne, som lå forud for stiftelsen af forbundet. Folkeforbundet blev grundlagt i januar 1919 som en del af Versaillestraktaten, der afsluttede Første Verdenskrig. Det var den første internationale organisation med hensigt på at fremme international fred og sikkerhed gennem kollektiv sikkerhed, nedrustning og fredelige konfliktløsning. Dertil arbejdede Folkeforbundet også med en lang række tekniske, humanitære og sociale spørgsmål. Bogen, takket være den overkommelige størrelse og kompleksitet i præsentationen af adskillige forskningsmaterialer, tillader læseren at forstå svækkelsen af forbundet og ikke mindst den indflydelse, det har haft på vores internationale samfund i dag.

Simms, Brendan: Hitler. Kun hele verden var nok. Gads Forlag, 2019, 896 sider.



At sige, at der er skrevet mange bøger om Hitler, er en underdrivelse. Dog er Simms' *Hitler. Kun hele verden var nok* den første, der fuldt ud forklarer Adolfs Hitlers verdensopfattelse og påviser, at det som altid er idéerne, som er den vigtigste kilde til den mest morderiske adfærd. Det er Simms' første bog på dansk, oversat af Anders Nygaard. Simms er profes-

sor i historie ved universitetet i Cambridge og har skrevet flere historiske værker. Med denne biografi om Adolf Hitler trækker han på nye kilder som afdækker den måde, hvorpå Hitlers ideologi opstod efter Første Verdenskrig. Hitler var mest optaget af ikke, i modsætning til den udbredte opfattelse, truslen fra bolsjevismen, men derimod truslen fra den internationale kapitalisme og Anglo-Amerika. Frygten fra disse kræfter var drivkraften både i hans antisemitisme og i hans beslutning om at sikre det nødvendige 'livsrum' for at blive i stand til at overleve i en verden, der var domineret af Det Britiske Imperium og USA. De to lande udgjorde faktisk efter Hitlers mening forbilleder for Tysklands eget imperium, der tilsvarende vis blev dannet på grundlag af tvangsovertagelse af land, racisme og vold. Hitlers mål var at skabe en lignende global fremtid for Tyskland – et land, som tilsyneladende ellers var dømt ikke alene til irrelevans, men til udryddelse på grund af udvandring og påvirkninger udefra. Det, han især interesserede sig for under den katastrofe, der fulgte, var ikke kun det, han betragtede som sammenstødet mellem tyskerne og jøderne, eller tyskerne og de slaviske folk, men først og fremmest konflikten mellem tyskerne og dem, han betegnede som 'angelsakserne'. I sidste ende ville kun en dominans over hele verden have været tilstrækkelig til at opfylde Hitlers mål, og til sidst krævede det en koalition af stort set hele verden for at besejre ham.

Brødsgaard, Kjeld Erik: **Kina i moderne tid. Samfund, økonomi og politik.** Hans Reitzels Forlag, 2019, 379 sider.



Brødsgaards sjettede danske bogudgivelse, *Kina i moderne tid*, er en udførlig gennemgang af det politiske og økonomiske system i Kina. Som professor med speciale i Kina, er man i trykke hænder, når Brødsgaard går bag om avisoverskrifterne om Kina. Han viser, hvordan Kina har etableret sit eget statskapitalistiske system, der over 40 år har bragt 800 millioner op over fattigdomsgrænsen. Og skabt en økonomi, der målt i købekraftspariteter nu er større end den amerikanske.

Brødsgaards erfaring har en spændvidde på over fire årtier med ophold i Kina, fra reformernes begyndelse til Xi Jinpings recentralisering. Kina i moderne tid er Brødsgaards dansksprogede bidrag til at ruste den danske offentlighed til at forstå udviklingen i Kina i en bredere historisk, politisk og økonomisk sammenhæng. Et bidrag, som han mener mangler i den dansksprogede faglitteratur.

Sørensen, Camilla Tenna Nørup. **Kina - Fortiden, Nutiden, Fremtiden.** RÆSONS Forlag, 2019, 120 sider.

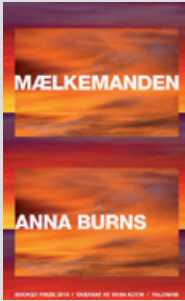


Sørensen er lektor ved forsvarsakademiet og en af Danmarks ledende Kinaekspertes.

Hendes bidrag om Kina lægger vægt på landets moderne historie, med hovedvægt på de seneste årtier, og diskuterer Kinas fremtidige rolle i verden.

Udviklingen af ”Riget i Midten” fra – for kun 40 år siden – at være et internationalt isoleret udviklingsland til nu at indtage en status som stormagt og globalt vækstlokomotiv er næsten gået for hurtigt. Det gælder også udviklingen i det kinesiske samfund, som efterhånden er blevet meget kompliceret og vanskelig for de kinesiske ledere at håndtere og kontrollere. Samtidig er Kina for alvor begyndt at markere sig også langt uden for Asien, ikke mindst med det enorme infrastrukturprojekt ”Den Nye Silkevej”. Hvordan ser næste kapitel i landets historie ud?

Burns, Anna: **Mælkemanden**. Palomar, 2019, 365 sider.



Anna Burns er udkommet med sin tredje skønlitterære roman. Hun har med *Mælkemanden* vundet den prestigefyldte Man Booker Prize i 2018, som den første irer nogensinde.

Romanes hovedperson er en 18-årig jegfortæller, som bor i en lille katolsk bydel i Belfast midt i 70'ernes 'Troubles'. Det er en verden af os og dem; vores religion og deres, vores steder og deres steder. Og det er en verden, der er lukket hårdt om sig selv. Her klarer vi alt selv. Politi og hospitaler er fjenden. Og alle har mindst en bror eller far, der er død i konflikten. Romanen er helt uden navne. Der er Måske-kæreste, Mælkemanden, den rigtige mælkemand og mellemsøster. Jeg-personen er ikke politisk interesseret og håndterer konflikten ved at lukke øjnene for den. Hun har en måske-kæreste, som hun ser, men ikke helt engagerer sig i. En 42-årig paramilitær leder i det lille område, den såkaldte Mælkemand, fatter interesse for hende og begynder at følge efter hende. Selvom hun ikke er interesseret, starter rygterne om deres affære straks i bydelen, og hun bliver stemplet. Han har magten i området, og hun kan intet stille op.

HVAD ER EN GRØN UDENRIGSPOLITIK?

Den grønne dagsorden skal samtænkes med Danmarks øvrige udenrigs-, udviklings- og handelspolitiske instrumenter, og de konkrete sikkerhedspolitiske implikationer af den globale opvarmning og miljømæssig degradering, der begynder at vise sig.

Nye dynamikker, alliancer og muligheder skaber nye vilkår for Danmarks, Rigsfællesskabets og EU's udenrigspolitiske interesser. Globalt kan omstillingen til bæredygtig energi have konsekvenser for magtfordelingen.

ARTIKEL

Hvordan placerer Danmark sig i de nye magtstrukturer og gennem hvilke multilaterale kanaler og alliancer varetages vores interesser bedst?

Hvordan kan Danmark kan bruge sin position som grønt foregangsland som en udenrigspolitisk platform til at opnå konkrete resultater?

Hvordan kan vores forståelse af den globale klimaudfordring påvirke danske prioriteringer og strategier i udenrigspolitikken?

Hvordan sikrer vi, at danske løsninger ikke forbliver danske, men vinder indpas i verden omkring os?

KRAV

Du skal være indskrevet ved en videregående uddannelse i Kongeriget Danmark.

Artiklen skal være på dansk uden henvisninger

Max. 20.000 anslag (inkl. mellemrum)

VIND 10.000 KR
OG ET MØDE MED

UDENRIGS-
MINISTEREN

2. PLADSEN
7.500 KR

3. PLADSEN
2.500 KR

SEND BIDRAGET TIL

julie@udenrigs.dk mærket

'Artikelkonkurrence' senest kl

23.59 den 12. januar 2020.

ONKURRENCE

Om Selskabet

DEN UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB

Det Udenrigspolitiske Selskab er en privat, almennyttig forening stiftet i 1946. Vores formål er at styrke debatten om udenrigspolitik i Danmark. Selskabet er uafhængigt af såvel det offentlige og de politiske partier som af erhvervs- og organisationsinteresser. Vi tager ikke stilling til politiske spørgsmål, men ønsker større demokratisk forankring i udenrigspolitiske spørgsmål.

Der er i øjeblikket omkring 1.200 personlige medlemmer. Yderligere 300 personer er medlemmer via et halvt hundrede firmaer og institutioner. Selskabet har en ungdomsafdeling, DUS U35, med ca. 270 medlemmer.

Det Udenrigspolitiske Selskab holder regelmæssigt møder, konferencer og andre former for formidlingsindsatser med fremtrædende danske og udenlandske eksperter. Arrangementerne er forbeholdt Selskabets medlemmer og særligt inviterede gæster og holdes som hovedregel i København og Aarhus.

Er du interesseret i at blive medlem? Send os venligst en mail til medlem@udenrigs.dk eller gå ind på www.udenrigs.dk.

Protector

Hans Kongelige Højhed Kronprins Frederik

Æresmedlem

Uffe Ellemann-Jensen

Rådet

Lykke Friis (bestyrelsens formand)*

Rebecca Adler-Nissen

Merete Ahnfeldt-Møllerup

Christian Friis Bach

Jesper Berg*

Ingelise Bogason

Henrik Breitenbauch

Camilla Brückner

Marianne Dahl

Uffe Ellemann-Jensen

Ulrik Federspiel*

Connie Hedegaard

Kasper Høeg-Jensen

Michael Jarlner*

Suzanne B. Danneskiold Lassen*

Lukas A. Lausen*

Anna Libak*

Mogens Lykketoft

Siegfried Matlok

Klaus Carsten Pedersen

Torben Møger Pedersen*

Minik Thorleif Rosing

Jesper Møller Sørensen

Nils Chr. Wang

*Indgår også i Det Udenrigspolitiske Selskabs bestyrelse

Om Udenrigs

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

Redaktion

Charlotte Flindt Pedersen
[ansvarshavende]
Marcus Rubin
Julie Arnfred Bojesen
[korrektur]

Redaktionskomité

Louise Riis Andersen
Martin Breum
Lene Frøslev
Martin Marcussen
Mette Skak
Uffe Østergård

Design og tryk

Design: Kiberg & Gormsen
Tryk: Novagraf A/S

Udenrigs udkommer fire gange årligt.
Redaktionen afsluttet 15.11.2019
Abonnementspris 300 kr.,
institutioner 400 kr.

ISSN 1395-3818

Udgiver

Det Udenrigspolitiske Selskab
Amaliegade 40 A, 1256 København K
+45 33 14 88 86
redaktion@udenrigs.dk
www.udenrigs.dk

Direktion

Charlotte Flindt Pedersen



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY