

Mellem magtpolitik og idealisme: Det liberale perspektiv på international politik

Af Anders Wivel, Adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

1. Indledning

Liberalismen er det eneste perspektiv på international politik, der har ført til opdagelsen af en alment accepteret empirisk lov, nemlig at demokratier ikke går i krig mod hinanden. Det er også den eneste tilgang til international politik med et solidt og sammenhængende fundament i den politiske teori. Det var liberale politikere og akademikere, der efter Første Verdenskrig etablerede studiet af international politik som en selvstændig akademisk disciplin med lærestole ved universiteterne og selvstændige forskningsinstitutter med det formål at undgå en gentagelse af krigens rædsler.¹ Liberalismen blev dermed det første sammenhængende bud på en videnskabelig teori om international politik, og den teori som andre måtte skrive sig ind i eller op i mod. I dag er en liberal forståelsesramme i overensstemmelse med de fleste vestlige landes overordnede udenrigspolitiske mål om at sikre en international retsorden, bl.a. gennem udbredelsen af demokrati og menneskerettigheder.

Alligevel har liberalismen aldrig opnået samme status i den internationale politiks teori og praksis, som når det gælder politik internt

i staterne. Tværtimod er international politik – som formuleret af Stanley Hoffmann – blevet forstået som liberalismens nemesis. Mens liberalismen i høj grad fokuserer på forhandling, kompromiser, fred og forandring, så handler international politik om præcis det modsatte, nemlig konflikter, krig og magtpolitikens uforanderlighed (Hoffmann 1987: 396). Liberalismen er dog ikke blind for det internationale systems særlige natur og problemer. Allerede i 1700-tallet søgte liberale som Immanuel Kant og Jeremy Bentham at analysere årsagerne til krig, og sammen med de skotske oplysningsfilosoffer Hume, Smith og Ferguson var de blandt de første til at formulere en vision for det internationale samfund. Disse visioner tog udgangspunkt i liberale ideer men var samtidig – særligt hos Bentham og Kant – resultatet af en undren over, hvordan og hvorfor krig og konflikt dominerede den internationale sfære. Det er i dette krydsfelt mellem magtpolitik og idealisme at det liberale perspektiv på international politik er opstået og udviklet.

Formålet med denne artikel er at udforske det liberale perspektiv på international politik med udgangspunkt i Hoffmanns påstand om

international politik som liberalismens nemesis.² Med det formål diskuteres først det fælles udgangspunkt for det liberale perspektiv på international politik og på den baggrund tre centrale teser i den liberale tradition. Det liberale perspektiv problematiseres, og det diskuteres kort, hvorvidt vi er på vej mod en international liberal orden. Artiklen konkluderes med en vurdering af liberalismens bidrag til en forståelse af international politik samt fremtidsperspektiverne.

2. Hvad er liberalisme i international politik?

Den mest grundlæggende antagelse i det liberale perspektiv på international politik er opfattelsen af mennesket som et rationelt fornuftsvæsen, der har maksimeringen af egen lykke som sit primære mål. Der følger ingen naturlige interesse modsætninger i international politik af dette menneskesyn. Tværtimod synes der gode muligheder for internationalt samarbejde i det omfang samarbejdet fører til gevinster for alle samarbejdspartnere, ligesom grundlæggende fremskridt – hvor krig og magtpolitik erstattes med en orden baseret på grundlæggende retsprincipper – kan synes som en naturlig konsekvens af det menneskelige interessefællesskab.

I international politik repræsenteres individer og private grupper primært af staten. Staten betragtes i liberalismen ikke som aktør men som repræsentant for de(n) dominerende koalition(er) af individer og grupper i samfundet. Disse grupper kan repræsentere størstedelen af befolkningen eller blot en lille gruppe omkring landets leder alt afhængig af styreform, institutioner, national tradition og koalitioner relative styrke. I nogle stater er den udenrigspolitiske proces centraliseret, og der stræbes mod en fælles position blandt alle centrale aktører. I andre stater er den udenrigspolitiske proces decentraliseret med større mulighed for de enkelte koalitioner for at føre en semi-afhængig udenrigspolitik på visse områder (Moravcsik 1997: 519). Stater-

nes præferencer i udenrigspolitikken er udtryk for politiske kompromiser og studehandler mellem de forskellige indenrigspolitiske koalitioner interesser og værdier.

Realiseringen af udenrigspolitikken foregår under de begrænsninger, der følger af andre staters præferencer. Disse begrænsninger varierer med præferencernes kompatibilitet og graden af interdependens. Interdependens forstås her som de omkostninger og gevinster, der følger for individer og grupper i andre stater, når de dominerende koalitioner i et samfund søger at realisere deres præferencer (Moravcsik 1997: 520). Lidt forenklet kan man sige, at det er kombinationen af de enkelte staters præferencer og graden af interdependens mellem staterne, der ifølge de fleste liberale teorier om international politik er afgørende for om udfaldet af staternes interaktion bliver karakteriseret ved samarbejde eller konflikt.

Liberale forventer, at der er stor forskel på hvordan samarbejde og konflikt udspiller sig afhængig af hvilke ideer, der lægges til grund for udenrigspolitikken. Stater kan således differentieres med udgangspunkt i, hvordan de forholder sig til grundlæggende, individuelle menneskerettigheder, og forventningen er, at forskelle i udenrigspolitikken er en afspjeling af forskelle i regimetype (Doyle 1997: 211). Liberale stater er anderledes end andre stater i international politik, fordi de udenrigspolitiske beslutningstagere står til ansvar overfor de befolkninger som bærer omkostningerne ved krig. På lang sigt er det muligt at udbrede kredsen af liberale stater, ligesom det er muligt at regulere relationerne mellem staterne gennem internationale organisationer. Forandringer mod et liberalt internationalt samfund sker typisk gennem rationelle aktørers læreprocesser, ikke gennem magtanvendelse. Grundlæggende og varige fremskridt er på den baggrund mulige i international politik ligesom de er det internt i staterne.

Med udgangspunkt i disse fælles antagelser om international politik rummer det liberale perspektiv meget store variationer. Der er stor forskel på, hvilken relativ vægt forskellige liberale perspektiver lægger på henholdsvis nationale præferencer og interdependens, ligesom de er uenige om hvilke faktorer, der er afgørende for den nationale præferencedannelse, og i hvor høj grad andre aktører end staten har direkte indflydelse på international politik. De er også uenige om, hvorvidt et liberalt internationalt samfund vil vokse naturligt frem, hvis staterne giver det plads, eller om staterne tværtimod må spille en afgørende rolle i dets fremvækst. Forskellene kommer tydeligt frem i det følgende afsnit, der med udgangspunkt i det liberale fokus på forholdet mellem nationale præferencer og interdependens diskuterer tre teser om en international, liberal orden.³

3. Tre teser om en international liberal orden

Liberalismen i international politik er præget af oplysningstidens optimistiske forestilling om, at vi gennem fornuft og videnskab kan skabe en bedre verden, og at de rationelt ud tænkte løsningsmodeller vil være anvendelige universelt. I overensstemmelse med det rationalistiske udgangspunkt og vægten på aktørernes præferencer som forklaringsvariabel finder liberale, at det er muligt at konstruere en international orden præget af fremskridt i form af færre krige og konflikter.⁴ Liberale er dog hverken enige om hvilke midler der vil være afgørende for at dette lykkes, hvor grundlæggende en forandring af international politik det er muligt at gennemføre, eller i hvor høj grad international politik i dag er karakteriseret ved dynamikker i overensstemmelse med liberalismen. Tre centrale teser om en liberal international orden deler et udgangspunkt i rationalitetsantagelsen og et fokus på betydningen af præferencer og interdependens, men viser samtidig forskelle i, hvordan liberale vurderer vægten og effekten af disse to variable. De tre teser

tager alle udgangspunkt i den klassiske liberalisme og findes i både radikale og mindre radikale udformninger.

Statens præferencer:

Tesen om »den demokratiske fred«

For det første har liberale peget på betydningen af styreform. Et centralt problem i forhold til ønsket om at skabe en international liberal orden er tilstedeværelsen af autoritære regimer. Regimer, der krænker de individuelle frihedsrettigheder anses både for at være illegitime og årsag til krig fordi de frem for befolkningens interesser søger at opfylde egne mål om magt og prestige. Samtidig er beslutningsprocessen lukket, hvilket øger risikoen for en utilsigtet krig. Liberale demokratier er derimod karakteriseret ved normer om fredelig konfliktløsning, åbne beslutningsprocesser og borgernes frihed til at udtrykke sig og handle over landegrænser, hvilket styrker muligheden for fredelig sameksistens (cf. Doyle 1983). Den grundlæggende påstand i tesen om den demokratiske fred er derfor, at liberale demokratier er mindre tilbøjelige til at gå i krig med hinanden end starter med andre politiske systemer. Ganske vist er demokratiske lande gennem historien gået lige så ofte i krig som andre lande, men de går ikke i krig med andre demokratier.

På den baggrund giver væksten i antallet af liberale demokratier – særligt efter den Kolde Krigs afslutning – grund til optimisme, og liberale teoretikere har de senere år søgt at raffinere og underbygge tesen i en lang række undersøgelser.⁵ De har samtidig haft nemt ved at videreformidle tesens potentiale, der som påpeget af den amerikanske politolog Michael Mandelbaum har ydet en dobbelt tiltrækningskraft på den vestlige verdens borgere og politikere i årene efter den Kolde Krigs afslutning: »It was flattering, for it meant that the more the world reproduced their own political arrangements the more tranquil it would be; and it posited that their form of government, which they valued and promot-

ed for its own sake, had an additional, unexpected benefit – as if cherry-topped cheese-cake had turned out to be not only tasty but nutritious» (Mandelbaum 2002: 241).

Den demokratiske fred kan således gives både en rettighedsbaseret og en konsekvensbaseret begrundelse og ofte optræder de to samtidigt, ikke mindst i den politiske debat: Udbredelsen af demokrati fører til både en fredeligere og mere retfærdig verden. En væsentlig inspirationskilde til begge argumenter er Immanuel Kants *Til Den Evige Fred*. Kants essay tager udgangspunkt i, at »[t]he state of peace among men living in close proximity is not the natural state; instead the natural state is one of war, which does not just consist in open hostilities, but in the constant and enduring threat of them«. ⁶ Mens denne opfattelse af international politik ligger tæt op af den som vi finder hos eksempelvis Thomas Hobbes, så adskiller Kants foretrukne løsning sig fundamentalt. Kant afviser i modsætning til Hobbes at reducere international politik til et spørgsmål om relationer mellem stater. Derimod er essensen af international politik de transnationale, sociale bånd, der binder mennesker i de forskellige nationale samfund sammen i et menneskeligt fællesskab (Bull 1977: 25). Dette individualistiske udgangspunkt fører til, at Kant i modsætning til Hobbes ser staternes indenrigspolitiske organisering som afgørende for deres udenrigspolitik. Dermed lykkes det for Kant at koble samfundenes interne organisering til deres udenrigspolitiske adfærd ved at fokusere på hvordan republikanske stater adskiller sig fra stater med anden styreform. For det første sikrer republikanske stater de grundlæggende liberale rettigheder som personlig frihed og lighed for loven (Kant [1795] 1983: 112). For det andet sikrer de freden, fordi lande med en republikansk forfatning ikke kan gå i krig uden befolkningens samtykke. Eftersom det er befolkningen der bærer de største byrder i forbindelse med krig (deltagelse som soldater, økonomiske

udgifter til krigsførelse og efterfølgende genopbygning af landet samt risikoen for at nye krige vil følge af den første og dermed gældsætte landet og dets befolkning ud i al fremtid) vil befolkningerne typisk være tilbageholdne med at indlede en militær konflikt (Kant [1795] 1983: 113). Derfor bør alle stater ifølge Kant være republikanske og internationalt bør der dannes et forbund af republikanske stater baseret på disse staters moralske fællesskab. ⁷

Den mest radikale kobling af nutidens liberale teorier om international politik og Kants tænkning finder vi hos de såkaldte neo-idealisters vision om kosmopolitisk demokrati. ⁸ Her fokuseres på det enkelte menneske som kosmopolitisk borger med mulighed for medlemskab af en række politiske fællesskaber, ved siden af, indeni og på tværs af nationalstaten. Dermed bliver neo-idealisterne tænkning langt mere radikal end demokratisk fred teoretikernes som de deler det kantianske udgangspunkt og et fokus på demokratiets internationale konsekvenser med. Selv om neo-idealismen har bevæget sig et stykke bort fra det oprindelige udgangspunkt repræsenterer den i dag et klar og radikal videreudvikling af Kants rettighedsbaserede begrundelse for en demokratisk fred. Kosmopolitisme ses som en konsekvens af globalisering, der i denne tolkning medfører en underminering af statens evne til at varetage centrale opgaver som at beskytte borgernes sikkerhed og demokratisk styring. En rekonstruktion af den politiske sfære, hvor borgerne styrer gennem mange forskellige organisationer på mange (overlappende) niveauer er derfor nødvendig.

En mindre radikal videreudvikling af Kant og hans påstand om, at republikker er mindre tilbøjelige til at føre krig end andre stater finder vi i teorier om »den demokratiske fred«. På grundlag af en række empiriske studier er tesen i dag modificeret til, at demokratier ikke går i krig med hinanden. Denne tese har til

gengæld vist sig at være robust. Som påpeget af Jack S. Levy: »The number of wars between democracies during the past two centuries ranges from zero to less than a handful depending on precisely how democracy is defined, but these are marginal deviations from a robust finding generated by rigorous and systematic empirical investigations. Moreover, in general wars involving all or nearly all of the great powers, democratic states have never fought on opposite sides. This absence of war between democracies comes as close as anything we have to an empirical law in international relations« (Levy, 1988: 88).

Tesen om den demokratiske fred illustrerer betydningen af staternes interne organisering for skabelsen af en orden, hvor respekten for liberale principper frem for magtpolitik dominerer international politik. Andre liberale har imidlertid analyseret effekten på præferencedannelsen af de omkostninger og gevinster der følger af kontakt over landegrænser mellem stater og andre aktører.

Negative effekter af interdependens: Tesen om internationale institutioner

En væsentlig forhindring for en liberal orden i international politik er de omkostninger, der følger af staternes interaktion i det internationale system. De skaber et behov for international koordination og retshåndhævelse, men samtidig usikkerhed om hvorvidt indgåede aftaler vil blive overholdt, eftersom der ikke er nogen myndighed overordnet staterne. På grund af denne usikkerhed tenderer staterne mod at minimere deres samarbejde, og relationerne bliver karakteriseret ved magtpolitik, hvor enhver søger at sikre sig selv. Konsekvenserne er mindre velstand og større risiko for konflikt. Allerede de klassiske liberale identificerede disse problemer og viste hvordan internationale institutioner kunne medvirke til at løse dem. Michael Doyle påpeger således, hvordan Jeremy Bentham med udgangspunkt i utilitarismen identificerede manglende information, ingen uafhængig

retsinstans og deraf følgende frygt mellem aktørerne som centrale problemer i international politik. Disse er generelle politiske problemer, der findes både i national og international politik, men de er særligt fremtrædende i international politik på grund af fraværet af politiske institutioner (Doyle 1997: 226-227). Løsningen er derfor at skabe politiske institutioner med dem som vi kender fra det nationale samfund som forbillede.

Den amerikanske Præsident Wilsons ønske om at dæmme op for magtpolitikken efter Første Verdenskrig er et klassisk eksempel på denne tiltro til internationale organisationer. Hans vision om en liberal verdensorden indeholdt i destilleret form alle væsentlige liberale ideer om international politik men mest konkret var hans forslag om en »general association of nations«, der skulle garantere politisk uafhængighed og territorial integritet »to great and small states alike« (Wilson 1918). Visionen førte efter langvarige forhandlinger til oprettelsen af Folkeforbundet i 1920. Senere i århundredet kan den føderalistiske bevægelse i Europa efter Anden Verdenskrig ses som et eksempel på en mindst lige så ambitiøs liberal vision. Med rødder i den klassiske liberalisme og med amerikansk føderalisme som forbillede søgte føderalisterne uden held at konstruere en fredelig og retfærdig orden for Europa, hvor nationalstaterne gennem en kontrakt med de europæiske befolkninger skulle overgive magt til transnationale, føderale strukturer (O'Neill 1996: Kapitel 2; Pistone [1990] 1994).

I dag domineres liberal tænkning om internationale institutioner af to langt mindre radikale teser. Den ene – associeret med den såkaldte neoliberale institutionalisme – har de senere år fremstået som den på én gang mindst liberale og mest succesrige af de liberale teorier. Neoliberal institutionalisme søger at udvikle en rationalistisk forklaring på internationale institutioner med analogi til mikroøkonomien (cf. Katzenstein, Keohane

og Krasner 1998: 22). Fraværet af internationalt samarbejde forstås i den forbindelse som en markedsfejl, der er opstået som følge af transaktionsomkostninger og aktørernes usikkerhed. Løsningen er internationale institutioner, der nedsætter aktørernes transaktionsomkostninger ved at skabe faste regler og procedurer for samarbejdet og minimerer risikoen for snyd gennem fastsættelse af mål for, hvornår en aftale er opfyldt og specificering af sanktioner i tilfælde af, at en eller flere aftalepartnere ikke overholder aftalen. Endvidere ændrer internationale institutioner de internationale aktørers cost-benefit analyse ved at forlænge fremtidens skygge. Dermed øges incitamentet til samarbejde, fordi aktørerne ved, at de også i fremtiden vil stå overfor hinanden i forhandlinger (Axelrod og Keohane 1985; Keohane 1984).⁹

I modsætning til denne institutionalistiske tese, der tager staten som sit udgangspunkt, så fokuserer den såkaldt liberale intergovernmentalisme på, hvordan interdependens påvirker stærke interessegrupper internt i staten (Moravcsik 1998). De nationale beslutningstagere forholder sig rationelt til øget interdependens ved at øge koordinationen på udvalgte politikområder. Hvilke områder afhænger i høj grad af det pres stærke interessegrupper lægger på de nationale regeringer. Ved at samarbejde opnår staterne en mere effektiv politik samtidig med at de nationale eliter får mulighed for at styrke deres position overfor interne oppositionsgrupper. En væsentlig pointe er, at international koordination ikke nødvendigvis fører til en mere liberal international orden, men blot til en omfordeling af omkostninger og gevinster i overensstemmelse med de stærkeste nationale interessegruppers præferencer.

Positive effekter af interdependens: Tesen om befolkningernes transnationale kontakt

Et tredje problem for konstruktionen af en liberal orden i international politik er staternes

begrænsning af den legitime kontakt mellem befolkninger over landegrænser. Den tidligste udformning af dette perspektiv finder vi hos det 19. århundredes liberale, der betone, hvordan rationel økonomisk egeninteresse og nyttemaksimering kunne føre til en fredeligere verden, hvis en international orden karakteriseret ved frihandel og økonomisk laissez-faire fik lov til at vokse frem. Hvis befolkningen i et land har økonomiske interesser i nabolandet, så øges incitamentet til fredelig sameksistens. Som opsummeret af Bruce Russett, »it is hardly in my interest to fight you if in fact my markets, my sources of supplies, raw materials and other imports are in your country, bombing your industry means, in effect, bombing my own factories« (Russett 1998: 374).

For Adam Smith opstår den internationale liberale orden spontant, hvis told og andre handelsrestriktioner ophæves og kapital og varer kan transporteres frit over landegrænser.¹⁰ Ved at fjerne disse kunstige begrænsninger bliver det muligt for individer at købe og sælge deres varer og tjenesteydelser til konkurrencedygtige priser, og en naturlig orden uforstyrret af staternes indgriben vokser frem (Smith 1776). De centrale aktører er, ifølge Smith, individer og de centrale processer er dels udviklingen af det kapitalistiske samfund internt i staterne og dels frihandel mellem staterne. I det 20. århundrede har andre liberale politiske tænkere taget udgangspunkt i ideen om den spontane, internationale orden. Schumpeter byggede videre på Smith og udviklede en egentlig 'kommerciel pacifisme', der så denne orden opstå som en naturlig konsekvens af demokrati og kapitalisme (Doyle 1997: 241-248), mens Hayek i en analyse af international handel viser, hvordan handel over grænser ofte er opstået på trods af de politiske beslutningstageres ønske om at fastholde regulering. Handelen er begyndt som byttehandel og har – når den har vist sig succesrig – spredt sig til stadig flere aktører og områder. Efterhånden har der

i forbindelse med handelen udviklet sig en kompleks orden af institutioner, der letter både bytte og indgåelsen af kontrakter samt fører til øget specialisering og stadig større interdependens. Denne orden kan fremmes af staterne gennem generelle regler, der respekterer og institutionaliserer den, men oftest er den naturlige orden blevet undergravet eller dens udvikling blevet standset gennem regeringernes forsøg på at kontrollere handel (Hayek 1996: 38-46).

Centralt hos Smith og hans efterfølgere står de positive effekter af interdependens. Handel opstår spontant og fører til en stadig mere interdependent verden, hvor befolkningernes gensidige afhængighed gør krig til et ubrugeligt instrument for staterne, fordi fjendens interesser ikke kan betragtes uafhængigt af ens egne interesser. Dette fokus på interdependens som en potentielt systemtransformerende proces genfinder vi i den liberale tradition i studiet af international politik, hvor en række analyser ser den gensidige afhængighed som afgørende og understreger betydningen af transnationale relationer for international politik. Mens vi fortsat genfinder handelsargumentet i en del af globaliseringslitteraturen (f.eks. Friedman 2000) og international politik litteraturen (f.eks. Rosecrance 1999),¹¹ så adskiller disse analyser sig typisk på to måder i forhold til handelsargumentet. For det første udvides det liberale fokus til også at omfatte andre faktorer end de økonomiske. For det andet bliver der lagt vægt på at undersøge, hvordan disse faktorer kan medvirke til at transformere aktørernes præferencer.¹² Ifølge denne tankegang bliver krig således ikke alene urentabelt, det bliver utænkeligt.¹³

I overensstemmelse hermed fokuserede Karl Deutsch og en række samarbejdspartnere efter Anden Verdenskrig på en række forskellige kvantitative variable (handel, rejser, kulturel udveksling, kommunikation) som indikatorer for skabelsen af en fællesskabsfølelse

mellem staterne (Deutsch et al. 1957). Man antog, at staternes præferencer ville forandres og på lang sigt føre til dannelsen af et sikkerhedsfællesskab – et politisk fællesskab med en minimal risiko for krig – som følge af øget kommunikation og øgede transaktioner mellem befolkningerne. Andre har fokuseret på såkaldt kompleks interdependens (Keohane og Nye 1977). Her beskrives en verden, hvor staten hverken er den væsentligste aktør eller i stand til at agere som enhedsaktør, hvor traditionel magtanvendelse er blevet ineffektivt som instrument i udenrigspolitikken, og hvor militær magt ikke længere er overordnet politisk-økonomiske emner. Med udgangspunkt i denne tese tolkes globaliseringsprocessen som en potentielt 'pluraliserende' udvikling, der giver plads til et bredere spektrum af aktører og processer end de traditionelle statsdominerede internationale relationer (Keohane og Nye 2000). Mere radikalt viser en række analyser, hvordan transnationale processer på individniveauet udgør et nødvendigt og stadigt vigtigere element i enhver forklaring af international politik. Det skyldes, at staterne får stadigt sværere ved at kontrollere og regulere i takt med, at individernes kapacitet øges gennem læreprocesser knyttet til øget adgang til uddannelse og elektronisk kommunikation. (Rosenau 1992; se også Camilleri og Falk 1992).

4. Én liberalisme eller mange?

Det liberale perspektiv identificerer en række problemer i international politik og giver både væsentlige og nuancerede forslag til hvilke strategier, der kan føre til en orden, der i højere grad er i overensstemmelse med liberale og demokratiske principper. Samtidig viser diskussionen også, at der er tale om en tradition med mange og ofte modstridende teorier. Der gives hverken en samlet forklaring af international politik i dag eller en entydig vision for fremtiden. Væsentligst giver teorierne to meget forskellige og gensidigt udelukkende bud på hvilke aktører og processer, der er afgørende for skabelsen af en

liberal orden i international politik. Det ene perspektiv ser den internationale orden som en naturlig og spontan følge af individers og private gruppers interaktion, der ofte er i modstrid med staternes interesser. Det andet perspektiv ser den internationale, liberale orden som resultatet af rationelle staters bevidste konstruktion.

I forlængelse heraf er der også forskel på, hvor dybdegående ændringer af det internationale system de enkelte liberale analyser identificerer. I dag ser de fleste liberale institutionalister og intergovernmentalister det internationale system som intakt og dets grundlæggende dynamikker som modificerede men ikke transformerede af forhandlinger og institutioner. Derimod ser liberale med fokus på kosmopolitisk demokrati og transnationale relationer mellem individer typisk det internationale system som i færd med en transformationsproces, der vil føre til grundlæggende forandringer i både indenrigs- og udenrigspolitikken. Der er også forskel på hvor dybdegående reformer af systemet de finder hensigtsmæssige. Set over tid har den liberale mainstream bevæget sig fra en normativ teori, der kan tjene som udgangspunkt for en liberal strategi for en mere retfærdig og fredfyldt verden til et ikke-ideologisk, ikke-utopisk analytisk redskab, hvor mere radikale og eksplicit normative variationer er henvist til perspektivets margin. Fælles er dog, at aktørernes præferencer og graden af interdependens mellem dem anses for at være centrale.

5. Liberale problemer

Det liberale perspektiv på international politik er ikke uden problemer. Et væsentligt sæt af problemer er omhandler den relative betydning af perspektivets enkelte elementer. Det liberale perspektiv peger på en lang række generelle faktorer men uden i tilstrækkelig grad at rangordne disse eller på anden måde systematisere deres kobling. Som påpeget af Sørensen bliver det dermed umuligt at vurde-

re i hvor stor udstrækning de enkelte faktorer har betydning for den samlede udvikling (Sørensen 1997: 20-21).

Et andet sæt af problemer er koblet til operationaliseringen og den empiriske test af det liberale perspektiv. Hvis diskussionen om den demokratiske fred skal give mening det naturligvis væsentligt at kunne operationalisere demokratibegrebet, men det er endnu ikke lykkedes at finde en konsensusdefinition, der udelukker alvorlige kodificeringsproblemer. Lignende problemer angår interdependensbegrebet. Samtidig falder både en væsentlig del af væksten i og styrkelsen af internationale organisationer, transnationale relationer og de liberale demokratiers historie i en stor del af det tyvende århundrede sammen med de vestlige landes alliance mod Sovjetunionen.¹⁴ Undgik de vestlige lande indbyrdes krig efter Anden Verdenskrig, fordi de var demokratier, fordi de var medlem af stærke institutioner, fordi de oplevede en vækst i handel og andre transnationale relationer eller fordi de frygtede en sovjetisk invasion? Også geografiske faktorer – eksempelvis USA's position som den eneste stormagt i Nordamerika og teknologisk udvikling – eksempelvis udviklingen af kernevåben, der forøger de potentielle omkostninger ved krig og derfor har en afskrækkende virkning – kan hjælpe til at forklare freden mellem de vestlige lande og dermed grundlaget for opbygningen af en liberal orden.

Mens disse kritikpunkter i høj grad kan besvares gennem en fortsat nuancering og underbygning af de liberale teser, så er et væsentligere problem, at en verden af demokratiske stater med stor samhandel, mange transnationale relationer og et omfattende samarbejde i internationale organisationer ikke nødvendigvis er identisk med en liberal, international orden. Selv når alle elementerne virker sammen forbliver det uklart i hvor høj grad den internationale orden er »liberal«. Oftest differentierer stormagterne deres poli-

tik, så de på visse områder promoverer de liberale værdier, mens de på andre områder accepterer eller ligefrem fremmer normer, der er i direkte modstrid hermed. USA støttede under Den Kolde krig autoritære regimer i store dele af verden, samtidig med at man aktivt promoverede frihandel og demokrati i Europa. Kina kan i dag tilslutte sig et verdensmarked, der i høj grad hviler på liberale normer, men samtidig krænke menneskerettigheder. Selv i Europa, der har det tætteste vi i dag kommer på en international, liberal orden, har stormagterne – ikke mindst i sikkerhedspolitikken – et afslappet forhold til anvendelsen af de nye institutioner og deres bindinger. Vi savner således kriterier for at vurdere, i hvor høj grad de liberale visioner er opfyldt, og hvor grundlæggende en forandring de er udtryk for.

Endelig har udviklingen af det liberale perspektiv paradoksalt nok betydet, at mens det internationale system i stadig højere grad er blevet karakteriseret ved institutionalisering, samhandel, transnationale relationer og fredeligt samarbejde mellem demokratiske lande, så er det liberale perspektiv på international politik blevet mindre liberalt. I dag accepterer centrale liberale perspektiver magtpolitikken som deres udgangspunkt og staten som den primære analyseenhed i international politik. Det skærmer perspektivet mod den traditionelle kritik for at være »utopisk«, men betyder samtidig at liberalismen argumenterer på magtpolitikens præmisser uden at udgøre et selvstændigt analytisk alternativ eller præsentere en klar vision for, hvordan det kunne være anderledes.¹⁵ Liberalismen bliver således et korrektiv til magtpolitikken under specifikke betingelser, men udgør kun et klart alternativ i de mere radikale og marginaliserede dele af perspektivet samt en del af litteraturen om den demokratiske fred. Dette er et væsentligt problem for de liberale, der dermed bliver ude af stand til at sætte en selvstændig dagsorden. En genlæsning og anvendelse af de liberale klassikere vil kunne

åbne det liberale perspektiv både normativt og metodologisk, og samtidig give de liberale mulighed for at begynde analysen et andet sted end ved magtpolitikken og dermed perspektivets tilsyneladende nemeses.¹⁶

6. På vej mod en liberal international orden?

Ser vi på udviklingen efter Anden Verdenskrig er international politik både karakteriseret ved en kraftig vækst i samhandel, antallet af internationale institutioner og antallet af demokratier. I hvor høj grad har disse udviklinger ført til en grundlæggende forandring af international politik?

Flere elementer i den nuværende verdensorden synes at understøtte en liberal orden, der indebærer grundlæggende forandringer i det mindste i dele af det internationale system. For det første er der i dag ingen global ideologisk konflikt sammenlignelig med konflikten mellem liberalisme og kommunisme under Den Kolde Krig. Som påpeget af Francis Fukuyama er der i dag intet globalt alternativ til det liberale demokrati som styreform (Fukuyama, 1989). For det andet synes krig i dag opgivet som instrument i udenrigspolitikken i en meget stor del af det internationale system. I denne fredszone, hvis kerne består af OECD-landene er relationerne mellem landene karakteriseret ved samhandel, forhandling og en høj grad af institutionalisering (cf. Keohane 1995).¹⁷ For det tredje – og i forlængelse heraf – spiller argumenter om udbredelsen af demokrati i dag en afgørende rolle i de fleste vestlige landes udenrigspolitik. Landene er således både liberale demokratier og har gjort udbredelsen af denne styreform til et væsentligt element i deres udenrigspolitiske strategier. Det gælder ikke mindst USA, hvor ønsket om at fremme af demokrati har været en central del af den udenrigspolitiske strategi gennem det meste af det 20. århundrede og frem til i dag (Smith 2000; Ikenberry 2000).

På den anden side har kritikere med ud-

gangspunkt i en magtpolitisk tolkning af international politik argumenteret for alternative tolkninger af disse tre karakteristika ved den aktuelle verdensorden. For det første ses fraværet af en global ideologisk konflikt erstattet af en konflikt mellem civilisationer. I denne tolkning udgør udbredelsen af den vestlige, liberale civilisation en væsentlig trussel mod andre civilisationer og dermed en fredelig udvikling i det internationale system (Huntington 1997). For det andet ses fraværet af krig og fremvæksten af handel og institutioner i 'fredszonen' ikke som udtryk for at magtpolitik er blevet uanvendelig som udenrigspolitisk middel. Snarere føres magtpolitikken indenfor internationale organisationer, ofte med globalisering som middel (Gruber 2000; Walt 2002). Endelig tolkes den eksplicitte tilslutning til liberale værdier som en afspejling af amerikanske værdier, som konsekvens af USA's dominerende magtposition (Hansen 2000).

Spørgsmålet om, hvorvidt vi er på vej mod en mere liberal orden, er således både omstridt og svært at besvare. Samtidig illustrerer det to af de problemer i det liberale perspektiv, der blev diskuteret ovenfor. Det er uklart hvilke kriterier, der skal være opfyldt, før vi kan tale om en liberal orden, og det er problematisk for vores vurdering af de enkelte faktors betydning, at det liberale perspektiv peger på en række generelle faktorer uden i tilstrækkelig grad at rangordne disse eller på anden måde systematisere deres kobling.

7. Konklusion

International politik kan forstås som liberalismens nemesis. Dette provokerende udsagn af Stanley Hoffmann blev brugt som indgang til artiklens analyse af det liberale perspektiv på international politik. Diskussionen viste, at snarere end liberalismens nemesis har international politik fungeret som igangsætter for en diskussion af, hvordan liberalisme kunne modificere eller ligefrem transformere den magtpolitik, som fortsat er et væsentligt

element i relationerne mellem staterne i det internationale system.

På den baggrund har det liberale perspektiv ydet et væsentligt bidrag til studiet af international politik ved at udforske betingelserne for en international orden i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for de fleste liberalt demokratiske samfund og dermed udgøre en modvægt til handlingslammelse og ubetinget accept af magtpolitikens fortsatte dominans. Samtidig har det liberale perspektiv gode muligheder for at spille en væsentlig rolle i de kommende års debat om international politik, hvor et fokus på koblingen mellem interdependens og national præferencedannelse kan medvirke til at forklare væsentlige aspekter af udviklinger som globalisering og demokratisering og deres konsekvenser for international politik. Paradoksalt nok synes perspektivets væsentligste problemer at stamme fra den udformning, som det de senere år har fået i studiet af international politik, hvor det i stadig mindre grad har udgjort et selvstændigt alternativ. Det liberale perspektivs største udfordring i de kommende år er derfor ikke at tilpasse sig magtpolitikken – som det indikeres i Hoffmanns argument – men derimod at gentænke den idealisme, der gjorde det til et både kritisk og udfordrende alternativ til magtpolitisk tænkning i international politik.

Noter

1. For en diskussion af liberalismens betydning for grundlæggelsen af studiet af international politik som akademisk disciplin efter Første Verdenskrig, se Jørgensen (2002).
2. Derimod er det ikke artiklens ærinde at præsentere en oversigt over skoledannelser indenfor den liberale tradition, eller diskutere hvordan disse skoler forholder sig til andre skoler indenfor studiet af international politik. For sådanne diskussioner, se Dunne (1997), Jackson og Sørensen (2003: Kapitel 4) og Wæver (1992: Kapitel 2, 7 og 8). Walt (1998) giver en kort introduktion til

liberalisme, realisme og konstruktivisme og deres centrale forskelle, mens Jørgensen (2002) giver en interessant introduktion til de forskellige faser i udviklingen af liberalismen som et perspektiv på international politik. Alle liberale teoretiske skoler i studiet af international politik tager udgangspunkt i opfattelsen af det internationale system som et rum uden grundlæggende interessemodsatninger mellem aktørerne, og hvor rationelle aktører derfor kan skabe en mere fredfyldt orden med større velfærd gennem institutionelt design – enten nationalt eller internationalt.

3. Distinktionen mellem de tre argumenter er analytisk, og i praksis benytter en del teoretikere og værker sig af argumenter fra alle tre teser. Det afgørende valg i en analyse er således ikke, hvilken af de tre man benytter som udgangspunkt, men hvilken relativ vægt de tildeles i analysen.
4. Dette står i kontrast til den såkaldte realistiske skole i studiet af international politik, der typisk fokuserer på magtpolitikens uforanderlighed.
5. For en samling af en række væsentlige bidrag til demokratisk fred teori samt debatindlæg fra både fortalere for tesen om den demokratiske fred og en række kritikere, se Brown et al. (1996).
6. Kant ([1795] 1983: 111). Det er uvist hvorvidt Kant havde kendskab til Hobbes værker. Ted Humphrey anfører at Kants opfattelse af naturtilstanden ligner den hobbesianske og muligvis er influeret af denne. Således havde Kant adgang til flere af Hobbes' værker (Kant, [1795] 1983: 140, slutnote 7).
7. Dette står i modsætning til stater uden en liberal demokratisk forfatning. Her er indbyggerne undersåtter, ikke borgere, og regenten træffer beslutningen om hvorvidt man skal gå i krig. Han er nationens ejer, ikke en af dens borgere og »war does not affect his table, his hunt, his places of pleasure, his court festivals, and so on. Thus, he can decide to go to war for the most meaningless of reasons, as if it were a kind of pleasure party, and he can blithely leave its justification (which decency requires) to his diplomatic corps, who are always prepared for such exercises« (Kant [1795] 1983: 113).
8. For en klar og kortfattet introduktion til disse ideer, se Held et al. (1999: 449-450). For en diskussion af liberal kosmopolitisme og den oftere anvendte demokratisk fred teori i forhold til det fælles kantianske udgangspunkt, se Franceschet (2000).

9. Se også debatten mellem Keohane og Grieco i Baldwin (1993) samt videreudviklingen i Koremenos, Lipson og Snidal (2001).
10. For en diskussion af frihandel fra Adam Smith til i dag, se Irwin (1996).
11. Rosecrance's samlede argument trækker dog både på liberale og realistiske/magtpolitiske antagelser. Se Rosecrance (1999: 213-225).
12. Undertiden skelnes således mellem økonomisk og sociologisk liberalisme, se Nye (1988) eller økonomisk og identitetsmæssig liberalisme (Moravcsik 1997).
13. Se eksempelvis Mueller (1988) og diskussionen i Kaysen (1990).
14. I en analyse af den demokratiske fred finder Joanne Gowa (1999) således, at demokratiske lande var mindre tilbøjelige til at gå i krig med hinanden end andre lande i perioden 1945-1980, men lige så tilbøjelige som andre lande før 1914.
15. For kritik af det liberale perspektiv på international politik som utopisk, se eksempelvis Carr (1981) [1939] og Morgenthau (1966). For et nyt forsøg på at reformulere liberalismen som klart analytisk alternativ, se Moravcsik (1997).
16. Michael Doyles læsning af Kant er et godt udgangspunkt for en diskussion af hvordan det kan gøres. Se Doyle (1983).
17. Et interessant liberalt bud på hvordan vi skal forstå dynamikkerne i denne del af det internationale system er Deudney og Ikenberry (1999).

Litteratur

- Axelrod, Robert and Robert O. Keohane (1985): »Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions«, *World Politics*, Vol. 38, pp. 226-54.
- Baldwin, David (red.) (1993): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Brown, Michael E. et al. (1996): *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Houndmills: Macmillan.
- Camilleri, Joseph og Jim Falk (1992): *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot: Edward Elgar.

- Carr, E. H. ([1939]1981): *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Houndmills: Macmillan.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry (1999): »Realism, Structural Liberalism, and the Western Order« i Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno (eds.) (1999): *Unipolar Politics*, New York: Columbia University Press, pp. 103-137.
- Deutsch, Karl et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Doyle, Michael W. (1983): »Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs«, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, pp. 205-235.
- Doyle, Michael W. (1997): *Ways of War and Peace*, New York and London: W. W. Norton and Company.
- Dunne, Timothy (1997): »Liberalism« i John Bayliss og Steve Smith (red.) (1997): *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-163.
- Franceschet, Antonio (2000): »Popular Sovereignty or Cosmopolitan Democracy? Liberalism, Kant and International Reform«, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, pp. 277-302.
- Friedman, Thomas L. (1999): *The Lexus and the Olive Tree*, Expanded Edition, New York: Anchor Books.
- Fukuyama, Francis (1989): »The End of History«, *The National Interest*, No. 16, Summer 1989.
- Gowa, Joanne (1999): *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gruber, Lloyd (2000): *Ruling the World*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hansen, Birthe (2000): *Unipolarity and the Middle East*, Richmond: Curzon.
- Hayek, F. A. von (1996): *Die Verhängnisvolle Annäherung*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Held, David et al. (1999): *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press.
- Hoffmann, Stanley (1987): *Janus and Minerva*, Boulder: Westview Press.
- Huntington, Samuel (1997): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, London: Touchstone.
- Ikenberry, G. John (2000): »America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era« i Michael Cox, G. John Ikenberry og Takashi Inoguchi (red.) (2000): *American Democracy Promotion*, Oxford: Oxford University Press, pp. 103-126.
- Irwin, Douglas A. (1996): *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (2003): *Introduction to International Relations*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Jørgensen, Knud Erik (2002): »Liberalism« i Klaus Segbers og Kerstin Imbusch (eds.) (2002): *IR Online – e-learning for world politics*, Berlin: Freie Universität.
- Kant, Immanuel ([1795] 1983): »To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch« i Immanuel Kant (1983): *Perpetual Peace and Other Essays*. Translated by Ted Humphrey. Indianapolis, Cambridge: Hackett Publishing Company, pp. 107-143.
- Katzenstein, Peter J., Robert Keohane og Stephen D. Krasner (1999): »International Organization and the Study of World Politics« i Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane og Stephen D. Krasner (eds.): *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp. 5-45.
- Kaysen, Carl (1990): »Is War Obsolete?«, *International Security*, Vol. 14, No. 4.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1995): »Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society« i Hans-Henrik Holm and Georg Sørensen (red.) (1995): *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview Press, pp. 165-186.
- Keohane, Robert O. og Joseph Nye (1977): *Power and Interdependence*, Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. and Joseph Nye (2000): »Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)«, *Foreign Policy*, Spring 2000, pp. 104-119.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson and Duncan Snidal (2001): »The Rational Design of International Institutions«, *International Organization*, Vol. 55, No. 4, pp. 761-799.
- Levy, Jack S. (1988): »Domestic Politics and War« i Robert I. Rotberg og Theodore K. Rabb (red.) (1988): *The Origin and Prevention of Major Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 79-99.

- Mandelbaum, Michael (2002): *The Ideas that Conquered the World*, New York: Public Affairs.
- Moravcsik, Andrew (1997): »Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics«, *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 513-53.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Morgenthau, Hans (1966): *Videnskabsmanden contra magtpolitikken*, København: Stig Vendelkærs Forlag.
- Mueller, John (1988): »The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World«, *International Security*, Vol. 13, No. 2.
- Nye, Joseph (1988): »Neorealism and Neoliberalism«, *World Politics*, Vol. 40, No. 2, pp. 235-251.
- O'Neill, Michael (1996): *The Politics of European Integration*, London: Routledge.
- Pistone, Sergio ([1990] 1994): »Altiero Spinelli and the strategy for the United States of Europe« in Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb (eds.) (1994): *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 69-75.
- Rosecrance, Richard (1999): *The Rise of the Virtual State*, New York: Basic Books.
- Rosenau, James N. (1992): »Citizenship in a Changing Global Order« i James N. Rosenau og Ernst-Otto Czempiel (red.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 272-294.
- Russett, Bruce (1998): »A neo-Kantian perspective: democracy, interdependence and international organizations in building security communities« i Emanuel Adler og Michael Barnett (red.) (1998): *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 368-394.
- Smith, Adam ([1776] 1970): *The Wealth of Nations*. Edited with an introduction and notes by Andrew Skinner. London: Penguin Books.
- Smith, Tony (2000): »National Security Liberalism and American Foreign Policy« i Michael Cox, G. John Ikenberry og Takashi Inoguchi (red.) (2000): *American Democracy Promotion*, Oxford: Oxford University Press, pp. 85-102.
- Sørensen, Georg (1997): »Det Liberale Fredsperspektiv i Teori og Praksis«, *Grus*, No. 53, Vol. 18, pp. 7-25.
- Walt, Stephen M. (1998): »International Relations: One World, Many Theories«, *Foreign Policy*, Spring 1998, pp. 29-46.
- Walt, Stephen M. (2002): »The Enduring Relevance of the Realist Tradition« i Ira Katznelson and Helen Milner (eds.) (2002): *Political Science: The State of the Discipline III*, New York: W. W. Norton.
- Wilson, Woodrow (1918): *Address Before a Joint Session of the Congress*, January 8, 1918, www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/14points.html.
- Wæver, Ole (1992): *Introduktion til Studiet af International Politik*, København: Forlaget Politiske Studier.