

USA, det transatlantiske forhold og den europæiske sikkerhedsorden: Krisen i den liberale internationale orden og Europas normalisering

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Artiklen undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Den europæiske orden analyseres som tyngdepunktet i en USA-ledet liberal international orden og udviklingen i det transatlantiske forhold ses på den baggrund som en afgørende betingelse for udviklingen i den europæiske sikkerhedsorden. Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse

fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt. Gennem fortsat sikkerhedspolitisk afhængighed af USA står Europa i de kommende år overfor en dobbelt udfordring i form af en trussel fra Rusland, som europæerne ikke kan imødegå alene, og en indlejring i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, som europæerne får svært ved at holde sig fri af, hvis de ønsker et fortsat amerikansk sikkerhedspolitisk engagement i Europa.

Ruslands krig i Ukraine er både en direkte udfordring af den liberale internationale orden og et forsøg på at omforme den europæiske sikkerhedsorden. Krigen har haft afgørende konsekvenser for især den europæiske orden, men på en anden måde end de russiske beslutningstagere havde håbet. En lang række europæiske lande har annonceret markante stigninger i forsvarsbudgettet, USA har bekræftet sit politiske og militære engagement i Europa, Tyskland – der indtil krigen begyndelse roste sig af at være en civilmagt – har annonceret en »Zeitenwende« i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, og de hidtil ikke-allierede Sverige og Finland har søgt om optagelse i NATO. Samtidig har krigen tydeliggjort og forstærket de europæiske landes sikkerhedspolitiske afhængighed af USA.

Denne artikel undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Artiklen analyserer den europæiske orden som tyngdepunktet i en USA-ledet liberal international orden og ser dermed udviklingen i det transatlantiske forhold som en afgørende betingelse for udviklingen i den europæiske sikkerhedsorden. Jeg begynder med at identificere den liberale internationale ordens karakteristika og diskuterer herefter, hvordan denne orden er under forandring, og hvilke konsekvenser disse forandringer har for den europæiske sikkerhedsorden. Derefter zoomer jeg ind på det transatlantiske forhold og diskuterer, hvordan både forholdets udvikling og karakter påvirker det amerikanske engagement i Europa, inden jeg identificerer forskelle og ligheder mellem de europæiske landes politik i Ukraine-krigen og deres betydning. Til slut konkluderer jeg artiklen med et bud på fremtidsudsigterne for det transatlantiske forhold og USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden.

ANDERS WIVEL

Professor, Institut
for Statskundskab,
Københavns Universitet,
aw@ifs.ku.dk



Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt

Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt. Gennem fortsat sikkerhedspolitisk afhængighed af USA står Europa i de kommende år overfor en dobbelt udfordring i form af en trussel fra Rusland, som europæerne ikke kan imødegå alene, og en indlejring i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, som europæerne får svært ved at holde sig fri af, hvis de ønsker et fortsat amerikansk sikkerhedspolitisk engagement i Europa.

Den internationale orden: Fra global liberal vision til ny stormagtsrivalisering

Ruslands invasion af Ukraine ændrer ikke den internationale orden,¹ men den er den hidtil tydeligste manifestation af en række udviklinger, der udfordrer og underminerer den orden, der karakteriserede »det amerikanske århundrede«² og særligt det første årti efter Den Kolde Krigs afslutning.

Fra afslutningen af Første Verdenskrig og frem til angrebene på New York og Washington den 11. september 2001 var det internationale system karakteriseret ved en gradvis liberalisering (Ikenberry, 2009; Paul, 2018). Økonomisk globalisering og liberalisering af handelspolitikken medførte øget interdependens. I kombination med en erhvervsudvikling, hvor adgang til råstoffer fik mindre betydning for mange landes nationaløkonomi, gjorde dette erobningskrige langt mindre rentable end tidligere. Samtidig betød normer om national selvbestemmelse og menneskerettigheder i kombination med et komplekst netværk af internationale institutioner, der øgede muligheden for transparens og sanktionering, at stater, der ikke fulgte gældende regler og aftaler, nemmere kunne straffes. Særligt fra Anden Verdenskrigs afslutning understøttedes denne udvikling af USA's magtposition og lederskab (Brooks og Wohlforth, 2015), først for USA's samarbejdspartnere i et løst defineret »Vesten«³ og efter Den Kolde Krigs afslutning med en vision om en »ny verdensorden« tydeligst udtrykt Præsident George H. W. Bushs vision om en globaliseret liberal orden baseret på respekt for menneskerettigheder og national selvbestemmelse for alle lande uanset styrke (Bush, 1991). Krigen i Ukraine både illustrerer og forstærker en række udviklinger, der siden 9/11 har undergravet denne visions præmisser.

Den første præmis var USA's evne til at opretholde, udvikle, udvide og indimellem gennemtvinge en liberal international orden. Sovjetunionens sammenbrud ved Den Kolde Krigs afslutning gav USA en unik position som

den stærkeste magt i det moderne statssystemets historie (Wohlforth, 1999). De fejlslagne krige i Afghanistan og Irak illustrerede både begrænsningerne i militære instrumenters effektivitet til at udvide den liberale orden og den modvilje, som det liberale projekt genererede i politiske eliter udenfor Vesten. Finanskrisen og den efterfølgende økonomiske krise fra 2008 satte spørgsmålstegn ved både USA's globale lederskab og visionen om et globalt kapitalistisk system og illustrerede, at tyngdepunktet i det globale økonomiske system flyttede sig fra Vest mod Øst, fra et svækket USA mod et styrket Kina (Layne, 2012).

Den anden præmis var USA's vilje til at forsvare og udvide den liberale internationale orden. Udvidelsen af NATO fra 16 lande ved Den Kolde Krigs afslutning til i dag 31 medlemslande, USA's lederskab i international handelsliberalisering indlejret i internationale aftaler og institutioner (herunder Kinas optagelse i WTO i 2001) og enigheden blandt amerikanske beslutningstagere om at fastholde USA's position som verdens klart stærkeste militærmagt og fortsætte et omfattende militært engagement, ikke mindst i Europa, Mellemøsten og Stillehavsområdet var alle udtryk for en amerikansk vilje til at forsvare og udvide den liberale orden. Erfaringerne med at implementere denne politik – ikke mindst efter 9/11 – førte imidlertid til en debat i det amerikanske udenrigspolitiske miljø om, hvorvidt USA var endt i det, som historikeren Paul Kennedy i sin bog *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (1987) havde kaldt »imperial overstretch«: en situation, hvor en stormagts forpligtelser er så omfattende, at de ikke kan honoreres og i sidste ende bliver en trussel mod at opretholde status som stormagt. Resultatet blev i første omgang visionen om »leading from behind« under præsident Barack Obama (2009-2017), hvor allierede forventedes at tage større ansvar for egen sikkerhed, og dernæst »America First« under præsident Donald J. Trump (2017-2021), der formulerede USA's udenrigspolitik som en funktion af indenrigspolitiske interesser og advarede både venner og fjender om, at USA ikke ville lade sig udnytte til at vedligeholde og udvikle et internationalt samfund til andre landes fordel.

Den tredje præmis var fraværet af alternativer til både USA som ledende stormagt og liberal internationalisme som dominerende ideologi (Cooley og Nexon, 2020). Efter Sovjetunionens opløsning i 1991 havde verden kun én supermagt, USA, der som det eneste land var i stand til at sætte en global værdipolitisk dagsorden med fokus på liberalt demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi (Hansen, 2011). Det var betegnende, at akronymet BRIC (senere BRICS efter inklusion af Sydafrika) blev opfundet af Goldman Sachs-økonomen Jim O'Neill i 2001 i et forsøg på at identificere fremtidens store vækstøkonomier (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) – ikke i en sikkerhedspolitisk diskussion af fremtidens udfordrere. USA's globale militære engagement og modstand mod kernevåbenspredning understøttede en international stabilitet, der gav lande som Rusland og Kina god mulighed for at opbygge deres styrke, formulere alternative visioner for international orden og søge et mere formaliseret samarbejde i eksempelvis Shanghai Cooperation

Organization (SCO) fra 2002 og BRIC(S) fra 2009. Samtidig blev den liberale dagsorden i stigende grad udfordret i Vesten, herunder ikke mindst i USA, hvor særligt en række konservative bevægelser og ledere kritiserede konsekvenserne af den liberale orden, både økonomisk og værdipolitisk (Abrahamson, Andersen og Sending, 2019).

Resultatet er en krise i den liberale internationale orden (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019). Det internationale samfund befinder sig med Milan Babics ord i et »interregnum« (Babic, 2020), en kongeløs tid mellem den gamle regent USA's »abdicering« (Kristensen, 2017) og en ny ordens fremkomst. Det er en orden, der er karakteriseret ved »Westlessness« i en dobbelt forstand: Verden bliver mindre præget af Vesten, samtidig med at Vesten selv i stadig mindre grad er præget af vestlige karakteristika (Flockhart, 2022). Den nuværende amerikanske udenrigspolitik under præsident Joe Biden illustrerer kompleksiteten i sin ikke altid logiske kombination af en vision om at samle verdens demokratier i fælles front, et geopolitisk fokus på Kina (og efter invasionen af Ukraine på Rusland) og en udenrigspolitik »for middelklassen«, der betoner beskyttelse af amerikanske interesser på bekostning af en fortsat udvikling af en liberal international politisk-økonomisk orden (Græger et al., 2022; Gawthorpe, 2022).

➤➤ **For tyngdepunktet i den liberale orden – det euro-atlantiske område – kan invasionen af Ukraine tolkes som det hidtil mest markante eksempel på den fremtid som venter os: en normalisering af Europa, som nu (igen) – ligesom de fleste af verdens regioner – kan være udgangspunkt for krig, konflikt og politisk ustabilitet**

Konsekvensen er en international orden, hvor mål, midler og konsekvenser er uklare for aktørerne. USA, Kina og Rusland har (inkompatible) visioner for den internationale orden, der udmønter sig i udenrigspolitiske dagsordener, men de savner evne og vilje til at implementere dem. I modsætning til John Mearsheimers argument om, at USA og deres allierede har gjort *for meget* ved at udvide NATO med en række central- og østeuropæiske lande og søgt at ekspandere den liberale orden mod Øst og dermed skræmt Rusland til at invadere Ukraine (Mearsheimer, 2022), kan man hævde, at Vesten har gjort *for lidt* – både militært og politisk – for at afskrække Præsident Putin og Rusland fra en invasion. Den største risiko for, at stormagtsrivalisering skal føre til krig, er den såkaldte »Kindlebergers fælde«, opkaldt efter MIT-økonomen Charles Kindleberger – en af arkitekterne bag den amerikanske Marshall-hjælp til Europa efter Anden Verdenskrig: En situation, hvor stormagterne forfølger egeninteresser, men forsømmer at udbyde globale offentlige goder som international orden (Nye, 2022). For store dele af verden vil dette have mindre betydning. Den liberale orden var altid en »partial order« med en voldsom ulige fordeling af offentlige goder som fred og institutionalisering

(Glaser, 2019). Men for tyngdepunktet i den liberale orden – det euro-atlantiske område – kan invasionen af Ukraine tolkes som det hidtil mest markante eksempel på den fremtid, som venter os: en normalisering af Europa, som nu (igen) – ligesom de fleste af verdens regioner – kan være udgangspunkt for krig, konflikt og politisk ustabilitet.

Det transatlantiske forhold: Gamle asymmetrier og nye udfordringer

Hvor godt rustet er det transatlantiske forhold til at håndtere denne normalisering? Rusland bruger krigen i Ukraine til at hævde sin indflydelsessfære og udfordrer dermed et af den liberale ordens grundlæggende principper: at de liberale normer, herunder princippet om national selvbestemmelse, gælder globalt. Samtidig udfordrer Rusland den specifikke metode for fredelig forandring og udvikling, som de vestlige lande har anvendt i transformationen af Europa siden Den Kolde Krigs afslutning: en gradvis integration af nye lande i de transatlantiske institutioner gennem en kombination af løfter om støtte og krav til politiske og økonomiske reformer.

Den umiddelbare effekt af krigen på det transatlantiske forhold har været en kraftig styrkelse af relationen mellem USA og Europa. Denne styrkelse har tre dimensioner. *Værdipolitisk* har Ruslands angreb tvunget beslutningstagere på begge sider af Atlanten til at sætte ord på, hvad der forener de euro-atlantiske samfund efter i en årrække at have fokuseret på forskellene. For europæere og amerikanere er Ruslands invasion ikke blot en sikkerhedstrussel, men også et overgreb, fordi den krænker grundlæggende værdier i den liberale internationale orden. *Institutionelt* har krigen betydet en styrkelse og re-artikulation af NATO's raison d'être: som militær forsvarsalliance, arena for transatlantisk dialog, og udgangspunkt for formuleringen af et værdifællesskab i international politik. Samtidig betyder krigen helt konkret en udvidelse af medlemskredsen. *Militært* har krigen været et wake-up call for en række europæiske allierede med for små og forældede forsvar. De kommende år vil vise, i hvilket omfang de europæiske lande formår at følge de nuværende hensigtserklæringer og planer op med handling. Under alle omstændigheder vil en styrkelse af de europæiske forsvar være nødvendig for opretholdelsen af den europæiske sikkerhedsorden – dels for at medvirke til afskrækkelse af yderligere aggression fra Rusland, og dels for at fastholde et stærkt amerikansk engagement i en tid, hvor USA's rolle som supermagt primært udfordres af Kina, ikke Rusland.

Den langsigtede virkning af krigen er usikker, men to sandsynlige effekter kan allerede nu identificeres. For det første har krigen synliggjort både den russiske militære trussel, og hvorfor den er vigtig – ikke bare for de lande, der grænser op til Rusland, men for hele det transatlantiske område. Præsident Putin har formuleret krigen både som et opgør med Vestens orden og et forsvar for russisk sikkerhed og identitet, som den liberale internationale orden i den russiske optik udgør en strukturel trussel imod. Rusland har i den forbindelse demonstreret sin vedholdende vilje til at udfordre og disrupte den

eksisterende orden – også når det har meget store menneskelige og økonomiske konsekvenser for både Rusland og andre. Det euro-atlantiske område er tyngdepunktet i denne orden, og krigen er dermed ikke blot en krig, der truer europæiske lande tæt på Rusland, men også en krig, der udfordrer USA's euro-atlantiske lederskab. For det andet har krigen ført til tættere bånd mellem Europas trussel, Rusland, og USA's udfordrer, Kina. Ruslands forsøg på at afværge effekterne af vestlige sanktioner har gjort Kina til en vigtigere handelspartner, og handelen omfatter sandsynligvis teknologi, der kan anvendes militært (BBC, 2023). En stigende russisk isolation fra Vesten og afhængighed af Kina kombineret med, at både USA og Kina tolker deres udenrigspolitik ind i en USA-Kina stormagtsrivalisering vil betyde, at europæiske og amerikanske beslutningstagere i højere grad end hidtil betragter de to lande under et som »Rusland-Kina-udfordringen« (Sørensen, 2023: 97-100). Resultatet vil være en situation, hvor sikkerhedsudfordringer i Europa og det amerikansk definerede »Indo-Pacific« i højere grad bindes sammen, og hvor ikke mindst amerikanske politiske beslutningstagere vil have en forventning om, at de europæiske lande støtter USA i »Indo-Pacific«, når USA har et fortsat engagement i den europæiske sikkerhedsorden.

 **Amerikanske politiske beslutningstagere vil have en forventning om, at de europæiske lande støtter USA i »Indo-Pacific«, når USA har et fortsat engagement i den europæiske sikkerhedsorden**

For europæerne kan dette blive en høj, men nødvendig pris at betale for fortsat amerikansk engagement i Europa, som stiller europæiske beslutningstagere overfor et alvorligt dilemma. Hvis de insisterer på at adskille truslen fra Rusland i Europa fra amerikanske bekymringer om den globale orden, risikerer de et mindre amerikansk engagement i Europa, der vil øge truslen fra Rusland og fremskynde normaliseringen af Europa. Hvis de derimod accepterer tanken om, at en euro-atlantisk alliance må udgøre kernen i en alliance af demokratier vendt mod primært Kina og sekundært Rusland, så risikerer de ligeledes at fremskynde normaliseringen af Europa ved at gøre regionen til en del af kamppladsen – måske ovenikøbet førstepræmien – i en global rivalisering mellem Kina og USA. Uanset om europæiske beslutningstagere vælger den ene eller den anden kurs, vil den europæiske sikkerhedsorden i fremtiden adskille sig mindre fra resten af verden, end europæerne har været vant til både under og efter Den Kolde Krig.

Mens både kort og langsigtede effekter af krigen i Ukraine trækker i retning af et stærkere amerikansk engagement i den europæiske sikkerhedsorden, så skaber gamle asymmetrier mellem USA og Europa mere usikkerhed. To asymmetrier har historisk præget det transatlantiske forhold og vil fortsætte med at gøre det i årene fremover. Den første er en magtasymmetri mellem USA og Europa, som har været definerende for det transatlantiske forhold siden Anden Verdenskrig. Supermagtens beslutning om ikke at trække sine

tropper tilbage fra Europa efter krigens afslutning i 1945 og det efterfølgende engagement i NATO fra 1949, der gennem Atlantpagtens Artikel 5 forpligtede alliansens medlemmer til at forsvare hinanden i tilfælde af militære angreb, samt USA's atomare sikkerhedsgaranti og betydelige støtte til økonomisk og politisk genopretning efter krigen åbnede et nyt kapitel i det transatlantiske forhold. Den norske historiker Geir Lundestad har betegnet udviklingen som opbygningen af et integreret og inviteret imperium: Inviteret fordi europæerne ønskede det amerikanske engagement og integreret på grund af den betydelige institutionelle og politisk-økonomiske integration ikke blot i Europa, men i hele det euro-atlantiske område (Lundestad, 1998). Dette »imperium« dannede udgangspunkt i udviklingen og udvidelsen af den liberale orden efter Den Kolde Krig, og det amerikanske engagement i Europa fortsatte på den baggrund med at være en hjørnesten i USA's udenrigspolitik, selv om den fælles fjende som oprindeligt havde udgjort rationalet for engagementet – Sovjetunionen – var kollapsede. I dag er magtasymmetrien og den europæiske afhængighed af fortsat amerikansk engagement intakt, men USA's evne og vilje til at udvikle og udvide den liberale orden er vendt til en mere defensiv tilgang, der handler om at fastholde den amerikanske magtposition overfor Kina. I den situation er et fortsat amerikansk engagement i Europa langt mindre selvfølgelig, end det har været siden Anden Verdenskrig.

Den anden asymmetri er ideologisk og kulturel. Ledende beslutningstagere i USA har fra statens grundlæggelse artikuleret et stærkt kulturelt fællesskab med Europa, men samtidig defineret USA's udenrigspolitiske identitet som liberal stormagt i modsætning til de gamle europæiske stormagter. Ifølge denne opfattelse giver både den amerikanske historie som indvandrerland og liberale amerikanske værdier USA en særlig rolle i international politik, som særligt siden Den Kolde Krig – og især siden Præsident Reagans embedsperiode (1981-1989) – er blevet opsummeret i udtrykket »city on a hill«, et forbillede for resten af verden (Frum, 2021). I det transatlantiske forhold betyder denne tilgang, at forholdet er karakteriseret ved en ideologisk og kulturel asymmetri set fra det amerikanske perspektiv. I amerikanske beslutningstageres optik er USA den dagsordensættende magt og normentreprenør, der roser og skænder på europæerne alt efter deres evne og vilje til at følge den amerikanske dagsorden. De europæiske stormagter har derimod historisk set det som deres opgave at udvide det europæiske internationale samfund til resten af verden (Bull og Watson, 1984). I den europæiske optik er den europæiske orden ikke bare anderledes, men også bedre end andre ordner i det internationale system og fremstår i fortalernes øjne som et eksempel til efterfølgelse (Murray, 2010). Den fortsatte betydning af denne tolkning var tydelig, da EU's højtstående repræsentant for udenrigspolitik og sikkerhedsanliggender Josep Borrell i oktober 2022 sammenlignede Europa med en have – karakteriseret ved den bedste kombination af politisk frihed, økonomisk velstand og social sammenhængskraft som menneskeheden endnu har kunnet frembringe – og resten af verden med en farlig og truende jungle, der i værste fald kunne invadere haven (Borrell, 2022).

Under og efter Den Kolde Krig er disse transatlantiske modsætninger i, *hvem* der civiliserer verden, blevet suppleret af forskelle i, *hvordan* verden skal civiliseres. Opsummeret af Robert Kagan i hans indflydelsesrige essay om de transatlantiske forskelle, så er europæerne fra Venus og amerikanerne fra Mars (Kagan, 2004). Krigen i Ukraine tydeliggør forskellene i de to tilgange: Skal vi fokusere på våbenhjælp til at vinde krigen mod den autokratiske trussel, som USA har taget lederskabet for, eller skal vi i højere grad søge en institutionaliseret forhandlingsløsning som ledende EU-lande som Frankrig og Tyskland har advokeret for? De to tilgange er ikke nødvendigvis uforenelige. I de første årtier efter Den Kolde Krigs afslutning supplerede de ofte hinanden med USA som den militært toneangivende globale supermagt og Europa som regional juniorpartner med fokus på anvendelsen af diplomatiske, institutionelle og økonomiske instrumenter (Wivel, 2008). Det var en arbejdsdeling, som understøttede udvikling og udvidelse af den liberale internationale orden med udgangspunkt i den orden, som var opbygget i det euro-atlantiske område under Den Kolde Krig. Europæere og amerikanere havde sammenfaldende værdier og interesser, både når det gjaldt om at udvide og udvikle denne orden og om at fastholde det euro-atlantiske område som tyngdepunkt. I et internationalt system, der i stigende grad er karakteriseret ved konkurrerende ordener baseret på stormagternes indflydelsessfærer, vil europæere og amerikanere oftere opleve, at både deres forståelse af, hvad der udgør den bedste (eller måske bare den mindst ringe) orden, og hvilke instrumenter der er legitime og effektive til at opnå den, vil være forskellige.

Europæiske sikkerhedsdynamikker: Et nyt og et gammelt Europa?

Vil de europæiske lande i den situation tale med en fælles stemme? Den europæiske reaktion på Ruslands invasion af Ukraine er blevet beskrevet som EU's geopolitiske opvågnen (De Hoop Scheffer og Weber, 2022). Denne opvågnen er blevet udtrykt gennem en række markante EU-tiltag i form af fælles sanktioner mod Rusland, militær hjælp til Ukraine, dispensation fra almindelige asylprocedurer for Ukrainiske flygtningen og EU-kandidatstatus til Ukraine og Moldova (Bosse, 2022). Som med andre effekter af krigen er der dog i højere grad tale om, at Ruslands invasion har forstærket udviklinger, der allerede var i gang, end at der er tale om et nybrud. EU's forsvarspolitik har udviklet sig betydeligt siden Ruslands annektering af Krim i 2014, og allerede ved sin tiltrædelse i 2019 betegnede Ursula von der Leyen sin kommission som »geopolitisk« (von der Leyen, 2019).

Mens man fra europæisk og særligt EU's side har betonet det, som europæerne har været enige om, når det gælder Ruslands invasion af Ukraine, så er der i den amerikanske debat blevet draget en skillelinje mellem det gamle Europa – særligt Tyskland og Frankrig – der accepterer den gammeldags magtpolitik og er villig til at indgå en forhandlingsløsning med Rusland, og det nye Europa – de central- og østeuropæiske lande, der blev medlemmer af NATO efter den kolde krig – som står fast på at støtte Ukraine og principperne i den

liberale internationale orden. Den europæiske virkelighed er dog noget mere kompleks. Placerer man de europæiske lande på et kontinuum fra de mest Ukraine-venlige til de mest russisksindede, vil man således finde central- og østeuropæiske lande i de to ender af dette kontinuum, mens de vesteuropæiske lande befinder sig tættere på midten, dog med Storbritannien som en af stærkeste støtter af Ukraine.



Placerer man de europæiske lande på et kontinuum fra de mest Ukraine-venlige til de mest russisksindede, vil man således finde central- og østeuropæiske lande i de to ender af dette kontinuum, mens de vesteuropæiske lande befinder sig tættere på midten, dog med Storbritannien som en af stærkeste støtter af Ukraine

Storbritannien markerede sig særligt i Boris Johnsons premierministerperiode som en stærk og tydelig støtte til Ukraine og er målt i absolutte tal den næststørste bidrager efter USA i krigens første år (Whitman, 2023). Allerede i årene efter Ruslands annektering af Krim styrkede Storbritannien relationerne til Ukraine, bl.a. gennem militær støtte og træning og gennem formaliserede samarbejder som et »Memorandum of Understanding« om øget forsvarssamarbejde i 2016 og en aftale om et politisk, frihandel og strategisk partnerskab i 2020. Efter Ruslands invasion har Storbritannien støttet Ukraine med en bred vifte af militære bidrag, påtaget sig værtskab for donorkonferencer og øget sit bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse i Polen og Baltikum (eFP).

Frankrigs militære støtte til Ukraine er noget mindre, og politisk synes både den fransk-drevne vision om europæisk strategisk autonomi og præsident Macrons insisteren på at fastholde målet om en forhandlingsløsning på konflikten at være rykket længere væk, jo længere krigen har varet. Den franske præsident synes da også at have skiftet fokus fra »sikkerhedsgarantier« til Rusland til et »absolut forsvar« af Ukraine, mens han fastholder, at krigen har illustreret vigtigheden af europæisk strategisk autonomi, ikke som et alternativ til NATO, men som en søjle i NATO (Le Monde, 2022). Mens Storbritannien ser Rusland som en direkte trussel mod britisk sikkerhed og et tæt partnerskab med USA som den bedste måde at imødegå denne trussel på, så betragter Frankrig den europæiske sikkerhedsorden som ustabil, og midlet mod denne ustabilitet er en rekonstruktion af den nuværende orden, hvor både Ukraine og Rusland kan føle sig sikre. Det kræver både et stærkt transatlantisk samarbejde og et stærkt Europa, og i den franske optik indtager Frankrig her nøglerolle som brobygger (Zerka, 2022).

Ukraine-krigen udfordrer både Tysklands udenrigs- og sikkerhedspolitiske identitet og en tysk økonomisk model afhængig af lave forsvarsudgifter og billig russisk energi (Friis, 2023: 173). Den tyske kansler Olaf Scholz annoncerede

allerede den 27. februar 2022, tre dage efter den russiske invasion af Ukraine, den såkaldte *Zeitenwende*: en fundamental omkalfatring af tysk udenrigspolitik. Tyskland har siden Den Kolde Krigs tidlige år opbygget en udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på tanken om Tyskland som civilmagt, en anderledes stormagt, der søger fredelig forandring gennem diplomati, institutioner, handel og normentreprenørskab i international politik (Wolf, 2013), og har i forlængelse heraf i partnerskab med Frankrig forfulgt visionen om EU som en normativ magt, der udbredte respekten for demokrati, menneskerettigheder og grundlæggende retsprincipper. Med sin *Zeitenwende*-tale fokuserede Scholz imidlertid på behovet for massive forsvarsinvesteringer, våbenleverancer til Ukraine og et stop for det omfattende handelssamarbejde med Rusland, der havde ført til tysk energiafhængighed. Den tyske ageren i krigen har dog generelt været reaktiv og tøvende, eksempelvis i forhold til at gøre Ukraine til officielt EU-kandidatland og levering af Leopard-kampvogne.

Snarere end en samlet blok optræder de central- og østeuropæiske lande på et endnu bredere spektrum end deres vesteuropæiske samarbejdspartnere (Jenkins, 2023). Ungarn har ganske vist fordømt Ruslands invasion, men er samtidig modstander af EU-sanktioner mod Rusland og har både afvist selv at sende våben til Ukraine og at være transitland for andre landes våbenhjælp. Rumænien har kun givet beskeden militær støtte til Ukraine, og landets forsvarsminister har opfordret til en forhandlingsløsning, samtidig med at landet har givet støtte til ukrainske flygtninge og er vært for NATO-tropper. Bulgarien har fordømt invasionen, men både den politiske elite og befolkningen er delt, og landet er mål for betydelig russisk indflydelse i både økonomien og mediebilledet. Derimod har Polen og de baltiske lande bidraget med mest hjælp til Ukraine målt i forhold til BNP i perioden januar 2022-januar 2023 (Kiel Institute for the World Economy, 2023).

Krigen får således ikke bare de transatlantiske, men også de europæiske forskelle til at træde tydeligere frem. Den illustrerer to dimensioner, som også i de kommende år vil være afgørende for både de europæiske landes Ruslandspolitik og deres svar på en international orden, der i højere grad er baseret på stormagternes indflydelsessfærer. Den ene dimension er geopolitisk. På den geopolitiske dimension vil vi forvente, at de lande, der er mest sårbare overfor et russisk angreb eller de direkte følger af et angreb, vil tendere mod at balancere Rusland militært. Disse lande vil anse en fastholdelse af et betydeligt militært amerikansk engagement i Europa for at være afgørende for deres nationale sikkerhed i de kommende mange år, og de vil være villige til at indgå i en amerikansk-ledet euro-atlantisk akse mod Rusland-Kina-udfordringen. Omvendt vil lande, der er mindre eksponerede overfor en russisk militær trussel, se en større rolle for europæisk lederskab og europæiske institutioner i en rekonstruktion af den europæiske sikkerhedsorden. Den anden dimension handler om samfundenes liberal-demokratiske resiliens. Allerede i årene inden Ruslands invasion blev den liberale internationale orden udfordret »indefra« i form af en række politiske partier og bevægelser, der satte spørgsmålstegn ikke bare ved de politiske og økonomiske konsekvenser af internationale

institutioner og globalisering, men også de liberal-demokratiske retsstatsprincipper, som ligger til grund for de euro-atlantiske landes håndtering af udfordringerne. Hvor staterne placerer sig på resiliens-dimensionen, kan enten forstærke eller modificere effekterne af geopolitikken og gøre landene mere eller mindre sårbare overfor kinesisk og russisk indflydelse og disruption.

Europa normaliseres

Ruslands invasion af Ukraine har understreget og forstærket de europæiske landes sikkerhedspolitiske afhængighed af USA. Krigen illustrerer en normalisering af Europa. Europa vil i de kommende år i mindre grad end tidligere være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer international politik. I værste fald vil Europa blive et eksempel på netop disse dynamikker i en region, der både er præget af en regional konflikt med Rusland og indlejringen af denne konflikt i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina.

Udgangspunktet for et europæisk svar på denne udfordring bør være en erkendelse af både europæiske styrker og svagheder. Europa vil i de kommende mange år være afhængig af USA's militære kapabiliteter og våbentechnologi, og vejen til større europæisk selvstændighed rummer en lang række politiske, økonomiske og operationelle udfordringer. Trods den nuværende opmærksomhed på Rusland vil amerikansk udenrigspolitik i de kommende år primært være rettet mod den globale udfordrer Kina. I den situation bør europæerne lægge mindre vægt på, hvem de er, og mere vægt på hvad de kan levere til USA som betaling for et fortsat amerikansk engagement i Europa. Det kræver, at europæerne i højere grad end hidtil er villige til at betale for deres eget forsvar. Men de bør også tænke over, hvordan de globalt kan give deres bidrag en europæisk toning, som handler om mere og andet end militære kapabiliteter. Krigen i Ukraine har illustreret, at en betragtelig del af verdens lande, særligt i et globale syd, afviser at blive en del af en vestlig dagsorden, der risikerer at drage dem ind i en rivalisering mellem USA og Kina-Rusland. I den situation kan de europæiske lande bidrage til at inkludere disse lande i udviklingen af en fortsat regelbaseret orden, der fastholder betydningen af globale institutioner som FN, og dermed giver mulighed for at være en del af en institutionaliseret orden uden at skulle være del af en stormagtskonflikt.

Noter

- 1 Artiklens forståelse af orden følger John Ikenberrys klassiske definition af international orden som »the governing arrangements among a group of states, including its fundamental rules, principles and institutions« (Ikenberry, 2001: 23, 29-31).
- 2 Betegnelsen »the American century« blev første gang anvendt af den amerikanske forlægger Henry R. Luce i en artikel i 1941, hvor han advokerede for et øget internationalt amerikansk engagement, herunder aktiv deltagelse i Anden Verdenskrig for at fremme amerikanske interesser og værdier.
- 3 Vesten var under Den Kolde Krig typisk en samlebetegnelse for Nordamerika, Vesteuropa, Australien, New Zealand og Israel og afhængigt af konteksten også indimellem dele af Østasien samt Latin- og Sydamerika.

Litteratur

- Abrahamsen, Rita, Louise Riis Anders og Ole Jacob Sending, (2019), »Introduction: Making liberal internationalism great again?« *International Journal*, 74(1): 5-14.
- Allison, Graham (2020), »The new spheres of influence: Sharing the globe with other great powers«, *Foreign Affairs*, 99(2): 30-40.
- Babic, Milan (2020), »Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order«, *International affairs*, 96(3): 767-86.
- BBC (2023), »Ukraine war: What support is China giving Russia?«, www.bbc.com/news/60571253
- Borrell, Josep (2022), »European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme«, Bruxelles: The Diplomatic Service of the European Union, www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en
- Bosse, Giselle (2022), »Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans«, *Contemporary Security Policy*, 43(3): 531-46.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2015), »The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position«, *International security*, 40(3): 7-53.
- Bull, Hedley og Adam Watson, (1984), *The expansion of international society*, Oxford: Oxford University Press.
- Bush, George H.W. (1991), »Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit«, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2217>
- Cooley, Alexander og Daniel Nexon (2020), *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*, Oxford: Oxford University Press.
- De Hoop Scheffer, Alexandra og Gesine Weber (2022), *Russia's War on Ukraine: the EU's Geopolitical Awakening*, Insights. The German Marshall Fund of the United States, www.gmfus.org/news/russias-war-ukraine-eus-geopolitical-awakening
- Flockhart, Trine (2022), »From 'Westlessness' to renewal of the liberal international order: whose vision for the 'good life' will matter?«, *Cambridge Review of International Affairs*, 35(2): 176-93.
- Friis, Lykke (2023), »Tyskland«, i *Verdens Magter*, 3. udgave, København: Ræson, pp. 140-81.
- Frum, David (2021), »Is America Still the 'Shining City on a Hill'?«, *The Atlantic*, 1. januar, www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/is-america-still-the-shining-city-on-a-hill/617474/
- Gawthorpe, Andrew (2022), »Taking US foreign policy for the middle class seriously«, *The Washington Quarterly*, 45(1): 57-75.
- Glaser, Charles. L. (2019), »A flawed framework: Why the liberal international order concept is misguided«, *International Security*, 43(4): 51-87.
- Græger, Nina, Bertel Heurlin, Ole Wæver og Anders Wivel (2022), »Introduction: Understanding Polarity in Theory and History«, i Nina Græger, Bertel Heurlin, Ole Wæver og Anders Wivel, red., *Polarity in International Relations: Past, Present, Future*, Cham: Springer International Publishing, pp. 1-20.
- Hansen, Birthe (2010), *Unipolarity and World Politics*, London: Routledge.
- Ikenberry, G. John (2001), *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2009), »Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order«, *Perspectives on Politics*, 7(1): 71-87.
- Ikenberry, G. John (2018), »The end of liberal international order?« *International Affairs*, 94(1): 7-23.
- Jenkins, Brian Michael (2023), »Consequences of the War in Ukraine: NATO's Future«, *The Rand Blog*, March 2, www.rand.org/blog/2023/03/consequences-of-the-war-in-ukraine-natos-future.html
- Kagan, Robert (2004), *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World*, London: Atlantic Books.
- Kennedy, Paul (1987), *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, New York: Vintage.
- Kiel Institute for the World Economy (2023), *Government support to Ukraine: By donor country GDP, incl. and excl. EU share*, Commitments Jan. 24, 2022, to Jan. 15, 2023. Data on 40 donor countries, www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set
- Kristensen, Peter Marcus (2017), »After abdication: America debates the future of global leadership«, *Chinese Political Science Review*, 2(4): 550-66.
- Layne, Christopher (2012), »This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana«, *International Studies Quarterly*, 56(1): 203-13.
- Le Monde (2022), »Macron on Ukraine: 'I don't want the Chinese and Turks to be the only ones negotiating the day after'«, *Le Monde*, 22. december, www.lemonde.fr/en/international/article/2022/12/22/macron-on-ukraine-i-don-t-want-the-chinese-and-turks-to-be-the-only-ones-negotiating-the-day-after_6008711_4.html
- Lundestad, Geir (1998), *'Empire' by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. (2019), »Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order«, *International Security*, 43(4): 7-50.
- Mearsheimer, John J. (2022), »Playing with Fire in Ukraine. The underappreciated Risks of Catastrophic Escalation«, *Foreign Affairs*, August 17.
- Murray, Philomena (2010), »Comparative regional integration in the EU and East Asia: Moving beyond integration snobbery«, *International Politics*, 47(3-4): 308-23.

- Nye Jr, Joseph S. (2022), »How not to deal with a rising China: a US perspective«, *International Affairs*, 98(5): 1635-51.
- Paul, T. V. (2018), *Restraining great powers: Soft balancing from empires to the global era*, New Haven: Yale University Press.
- Sørensen, Camilla T. S. (2023), »Kina«, i *Verdens Magter*, 3.udgave, *Ræson*, pp. 84-140.
- Von der Leyen, U. (2019), Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. Strasbourg, 27. november, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_19_6408
- Whitman, Richard (2023), »One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine. Commentary«, *UK in a Changing Europe*, <https://ukandeu.ac.uk/one-year-on-the-uks-response-to-russias-war-on-ukraine/>
- Wivel, Anders (2008), »Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War«, *Cambridge Review of International Affairs*, 21(3): 289-305.
- Wohlforth, William C. (1999), »The stability of a unipolar world«, *International Security*, 24(1): 5-41.
- Wolff, Jonas (2013), »Democracy promotion and civilian power: the example of Germany's 'value-oriented' foreign policy«, *German Politics*, 22(4): 477-93.
- Zerka, Pawel (2022), »The case for defence: How Russia's war on Ukraine has proved France right«, European Council on Foreign Relations, 21. november, <https://ecfr.eu/article/the-case-for-defence-how-russias-war-on-ukraine-has-proved-france-right/>