

Magt og verdensorden

Georg Sørensen, professor emeritus, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, georgs@ps.au.dk

Hvordan er magtfordelingen i verden, og hvad betyder det for den verdensorden, vi lever i? Er vi på vej mod mere konflikt eller snarere mere samarbejde? Hvad er konsekvenserne for Danmark? Vesten og især USA er klart førende, hvad angår materielle magtressourcer. Men der er ingen stor vilje til at tage ansvaret for at skabe en velfungerende orden. Bevæger vi os mod mere konflikt eller mere samarbejde? Det kunne tyde på mere konflikt, når vi lytter til megen af dagens retorik, men den langsigtede tendens siden afslutningen af den kolde krig har været mere samarbejde: stort set alle lande er ivrige deltagere i globaliseringen. Der er dog et klart konfliktpotentiale i forhold til de autokratiske stormagter, Kina og Rusland. Danmark har store muligheder for konstruktiv indflydelse i en verden, der vægter samarbejdet og de fælles løsninger, men det kræver også, at den hjemlige politiske opbakning er til stede.

Hvem har egentlig magten i verden i dag, og hvad betyder det for den verdensorden, vi lever i. Er vi på vej mod mere samarbejde og mindre konflikt, en verden, hvor »det gode liv« i stigende grad bliver opnåeligt for alle mennesker, sådan som de ny verdensmål (verdensmålene.dk) stiller det i udsigt? Eller er vi snarere på vej mod mere ustabilitet og flere konflikter, måske kombineret med økonomisk krise og klima-katastrofer?¹ Og hvad er konsekvenserne for Danmark?

Magt har været et centralt omdrejningspunkt i diskussionen af internationale forhold lige

siden Thukydid og Machiavelli. Alligevel er der stadig ikke enighed om magtens nærmere karakter og fordelingen af den. Den Realistiske Skole i international politik fokuserer på den materielle magt i hænderne på stærke stater; liberalisterne derimod understreger magtens mangfoldighed og dens spredning på mange forskellige aktører (Berenskoetter og Williams, 2007; Acharya, 2014). Der er relevante indsigter i begge positioner, men ingen af dem kan stå alene.

Realister og liberalister

Lad os se på realisterne først: Deres udgangspunkt er, at vi lever i en verden af suveræne stater. Staterne kontrollerer våbenmagten og sætter reglerne for andre aktører. Der er ingen verdensregering; derfor må staterne være usikre på hinandens intentioner og rede til at forsvare sig selv. Det kræver magt, især militær magt, men også økonomiske, teknologiske og andre kapabiliteter. Militær magt er dog særlig vigtig, fordi den udgør den internationale politiks *ultima ratio* (Mearsheimer, 2001: 55-6).

Ud fra denne forståelse skal vi altså vurdere magtforholdene ud fra fordelingen af de materielle magtressourcer med særlig vægt på den militære magt. Således bedømt er der ikke tvivl om, at Vesten fortsat er førende i

verden, og at USA klart er den ledende magt. Tallenes tale er klar nok:

- Militære udgifter: Hvis vi ser på de 15 lande, der bruger flest penge på militær, er USA's andel heraf 37 pct. Kina tegner sig for 11 pct., Rusland for 5 pct. og de øvrige 12 lande for hver mindre end 4 pct. af udgifterne (SIPRI 2013). USA er altså langt foran alle andre; samtidig udgør denne udgift kun 3,8 pct. af det amerikanske bruttonationalprodukt sammenlignet med ti procent under Vietnamkrigen (Brown, 2013: 36).
- Økonomi: Den amerikanske andel af verdens bruttonationalprodukt (omregnet til købekraftpariteter) var 19,3 pct. i 2013. Kinas andel var 15,4 pct. Per capita er det US\$53.101 for USA og US\$ 9.844 for Kina; med andre ord var det kinesiske BNP per capita mindre end tyve procent af det amerikanske.
- Innovation og teknologi: De amerikanske investeringer i forskning og udvikling (F&U) overstiger langt alle andre landes i absolutte termer. Som procentdel af BNP (2,81 pct.) er tallet mindre overvældende. Andre lande (som Japan, Sydkorea og Finland) bruger relativt mere, dog ikke Kina hvor tallet er 1,77 pct. Alligevel tegner USA sig for 39 pct. af verdens samlede højteknologiproduktion og er også førende, når det gælder ny patenter og antallet af nyuddannede ingeniører og kandidater i naturvidenskab (Brooks og Wohlforth, 2008: 32-3).

Når det drejer sig om materielle ressourcer, kan der således ikke være tvivl om, at USA er den ledende, endog klart dominerende, magt i verden. Det er selvfølgelig baggrunden for debatten om USA's position som et nyt, globalt imperium (Tønnesson, 2004). Skeptikerne peger i stedet på, at de nuværende tendenser i udviklingen er mindre gunstige for USA. For 25 år siden var den kinesiske andel af verdens BNP 3,81 pct., mens den ameri-

kanske var mere end 25 pct. (Quandl 2014). Nu forventes den kinesiske økonomi at være halvanden gang større end den amerikanske i 2030. Men Kina kan ikke opretholde de astronomiske vækstrater, vi har oplevet over mere end tre årtier. Korruption, klima og fordeling er nogle af de væsentlige udfordringer.

Når Vesten, og især USA, er så klart førende på materielle magtressourcer, hvordan kan det så være, at Vestens rolle er under pres i den aktuelle verdensorden, og at Vestens aktuelle indflydelse er mindre, end man kunne forvente? Den liberale magtanalyse kan lede i retning af et svar på dette spørgsmål.

Den liberale analyse begynder med individer, ikke med stater. Stater er skabt af mennesker og kan laves om eller afskaffes, hvis mennesker ønsker det. Vi lever i en tid, hvor relationer over grænser mellem mennesker og grupper af »ikke-statslige aktører«, herunder virksomheder, er af stadig stigende betydning. En intens globaliseringsproces har skabt et tæt netværk af transnationale relationer og en global økonomisk markedsplads. Dermed er magten blevet spredt på mange forskellige aktører, der opererer på forskellige niveauer: Der er et supranationalt niveau af internationale organisationer, transnationale virksomheder og NGO'er (ikke-statslige organisationer), et nationalt niveau med regeringer og nationale organisationer samt et sub-nationalt niveau med lokale myndigheder, virksomheder og civilsamfundsgrupper. Alle disse aktører har relationer på tværs af grænser: Det åbner for en kompleks og multifacetteret magtstruktur (Naím, 2013).

Samtidig peger de liberale på, at staterne ikke er monolitiske enhedsaktører, men i stedet udgør et netværk af forskellige institutioner, som hver især ofte er involveret i transgovernementale relationer. Og disse relationer drejer sig for det meste ikke om liv og død og risikoen for væbnet konflikt, men om »hverdagspolitik« som fiskekvoter, medicinregler, klimaforhold og tusind andre ting.

I en sådan verden er det ikke krig mellem stater, der optager politikernes tid. I takt med at globaliseringen knytter landene tættere og tættere sammen, er interstatslig krig rykket nedad på dagsordenen. I indeværende århundrede har der årligt været mellem nul og to sådanne krige i verden (Pettersson og Wallensteen, 2015). I det hele taget har der været meget få interstatslige krige siden 1945. Dermed bliver militær magt af relativt mindre betydning for at få sin vilje i international politik. Nordkorea er en mulig undtagelse, men selv her er det fortsatte venskab med Kina af afgørende betydning for landets muligheder. Blød magt, evnen til at »få andre til at ønske, hvad du ønsker« (Nye, 2002: 9), fordi du tilbyder noget, der er attraktivt for dem, er derimod af stigende betydning.

Tilbage til det indledende spørgsmål: Hvem har magten i verden i dag? Der er rigtig nok mange aktører med magt på det ene eller det andet område, men det er stadig relevant at se på de suveræne stater som de væsentligste spillere. De udgør systemets basale enheder, og de sætter reglerne for andre aktører. Man kan ikke skrive den realistiske magtanalyse med fokus på materielle ressourcer og især militær magt helt ud af fortællingen. Men staterne handler selvfølgelig ikke alene, isoleret fra alle andre. De påvirkes i høj grad af grupper og individer i samfundet, herunder af virksomheder og faglige organisationer, når det drejer sig om økonomiske forhold. Man skal derfor ikke overdrive skellet mellem stater og »ikke-statslige« aktører. Staters magt er ikke kun baseret på statsapparatet i snæver forstand, men også på virksomheder og organisationer i det civile samfund.

Magt drejer sig således ikke kun om militært isenkram og evnen til at vinde krige. Men selv ud fra denne brede betragtning er der ikke tvivl om, at USA er den førende magt i verden i dag og fortsat vil være det et godt stykke tid endnu (Brown, 2013; Nye, 2002). Problemet er, at dette ikke fortæller os hele

historien om magtens fordeling. Magt drejer sig ikke udelukkende om fordelingen af ressourcer af forskellig art; den drejer sig også om evnen til at få sin vilje i relation til andre aktører, og på dette område er USA markant svagere end før i tiden, af flere forskellige årsager.

Det er allerede nævnt, at en betydelig dominans med hensyn til militær magt er af mindre værdi i en verden, hvor interstatslig krig er på vej ud af dagsordenen. I en sådan verden, siger Barry Buzan, hænger supermagtsstatus i højere grad sammen med evnen til at »etablere og opretholde et velfungerende internationalt samfund« (Buzan, 2004: 139). Dertil kommer, at økonomisk magt er flerdimensional; Tyskland er ledende i maskinindustrien, Danmark spiller en stor rolle, hvad angår container shipping. Selvom USA er økonomisk ledende generelt, betyder det ikke lederskab på alle områder. Endelig klarer Vesten generelt og navnlig USA sig dårligere mht. blød magt. Den kapitalistiske markedsøkonomi er krisebefængt og spekulationspræget, og det amerikanske politiske system er for tiden udpræget dysfunktionelt.

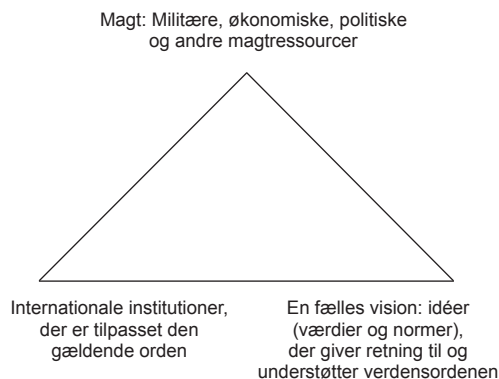
Vesten, og særlig USA, er altså ledende med hensyn til materielle magtressourcer. Men den førerposition kan ikke nemt omsættes til dominans over andre. På den baggrund kan vi se nærmere på status for den aktuelle verdensorden.

En fungerende verdensorden?

Vi har set, at magt har både et materielt aspekt, der drejer sig om ressourcer, og et socialt eller relationelt aspekt, der drejer sig om evnen til at bevæge andre i den retning, man gerne vil. De to aspekter af magt kan relateres til verdensorden med hjælp fra Robert Cox (1996). En stabil og legitim verdensorden kræver ifølge Cox et samspil mellem en materiel magtbase og magtens sociale side, formuleret som fælles værdier og normer. De to sider af magten kommer til udtryk gennem

de internationale institutioner, der er centrale aktører i forvaltningen af en verdensorden. En stabil og legitim orden indeholder som illustreret i figur 1 tre elementer: Magt, internationale institutioner og en fælles vision.

Figur 1: Magt, internationale institutioner og fælles vision



Jeg har argumenteret for, at Vesten har magten, hvad angår materielle magtressourcer. I den forstand burde Vesten kunne præge, endog dominere, den aktuelle verdensorden og udmærke den med liberale værdier og institutioner. Andre magter, ikke mindst Kina og de øvrige BRIK-lande (Brasilien, Indien, Rusland), er hurtigt på vej frem, når det gælder magtressourcer. Men de har hverken planer, visioner eller evner til at lede en verdensorden; deres ambition som globale spillere er at varetage egne, nationale interesser på bedst mulig vis.

Men Vesten er i splid med sig selv; det begyndte, længe før Donald Trump blev præsident. George Bush Jr. påtog sig ansvaret for Vestens sikkerhed efter 11. september; det førte til krigen i Afghanistan og Irak. Irak-krigen fik ikke støtte fra FN's Sikkerhedsråd; USA krævede fri hænder og samtidig støtte fra de vestlige partnere. En amerikansk forsker kaldte det en »neoimperial vision« (Ikenberry, 2002: 44), hvor USA satte ret-

ningen uden selv at være underlagt begrænsninger, men den ville hverken Tyskland eller Frankrig, for ikke at tale om Kina, Rusland og Indien, give støtte til. Med Trump er ambitionen om at skabe en fungerende verdensorden nærmest væk, politikken er drevet af ønsket om at sætte »America first«. Dermed forbiser Trump, at en velfungerende verdensorden er i USA's centrale interesse på både kort og langt sigt.

Verden, og især Vesten, har fået et sikkerhedsproblem, der drejer sig om store og komplekse voldelige konflikter i svage stater som Afghanistan og Irak. Det er snarere blevet værre endnu med Syrien og Libyen. Det har skabt migration og flygtningepres, især i nær-områderne, men også i Europa. Vesten har ikke indtil nu formået at finde gode svar på udfordringerne fra svage stater. Det er heller ikke nemt, for stabile løsninger kræver støtte fra lokale kræfter i landene, og her er mange grupper snarere interesseret i, at konflikterne fortsætter (Brock o.a., 2011).

Lad os flytte perspektivet til det andet hjørne i trekanten: En fælles vision. I hvilket omfang findes der fælles værdier og normer, der understøtter en stabil og effektiv verdensorden? Umiddelbart ser det godt ud: Verdenssamfundet har i 2015 vedtaget 17 verdensmål, der udtrykker ambitionen om at skabe et godt liv med frihed, lighed og velstand for alle mennesker på kloden. Men vi ved selvfølgelig godt, at det ikke er udtryk for at menneskeheden nu bekender sig til de samme værdier. Der er kommet flere demokratier i verden de seneste 40 år (der var 42 demokratier i 1976 og 87 i 2016 ifølge Freedom House, 2016), men der har også været en bevægelse i retning af mindre demokrati i Tyrkiet og Østeuropa. Samtidig er demokratiet skrøbeligt mange steder, og både Kina og Rusland er eksempler på, at økonomisk modernisering og politisk demokratisering ikke går hånd i hånd.

Hvad med fælles værdier i forholdet mellem

landene? Det grundlæggende princip for en verdensorden har længe været, at den består af uafhængige, suveræne stater. Det gælder fortsat: Suveræniteten er det basale element i FN's charter, den er grundlag for, at både store og små stater kan eksistere i frihed og bestemme selv, uden at andre stater blander sig. På den måde kan suverænitet siges at være en forudsætning for demokrati: Uden suverænitet kan befolkningerne ikke vælge deres egen vej og leve efter deres egne love.

Men samtidig er den nuværende verdensorden i høj grad baseret på samarbejde, fordi det er til gensidig fordel. Staterne ved godt, at tæt økonomisk og andet samarbejde betyder en lang række fordele. Den høje levestandard i vores velfærdssamfund ville ikke være mulig uden den globalisering der har bundet os tæt sammen med de andre. Derfor er uafhængighed (independens) i høj grad blevet afløst af gensidig afhængighed (interdependens). Staterne er i stigende grad afhængige af hinanden, og derfor samarbejder de også stadig tættere. Det gælder især landene i Vesten, som da også er kendetegnet ved den højeste grad af interdependens.

De senere år har imidlertid også vist, at der er negative sider ved den intense globalisering. Mange samfund er kendetegnet ved stærkt stigende ulighed, der har været dybe økonomiske kriser, og mange andre problemer trænger sig på. Det har givet nationale reaktioner i retning af mere vægt på uafhængighed og fokus på egne forhold. »America first« og »Brexit« er dermed udtryk for tendenser, der findes i de fleste vestlige lande.

Men de fælles problemer forsvinder jo ikke ved at løbe væk fra dem, og ingen ønsker egentlig at afskaffe globaliseringen; dertil giver den trods alt for mange fordele. Resultatet er, at den nuværende verdensorden befinder sig i et lederløst vakuum (Bremmer, 2012), hvor de, der burde kere sig om de fælles problemer, kigger indad og fokuserer på egne

forhold. Det er ikke befordrende for udviklingen af en fælles vision for en stabil og effektiv verdensorden.

Det tredje og sidste hjørne i trekanten handler om internationale institutioner. Når internationale institutioner skabes og »udfyldes« med magten fra det første hjørne og visionerne fra det andet hjørne, får vi en effektiv og legitim orden. Det var tilfældet efter 2. verdenskrig, hvor USA påtog sig lederskabet i det vestlige samarbejde, herunder genopbygningen af Vesteuropa og Japan. Grundlaget var det sikkerhedspolitiske samarbejde i NATO og det økonomiske samarbejde, koordineret af Bretton Woods-institutionerne, Verdensbanken og den internationale valutafond, IMF. Visionen var fælles sikkerhed, demokrati og økonomisk fremgang baseret på markedsøkonomi og frihandel.

I dag har vi en meget lang række internationale institutioner, der varetager et samarbejde på snart sagt alle mulige områder. Alligevel er det institutionelle system hverken særlig effektivt eller særlig legitimt. De basale institutioner er fortsat dem, der blev skabt efter krigen, ikke mindst FN-systemet. Det trænger til reform, ved alle, men det er svært at komme igennem over for dem, der vil fastholde det eksisterende system. Nogle mener, at institutionerne egentlig fungerer ganske godt; andre mener, at samarbejdet har store mangler (Patrick, 2014; Hale, Held og Young, 2013). Det svarer vel meget godt til virkeligheden: Institutionerne gør, hvad de kan, men de grundlæggende problemer har de ikke evnet at takle. Millioner af mennesker frister fortsat en kummerlig tilværelse i svage stater; finanskrisen er inddæmnet, men grundlaget for den består, og vi kan få en ny, dyb økonomisk krise snart igen (Nielsen, 2017). Der er en klimaaftale fra Paris, men den er tynd og utilstrækkelig, og USA vil ikke være med.

Der er flere årsager til situationen. Den fælles fjende er væk, og der synes ikke at være an-

dre forhold (terror, klima, økonomisk krise), der er alvorlige nok til at gennemtvinge mere vidtgående løsninger. Og som nævnt ovenfor: Landene kigger indad og er ikke villige til at indgå i et samarbejde, der vil stille store krav til dem og lægge bånd på deres handlemfrihed.

Vi har ikke en verden præget af kaos og sammenbrud, ikke endnu da. Vi har en kludetæppeorden, der fungerer nogenlunde, men som ikke kan komme i gang med de mere ambitiøse reformer, der er behov for. Vesten har magten, men hverken viljen eller evnen til føre an, og der er ingen andre kandidater til at indtage lederrollen.

Udfordringen fra Rusland og Kina

Lad os se på Rusland først. Det er særligt krisen i Ukraine, der har haft betydning for forholdet mellem Rusland og Vesten. En pro-russisk regeringsleder, Viktor Yanukovich, flygtede til Rusland i kølvandet på folkelige protester mod hans afvisning af en samarbejdsaftale mellem Ukraine og EU. Pro-russiske styrker tog magten på Krim, der efter en hurtig folkeafstemning gen-indlemmede sig i Rusland. Grupper i Øst-Ukraine kæmper for det samme med støtte fra Rusland. Men det er ikke en fuld konfrontation mellem Ukraine og Rusland; ej heller er det en fuld konfrontation mellem Øst og Vest. Præsident Obama gjorde det tidligt klart, at Vesten ikke ville gå i krig med Rusland på grund af Ukraine, og Putin ved udmærket, at Rusland hverken har substantielle interesser i, eller militær evne til, en åben konflikt med Vesten (Shuster, 2014).

Under den kolde krig ville en pro-sovjetisk regerings fald have udløst en øjeblikkelig sovjetisk invasion. Det er ikke sket her, men Rusland har styrker på jorden i Øst-Ukraine og ville bestemt foretrække et Ruslandvenligt regime i Kiev, eller i det mindste en føderalisering af Ukraine, der inkluderer regionernes ret til deres egne relationer udadtil. På vestlig side er det ikke overraskende, at

NATOs generalsekretær gerne ser en tættere transatlantisk alliance og øgede militærugifter i Europa. Men den langsigtede løsning for Ukraine og for de andre lande i Ruslands »nærområde« er snarere tætte relationer med både Rusland og den Europæiske Union. Det kræver en demokratisk og effektiv regering i Ukraine, der vil varetage alle befolkningsgruppers interesser. Det kræver også, at Vestens forbindelser med Rusland i henseende til økonomisk og politisk samarbejde bliver fastholdt (Slaughter 2014).

Der er ikke tale om en ny kold krig, men Ukraine-krisen kan ende med et væsentligt afkølet forhold mellem Vesten og Rusland, afhængigt af hvad parterne vælger at gøre. Foreløbig er det moderation, der præger billedet. Ingen af parterne er interesseret i et totalt ophør af de økonomiske relationer eller et nedbrud af de institutionelle relationer. Men reelle fremskridt i forhold til Ukraine kræver en klar de-eskalering af krisen, og det synes fortsat at være en svær opgave.

Vi vender os mod Kina. I 2013 proklamerede USA, at man ville rebalancere det strategiske fokus over mod Asien-Stillehavsområdet. Det skulle involvere en styrkelse af alliancerne med lande på vej frem, en udbygning af de regionale institutioner og et konstruktivt samarbejde med Kina. Donald Trump har været uklar i sine formuleringer om dette projekt, men indtil nu er det stærkere amerikanske engagement i regionen blevet fastholdt. USA har været den ledende magt i regionen i flere årtier; i lang tid så det ud til, at Kina ville affinde sig med den situation og acceptere USA som den »hegemoniske magt« (Zhang og Tang, 2005: 53; Goh 2013). Men nu er Kina blevet mere usikker på USA's intentioner, og relationerne er mindre stabile end før. I den situation afhænger en fremtidig stabil orden af de kinesiske ambitioner om at få sine sikkerhedsinteresser tilgodeset og den amerikanske vilje til at foretage tilpasninger.

Kinas konflikt med dets naboer i det Sydkinesiske Hav og USA's reaktioner herpå er af særlig interesse i den forbindelse. Det liberale synspunkt er, at regional sikkerhed må ses i en større kontekst. Der er ikke en grundlæggende strid om den liberale verdensorden, fordi Kina basalt set støtter denne orden og profiterer af den i relation til økonomisk vækst og modernisering. Kina vil derfor ikke sætte denne orden på spil ved at dyrke regionale sikkerhedsinteresser på en måde, der vil skabe højintensitetskonflikt med USA, for det vil være skadeligt for de økonomiske interesser (Ikenberry, 2014). Det realistiske synspunkt er, at Kina er fokuseret på regionalt hegemoni, og det kan godt lede til åben konflikt med USA (Mearsheimer, 2010; Ayson 2015).

Begge synspunkter har noget for sig, men rummer også svagheder. Den liberale position har ret i, at Kina søger stabil økonomisk udvikling. Men der er ingen politiske planer om mere demokrati, så der er grænser for den liberale udvikling. Realisterne har ret i, at Kina gerne vil styrke sin regionale position i det Sydkinesiske Hav, men landet lægger også vægt på økonomisk, institutionelt og endog militært samarbejde med naboerne. For øjeblikket ved Kina og USA, at de er rivaler; begge forsøger at undgå at blive fjender. Det er for tiden uklart, om den situation udgør et tilstrækkeligt solidt grundlag for en stabil orden i Asien-Stillehavsområdet.

Sammenfattende: Der er fortsat elementer af stormagtsrivalisering i den aktuelle verdensorden. Fukuyamas liberale vision om et varmt venskab mellem alle stater i en stadig mere demokratisk verden er ikke blevet til noget (Fukuyama, 1989). Men vi er heller ikke i en situation, hvor stormagterne definerer sig som fjender. Rusland var tidligere på vej hen mod et venskab med Vesten; under Putin er Rusland snarest en rival, der måske kan blive til en fjende. Kina er en rival, iblandt elementer af både venskab og fjendskab.

Hverken Rusland eller Kina har ambitioner om at nedlægge den eksisterende orden; deres mål er snarere at tilpasse den, så den bedre modsvarer deres interesser. Især søger de at udbygge deres regionale styrkepositioner, og det kan måske føre til mere konflikt med Vesten.

Danmark, magt og verdensorden

Vi kan ikke forvente, at et land som Danmark har voldsom stor indflydelse på, hvor den aktuelle verdensorden bevæger sig hen; her er de store spillere selvfølgelig afgørende. Men Danmark er ikke usynlig og er i visse henseender ganske aktiv, når vi ser på de tre verdensorden-komponenter i figur 1. Materiel magt: Danmark har været militært aktiv i en lang række operationer i svage stater, fra Afghanistan og Irak til Libyen og Syrien. Noget stor succes har det ikke været, men det er ikke Danmarks skyld. Det samlede Vesten har været alt for overoptimistisk i troen på, at folk og eliter i svage stater ville omfavne muligheden for at indføre demokrati og menneskerettigheder. De lokale går først ind for demokrati, når de kan se, det er til deres fordel, og det har det knebet med mange steder. Samtidig støttede Danmark op om USA i Irak-krigen, en krig, som det internationale samfund fandt ulovlig. Små lande står sig formentlig ved at understøtte en verden baseret på love og regler, snarere end på den stærkes ret. Vi vil formentlig se en afmilitarisering af udenrigspolitikken i de kommende år, i den forstand at Vesten vil være betydelig mere tilbageholdende med militær intervention i svage stater i forhold til, hvad vi har set i de foregående år.

Danmark støtter op om de internationale institutioner, især FN-systemet, og gør et solidt stykke arbejde på de indre linjer for at forbedre deres effektivitet, selv om det er op ad bakke. Når det gælder EU, er samarbejdet til gengæld halvhjertet og præget af undtagelser. Danmark ville være en stærkere international spiller ved i højere grad at støtte op om

samarbejdet i EU, men det er der ikke politisk enighed om. Det hænger sammen med, at når det gælder den afgørende spænding mellem gensidig afhængighed på den ene side og uafhængighed på den anden side, er spaltningen i det politiske system lige så stor i Danmark som i mange andre lande. En solid del af det politiske spektrum går ind for en intens og vidtgående deltagelse i det internationale samarbejde i Europa og globalt med henblik på at løse fælles problemer. Men den stærkeste tendens for tiden går i retning af at beskytte danske interesser ved at undgå store internationale forpligtelser. Holdningen til migration og flygtninge spiller en central rolle her.

En effektiv verdensorden skal bæres af en fælles vision. Vi mangler nogle politiske ide-entreprenører, der kan bygge bro over denne splittelse mellem nationalt og internationalt orienterede ved tydeligere at påvise, hvordan interdependens og uafhængighed ikke behøver være hinandens modsætninger. Et sådant brobyggeri ville være et stort bidrag til at skabe en bedre verdensorden.

Danmark burde egentlig have gode muligheder for at bidrage. Vi er et af de lande, der bedst har formået at kombinere intens deltagelse i globaliseringen med et system, der ikke er alt for ulige og tager hånd om de dårligst stillede. Danmark er også et af de lande, der er relativt langt fremme med hensyn til grøn omstilling. Man kan godt forstå, hvorfor den nyvalgte franske præsident beundrer den danske model i forhold til de problemer, han har hjemme i Frankrig.

Danmark har således et stærkt potentiale for at bidrage til holdbare internationale løsninger. Men det må samtidig medgives, at det internationale samarbejde er for tiden fanget i en slags catch22: Det har ikke tilstrækkelig støtte fra skeptiske befolkninger og politikere. For at få mere støtte skal det udvise resultater på centrale områder: Økonomi

(herunder bekæmpelse af skattesnyd), klima, svage stater og migration. For at nå sådanne resultater kræves der mere samarbejde og vilje til fælles handling. Men den vilje mangler på grund manglende støtte fra skeptiske befolkninger og politikere.

Konklusion: Danmark har gode muligheder for konstruktiv indflydelse

Realisterne er for fokuserede på militær magt og den evindelige risiko for væbnet konflikt mellem stater, når de analyserer magtforhold. Liberale ser på mange forskellige magtressourcer fordelt på et stort antal aktører og understreger mulighederne for samarbejde. Jeg opsamler indsigter fra begge positioner i en bred magtanalyse med henblik på at karakterisere den eksisterende verdensorden.

Hvad angår materielle magtressourcer er Vesten, og især USA, fortsat klart førende. Men der er ingen stor vilje til at tage ansvaret for at skabe en velfungerende orden. Både »America First« og »Brexit« peger mod en klar fokus på egne, snævre interesser i stedet for et forpligtende samarbejde. Og de internationale institutioner trænger til reform og ny styrke. Det er en kludetæppeorden med mange revner og sprækker.

Bevæger vi os mod mere konflikt eller mere samarbejde? Det kunne tyde på mere konflikt, når vi lytter til megen af dagens retorik, men den langsigtede tendens siden afslutningen af den kolde krig har faktisk været mere samarbejde: Stort set alle lande er ivrige deltager i globaliseringen, og det skaber et fællesskab, der øger behovet for løsning af fælles problemer. Det er svært at se, at en »hvert land for sig selv«-strategi kan være en langsigtet løsning her. Det vil nærmest kræve en afvikling af globaliseringen, og det synes bestemt ikke at ligge i kortene. Men landene er på ingen måde enige om den rette vej frem, og der er et klart konfliktpotentiale i forhold til de autoritative stormagter, Kina og Rusland.

Danmark har store muligheder for konstruktiv indflydelse i en verden, der vælger at vægte samarbejdet og de fælles løsninger, men det kræver også, at den hjemlige politiske opbakning er til stede. Vores råderum bliver meget mindre, hvis verden bliver præget af konflikt; så er det atter engang stormagterne, der kommer til at spille den centrale rolle.

Note

1. Denne artikel trækker på Sørensen (2016).

Litteratur

- Acharya, A. (2014), *The End of American World Order*, Cambridge: Polity Press.
- Ayson, R. (2015), *Asia's Security*, London: Palgrave.
- Berenskoetter, F. og M.J. Williams, red. (2007), *Power in World Politics*, London: Routledge.
- Bremmer, I. (2012), *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, London: Penguin.
- Brock, L.; H.H. Holm, M. Stohl, og G. Sørensen (2011), *Fragile States. Violence and the Failure of Intervention*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Brooks, S.G. og W.C. Wohlforth (2008), *World Out of Balance. International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton: Princeton University Press.
- Brown, S. (2013), *The Future of U.S. Global Power. Delusions of Decline*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buzan, B. (2004), *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge, UK: Polity.
- Cox, R. (1996), med T.J. Sinclair. *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.
- Fukuyama, F. (1989), 'The End of History', *The National Interest*, 16: 3-18.
- Goh, E. (2013), *The Struggle for Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Hale, T., D. Held og K. Young (2013), *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Cambridge: Polity Press.
- Ikenberry, G.J. (2002), 'America's Imperial Ambition', *Foreign Affairs*, 81(5): 44-60.
- Ikenberry, G.J. (2014), 'The Rise of China and the Future of Liberal World Order', Chatham House, 7 May.
- Mearsheimer, J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton.
- Mearsheimer, J. (2010), 'The Gathering Storm: China's Challenge to U.S. Power in Asia', *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 381-96.
- Naim, M. (2013), *The End of Power. From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What it Used to Be*, New York: Basic Books.
- Nielsen, B. (2017), »Jeg opfatter ikke finanskrisen som overstået endnu«, <https://finans.dk/protected/indsigt/ECE9703899/frygten-lurer-stadig-10-aar-efter-jeg-opfatter-ikke-finanskrisen-som-overstaaet-endnu/?ctxref=ext>.
- Nye, J.S. Jr. (2002), *The Paradox of American Power*, New York: Oxford University Press.
- Patrick, S. (2014), 'The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance', *Foreign Affairs*, January/February, 58-73.
- Petersson, T. og P. Wallensteen (2015), 'Armed Conflicts 1946-2014', *Journal of Peace Research*, 52(4): 536-50.
- Quandl (2014), 'GDP as Share of World GDP at PPP by Country' <http://www.quandl.com/ceconomics/gdp-as-share-of-world-gdp-at-ppp-by-country>.
- SIPRI YEARBOOK 2013, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex-graphs-for-data-launch-2014/The-share-of-world-military-expenditure-of-the-15-states-with-the-highest-expenditure-in-2013.png>.
- Shuster, S. (2014), 'No, Russia will not intervene in Ukraine', *Time Magazine*, February 25, <http://time.com/9826/russia-ukraine-putin-intervene/>.
- Slaughter, A.-M. (2014), 'The war of words over Ukraine plays into Putin's hands', Washington Post, http://www.washingtonpost.com/opinions/the-war-of-words-over-ukraine-plays-into-putins-hands/2014/03/25/42dddac-b42a-11e3-8020-b2d790b3c9e1_story.html.
- Sørensen, G. (2016), *Rethinking the New World Order*, London: Palgrave Macmillan.
- Tønnesson, S. (2004), 'The Imperial Temptation', *Security Dialogue*, 35(3): 329-43
- Zhang, Y. og T. Shiping (2005), 'China's Regional Strategy', in David Shambaugh (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley: University of California Press, pp. 48-71.