

Hans-Henrik Holm og Georg Sørensen

International politik efter den kolde krig

Afslutningen af den kolde krig og den fortsat ulige globalisering er de to centrale forandringer i det internationale system. Begge indeholder de både kvantitative og kvalitative elementer og indvirker på både aktør- og strukturplan. Spændvidden i forandringerne har givet grobund for en omfattende og polariseret debat om de empiriske og teoretiske konsekvenser. Artiklen opstiller en række begreber til analyse af forandringernes karakter. Den diskuterer de teoretiske konsekvenser af disse forandringer og konkluderer med at lægge hovedvægten på opbygningen af middle-range teorier til effektivt at kunne forklare forandring.

"Today we face great uncertainty about where we are and the direction in which world affairs are headed. The sea changes caused by the end of the Cold War again raises the questions What is new? and What is constant? Until agreement is reached about the answers, adjusting our theoretical compass presents a formidable challenge" (Kegley, 1993: 133).

Dette temanummer handler om international politik efter den kolde krig. Vi forsøger kortfattet at give et bud på de faktiske forandringer og et teoretisk bud på de aktuelt mest frugtbare angrebsvinkler.¹

Reaktionerne på den kolde krigs afslutning har nu snart dækket hele spektret fra den uhæmmede liberale jubeloptimisme til den kyniske realismes pessimisme. Mest berømt som optimist blev Francis Fukuyama med sit 1989 essay, "The End of History" (Fukuyama, 1989). Historien var slut, fordi liberalt demokrati og markedsøkonomi nu endelig havde sejret globalt. Fred og harmoni var i sigte. Men han blev snart modsagt af mange. Først John Mearsheimer, så Kenneth Waltz. Freden i Europa har været en konsekvens af den bipolære militære balance og den nukleare afskrækkelse. Nu er den bipolære stabilitet forsvundet, og ustabilitet og konflikt bliver konsekvensen (Mearsheimer, 1990; Waltz, 1993).

Hvorfor disse stærkt modstridende tilkendegivelser? Man kunne hævde, at der ikke er meget nyt i det: Dialektikken mellem konflikt/krig på den ene side og samarbejde/fred på den anden side har længe præget den internationale politik og studiet af den. Men samtidig ændrede afslutningen af den kolde krig de præmisser, som denne dialektik har været baseret på i efterkrigstiden. Hurtige og vidtgående forandringer har ofte været grundlag for store udsving i reaktionerne. I en vis forstand har det analytiske pendul blot afspejlet den bredere stemning i Vesten: Først højtflyvende jubel og visioner om en bedre fremtid, så ned på jorden til nye konflikter, magtkampe og lidelser.

Hvem har så ret, om nogen overhovedet? Er det internationale system på vej mod en ny organisering på basis af samarbejde mellem stater fremfor et anarkisk baseret krigssystem? Eller er nationalisme og ustabilitet de dominerende kræfter i et internationalt system på vej mod en højere grad af opløsning?

Hans-Henrik Holm og Georg Sørensen

International politik efter den kolde krig

Afslutningen af den kolde krig og den fortsat ulige globalisering er de to centrale forandringer i det internationale system. Begge indeholder de både kvantitative og kvalitative elementer og indvirker på både aktør- og strukturplan. Spændvidden i forandringerne har givet grobund for en omfattende og polariseret debat om de empiriske og teoretiske konsekvenser. Artiklen opstiller en række begreber til analyse af forandringernes karakter. Den diskuterer de teoretiske konsekvenser af disse forandringer og konkluderer med at lægge hovedvægten på opbygningen af middle-range teorier til effektivt at kunne forklare forandring.

"Today we face great uncertainty about where we are and the direction in which world affairs are headed. The sea changes caused by the end of the Cold War again raises the questions What is new? and What is constant? Until agreement is reached about the answers, adjusting our theoretical compass presents a formidable challenge" (Kegley, 1993: 133).

Dette temanummer handler om international politik efter den kolde krig. Vi forsøger kortfattet at give et bud på de faktiske forandringer og et teoretisk bud på de aktuelt mest frugtbare angrebsvinkler.¹

Reaktionerne på den kolde krigs afslutning har nu snart dækket hele spektret fra den uhæmmede liberale jubeloptimisme til den kyniske realismes pessimisme. Mest berømt som optimist blev Francis Fukuyama med sit 1989 essay, "The End of History" (Fukuyama, 1989). Historien var slut, fordi liberalt demokrati og markedsøkonomi nu endelig havde sejret globalt. Fred og harmoni var i sigte. Men han blev snart modsagt af mange. Først John Mearsheimer, så Kenneth Waltz. Freden i Europa har været en konsekvens af den bipolære militære balance og den nukleare afskrækkelse. Nu er den bipolære stabilitet forsvundet, og ustabilitet og konflikt bliver konsekvensen (Mearsheimer, 1990; Waltz, 1993).

Hvorfor disse stærkt modstridende tilkendegivelser? Man kunne hævde, at der ikke er meget nyt i det: Dialektikken mellem konflikt/krig på den ene side og samarbejde/fred på den anden side har længe præget den internationale politik og studiet af den. Men samtidig ændrede afslutningen af den kolde krig de præmisser, som denne dialektik har været baseret på i efterkrigstiden. Hurtige og vidtgående forandringer har ofte været grundlag for store udsving i reaktionerne. I en vis forstand har det analytiske pendul blot afspejlet den bredere stemning i Vesten: Først højtflyvende jubel og visioner om en bedre fremtid, så ned på jorden til nye konflikter, magtkampe og lidelser.

Hvem har så ret, om nogen overhovedet? Er det internationale system på vej mod en ny organisering på basis af samarbejde mellem stater fremfor et anarkisk baseret krigssystem? Eller er nationalisme og ustabilitet de dominerende kræfter i et internationalt system på vej mod en højere grad af opløsning?

For at få hold på disse spørgsmål er det nødvendigt med en mere præcis forståelse af forandringerne. Hvad er det egentlig, der er forandret? Det er klart, at afslutningen på den kolde krig er af afgørende betydning, men denne begivenhed kan ikke alene forklare de nye tendenser i det internationale system. Den følgende analyse er baseret på den antagelse, at afslutningen af den kolde krig som begivenhed må kombineres med et begreb for akkumuleret social forandring over tid. Det er denne kombination af en afgørende begivenhed og akkumuleret social forandring, der bestemmer den aktuelle udvikling i det internationale system.

Ulige globalisering

Social forandring kan begrebsliggøres på mange måder. Vi søger en bestemmelse, der på én gang er enkel, samtidig med at den dækker bredt. Vores forslag er begrebet "ulige globalisering". Globalisering kan defineres som en intensivning af økonomiske, politiske og kulturelle relationer på tværs af grænser. Globaliseringen er ulige, fordi den varierer både i bredden (geografisk) og i dybden (intensitet). Teknologisk forandring er formentlig globaliserings vigtigste, om end langt fra eneste, årsag.

Denne tilsyneladende enkle definition dækker over en omfattende forskningsdebat om globaliseringsprocessens indhold og om dens konsekvenser for det internationale system. Lad os først se på globalisering som et rent økonomisk fænomen. Globalisering kan da opfattes på to forskellige måder. På den ene side som en simpel, kvantitativ forøgelse af det økonomiske samkvem mellem stater. På den anden side som skabelsen af en kvalitativt ny, globaliseret økonomi. Paul Hirst og Grahame Thompson har foretaget en nærmere bestemmelse af disse to dimensioner. Vi har først

"The world-wide international economy is one in which the principal entities are nation-states, and involves the growing interconnection between national economies. It involves the increasing integration of more and more nations and economic actors into market relationships. ... The form of interdependence between nations remains, however, of the 'strategic' kind. That is, it implies the continued relative separation of the domestic and the international frameworks for policy making and the management of economic affairs ... Interactions are of the 'billiard ball' type; international events do not directly penetrate or permeate the domestic economy, but are refracted through national policies and processes" (Hirst og Thompson, 1992: 358).

Dette er den simple proces, tættere økonomisk samkvem mellem stater. Den kunne kaldes for "forøget interdependens". Den mere dramatiske proces, der indvarsler en kvalitativt anderledes global økonomi, beskriver Hirst og Thompson som følger

"distinct national economies are subsumed and rearticulated into the system by essentially international processes and transactions. ... The international system becomes autonomized, as markets and production become truly global. Domestic politics, whether of private corporations or public regulators, now have routinely to take account of the international determinants of their sphere of operations. ... the national level is permeated by and transformed by the international" (Hirst og Thompson, 1992: 360).

Hvor "forøget interdependens" altså betyder "mere af det samme" i form af øget samkvem mellem nationale økonomier, indvarsler "reel økonomisk globalisering" et kvalitativt skifte hen imod en global økonomi, der ikke længere er baseret på selvstændige nationale økonomier, men på et samlet, globalt marked for produktion, fordeling og forbrug; "the global economy dominates the national economies existing within it" (Hirst og Thompson, 1992: 199).

Globalisering er imidlertid ikke udelukkende et økonomisk fænomen. Begrebet dækker "every aspect of social activity - be it communication, ecological matters, commerce, regulation, ideology or whatever" (Scholte, 1993: 8). Globalisering i denne brede forstand kan også opfattes på to måder. For det første som en simpel tendens til tættere kontakt mellem befolkninger og individer. For det andet som et kvalitativt nyt fænomen, der indvarsler et fundamentalt skifte i menneskers livsbetingelser. Globalisering betyder da forøgede risici såvel som forøgede muligheder for den enkelte. Individet bliver på samme tid objekt for og subjekt i globale processer, og individuelle handlinger kan have dramatiske konsekvenser for de internationale relationer. Menneskers livsbetingelser ændres af globaliseringen. Lokale traditioner og adfærdsmønstre udfordres eller forandres.

Figur 1 sammensætter de fire dimensioner af globaliseringsbegrebet. Globalisering kan empirisk optræde i alle disse fire former. Hvilken form for globalisering, der er den dominerende, kan ikke afgøres på forhånd. Globaliseringen vil variere over tid og alt efter, hvilke geografiske områder og hvilke sagsområder der analyseres.

Figur 1. Globaliseringsdimensioner

Proces	Forandringens omfang	
	Kvantitativ "mere af det samme"	Kvalitativt "epokeskift"
<i>Snæver:</i> Økonomi	Intensiveret interdependens	Økonomisk globalisering
<i>Bred:</i> Social forandring	Forøget samhørighed	Globaliserede samfund

Ulige globalisering indebærer muligheden for forøget fragmentation. Globalisering har medført økonomisk og politisk integration i OECD-landene. Men globaliseringen har også forårsaget en forøget marginalisering af en række af de fattigste tredje verdenslande. Integrationen af centerlandene er gået hånd i hånd med fragmentation af store dele af periferien. Fragmentationen har dog også andre årsager. I det tidligere Sovjetunionen er den vidt fremskredet på grund af sammenbruddet af det sovjetiske "nationbuilding" projekt. I eks-Jugoslavien har politikere udnyttet etno-nationalistiske tendenser i befolkningen. Resultatet har været en ekstrem fragmentation baseret på eksisterende lokale eller regionale center-periferi strukturer (Senghaas, 1993: 58).

Ulige globalisering kan bedst forstås som en dialektisk proces, der stimulerer både fragmentation og integration, universalisme så vel som partikularisme, og samtidig fremmer kulturel differentiering og homogenisering (Held og McGrew, 1993: 263).

Globaliseringens "ulighed" indebærer også, at den ikke altid er "global". Regional globalisering synes faktisk at være den dominerende form: "the intensification of patterns of interconnectedness that define the contours of a regional sub-system" (Held og McGrew, 1993: 263). Som det fremgår af Bjørn Hettnes bidrag til dette nummer af *Politica*, er de regionale udviklinger måske den centrale variabel for at forstå forandringer i det internationale system efter den kolde krigs ophør.

Globaliseringen har dramatiske effekter for staterne og deres autonomi. Men det er en misforståelse at se staterne som passive modtagere af globaliseringsbølger, der skyller ind over dem. Tværtimod - staterne er aktive med- og modspillere. Statens politik påvirker på afgørende måde globaliseringens omfang og retning. Der er naturligvis stor forskel på staternes mulighed for at påvirke globaliseringen. Stater som USA eller Japan har i kraft af deres økonomiske størrelse og styrke stor indflydelse på globaliseringen. Mange lande i den tredje verden er derimod rene objekter for de globale forandringer.

Der er et samspil mellem moderniseringen, globaliseringskræfter og staters politik. I én forstand er globaliseringen en bevægelse frem mod en fælles global økonomi. Staterne kan fremme denne proces, søge at forhindre den eller prøve at dreje den til deres egen fordel, men ingen stat kan alene kontrollere den. Globaliseringsprocessen er ikke underlagt staters kontrol. På den anden side er det uholdbart at påstå, at globaliseringen fører til, at staternes autonomi forsvinder. De ophører ikke med at være de centrale aktører i store dele af den internationale politik (Giddens, 1990: 139).

Globalisering indebærer en række udfordringer til den måde, hvorpå staterne traditionelt forfølger deres økonomiske, politiske og sociale målsætninger. Globaliseringen har åbenbare dramatiske effekter for både staters strukturer og deres adfærd (valutapolitik, sikkerhedspolitik eller miljøpolitik er indlysende eksempler). Globaliseringen ændrer således grundlaget for den internationale politik.

Afslutningen på den kolde krig

Den kolde krig var baseret på en militær kernevåbenkonkurrence mellem to supermagter. Hermed skabtes et bipolært internationalt system, der var den afgørende ramme for staternes sikkerhedspolitik i 45 år. Konsekvensen var et netværk af forsvarsalliancer over hele kloden og en omfattende militær oprustning. Begge supermagter engagerede sig militært i Europa, og globalt skabtes et system af økonomiske og politiske institutioner og regimer, der opdelte det internationale system i lejre. Ikke alle disse kold-krigs institutioner er forsvundet, og nogle som for eksempel NATO syntes at have fået et nyt liv. Men supermagtskonfrontationen er forsvundet, og i den forstand er den kolde krig forbi. Udviklingen mod liberalt demokrati og markedsøkonomi vil næppe være

enkel og smertefri i den tidligere østblok. Men på trods af vanskelighederne er der ingen tvivl om retningen af reformerne. Diskussionen handler om reformhastighed og -omfang. De ændringer, der allerede har fundet sted, er så omfattende (for eksempel opløsningen af det tidligere Sovjetunionen i 14 nye stater), at en tilbagevenden til den situation, der lå bag den kolde krig, er utænkelig.

Den kolde krigs afslutning og de akkumulerede effekter af globaliseringen har skabt en debat om forandringernes konsekvenser. Står vi ved et af historiens store vandskel: En milepæl på linje med historiske højdepunkter som 1789, 1917 og 1945? (Gaddis, 1992). Er afslutningen af den kolde krig begyndelsen til en periode med mere fredelige relationer mellem de dominerende stater i det internationale system? Skaber det mulighed for at opbygge et internationalt regime, der kan udvikle "good governance"? Kan det løse det sikkerhedsdilemma, der har præget og plaget det internationale systems struktur i 400 år?

Eller overvurderer vi de aktuelle begivenheder? Var den kolde krig blot en kort historisk undtagelse? Har afslutningen af den kolde krig returneret os til en mere "normal" magtbalance tilstand i det internationale system? (Mearsheimer, 1990) Er den anarkiske struktur i det internationale system styrket snarere end skubbet ud i kulden? Er vi på vej mod en ny post-kold krigs situation med mere voldelig konflikt mellem og indenfor staterne?

Tendenserne i det internationale system er modstridende. På den ene side ser vi en udvikling, der udelukker krig mellem de dominerende liberale demokratier. Det er et fundamentalt kvalitativt skifte i den internationale politik. Det internationale system, vi har kendt de sidste fire hundrede år, var baseret på suveræne og uafhængige stater, der ud fra nationale interesser og beslutninger kunne føre krig mod hinanden snarere end at forhandle og samarbejde. Og det gjorde de. Historisk set har krig været en normal tilstand i det internationale system. Graden af integration mellem de dominerende rige lande betyder, at det ikke længere er tilfældet. Krig mellem suveræne stater er helt eller delvist blevet en umulighed i store dele af det internationale system. Systemet er kvalitativt forandret (Buzan, Jones og Little, 1993; Kolodziej, 1992).

På den anden side ser de fleste tilhængere af realistiske eller neorealisticke forklaringer afslutningen af den kolde krig som en meget mindre dramatisk begivenhed. For realisterne er ændringen alene i den relative fordeling af kapaciteter i systemet. Den internationale bipolar struktur er afløst af en multipolær eller en unipolær struktur (Krauthammer, 1990). Det er ikke en fundamental forandring af systemet - det er alene en polaritetsændring. Systemets grundlæggende logik er den samme (Waltz, 1993). For den realistiske skole er de teoretiske konsekvenser af afslutningen på den kolde krig derfor mindre. Men de anerkender, at forandringerne - empirisk set - kan have dramatiske konsekvenser for systemets stabilitet. Den stabilitet, der var baseret på kernevåbenafskrækkelse og supermagtsbalance, er forsvundet, og i stedet er konflikter dukket op mellem stater og inden for stater. I et af de markante bidrag til debatten er det blevet foreslået, at Tyskland skal have kontrol over kernevåben

for at sikre en ny form for nuklear afskrækkelse (Mearsheimer, 1990). Det internationale systems anarkiske karakter er dukket klarere frem til overfladen, mener realisterne, og staterne må reanalysere deres sikkerhedspolitiske prioriteter og midler. De traditionelle alliancer forandres. Warszawapagten er forsvundet. NATO er ved at blive omformet til "Et Partnerskab for Fred". En af neorealismens fædre, Kenneth Waltz, har i en analyse forudset, at de større stater vil vende sig indad i deres sikkerhedsprioriteter. Dermed vil de mindre stater blive overladt til sig selv i deres søgen efter et nyt sikkerhedspolitisk grundlag. Således bliver "historiens afslutning" i stedet for til "historiens tilbagevenden" (Waltz, 1993).

For andre analytikere er det et kortsigtet og for pessimistisk syn på konsekvenserne af den kolde krigs afslutning. Det er en fundamental begivenhed på et tidspunkt i historien, hvor det internationale system allerede var modent til forandring på grund af effekterne af den omfattende globalisering. Opløsningen af bipolariteten har frigjort nye politiske kræfter, der fundamentalt har ændret karakteren af det internationale system. Selve grundlaget for statens magt og magtanvendelse har forandret sig.

Magt er et centralt, men også mangetydigt begreb i international politik. For tilhængere af den realistiske skole har militær magt været det vigtigste, fordi muligheden for en militær konfrontation altid er til stede. "All history shows that nations active in international politics are continuously preparing for, actively involved in, or recovering from organized violence in the form of war" (Morgenthau, 1966: 25).

Dele af den realistiske skole har udvidet magtbegrebet til at inkludere økonomiske og teknologiske ressourcer sammen med elementer som prestige og lederevner, men magt er stadig knyttet til staten. Afslutningen på den kolde krig betyder imidlertid, at magtændringerne er mere omfattende end realisterne vil indrømme. Dels er ikke-militære magtmidler blevet af større betydning. Kontrollen over kommunikation, kultur, ideologi er eksempler på såkaldt blød magt, "soft power" (Nye, 1990). Dels er magt blevet decentraliseret og spredt mellem flere aktører i det internationale system (internationale organisationer, regimer osv.). Også inden for staterne har demokratiseringen af autoritære samfund skabt nye politiske magtgrupperinger som led i en gradvis opbygning af mere pluralistiske samfund.

Disse processer har forøget betydningen af ikke-statslige aktører. Selv sondring mellem statslig og ikke-statslig aktør er blevet vanskeligere at anvende i takt med den voksende betydning af nye aktortyper og nye internationale samarbejds mønstre (for eksempel inden for den europæiske union). Nogle forskere ser det som bevis for, at et *globalt* civilt samfund er ved at blive skabt (Falk, 1992). Konsekvensen af denne synsvinkel er, at vi står foran eller midt i en fundamental transformation af statens rolle i det internationale samfund.

Endelig har der i debatten om situationen efter den kolde krig været argumenteret for, at krigens problem hermed er løst. Det liberale demokrati har sejret i den ideologiske konfrontation med autoritære styreformere og ideologier. Den internationale politik bevæger sig mod fred. "Toward a Pacific Union"

kalder Francis Fukuyama det kapitel, hvor han argumenterer for denne tendens. Han bygger her videre på den fornyede interesse i Kants argumentation for det samme synspunkt (Fukuyama, 1993: 276). Vi befinder os nu i en overgangsfase, hvor ikke alle stater har udbyggede pluralistiske liberale demokrati-er. Der er opstået en slags "fredszone" blandt de konsoliderede vestlige demokrati-er. Det står i modsætning til en "konfliktzone" blandt de lande, der ikke er så langt fremme i den historiske udvikling (Wildawsky og Singer, 1993). Verden er opdelt i en historisk zone og en post-historisk zone. Men udviklingslinjen er klart, at alle stater stræber efter at opnå kombinationen af velfærd og sikkerhed, som man finder i den post-historiske fredszone (Goldgeir og McFaul, 1992).

Der er to konkurrerende synsvinkler på betydningen af afslutningen af den kolde krig. På den ene side ses en kvalitativ forandring af international politik med fundamentale konsekvenser for den internationale politiks natur og teori. Der er mindre risiko for omfattende krig, og der er stigende muligheder for international "governance".

På den anden side ses afslutningen af den kolde krig alene som forandringer i fordelingen af magtressourcer mellem staterne inden for et fortsat anarkisk internationalt system. Sikkerhedsdilemmaet og anarkiproblemet eksisterer dens teori.

Er forandringen kvantitativ eller kvalitativ, er således den ene hoveddimension. Den anden ser på, om forandringerne hovedsagelig er lokaliseret til staterne, eller om de dækker det internationale system. Vi ender derfor med fire kategorier.

Figur 2. Afslutningen af den kolde krig: Forandringsdimensioner

Forandringsfokus	Forandringsomfang	
	Kvantitativ	Kvalitativ
Staten	Polaritet Magtbalance	Krig ikke længere dominerende i internationalt system
Globale processer	Fragmentering og integration	Globaliserede samfund uden krig

Vi mener, at elementer af alle disse fire typer forandringer kan findes i det nuværende internationale system. De teoretiske problemer skal derfor defineres og løses på en ny baggrund i faget.

Vi har beskrevet bredden af forandringsprocesser set ud fra et globaliseringsperspektiv og ud fra et mere sikkerhedspolitisk perspektiv. Problemet for faget international politik er at udvikle nye teoretiske spørgsmål, der kan gøre os parate til at prøve at forstå den meget sammensatte virkelighed, som kombinationen af alle disse tendenser afspejler. Det vil vi gøre i den sidste del af denne artikel.

Tilgange til international politik efter den kolde krig

Kan fagets dominerende teoridannelse, realismen, meningsfuldt analysere de forandringer, som er resultatet af ulige globalisering og afslutningen af den kolde krig? Hvis vi først ser på ulige globalisering, er det klart, at realismen har problemer med alle dens fire dimensioner, jf. figur 1.

Konsekvenserne af "intensiveret interdependens" og "forøget samkvem" blev analyseret i Robert Keohane og Joseph Nyes nu klassiske bog *Power and Interdependence* (Keohane og Nye, 1977). Alligevel fortsætter debatten om, hvorvidt disse dynamikker kræver en grundlæggende revision af realismen. En nyere fremstilling, skrevet af prominente realister, finder ikke, at forekomsten af interdependens/samkvem udgør nogen særlig udfordring for realismen (James og Jackson, 1993). Imidlertid har den dominerende trend i disciplinen i det mindste indtil for nylig været tendensen til en sammensmeltning af (neo)realisme og (neo)pluralisme (eller neoliberalisme), hvor realismen accepterer nogle grundlæggende liberale indsigter om samarbejde i det internationale system, mens liberalismen til gengæld baserer sin analyse på realisternes grundantagelse om anarki i det internationale system (Keohane, 1989; Grieco, 1988; se også Holm og Sørensen, 1993).

Vi kan ikke forfølge denne debat her. Klart er det, at det er de to andre dimensioner af globaliseringen, "økonomisk globalisering" og "globaliserede samfund", der udgør de alvorligste udfordringer til realismen. "Økonomisk globalisering" betyder en alvorlig underminering af den realistiske opfattelse af stater som autonome økonomiske enheder med deres "egne" ressourcer bag veldefinerede territoriale grænser. Og når den globale økonomi dominerer de nationale økonomier, bliver staterne i stigende grad til "handelsstater" eller "konkurrencestater" (Rosecrance, 1986; Cerny, 1990). Staterne specialiserer sig inden for rammerne af et globalt økonomisk system. De er ikke længere de "ens enheder", der er realismens analytiske udgangspunkt.

Endelig betyder begrebet om "globaliserede samfund", at statens traditionelle rolle i det internationale system forandres. I en verden af globaliserede samfund sameksisterer staterne med en række andre vigtige aktører, fra individer og sub-nationale organisationer, til supra-statslige netværk med regional og global myndighed. Stater er med andre ord led i en kompleks struktur af autoritetsmønstre på forskellige niveauer (Ferguson og Mansbach, 1991). Det betyder ikke nødvendigvis, at deres betydning reduceres. Alligevel medfører den udvikling, at den realistiske skoles fokus på stater som enheder i et anarkisk system bliver utilstrækkelig. Internationale relationer indeholder en række forskellige aktører, der må analyseres ud fra forskellige, men sammenhængende, niveauer.

Alt i alt medfører den kvalitative forandring, som er en del af begrebet ulige globalisering, at realismen og dens forgreninger ikke længere er tilstrækkelige til at analysere international politik. Det er forklaringen på, at Anthony Giddens (1990), James Rosenau (1990) og mange andre forskere har forsøgt at udvikle ny tilgange som tenderer mod fuldstændig at forkaste den realistiske forståelse.

Vi når et lignende resultat, når vi ser på den anden analytiske hovedvariabel, afslutningen på den kolde krig. Realismen kan let komme overens med forandringer i systemets polaritet og i magtbalancen. Ej heller udgør den dimension, vi kalder "fragmentering og integration" (jf. figur 2), nogen alvorlig udfordring. Det er "ikke mere krig" og "globaliserede samfund uden krig", der er de interessante dimensioner. "Ikke mere krig" forudsiger, at liberale demokratier indgår i et institutionaliseret samarbejde, som grundlæggende modificerer anarkiet, således at konflikter mellem stater ikke længere fører til krig (Doyle, 1983a; 1983b; Keohane, 1994; Sørensen, 1993).

"Globaliserede samfund uden krig" betyder en liberal demokratisk verden, hvor risikoen for voldelig konflikt mellem stater er væk, samtidig med at staterne ikke længere er individernes eneste eller endog vigtigste identifikations- og loyalitetsobjekt. En magtstruktur i traditionel forstand findes ikke længere, fordi magten nu er en flerdimensional størrelse, der ydermere er spredt ud på mange forskellige niveauer i systemet, fra det individuelle mikroniveau til det globale makroniveau. De forskellige typer magtressourcer er mindre overførbare mellem sagområder: militær magt er ikke længere nødvendigvis handelsmagt, handelsmagt er ikke nødvendigvis finansiel magt, osv.

Det er klart, at i en verden af "Globaliserede samfund uden krig" er realismen ikke længere et nyttigt værktøj i studiet af internationale relationer. Realismens grundforståelse, et anarkisk system af statsenheder i potentiel konflikt, er ikke længere gyldig.

Vi befinder os med andre ord i en verden, hvor realismen stadig er anvendelig i visse sammenhænge, men ikke i andre. Det er ikke mærkeligt, at forskningsmiljøet typisk har reageret på en af to måder: enten ved forsøg på at "redde" realismen i lyset af de ny udfordringer (Buzan, Jones and Little, 1993) eller ved en fuldstændig forkastelse af realismen som i dele af den såkaldt postmodernistiske skole (Rosenau, 1992).

Vi vil foreslå en tredje mulighed. Realistiske indsigter skal ikke helt forkastes. Men samtidig er de stedfundne forandringer for omfattende til at kunne rummes i en grundlæggende realistisk forståelse. Vi må således opgive ideen om en enkelt, teoretisk logik, som har gyldighed for det samlede internationale system. I den forstand er de store, systemomspændende generaliseringers tid forbi. Den systemvariation, som afslutningen af den kolde krig og den ulige globalisering har foranlediget, kræver tilgange, der både kan forstå gammelkendte temaer omkring konflikt og samarbejde mellem stater og nye forhold med mange aktører i et system, hvor magten er spredt på mange niveauer, samtidig med at magt i sig selv er en stadig mere mangefacetteret størrelse.

Der er med andre ord behov for et arsenal af forskellige teorier på mellemniveau, "middle range". En lang række af disciplinens eksisterende teoretiske redskaber er fortsat brugbare. Men en enkelt tilgang som for eksempel realismen skal ikke længere tildeles en privilegeret analytisk position som "referenceteori" for alle andre.

Samtidig er ideen om, at enhver teoretisk tilgang kan være lige så god som

enhver anden, heller ikke tilfredsstillende. I den forstand er disciplinen i et dilemma. Den kan ikke klynge sig til den gamle realismeforståelse, og den bør heller ikke acceptere det postmodernistiske krav om, at enhver mulig teoretisk position, der har en "plausibel historie at fortælle", kan være lige så væsentlig som enhver anden teoretisk position. Vort forslag er helt enkelt, at en gentænkning af nogle af disciplinens nøglebegreber kan danne udgangspunkt for at komme frem til tilgange, der både kan analysere nye problemer og forholde sig til de gamle. En sådan gentænkning har allerede fundet sted omkring magtbegrebet (Nye, 1990; Caporaso og Haggard, 1989). Dette nummer af *Politica* fokuserer på andre nøglebegreber.

Björn Hettnes bidrag diskuterer regioner og regionalisering med udgangspunkt i den betragtning, at verden i stadig mindre grad kan forstås som et system af autonome nationalstater. Vi lever, understreger Hettne, i "ett ingenmansland mellem den välkända 'nationella världen', som delvis upphört att vara en realitet, och en 'transnationell värld'", som inte helt tagit gestalt".

Der er ingen tvivl om, at regionerne får større betydning i en verden, der ikke længere er præget af en overgribende øst-vest konfrontation, og hvor mange økonomiske aktiviteter i stigende grad koncentrerer sig i regionale rammer. Regionerne er både som politiske organiseringer, som økonomiske netværk, som kulturelt/ideologiske enheder og som sikkerhedspolitiske størrelser væsentlige analyseenheder i efter kold-krigens verden.

Lars Bo Kaspersen fokuserer på statsborgerskabets udvikling over tid og åbner dermed også for en nærmere analyse af de dertil knyttede nøglebegreber, stat og suverænitæt. Vi har andetsteds argumenteret for nødvendigheden af et mere nuanceret statsbegreb end det, som traditionelt har kendetegnet disciplinen, jf. Russett og Starrs velkendte lærebog:

"The state is a legal abstraction with institutions (the government) to control a territorial area and the people who reside in that territory. The control over people and territory, without any external authority to which to answer, culminated in the development of the concept of sovereignty. ... All states are legally equal, and there is no actor with the legitimate authority to tell a state what to do" (Russett and Starr, 1985: 50).

Den kombinerede effekt af globaliseringen og afslutningen af den kolde krig har undergravet dette billede af staten i flere henseender. For det første er den skarpe sondring mellem "domestic" og "international politics" i stigende grad irrelevant. "Interne" spørgsmål er ikke længere afgrænset til den enkelte stat. Globalisering og institutionelt samarbejde betyder, at en lang række emner umiddelbart er både "nationale" og "internationale". Dernæst er en klar niveausondring mellem det lokale, det nationale og det internationale blevet vanskeligere og mindre relevant. Endelig er der en lang række nye aktører - fra folkebevægelser til virksomheder og medier - der opererer i det internationale system uden særlige nationale hensyn eller begrænsninger.

En nærmere analyse af disse forhold fordrer et statsbegreb med en klarere sondring mellem stat og samfund. Theda Skocpols bestemmelse af staten åbner denne mulighed. Hendes definition af stater lyder således: "a set of

administrative, policing and military organizations headed, and more or less well-coordinated, by an executive authority" (Skocpol, 1979: 29). På denne baggrund kan der samtidig stilles spørgsmål om statens rolle som på en gang "domestic" og "international" aktør (jf. Halliday, 1991). Staterne er således hverken rene "billardkugler", der automatisk reagerer på strukturændringer i det internationale system (realismens påstand), eller rene "interessegruppestater" beskæftiget med international varetagelse af "domestic" interesser (liberalisternes påstand). Staterne indtager snarere en dobbeltrolle: På den ene side foregår en konkurrence med andre stater på grundlag af en intern ressourcemobilisering; på den anden side bruger staterne ofte den internationale rolle til at konsolidere deres interne position over for samfundet (jf. også Halliday, 1991).

På denne baggrund er det relevant at tale om et tab af autonomi for staterne, både eksternt og internt. Påstanden skal ses på baggrund af den ovenfor anførte gængse bestemmelse, som tilkender staten nærmest ubegrænset intern og ekstern autonomi. Men kombinationen af intern og ekstern institutionalisering har lagt stadig stærkere bindinger på staten. Diskussionen herom, hvad angår den interne autonomi, er velkendt: Staten er knyttet til samfundet, dvs. til samfundsmæssige interesser. Påpejningen af selve denne tilknytning er i sammenhængen vigtigere end spørgsmålet om, hvorvidt staten er en "interessegruppestat" eller en "klassestat".

Den eksterne autonomi er i stigende grad blevet begrænset af statens deltagelse i et internationalt samfund (Bull og Watson, 1984), dvs. i et netværk af internationale institutioner. Baggrunden herfor er naturligvis det tab af kontrol, som staten udsættes for på grund af globaliseringen. Regulering inden for rammerne af en territorialstat er blevet vanskelig- eller umuliggjort på stadig flere områder (vækst, velfærd, finans, miljø, teknologi osv.) Der er imidlertid ingen garanti for, at globalisering leder til øget international politisk integration. Øget politisk fragmentering er også en mulighed, fordi globaliseringsprocesser fremmer samfundsmæssig ulighed, der kan lede til national-protektionisme, stigende etniske modsætninger og ikke-demokratiske internationale institutioner (Zürn, 1993).

Den samlede konsekvens af dette autonomitab er ikke, at staterne mister deres afgørende betydning; men de traditionelle manøvre muligheder indskrænkes; specielt på det internationale niveau bliver det i højere grad nødvendigt for staterne at indgå i institutionaliserede samarbejds mønstre for at kunne indløse grundlæggende økonomiske og politiske målsætninger.

Disse forandringer retter søgelyset mod et andet nøglebegreb: suveræniteten, traditionelt forstået som uindskrænket nationalstatlig myndighed over et afgrænset territorium. Suveræniteten udfordres for det første af det internationale samarbejde, som globaliseringen har fremkaldt, og som inden for rammerne af EF har ledt til begrænset afgivelse af suveræniteten. Suveræniteten bliver med andre ord til en "bargaining chip", stater "handler med" for på et supranationalt plan at genvinde i det mindste dele af den kontrol, der er gået tabt på det nationale plan (Keohane, 1994). Derved opstår et system af over-

lappende autoritetssfærer, der er ganske forskelligt fra det traditionelle billede af den suveræne nationalstat.

Dernæst udfordres suveræniteten af normudviklingen i det internationale samfund. Normer om grundlæggende menneskerettigheder er på det principielle plan på vej til at opnå betydelig international anerkendelse og status (Donnelly, 1993). Hvis det internationale samfund konsekvent giver sådanne normer forrang - også i praksis - betyder det naturligvis, at normen om den nationalstatslige suverænitet sættes i anden række.

I den tredje verden er det nødvendigt at operere med en sontring mellem negativ og positiv suverænitet (jf. Jackson, 1990). Den negative suverænitet, som kendetegner mange tredje verdens lande, udfordres nu af de forandringer, afslutningen af den kolde krig og globaliseringen har givet anledning til. Mens en lang række tredje verdens lande utvivlsomt vil blive konsolideret som positivt suveræne stater, vil en række andre måske miste endog den negative suverænitet.

Vi har argumenteret for gentænkning af en række af disciplinens nøglebegreber som en indgang til anvendelse af "middle range" teori. Torbjørn Knutsens artikel giver en prisværdig klar oversigt over den udvikling i fagets teori-tradition, som disse bestræbelser er indlejret i. Samtidig argumenterer han overbevisende for i højere grad at tage historien alvorligt som grundlag for de teoretiske bestræbelser. Vi er enige (se også Woo-Cumings og Loriaux, 1993). Alt for megen teori i disciplinen er præget af hyperabstrakt, historieløst modelbyggeri. Men samtidig må disse bestræbelser ikke glemme teoriens funktion: at skelne mere vigtigt fra mindre vigtigt, at udpege de væsentlige træk i den historiske virkeligheds mangfoldighed. Indløsningen af denne målsætning er den vigtigste udfordring til den historisk baserede, begrebsligt sensitive, "middle range" teori, vi her har argumenteret for.

Noter

1. Det følgende baserer sig i vid udstrækning på indlednings- og afslutningskapitlet i Holm og Sørensen (eds.) (1994).

Litteratur

- Bull, Hedley og Adam Watson (1984). *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press.
- Buzan, Barry, Charles Jones og Richard Little (1993). *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism.*, New York: Columbia University Press.
- Caporaso, James A. og Stephen Haggard (1989). "Power in the International Political Economy", i Richard J. Stoll og Michael D. Ward (eds.), *Power in World Politics*, Boulder and London: Lynne Rienner.
- Cerny, Philip G. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Feature of the State*, London and Newbury Park, California: Sage Publications.
- Donnelly, Jack (1993). *International Human Rights*, Boulder: Westview.
- Doyle, Michael (1983a). "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs*, 12. årgang, nr. 3. pp. 205-35.

lappende autoritetssfærer, der er ganske forskelligt fra det traditionelle billede af den suveræne nationalstat.

Dernæst udfordres suveræniteten af normudviklingen i det internationale samfund. Normer om grundlæggende menneskerettigheder er på det principielle plan på vej til at opnå betydelig international anerkendelse og status (Donnelly, 1993). Hvis det internationale samfund konsekvent giver sådanne normer forrang - også i praksis - betyder det naturligvis, at normen om den nationalstatslige suverænitet sættes i anden række.

I den tredje verden er det nødvendigt at operere med en sontring mellem negativ og positiv suverænitet (jf. Jackson, 1990). Den negative suverænitet, som kendetegner mange tredje verdens lande, udfordres nu af de forandringer, afslutningen af den kolde krig og globaliseringen har givet anledning til. Mens en lang række tredje verdens lande utvivlsomt vil blive konsolideret som positivt suveræne stater, vil en række andre måske miste endog den negative suverænitet.

Vi har argumenteret for gentænkning af en række af disciplinens nøglebegreber som en indgang til anvendelse af "middle range" teori. Torbjørn Knutsens artikel giver en prisværdig klar oversigt over den udvikling i fagets teori-tradition, som disse bestræbelser er indlejret i. Samtidig argumenterer han overbevisende for i højere grad at tage historien alvorligt som grundlag for de teoretiske bestræbelser. Vi er enige (se også Woo-Cumings og Loriaux, 1993). Alt for megen teori i disciplinen er præget af hyperabstrakt, historieløst modelbyggeri. Men samtidig må disse bestræbelser ikke glemme teoriens funktion: at skelne mere vigtigt fra mindre vigtigt, at udpege de væsentlige træk i den historiske virkeligheds mangfoldighed. Indløsningen af denne målsætning er den vigtigste udfordring til den historisk baserede, begrebsligt sensitive, "middle range" teori, vi her har argumenteret for.

Noter

1. Det følgende baserer sig i vid udstrækning på indlednings- og afslutningskapitlet i Holm og Sørensen (eds.) (1994).

Litteratur

- Bull, Hedley og Adam Watson (1984). *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press.
- Buzan, Barry, Charles Jones og Richard Little (1993). *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism.*, New York: Columbia University Press.
- Caporaso, James A. og Stephen Haggard (1989). "Power in the International Political Economy", i Richard J. Stoll og Michael D. Ward (eds.), *Power in World Politics*, Boulder and London: Lynne Rienner.
- Cerny, Philip G. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Feature of the State*, London and Newbury Park, California: Sage Publications.
- Donnelly, Jack (1993). *International Human Rights*, Boulder: Westview.
- Doyle, Michael (1983a). "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs*, 12. årgang, nr. 3. pp. 205-35.

- Doyle, Michael (1983b). "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 2," *Philosophy & Public Affairs*, 12. årgang, nr. 4, pp. 323-354.
- Falk, Richard (1992). "The Infancy of Global Civil Society", i Geir Lundestad and Odd Arne Westad, *Beyond the Cold War: New Dimensions in International Relations*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ferguson, H. Yale og Richard W. Mansbach (1991). "Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory", *International Studies Quarterly*, 35. årgang, nr. 4, pp. 363-87.
- Fukuyama, Francis (1989). "The End of History", *The National Interest*, nr. 16, pp. 3-18.
- Fukuyama, Francis (1993). *The End of History and the Last Man*, New York: Avon Books.
- Gaddis, John Lewis (1992). "The Cold War, the Long Peace, and the Future", pp. 7-23 i Geir Lundestad and Odd Arne Westad, *Beyond the Cold War: New Dimensions in International Relations*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Goldgeir, James M. og Michael McFaul (1992). "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era", *International Organizations*, 46. årg., nr. 7, pp. 467-492.
- Grieco, Joseph M. (1988). "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, 42. årg., nr. 3, pp. 485-508.
- Halliday, Fred (1991). "State and Society in International Relations", i Michael Banks og Martin Shaw (eds.), *State and Society in International Relations*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Held, David og Anthony McGrew (1993). "Globalization and the Liberal Democratic State", *Government and Opposition*, årg. 28, nr. 2, pp. 261-285.
- Hirst, Paul og Graham Thompson (1992). "The Problem of "Globalization": International Economic Relations, National Economic Management and the Formation of Trading Blocs", *Economy and Society*, 21. årg., nr. 4, pp. 357-396.
- Holm, Hans-Henrik og Georg Sørensen (1993). "A New World Order: The Withering Away of Anarchy and the Triumph of Individualism? Consequences for IR-Theory", *Cooperation and Conflict*, 28. årg., nr. 3, pp. 265-301.
- Holm, Hans-Henrik og Georg Sørensen (1994). *Whose World Order. Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kegley, Charles (1993). "The Neo Idealist Moment in International Studies?" *International Studies Quarterly*, 37. årg., nr. 2, pp. 131-146.
- Keohane, O. Robert og Joseph Nye (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power, Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert (1994). "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society", i Hans-Henrik Holm og Georg Sørensen (eds.), *Whose World Order. Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview.
- Kolodziej, Edward (1992). "Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!", *International Studies Quarterly*, 36. årg., nr. 4, pp. 421-439.
- Krauthammer, Charles (1990). "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, 70. årg., nr. 1, pp. 23-33.
- Mearsheimer, John (1990). "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, 15. årg., nr. 1, pp. 5-57.
- Morgenthau, Hans (1966). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred Knopf.
- Nye, Joseph S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.
- Rosecrane, Richard (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books.
- Rosenau, James (1990). *Turbulence in World Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, Pauline (1992). *Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads, and Instructions*, Princeton: Princeton University Press.
- Russett, Bruce og Harvey Starr (1985). *World Politics. The Menu for Choice*, New York: Freeman and Co.
- Scholte, Jan Aart (1993). "From Power Politics to Social Change: an Alternative Focus for International Studies", *Review of International Studies*, 19. årg., nr. 7, pp. 3-21.
- Senghaas, Dieter (1993). "Zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Ein Beitrag zur Weltordnungsdebatte", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, nr. 1, pp. 50-59.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Georg (1993). *Democracy and Democratization*, Boulder: Westview.

- Waltz, Kenneth (1993). "New World Order", *Millennium: Journal of International Studies*, 22. årg., nr. 2, pp. 187-95.
- Wildawsky, Aaron og Max Singer (1993). *The Real World Order. Zones of Peace/Zones of Turmoil*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Woo-Cumings and Loriaux (1993). *Past as Prelude. History in the Making of a New World Order*, Boulder: Westview Press.
- Zürn, Michael (1993). "What Has Changed in Europe? The Challenge of Globalization and Individualization", i Hans-Henrik Holm og Georg Sørensen, *Whose World Order. Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview.