


# Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Ruslands invasion af Ukraine sætter spørgsmålstegn ved den europæiske sikkerhedsorden og re-introducerer krig i relationerne mellem europæiske stater. For at kortlægge, hvordan man kan forstå og fortolke den udfordring, Rusland udgør for fred og sikkerhed i Europa, diskuterer denne artikel ordensbegrebet i international politik. Artiklen prøver med andre ord at bringe orden i debatten om orden, og identificerer fire idealtypiske ideer om orden i den akademiske litteratur om international politik. Her ved fremkommer et skel mellem en konstitutionel,*

*hegemonisk, pragmatisk og relationel orden. De fire ordensforståelser bygger på forskellige forudsætninger om international politik og giver dermed også forskellige udgangspunkter for at diskutere og forstå, hvad der er på spil i de omfattende forandringer, europæisk sikkerhed undergår i øjeblikket. Herigennem fungerer artiklens debat af ordensbegrebet som et godt udgangspunkt for de specifikke analyser af den europæiske sikkerhedsorden, der udfoldes i temasektionens efterfølgende artikler.*

Putins invasion af Ukraine udfordrer på en række afgørende punkter den europæiske sikkerhedsorden. Konventionel storkrig med annektering af en suveræn stats territorium som sit konkrete krigsmål er i strid med både FN-pagtens principper og de normer og aftaler, der danner fundamentet for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Bag krigen ligger derudover en endnu mere grundlæggende russisk utilfredshed med og udfordring af den amerikansk-ledede liberale orden, dens magtstrukturer og den liberale fred, der er associeret med den.

 Hvis målsætningen med opbygningen af en ny europæisk sikkerhedsorden efter afslutningen af den Kolde Krig var at sikre et stabilt kontinent i fred, har det ordensprojekt fejlet

På den ene side er krigen som en aktuel mulighed og et politisk redskab altså tilbage i Europas internationale politik med alle de afledte effekter, der følger af det. Øget militær spænding, omfattende investeringer i de europæiske forsvar, nye forsvars- og forstærkningsplaner i et styrket NATO og historiske udenrigspolitiske beslutninger – ikke mindst i Norden, hvor Sverige og Finland søger NATO-medlemskab og Danmark løfter sit EU-forsvarsforbehold.

På den anden side udtrykker de effekter også mere fundamentale spørgsmål om europæisk orden og sikkerhed. Hvis målsætningen med opbygningen af en ny europæisk sikkerhedsorden efter afslutningen af den Kolde Krig var at sikre et stabilt kontinent i fred, har det ordensprojekt fejlet med Putins krig i Ukraine. Europæisk sikkerhed er i opbrud på en måde, den ikke har været

## **HENRIK LAURITSEN**

Videnskabelig assistent,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
hel@ifs.ku.dk

## **KRISTIAN SØBY KRISTENSEN**

Seniorforsker, centerleder,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
ksk@ifs.ku.dk

siden afslutningen på den Kolde Krig. Som Putins krig illustrerer, er orden i international politik afgørende for krig og fred. Der er altså gode grunde til at beskæftige sig med og debattere den europæiske sikkerhedsorden – for akademikere og udenrigspolitiske praktikere såvel som i den offentlige debat.

Dette temanummer bidrager til debatten om Europas sikkerhedspolitiske orden på to måder. For det første udfolder de følgende bidrag væsentlige skillelinjer og forskellige syn på europæisk sikkerhed og orden. For det andet sætter vi fokus på selve ordensbegrebet. Ofte fremstår begreber om orden abstrakte og diffuse. Det kan således være uklart, hvad orden består i, og hvordan den gør det, den gør, i international politik. Derfor ønsker vi også at skabe lidt orden i debatten om orden i international politik.

Resten af denne introduktionsartikel falder derfor i tre afsnit. I næste afsnit beskæftiger vi os med det grundlæggende spørgsmål om, hvad orden i international politik er. For at »ordne« svarene på det spørgsmål præsenterer vi en model, der gør det muligt at inddele forskningslitteraturens ordensbegreber i fire idealtypiske positioner. Med udgangspunkt i modellen diskuterer vi i det andet afsnit, hvordan man kan forstå forandringerne i den europæiske sikkerhedsorden, og hvad der er på spil i forandringerne. I det tredje afsnit præsenterer vi temanummerets enkelte bidrag, inden vi afslutningsvis trækker trådene sammen og perspektiverer temanummerets indsigter.

## Ordensbegrebet i international politik

Ordensbegrebet har en særlig status i studiet af international politik, og spørgsmålet om orden bliver ofte betegnet som et af de mest grundlæggende indenfor disciplinen. Den forskningsbaserede debat om orden har to særlige kendetegn. For det første er den præget af en stor diversitet. Ligesom det er tilfældet for andre kernebegreber i international politik som »magt« og »sikkerhed«, er ordensbegrebet et, man forholder sig til på tværs af faget fra vidt forskellige teoretiske udgangspunkter. Denne brede interesse for ordensbegrebet bunder i en fælles forståelse af, at »orden« er vigtigt og kan hjælpe os med at forklare de store spørgsmål i international politik om samarbejde, konflikt, krig og fred. Der er også bred enighed om, at orden er noget, der skaber mønstre i stateres adfærd og en vis forudsigelighed i de udfald, vi kan observere i international politik. Hedley Bulls overordnede beskrivelse af, hvad vi forstår ved orden, er således én, de fleste vil kunne tilslutte sig:

*»at sige om forskellige ting, at de sammen udviser orden, er i den mest simple og generelle forståelse af begrebet, at sige, at de er relateret til hinanden i et mønster, og at deres relation ikke bare er vilkårlig, men indeholder et identificerbart princip« (Bull, 1977: 3).<sup>1</sup>*

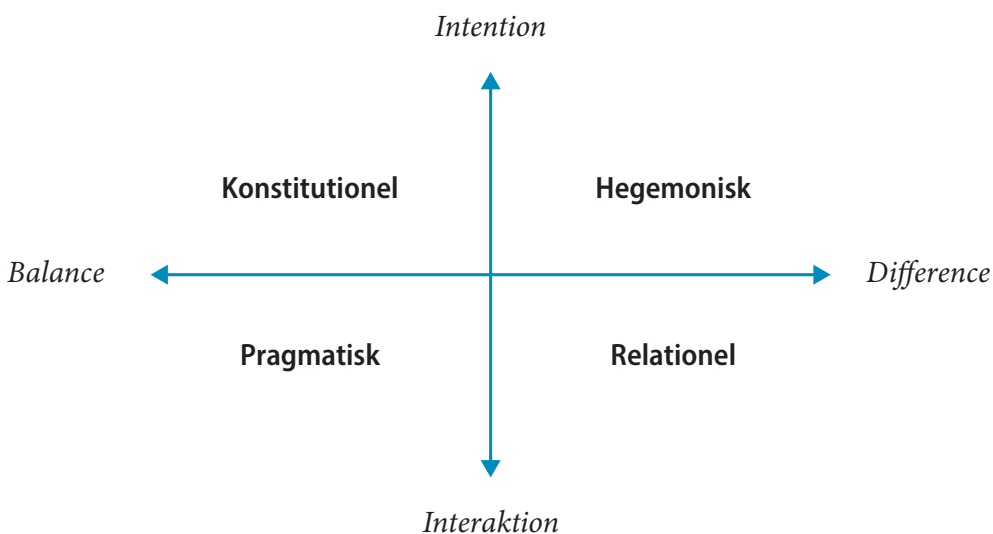
Så langt, så ordentligt. Det andet særlige kendetegn ved debatten om orden i international politik er, at den også er rodet og præget af konceptuel divergens. Selvom vi måske har en fælles intuitiv forståelse af ordensbegrebet, når vi forholder os til det på afstand, så opløses enigheden jo mere specifikke, vi bliver omkring, hvad vi egentlig forstår ved »orden«. For hvilke mønstre

fører orden til, og hvilke principper organiseres orden ud fra? Som Randall Schweller har pointeret, er der i litteraturen »mange former for orden og lige så mange definitioner af konceptet« (Schweller, 2001: 169). Ifølge Shiping Tang er orden »et af de begreber, der tales om meget om« (Tang, 2016: 1), men desværre oftest i en tåge af uklarhed.

I denne artikel afstår vi derfor fra selv at tilbyde endnu en definition af ordensbegrebet. Vores formål er i stedet at skabe overblik over de forskellige svar på de grundlæggende spørgsmål om, hvad orden er, og hvordan orden fungerer, der findes i debatten. Mere præcist præsenterer vi med udgangspunkt i Lascurettes og Poznanskys (2021) diskussion af ordensbegrebet en revideret model, der gør det muligt at skelne imellem fire overordnede idealtypiske positioner med forskellige forståelser af og antagelser om orden.

De forskellige tilgange til ordensbegrebet i international politik illustreres bedst ved at fokusere på to centrale akser i debatten. Omdrejningspunktet for den første akse er spørgsmålet, om orden kommer fra aktørers *intentioner* eller deres *interaktioner*? Vi kan således skelne imellem to typer af svar, og vi kan mere præcist differentiere imellem forklaringer, der tager udgangspunkt i, at orden skabes af aktører, der aktivt og med forsæt beslutter sig for at indgå i en særlig form for relation eller strukturel organisation (*intention*), og andre forklaringer, der baserer sig på, at orden opstår som et utilsigtet resultat af aktørers indbyrdes og gensidige påvirkninger (*interaktion*). Omdrejningspunktet for den anden akse er spørgsmålet, om det er *balance* eller *difference*, der fører til orden? Her kan vi igen skelne imellem to overordnede positioner, der enten forbinder orden med en funktionel lighed eller paritet imellem aktørerne (*balance*), eller omvendt knytter orden til forskelle i aktørernes forudsætninger eller orienteringer (*difference*). Hvis vi kan forstå ordensbegrebet langs to dimensioner, der udgøres af dikotomierne Intention-Interaktion og Balance-Difference, kan vi lave en typologi over forskellige ordensforståelser i international politik (figur 1).

Figur 1: Idealtypiske ordensbegreber



### **Konstitutionel orden: Orden fra neden**

En konstitutionel orden kombinerer elementerne *Intention* og *Balance* i den forstand, at stater aktivt vælger at afgive autonomi og suverænitet for at indgå i et organiseret fællesskab, der justerer for forskelle imellem dem og tildeler dem lige rettigheder. Som en særlig form for politisk organisering er en konstitutionel orden ifølge Ikenberry (2001: 30-2) kendetegnet ved tre særlige forhold: 1) Der er fælles enighed om de regler og principper, der danner grundlaget for den politiske orden, 2) der er fungerende institutioner, der binder og begrænser udøvelsen af magt, og 3) de gældende regler og institutioner er forankret i et bredere politisk system, der gør dem svære at ændre. En konstitutionel orden er derfor mere og andet end vedtagelsen af regler i et nedskrevet charter eller en traktat. Det er den fælles anerkendelse og institutionaliserede opretholdelse af rettigheder, der skaber politisk legitimitet og stabilitet – og derved danner grundlaget for orden (Ibid; Deudney og Ikenberry: 1999).



**En konstitutionel orden er derfor mere og andet end vedtagelsen af regler i et nedskrevet charter eller en traktat. Det er den fælles anerkendelse og institutionaliserede opretholdelse af rettigheder, der skaber politisk legitimitet og stabilitet**

Denne forståelse af ordensbegrebet er således tæt forbundet med liberalisme-traditionen indenfor international politik, men den bygger på to centrale præmisser, som Den Engelske Skoles solidarisme-position og strømninger indenfor konstruktivismen også abonnerer på. Den første er, som indikeret ovenfor, at orden er noget, der *skabes*. En forudsætning for orden er således aktørers bevidste design af en særlig form for regulering af deres indbyrdes relationer. Ifølge Ikenberry bygges orden igennem »de eksplicite principper, regler og institutioner, der danner grundlaget for relationer imellem de stater, der er en del af ordenen. Derved afgrænses ordenskonceptet til vedtagne foranstaltninger imellem stater, der definerer deres indbyrdes forhold og forventninger til deres interaktioner« (Ikenberry, 2001: 23). Den anden centrale præmis er, at orden skal forstås langs et kontinuum. Orden står i denne optik i et grundlæggende modsætningsforhold til ideen om anarki i det internationale system, som netop repræsenterer fraværet af orden. Det giver derfor også mening at tale om stigende grader af orden, jo længere væk fra det anarkiske udgangspunkt, man bevæger sig. Det følger således også, at anarki fra dette perspektiv ikke er et uundgåeligt vilkår, men kan modereres og transformeres igennem ordensskabende initiativer og praksisser (Keohane, 1984; Ikenberry, 2001; Hurrell, 2007; Wendt, 1999).

### **Hegemonisk orden: Orden fra toppen**

En hegemonisk orden er funderet på *Intention og Difference*, da det er den vertikale koncentration af magtressourcer hos én særligt stærk stat, og dens egeninteresse i at bruge sin styrkeposition til at sikre en bestemt form for

organisering imellem stater, der fører til orden. Fra dette perspektiv er orden således ikke en objektiv eller neutral størrelse, men skal snarere forstås som en form for centralt defineret stabilitet, der først og fremmest afspejler og varetager hegemonens interesser. Dette argument kommer også i forskellige varianter, men de begynder alle fra et fælles udgangspunkt om, at orden skabes af en dominerende stat med vilje og evne til at bygge og opretholde en hierarkisk struktur omkring sin egen privilegerede position.

Et sæt af forklaringer har sine rødder i realisme-traditionen. Mens andre realister forbinder orden med magtbalance, er udgangspunktet for realister som Robert Gilpin og Paul Kennedy, at orden skabes som resultat af differentierede magtforhold. I sit hovedværk *War and Change*, forklarer Gilpin, hvordan stater i almindelighed og stormagter i særdeleshed er disponeret til at maksimere deres indflydelse over andre staters adfærd. Ifølge Gilpin, bruger stater »trusler og tvang, dannelsen af alliancer, og skabelsen af eksklusive interessesfærer« i forsøget på at skabe »et internationalt politisk miljø og et sæt af spilleregler«, der kan understøtte deres særlige »politiske, økonomiske og ideologiske interesser« (Gilpin, 1981:24). International politik er derfor i sin grundessens en kontinuerlig kamp imellem stormagternes forsøg på at tegne og bygge ordensprojekter i deres eget billede, og det er således først og fremmest fordelingen af magtressourcer imellem dem, der definerer en ordens særlige indretning på et givent tidspunkt. En hegemonisk orden udspringer fra den dominerende stats evne til at skabe, stabilisere og bevare en fordelagtig status quo igennem sin autoritet, tilstedeværelse og – ultimativt – brugen af væbnet magt. Det kræver derfor også store militære og økonomiske ressourcer at opretholde orden, og over tid forpligter en stærk stat sig over evne, mens den relative magtfordeling gradvist forskyder sig i retning af andre. Det er i forbindelse med disse *disequilibriums* eller *magttransitioner*, hvor en dominerende stat mister kapaciteten til at opretholde sin position og sit eget ordensprojekt, og andre ser muligheder for at forbedre deres situation, at de væsentligste forandringer i international politik finder sted – og ofte med voldelige udfald (Gilpin, 1981; Kennedy, 1987; Modelski, 1991; Organski, 1958).



**En hegemonisk orden udspringer fra den dominerende stats evne til at skabe, stabilisere og bevare en fordelagtig status quo igennem sin autoritet, tilstedeværelse og – ultimativt – brugen af væbnet magt.**

Den realisme-baserede forståelse af hegemonisk orden er ikke udelukkende baseret på brugen af tvangsmidler i skabelsen af orden. Evnen til at få andre stater til at underordne sig er i høj grad forbundet til hegemonens prestige, ligesom positive incitamentter i form af sikkerhedsgarantier og økonomiske fordele også er en del af værktøjskassen. Det ændrer dog ikke ved, at det er hegemonens stærkere magtressourcer og den implicite forståelse af, at anvendelsen af denne magt til at straffe ulydighed altid er en mulighed, der er central fra det realistiske perspektiv (Ibid). I mere liberale og konstruktivi-

stiske fortolkninger betones det i højere grad, hvordan en dominerende stat kan binde andre til sig uden rå magt og tvangsdiplomati. Fra dette perspektiv er det netop hegemonens evne til at være garant for og fordeler af forskellige politiske og økonomiske goder, der får andre til at indordne sig dennes ordensprojekt. Snarere end at udgøre en statisk hierarkisk magtrelation imellem den dominerende stat og dens subjekter er en hegemonisk orden en *proces*, med en helt central normativ dimension, der påvirker dens udtryk, stabilitet og holdbarhed (Ikenberry, 2011; Lake, 2011; Kupchan, 2014).

### **Pragmatisk orden: »Order without an orderer«**

En pragmatisk orden kombinerer elementerne *interaktion* og *balance*, da orden dannes som følge af konkurrence imellem stater, der alle har en grundlæggende lighed i de funktioner, de skal varetage, og de pres, de skal forholde sig til. Mens de konstitutionelle og hegemoniske ordensbegreber deler udgangspunktet om, at orden *skabes* af stater, der forfølger en bestemt form for organisering imellem sig, begynder den pragmatisk forståelse fra den centrale præmis, at orden *opstår* uden, at nogen eller noget »vil« det. Dette perspektiv er tæt knyttet til magtbalance-realismen i almindelighed og Kenneth Waltz i særdeleshed. Det overordnede spørgsmål, Waltz (1979) forholder sig til i *Theory of International Politics*, er, hvordan vi kan forklare mønstre af regularitet i staters eksterne adfærd og stabile udfald over tid i form af internationale systemer med mere eller mindre balancerede koncentrationer af magt? Hvordan forklarer man – med Waltz' egne ord – »order without an orderer« (Waltz, 1979: 89)? For Waltz er svaret, at hvor nationale politiske systemer er karakteriseret ved at have effektive organer, der kan træffe beslutninger, facilitere samarbejde og løse konflikter, er det internationale system netop kendetegnet ved fraværet af centraliseret autoritet. Det er derfor et selvhjælpssystem, hvor stater er nødt til at prioritere deres fysiske sikkerhed og overlevelse over andre mål. Hvor et nationalt politisk system er defineret ved dets hierarkiske orden, er det internationale system defineret ved dets anarkiske orden.



**En pragmatisk orden dannes som følge af konkurrence imellem stater, der alle har en grundlæggende lighed i de funktioner, de skal varetage, og de pres, de skal forholde sig til**


Her nærmer vi os kernen ved Waltz' forståelse af ordensbegrebet, for det følger, at orden er noget, der adskiller sig i former og ikke i grader. For Waltz er orden således ikke en tilstand, man kan have mere eller mindre af. Orden er et *organiseringsprincip*, der fortæller os noget om, hvordan enheder forholder sig til hinanden og opererer i det system, de er en del af. Anarki og orden er derfor heller ikke modsætninger i Waltz' terminologi. Anarki er ikke fraværet af orden; anarki *er* orden. Det grundlæggende vilkår, at stater skal operere i et anarkisk system med den uvished om andres intentioner og permanente usikkerhed, der følger deraf, har to væsentlige betydninger for måden, de relaterer sig til hinanden på. Den første er, at stater er disponeret til at balancere imod tru-

ende koncentrationer af magt for ikke at miste autonomi eller position til andre. Ifølge Waltz (ibid.: 121) vil magtbalancepolitik være dominerende, »når to – og kun to – forhold er gældende: at ordenen er anarkisk, og aktørerne ønsker at overleve.« Den anden er, at sikkerhedsdilemmaet bliver en central dynamik, da én stats middel til sikkerhed på samme tid også er kilde til andres usikkerhed. Stater må derfor »leve med deres sikkerhedsdilemmaer, som ikke skabes af deres vilje, men af deres situationer. Et dilemma kan ikke løses; det kan kun mødes mere eller mindre behændigt« (ibid.: 187).

Den pragmatiske ordensforståelse, som Waltz og ligesindede realister er eksponenter for, har således en markant – men også helt bevidst – tvetydighed indbygget i sig: orden er på den ene side *fundamental*, for det er anarkiets strukturerende effekter, der danner grundlag for alle interaktioner i det internationale system og tegner de mønstre, vi kan observere. På den anden side er orden også *minimal*, for orden er i sidste ende ikke andet end de magtpolitiske realiteter, stater må forsøge at tilpasse sig eller vil blive straffet for ikke at respektere (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2019; Porter, 2020; Schweller, 2001).

### **Relationel orden: Orden imellem**

En relationel orden er organiseret omkring *interaktion* og *difference*, da udgangspunktet hér er, at det er dynamiske sociale processer og forbindelser imellem aktører, og de forskellige kontekster, de indgår i, der producerer orden imellem dem. Vi kan igen identificere forskellige variationer af dette argument, men fælles for dem alle er, at orden forstås og analyseres med udgangspunkt i *relationisme*. Snarere end at udgøre en egentlig skole indenfor studiet af international politik er relationisme en bredere fællesbetegnelse for en samling af teorier i samfundsvidenskaberne, der »fremhæver betydningen af forbindelser, bånd, transaktioner og andre former for relationer imellem aktører. Disse former på afgørende vis *både* aktører og de omgivelser, de befinder sig i« (Jackson og Nexon, 2019: 583). Fra dette perspektiv kan orden således hverken forklares med henvisning til stater individuelle præferencer eller som resultat af generelle strukturelle betingelser, men bør forstås som socialt betinget og kontinuerligt formet af, hvordan relationer praktiseres, kultiveres og konfigureres.

 I en relationel orden er udgangspunktet, at det er dynamiske sociale processer og forbindelser imellem aktører, og de forskellige kontekster, de indgår i, der producerer orden imellem dem

Et sæt af perspektiver forholder sig til, hvordan forskellige interaktionsmønstre skaber særlige regionale sikkerhedsdynamikker og ordensformer. Et eksempel er ideen om »sikkerhedsfællesskaber«, som først blev formuleret af Karl Deutsch (1957) og senere videreudviklet af Adler og Barnett (1998). Et sikkerhedsfællesskab er en »region af stater hvis befolkninger har en pålidelig forventning om fredelig forandring« (ibid.: 30). Et sikkerhedsfællesskab er

således ikke blot karakteriseret ved fraværet af væbnede konflikter, men ved, at dets medlemmer over tid har udviklet en høj grad af gensidig tillid og har integreret sig i en sådan grad, at man indenfor fællesskabet hverken frygter eller forbereder sig på krig mellem hinanden. Et andet sæt af perspektiver fremhæver den afgørende betydning af ordensdannelse på forskellige og interagerende niveauer (Cooley og Nexon, 2019; Flockhardt, 2016; Nexon, 2009). I deres analyse af den liberale internationale ordens krise, identificerer Cooley og Nexon (2019) eksempelvis tre centrale kilder til ustabilitet: 1) udfordringer »oppefra« i form af andre stormagter, der i stigende grad promoverer alternative visioner for orden, 2) udfordringer »nedefra« i form af mindre stater, der i stigende grad ikke finder deres behov opfyldt indenfor rammerne af den eksisterende orden, og 3) transnationale ikke-statslige aktører, der opponerer imod centrale præmisser i den amerikansk-ledede orden. Pointen her er, at det er kombinationen af disse pres, der påvirker og forstærker hinanden indbyrdes, der forklarer, hvorfor internationale ordener bryder sammen og baner vejen for dannelsen af en ny. Et tredje sæt af perspektiver fremhæver ligeledes betydningen af sådanne komplekse interaktionsmønstre, men gør det fra en præmis om, at det derfor også bliver nødvendigt at diversificere international politik i både teori og praksis og gøre op med den implicite vestlige bias, der dominerer begge steder (Qin, 2016; Acharya, 2018). Ifølge Qin er antagelsen om, at international politik udspiller sig imellem rationelle aktører, der først og fremmest forsøger at maksimere egen nytte, ikke bare problematisk, men fører også til forkerte forskrifter for, hvordan orden etableres. En regelbaseret orden antager således, at »fordi aktører er egoister, og derfor ikke er troværdige, laver og stoler man på regler, i stedet for at stole på hinanden« (Qin, 2016: 43). En relationel orden fokuserer derimod på »at regulere relationer imellem aktører, snarere end at regulere aktører selv, [da] en bæredygtig orden forudsætter harmonisering af relationer imellem forskellige aktører med forskellige interesser« (ibid.).

### Hvad er der på spil for Europas sikkerhedsorden?

Den centrale pointe i afsnittet ovenfor er, at ordensbegrebet behandles fra vidt forskellige udgangspunkter, der hver især baserer sig på forskellige grundantagelser om, hvorfor stater agerer, som de gør, og hvorfor vi bør fokusere på visse faktorer fremfor andre, når vi studerer international politik. I det følgende afsnit bruger vi de fire forståelser af ordensbegrebet til at kvalificere diskussionen om, hvordan den europæiske sikkerhedsorden forandres og udfordres i disse år. Igen er det værd at pointere, at vores mål ikke er at præsentere ét udtømmende svar, men snarere at illustrere, hvordan forskellige teoretiske perspektiver rejser forskellige spørgsmål og analytiske fokusområder.

Tager man udgangspunkt i *den konstitutionelle ordensforståelse*, er der særligt to overordnede analytiske pointer og dynamikker, der er værd at fremhæve. Den første – og den mest grundlæggende – er, at fundamentet under den liberale orden i Europa er begyndt at slå revner. Det er der flere forskellige grunde til. Mest åbenlyst har Ruslands invasion af Ukraine gjort det klart, at *Pax*



*Europaea* er ovre. Ruslands invasion er ikke bare en ulovlig angrebskrig, der bryder internationale regler og principper, men rammer også et ømt punkt i den europæiske selvforståelse og udstiller ideen om Europa som en særlig zone af fred. Men truslen imod Europas liberale og demokratiske idealer kommer ikke kun fra Rusland, men i høj grad også indefra, hvor en række faktorer udfordrer sammenhængskraften i det europæiske projekt. Ikke mindst var Brexit en markant ridse i lakken for EU som den bærende institution i den europæiske orden. Ikke kun ved at distancere Storbritannien fra det øvrige Europa, men også ved at symbolisere en mere generel folkelig opposition til EU på tværs af medlemslandene. På samme tid har forskellige populistiske bevægelser – herunder stærke illiberale strømninger i bl.a. Polen og Ungarn – vundet frem. Hvor EU's traditionelle modus operandi har været organiseret omkring faciliteringen af dybere økonomisk og politisk integration, har man i stigende grad forholde sig til et nyt og mere grundlæggende spørgsmål: Hvordan håndterer man regional disintegration?

Den anden væsentlige dynamik er den ganske anderledes, at fælles trusselsopfattelser ofte har været en stærk facilitator for at rykke tættere sammen og prioritere, hvad der forener over dét, der deler. Det har i høj grad vist sig at være tilfældet i forbindelse med Ukrainekrigen, som har samlet Europa omkring et fælles projekt. Principper, værdier og normer står også tydeligere, når de udfordres, og forsvaret for en demokratisk og liberal orden i Europa har således givet nye muligheder for at forankre det europæiske projekt bredere og dybere.

Fra et *hegemonisk ordensperspektiv* er den europæiske sikkerhedsorden tæt forbundet til den bredere liberale internationale orden, som USA gradvist har bygget sin position op omkring, siden afslutningen på Anden Verdenskrig. Det er således med udgangspunkt i den mere generelle krise, som det projekt befinder sig i, og den intensiverede strategiske rivalisering imellem stormagterne, at vi skal forstå de forandringer, der finder sted i den europæiske sikkerhedsorden i disse år. Den amerikanske udenrigspolitik under Trump-administrationen var fremfor alt et frontalt opgør med den liberale internationalisme og ideen om, USA skulle agere »liberal hegemon« med særligt ansvar for at opretholde en regelbaseret international orden. I Trump-administrationens nationale sikkerhedsstrategi fra 2017 gjorde man det klart, at det var nødvendigt »at gentænke de seneste to årtiers politik, der var baseret på en antagelse om, at rivaler kunne imødekommes og inkluderes i internationale institutioner, og derigennem gøres til pålidelige partnere. I det store hele har den antagelse vist sig at være forkert« (White House, 2017: 3). Selvom der er markante forskelle imellem Trump- og Biden-administrationerne i deres substantielle forståelse af USA's forhold til omverdenen, så deler de alligevel den helt centrale konklusion, at stormagtskonkurrence er tilbage, og at truslen fra og balanceringen af Kina og kinesisk magt bliver den helt centrale udfordring, som USA skal forholde sig til nu og i fremtiden. Den erkendelse og de skift i USA's prioriteter, der følger deraf, får betydning for europæisk sikkerhed og orden på flere niveauer. Først og fremmest er det en helt elementær forudsætning

for det amerikanske »pivot to Asia«, at ressourcer og fokus allokeres fra andre prioriteter og andre regioner i verden. Det betyder ikke, at Europa bliver uvæsentligt for USA, men det vil med overvejende sandsynlighed medføre relativt mindre amerikansk opmærksomhed på europæiske forhold og en endnu mere udtalt forventning til europæiske stater om, at de i højere grad må stå for egen sikkerhed selv. USA har indtil videre formået at opretholde en markant og kontinuerlig økonomisk og militær støtte til Ukraine, som har øget modstandskraften imod Rusland og formet krigens gang på afgørende vis. Der er ikke umiddelbart tegn på, at det vil ændre sig i den nærmeste fremtid, men omvendt synes det også at være en fejlslutning at forvente, at USA's position ikke hurtigt kan ændre sig. Både amerikansk indenrigspolitik og udviklingen på den internationale scene kan føre til radikale brud i måden USA definerer sine interesser i Ukraine-krigen – og i en langvarig nedbrydningskrig kan en amerikansk reorientering have store effekter. Europa skal under alle omstændigheder forholde sig til en virkelighed, hvor større strategisk autonomi fra USA bliver et vilkår, og hvor den amerikanske balancering imod Kina sandsynligvis vil medføre en mindre ambitiøs og (endnu) mere selektiv opretholdelse af den liberale internationale orden.

Den centrale dynamik fra et *pragmatisk ordensperspektiv* er, at den europæiske sikkerhedsorden med Ruslands krig i Ukraine bevæger sig tilbage til fremtiden. Selvom der også er oplagte forskelle imellem den kolde krig og situationen i dag, vil pointen hér være, at den skærpede konflikt med Rusland på afgørende vis vil præge den europæiske sikkerhedsorden på måder, vi har set før. Mere præcist skal vi forholde os til en situation, hvor tre forskellige varianter af sikkerhedsdilemmaet intensiveres og skaber øget usikkerhed og konfliktpotentialer. Det første er det »klassiske« sikkerhedsdilemma, hvor konturerne af øget militarisering og våbenkapløb tegner sig i Europa. Uanset hvordan man i øvrigt tolker konflikten imellem Vesten og Rusland, så kommer den til at udspille sig i lyset af massive investeringer i militære kapaciteter på begge sider. At de vestlige lande kan lave et meget stærkt argument for, at oprustningen er defensivt motiveret, er ikke ensbetydende med, at man i Rusland vil dele den opfattelse. Det er ikke egne intentioner, men modstanderens *læsning* af de intentioner, der er afgørende for sikkerhedsdilemmaets logik – og som Robert Jervis (1976) har forklaret, er der mange fejlkilder forbundet med den proces. Konflikten med Rusland vil også intensivere »alliancedilemmaet« i forholdet imellem USA og dets europæiske allierede. Ifølge Glenn Snyder (1984) vil alliancepartnere enten frygte at blive »forladt« af en allieret eller at blive »indfanget« i konflikter, som man hellere ville være foruden. De to er invers forbundet, så den ene parts risiko for at blive forladt kun kan reduceres ved, at den anden parts risiko for at blive indfanget stiger tilsvarende. Oversat til den nuværende situation betyder det, at det bliver sværere at balancere imellem behovet for stærke sikkerhedsgarantier i Europa i almindelighed og i de østeuropæiske lande i særdeleshed på den ene side, og USA's bekymring for, at dybere involvering i Europa både kan føre til direkte konflikt med Rusland og manglende evne til at fokusere imod Kina på den anden.

Endelig – og måske vigtigst af alt – er der, hvad man bedst kan beskrive som et grundlæggende »ordensdilemma« imellem de europæiske lande og Rusland. Den fælles utryghed, der følger af at leve i nærheden af stormagt, har man i Europa forsøgt at håndtere ved at udvikle et tæt økonomisk, politisk og strategisk samarbejde i regi af EU og NATO. Men hvor EU og NATO for de europæiske lande er bærende institutioner for sammenhængskraft og kollektiv sikkerhed, er de i russisk optik først og fremmest afgørende elementer i en strukturerende orden, der har isolation og svækkelse af Rusland som sine øverste mål. Forankringen af EU og NATO som hjørnesten i den europæiske sikkerhedsstruktur har markant reduceret de enkelte landes sårbarhed overfor Rusland – men det har også haft som afledt og utilsigtet konsekvens at forstærke Ruslands fundamentale modstand imod en orden, der begrænser dets evne til at definere og forme det sikkerhedspolitiske landskab omkring sig.

Fra et *relationelt ordensperspektiv* bliver den afgørende dynamik, hvordan man i Europa formår at navigere i en verden af øget diversitet. Fremfor alt bliver spørgsmålet om orden – i Europa og andre steder – en øvelse i at håndtere modsætninger og kompleksitet. International politik vil blive mere fragmenteret og bestå af flere konkurrerende magtcentre, der dog fortsat vil være indbyrdes forbundne og gensidigt afhængige af hinanden. Kriser og konflikter vil i høj grad være transnationale, men der vil være væsentlige lokale og regionale forskelle i analysen af, hvordan de bør adresseres. Ifølge Acharya (2018: 11) vil opretholdelsen af orden i en sådan »multipleks verden« i sidste ende »være afhængig af at forene eller finde findes grundlag i, hvis ikke helt overvinde, disse forskelle for at sikre stabilitet og samarbejde i en pluralistisk verden.«

Mere præcist medfører det to udfordringer, som en bæredygtig europæisk orden vil skulle forholde sig til. Den første bliver at anerkende, at denne transformation er undervejs – hvad enten man vil det eller ej – og agere derefter. Det indebærer således en erkendelse i Europa og den vestlige verden mere generelt af, at kapaciteten til at foretage substantive forandringer andre steder – og særligt evnen til at forme andre efter eget billede – vil være stærkt begrænset. Det betyder ikke, at man skal give køb på egne liberale og demokratiske idealer, men det betyder, at man i relationen med andre prioriterer at være mindre missionerende og mere fokuseret på at finde løsninger på fælles udfordringer som klimaforandringer, fattigdom og ekstremisme. Den anden udfordring bliver i forlængelse heraf at finde nye måder at understøtte og udvikle multilateralisme på. Hvad enten det indebærer reform af FN eller udviklingen af nye mekanismer, er behovet for at finde mere effektive og tidsvarende måder at facilitere samarbejde en forudsætning for opretholdelsen af legitim orden.

## Bidrag til debatten om den europæiske orden

Spørgsmålet om orden er igen blevet højaktuelt i international sikkerhedspolitik. Som vi pointerede indledningsvist og har illustreret i afsnittene ovenfor, er den forskningsbaserede debat om orden kendetegnet ved en høj grad af

diversitet. På den ene side er det en åbenlys styrke at have en bredt funderet debat med mange forskellige inputs. På den anden side medfører det også et betydeligt potentiale for, at samtalen bliver »lost in translation«, fordi den føres fra forskellige præmisser. I denne introduktionsartikel har vi derfor forsøgt at træde et skridt tilbage og give et overblik over de forskellige indgangsvinkler og positioner, der findes i litteraturen. Der er både behov for en mere afklaret og reflekteret intern forskningsdebat om orden og for at gøre et kompliceret emne mere tilgængeligt i den bredere offentlige debat. Denne artikel kan fremfor alt læses som et forsøg på at tale til begge disse udfordringer.



### Der er både behov for en mere afklaret og reflekteret intern forskningsdebat om orden og for at gøre et kompliceret emne mere tilgængeligt i den bredere offentlige debat

På samme tid danner den overordnede introduktion til ordensbegrebet, vi har præsenteret hér, også et godt udgangspunkt for de mere specifikke analyser af forskellige dimensioner af den europæiske sikkerhedsorden, der udfoldes på de følgende sider. *Anders Wivel* behandler først det transatlantiske forhold og undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Wivels todelte konklusion er, at krigen understreger Europas afhængighed af USA, samtidig med at krigen normaliserer den europæiske region, nu mere tydeligt underlagt de samme anarkiske dynamikker som resten af verden. Ruslands opposition imod den europæiske sikkerhedsorden er helt central og behandles derfor fra to forskellige og komplementerende vinkler.

*Mette Skak* forklarer, hvorfor Ruslands krig imod Ukraine først og fremmest er et resultat af en »kollektiv russisk selvradikalisering«, som igennem fusionen af ultranationalisme og illiberalisme har skabt et »selvdestruktivt« Rusland under Putin. Desuden anses Kinas stigende magt ifølge Skak både som en trussel og en mulighed for Rusland og har medvirket til at forstærke russisk revanchisme i forhold til den europæiske sikkerhedsorden.

*Elias Götz* forholder sig til konflikten imellem Rusland på den ene side og USA og dets europæiske allierede på den anden. Ifølge Götz har de to parter siden 1990'erne haft fundamentalt uforenelige visioner for, hvordan europæisk sikkerhed bør organiseres og håndteres. På grund af denne »afgrundsdybe og stort set uløselige interessekonflikt« måtte den europæiske sikkerhedsorden nødvendigvis bryde sammen før eller siden. For Götz er det således mere overraskende, at det tog tre årtier, før det skete.

*Christine Nissen* forklarer, hvordan de tre europæiske stormagter – Storbritannien, Tyskland og Frankrig – forholder sig til europæisk sikkerhed og orden i lyset af Ukrainekrigen. Fremfor alt peger forandringerne i retning af et mere selvstændigt og samlet Europa, der har måttet gentænke sin grundforståelse af sikkerhed, og er mere bevidst om nødvendigheden af kunne handle på egen hånd.

Endelig analyserer *Rasmus Brun Pedersen*, hvordan forskydningerne i det sikkerhedspolitiske landskab i Europa ændrer Danmarks strategiske tænkning og udenrigspolitiske handlerum. Den særlige »forretningsmodel«, hvor Danmark får eksterne sikkerhedsgarantier fra USA og betaler tilbage i form af aktive bidrag til at opretholde amerikanske interesser, vil fortsat udgøre hjørnестenen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ifølge Pedersen ændres rammevilkårene for den aftale sig dog markant i disse år, da den amerikanske efterspørgsel ikke længere går på loyal koalitionsdeltagelse i forbindelse med militære interventioner, men i langt højere grad vil koncentrere sig om støtte til USA's balancering og inddæmning af Kina, og en forventning om, at man i Europa kan holde orden i eget hus.

Hver for sig behandler temanummerets artikler således centrale og konkrete aspekter af de udfordringer og dynamikker, Ruslands invasion af Ukraine udgør for Europas sikkerhedsorden. Tilsammen giver de en bred og udførlig indsigt i baggrunden for en europæisk sikkerhedsorden i forandring med store potentielle konsekvenser for Europa såvel som for Danmark.

## Noter

- 1 Denne og resten af kapitlets citater er vores oversættelser fra de engelsksprogede originaler.

## Litteratur

- Acharya, Amitav (2018), *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emmanuel og Michael Barnett, red. (2009), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Cooley, Alexander og Daniel Nexon (2020), *Exit from Hegemony: The Unravelling of the American Global Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Deudney, David og John Ikenberry (1999), »The Nature and Sources of Liberal International Order«, *Review of International Studies*, 25(2):179-96.
- Deutsch, Karl et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Flockhart, Trine (2016), »The Coming Multi-Order World«, *Contemporary Security Policy*, 37(1):3-30.
- Gilpin, Robert (1999), *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew (2007), *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, John (2011), *Liberal Leviathan: The Origins, Transformation and Crisis of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Jackson: Patrick Thaddeus og Daniel Nexon (2019), »Reclaiming the Social: Relationism in Anglophone International Studies«, *Cambridge Review of International Affairs*, 32(5): 582-600.
- Jervis, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House.
- Keohane, Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kupchan, Charles (2014), »The Normative Foundations of Hegemony and the Coming Challenge to Pax Americana«, *Security Studies*, 23(2): 219-57.
- Lake, David (2009), *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lascurettes, Kyle og Michael Poznansky (2021), »International Order in Theory and Practice«, Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- Mearsheimer, John (2019), »Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order«, *International Security*, 43(4): 7-50.

- Modelski, George (1987), *Long Cycles in World Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Nexon, Daniel (2009), *The Struggle for Power in Early Modern Europe: Religious Conflict, Dynastic Empires, and International Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Organski, A.F.K. (1958), *World Politics*, New York: Alfred A. Knopf.
- Patrick Porter (2020), *The False Promise of Liberal Order: Nostalgia, Delusion and the Rise of Trump*, London: Polity Press.
- Qin, Yaqing (2016), »A Relational Theory of World Politics«, *International Studies Review*, 18(1): 33-47.
- Schweller, Randall (2001), »The Problem of Order: A Review Essay«, *International Security*, 26(1): 161-86.
- Snyder, Glenn (1984), »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, 36(1): 461-95.
- Tang, Shiping (2016), »Order: A Conceptual Analysis«, *Chinese Political Science Review*, 1(1): 30-46.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America 2017*, Washington D.C., <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.