

Redaktionelt forord

Den amerikanske verdensorden er, som påpeget af en af de mest fremtrædende analytikere af USA's udenrigspolitik Joseph S. Nye, baseret på et paradoks. På den ene side fremstår enesupermagten som den klart stærkeste magt i det moderne statssystems historie, når vi måler på traditionelle magtkapabiliteter som territorium, befolkningsstørrelse, bruttonationalprodukt og militærudgifter. USA er den første enesupermagt i det moderne statssystems historie og den stærkeste magt siden Romerriget.

På den anden side har USA kun begrænset mulighed for at handle alene på i forhold til udfordringer som eksempelvis terrorisme, klima og økonomisk krise. Uden internationalt samarbejde bliver en løsning, eller blot begrænsning, af problemerne umulig – også for en enesupermagt! Selv når det gælder militære konflikter, er unipolen langt fra enerådende. Selv om USA har været verdens stærkeste militærmagt siden Anden Verdenskrig og har spillet i sin helt egen superliga siden 1991, så illustrerede konflikterne i Afghanistan fra 2001, Irak fra 2003, i Georgien i 2008 og i Syrien fra 2011 og i Ukraine fra 2013, at enesupermagten nok kan vinde slag og vælte fjendtlige regimer, men at den i store dele af verden kun vanskeligt kan skabe og opretholde en stabil orden.

Samtidig viser udviklingen det seneste tiår, at supermagten stadig oftere viger tilbage, når den udfordres. Ruslands aktivisme i Georgien og 2008 og i Ukraine fra 2013 kan ses som en direkte udfordring af den 'nye verdensorden', som i 1991 blev formuleret af den daværende amerikanske præsident George H. W. Bush og særligt dens afvisning af stormagters ret til at definere særlige interesserfærer. Islamisk Stat repræsenterer en endnu mere grundlæggende udfordring af den amerikanske orden og det liberale værdigrundlag, der de seneste 200 år har udgjort grundlaget for først europæisk og siden amerikansk værdispredning. Men paradokset understreges samtidig af, at verden siden Berlinmurens fald i 1989 og Sovjetunionens kollaps i 1991 har oplevet en voldsom vækst i antallet af liberale demokratier med markedsøkonomi, ligesom Vestens liberaldemokratiske værdigrundlag tjente som inspiration for de såkaldte farverevolutioner i Georgien (2003), Ukraine (2004) og Kirgisistan (2005) og de folkelige oprør for demokrati i Mellemøsten under 'det arabiske forår' i 2011.

Samtidig udfordres den amerikanske orden af to langsigtede udviklinger. For det første forskydes den økonomiske magt mod øst. USA og Europa fylder stadig mindre i den globale økonomi, mens Asien fylder stadig mere, samtidig med at dele

af Latinamerika og Afrika også oplever vækst. Disse lande vil på den baggrund forvente at spille en mere fremtrædende politisk rolle internationalt, og at der i højere grad end i dag lyttes til deres synspunkter. Særligt Kina fører allerede i dag en noget mere selvbevidst udenrigspolitik end for få år siden.

For det andet kombineres den høje grad af magtkoncentration med kun én supermagt i det internationale system i stigende grad med magtdiffusion. Der er fortsat forskel på staternes magtressourcer, men disse forskelle er ikke lige så afgørende som tidligere. Politisk og økonomisk globalisering giver mulighed for, at mange forskellige aktører udnytter mange forskellige typer af ressourcer til at forfølge deres interesser og værdier: Små lande leverer højt specialiserede niche-bidrag til stormagternes militære operationer, banker og finanshuse agerer med afgørende betydning for staternes og deres borgeres økonomi, folkelige bevægelser og interesseorganisationer påvirker den politiske beslutningsproces lokalt, regionalt og globalt – både gennem staterne og udenom staterne.

Formålet med dette temanummer om 'Den amerikanske verdensorden' er at identificere, analysere og diskutere aktuelle udviklinger i den amerikanske verdensorden. Temanummerets forfattere tager os på den baggrund med gennem en diskussion af den amerikanske verdensordens særlige karakteristika og holdbarhed, de aktuelle udfordringer fra Kina og Rusland, samarbejdet med de europæiske partnere om en transatlantisk handelsaftale og udviklingen i Danmarks rolle som nær allieret med supermagten.

Birthe Hansen definerer i den første artikel 'Den mindst ringe verdensorden' verdensordenen som en kombination af supermagts styrke i det internationale system og dens politiske projekt. USA's politiske projekt er politisk liberalt i sin vægt på demokrati og menneskerettigheder, samtidig med at man søger at fastholde sin magtposition, bl.a. ved at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben, kampen mod terror og deltagelse i en række militære konflikter. Varigheden af den amerikanske orden vil i høj grad afhænge af USA's management strategier i forhold til udfordrere og samarbejdspartnere.

I temanummerets anden artikel 'Kina og den amerikanske verdensorden' fokuserer *Camilla Sørensen* på det land, der oftest ses som førsteudfordreren til USA: Kina. Den Kolde Krigs afslutning og en ny globaliseret og relativt stabil orden gav Kinas politiske ledelse mulighed for at fokusere på de indenrigspolitiske reformer, der har tjent som udgangspunktet for Kinas udvikling

fra at være et internationalt isoleret udviklingsland til internationalt økonomisk vækstlokomotiv og stormagt. I den forstand er den amerikanske verdensorden en forudsætning for det stærke og selvbevidste Kina, der i dag er ved at vokse ud af den amerikanske verdensorden og i stadig mindre grad accepterer, at USA indtager en privilegeret global rolle og, i tillæg hertil, en meget aktiv rolle i den kinesiske interessesfære i Østasien.

Rusland udgør en anden stormagtsudfordring til USA, som analyseres af *Mette Skak* i 'Ruslands betændte forhold til USA'. Mens Kina ses som en potentiel global modpol til USA, så er Rusland på flere områder fortsat en stormagt i forfald, ikke mindst når det gælder indflydelsen i Asien. Ikke desto mindre har Rusland med udgangspunkt i landets strategiske kultur påtaget sig rollen som den retoriske førsteudfordrer af den gældende amerikanske verdensorden.

EU-landene har siden den Kolde Krigs begyndelse været blandt USA's tætteste og væsentligste økonomiske samarbejdspartnere. Udfordringen fra nye økonomiske stormagter kombineret med udfordringer for væksten i det transatlantiske område giver incitament til et styrket samarbejde. *Jens Ladefoged Mortensen* analyserer baggrunden for og forhandlingerne om en historisk transatlantisk frihandelsaftale i 'TTIP og den ame-

rikanske verdensorden: Opbrud eller gennembrud?' og viser, hvordan disse forhandlinger kan gives både en liberal tolkning med vægt på vækst, eksport og konkurrence, en magtpolitisk, såkaldt realistisk tolkning, der ser aftalen som et økonomisk NATO, der skal styrke Vesten i konkurrence med andre magtcentre, og endelig en tolkning, der ser forhandlingerne som en manifestation af et neoliberalt politisk projekt.

I temanummerets sidste artikel 'Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden' analyserer *Anders Wivel* udviklingen i det dansk-amerikanske forhold. Artiklen viser, at den danske atlantisme er baseret på en kombination af et fælles værdigrundlag med USA og pragmatiske overvejelser om dansk sikkerhed og indflydelse, men at vægtningen i denne kombination i de seneste årtier er skiftet til fordel for en betoning af værdigrundlaget med særligt fokus på liberalt demokrati og menneskerettigheder. Samtidig har Atlantismens øgede betydning for udenrigspolitikken bidraget til en militarisering af dansk udenrigspolitik.

Anders Wivel

Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Den mindst ringe verdensorden

I 25 år har USA's styrkeposition og politik forsynet os med en 'verdensorden', der i et historisk perspektiv fremstår som den mindst ringe: fravær af store krige, mere demokrati, økonomisk fremgang – men dog også sammenbrudte stater og terrorisme.



BIRTHE HANSEN

Lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

USA har været enesupermagt i mere end en generation. Undervejs er USA blevet kaldt 'svækket', på 'nedtur' og mange andre ting,¹ men der er stadig ikke andre magter, der matcher USA målt på Kenneth Waltz' klassiske kapabilitets-kriterier.² USA's absolutte styrkeforspring er blevet reduceret undervejs og dermed dets muligheder for at handle så frit som f.eks. i de glade 1990'ere, hvor præsident Clinton bragte orden i de amerikanske budgetter, men samtidig havde tid til at more sig. USA er imidlertid er stadig enesupermagt og den mest magtfulde aktør, selv om der også er begrænsninger. Spørgsmålene her er, hvordan det er gået den amerikanske verdensorden i tiden efter koldkrigsafslutningen, og hvad vi skal vente os fremover?

Status efter godt 25 år er, at der har været ups and downs, men at det faktisk er gået meget godt for USA og dets politiske projekt, at det i et historisk lys har været en 'godartet' verdensorden, og at fremtiden er mere usikker.

Nedenfor defineres først den her anvendte forståelse af begrebet verdensorden, dernæst beskrives særlige karakteristika ved den *amerikanske* verdensorden, så gennemgås enkelte områder hver for sig og hvordan de har udviklet sig de seneste ca. 25 år, og endelig diskuteres verdensordenens fremtidsudsigter.

Den amerikanske verdensorden

Begrebet verdensorden forstås her som en kombination af supermagtens styrke i det internationale system og dens politiske projekt (Hansen 2011:94).³ Supermagtens styrke afgør muligheden for at sprede det politiske projekt. I en situation med flere supermagter (multipolaritet) konfronteres flere forskellige projekter, og de udvandes til dels, da de store magter skal tage mange alliancehensyn (Waltz 1979). Under bipolaritet som under den kolde krig kommer projekterne til at stå skarpt over for hinanden og bliver derfor meget distinkte (Heurlin 1990). Under den aktuelle unipolaritet bliver projektet inklusivt og bredt, da USA står alene med den væsentlige lederskabsforpligtelse. Da stater tenderer mod at imitere succesfulde stater og at tilpasse sig det internationale systems konkurrencevilkår, antages det, at flertallet af dem i store træk vil imitere den amerikanske model og tilpasse sig systemet (Hansen 2011).

Det politiske projekt forstås som supermagtens koordinerede politikker, der bidrager til en overordnet retning for lederskab og sætter dagsordenen. Retningen bestemmes af, hvordan supermagten, i dette tilfælde USA, udtrykker sine mål i forhold til økonomi, politik og ideologi. Udtrykkene herfor kan man finde i den officielle amerikanske politik, herunder præsidentens taler, hvor den amerikanske regering sender signaler til

NOTE 1 Fx Layne 1993; Tood 2003; Haass 2008; Altman 2009.

NOTE 2 Ifl. Waltz (1979) identificeres en supermagt ved et relativt forspring til andre stater på den samlede score af syv kapabiliteter, der er størrelse af befolkning, territorium, økonomi, militær, naturressourcer, politisk stabilitet samt kompetence. Det er ikke nok at score højt på tre-fire af disse.

NOTE 3 For andre opfattelser af begrebet verdensorden, se Ikenberry 2012 (2012), og Kupchan (2012).

såvel venner som fjender og offentligt forpligter sig på sine budskaber. Dette skal selvfølgelig ses i sammenhæng med, hvad USA faktisk gør, og tilsammen kan man få et overordnet billede af USA's politiske projekt.

Denne tilgang til verdenspolitikken er baseret på Kenneth Waltz' *Theory of International Politics* (1979) og bygger på et ofte overset aspekt af teorien, der omhandler den mere 'usynlige' internationale udvikling, socialiseringen. Dette er ikke desto mindre relevant og kan bidrage til forklaringen af, hvorfor nogle dybe internationale trends slår mere igennem i nogle historiske perioder end i andre. Desuden muliggør de at sammenfatte udviklingstendenser i en tilsyneladende uoverskuelig global virkelighed.

Hvis man læser de amerikanske præsidenters taler (især *State of the Union*-talerne) i tiden efter den kolde krigs slutning, finder man for det første et udtryk for, at USA er og ønsker at være den ledende magt i verden. Derudover udtrykkes en række mål, hvor af de mest fremtrædende er udbredelse af demokratisering og menneskerettigheder, markedsøkonomi samt stop for spredning af masseødelæggelsesvåben. Endelig er terrorisme kommet højt på dagsordenen efter 11. september 2001.

Dette projekt har USA forfulgt ganske effektivt, om end hverken fuldkomment eller konsistent. Ind imellem har målene måttet vige for andre sikkerhedspolitiske interesser, eller fordi det amerikanske magtforspring ikke har været stort nok. Ligeledes er socialiseringsprocessen med imitation og tilpasning slået stærkt igennem.

For demokrati og menneskerettigheder

I en tale den 6. november 2003, der blev holdt et halvt år efter invasionen af Irak, satte præsident Bush ord på demokrati som den nye sikkerhedsstrategi i Mellemøsten:

»Sixty years of Western nations excusing and accommodating the lack of freedom in the Middle East did nothing to make us safe – because in the long run, stability cannot be purchased at the expense of liberty. As long as the Middle East remains a place where freedom does not flourish, it will remain a place of stagnation, resentment, and violence ready for export.«⁴

Talen markerede en allerede igangsat politik, der ændrede koldkrigstidens prioritering af stabilitet i Mellemøsten til en vægt på ændring af forholdene i regionen. Blandt de større bestræbelser herfor kan regnes invasionen af Irak, de opfølgende initiativer i Afghanistan, men også en lang række politiske og økonomiske initiativer andre steder som de arabiske reforminitiativer.

Det er dog ikke kun den politisk besluttede demokrati-eksport, der har sig store spor i forhold til dette karakteristika ved den amerikanske verdensorden. Som Kenneth Waltz skrev, er imita-

tion en vigtig dynamik i det internationale system. Som oftest imiterer staterne de mest succesfulde, hvilket pt. er USA. Det gør de for frivilligt at lade sig socialisere på de internationale konkurrencevilkår, hvor det kan blive dyrt at halte bagefter.

Som et eksempel på imitation og frivillig socialisering kan nævnes den store tilgang af demokratier, der har været under den amerikanske verdensorden. Den første runde kom i det tidligere Østeuropa. Senest har en række arabiske samfund gennemgået en forandring fra de hidtidige autoritære styreform til begyndende demokratisering. Flere af disse befinder sig i en overgangsfase med forsigtige forsøg, og i flere er der omfattende magtkampe i gang. Ikke desto mindre har de oplevet omvæltninger og på længere sigt, måske, demokratisering – mange i hvert fald formelt.

Ifølge Møller og Skaaning har der siden 1989 (og frem til 2007) fundet 73 demokratiske transitioner og 25 sammenbrud sted, hvilket giver et nettotal på 48 (Møller og Skaaning 2010:127). Hvis man hertil lægger omvæltninger i de arabiske lande (Tunesien, Irak og Libyen), får man et meget højt tal under den amerikanske verdensorden, og alt i alt kan op mod 50 % af verdens lande betegnes som demokratiske (Møller og Skaaning 2010: 18).

Der har dog også været skønhedspletter på den amerikanske indsats. Her kan nævnes Guantanamo-basen, der stadig er aktiv, hændelserne i Abu Graib-fængslet i Irak i kølvandet på invasionen samt en række nære politiske forhold til stadig autoritære stater, som fx Saudi Arabien.

Dette ændrer dog ikke ved det overordnede billede: at den aktuelle verdensorden har trukket uset mange stater i demokratisk retning, og at USA har ført en politik til forhold herfor i Mellemøsten.

Mod masseødelæggelsesvåben

En anden høj amerikansk prioritet har været indsatsen mod spredning af masseødelæggelsesvåben, der ud over deres ødelæggende potentialer i sig selv både ville kunne føre til ukontrollable konfliktforløb og forhindre effektivt management.. Efter koldkrigsafslutningen var en af de første handlinger da også at hjælpe Rusland med at 'købe' kernevåben tilbage fra tre af de nu selvstændige ex-Sovjetrepublikker, så der kom styr på våbnene. Brasilien og Sydafrika, der havde programmer, der blev anset for at være langt fremme, opgav frivilligt disse programmer i 1990, henh. 1991.

Senere har flere stater været genstand for tvungen socialisering, idet de har forsøgt sig med udvikling eller brug af masseødelæggelsesvåben, eller ikke-opfyldelse af kravene herom. Irak blev tvunget til afvæbning af FN efter Golfkonflikten 1990-91 (hvor det lagre blev destrueret), men valgte efterhånden

NOTE 4 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>

ikke at opfylde de efterfølgende inspektionskrav. Det førte til en amerikansk-ledet invasion i 2003. Gaddafi-styret i Libyen afleverede et halvt år senere sin kapacitet til USA af frygt for en lignende invasion. Iran optrappede sin uranberigelse og udviklingskapacitet i 00'erne og blev derefter pålagt sanktioner. I Syrien blev der i august 2013 anvendt kemiske våben, hvorefter pres fra et samarbejde mellem Rusland og USA førte til, at Assad-regimet i 2014 udleverede sine officielt deklarerede våben under en i øvrigt dansk-ledet operation, RECSYR.

Aktuelt set udgør Iran, der gerne vil forhandle, men nødt til at opgave sit kernevåbenprogram, et stort problem. Ligeledes er der frygt for, at terrorbevægelsen Islamisk Stat skal få kemiske våben.

Samlet set er der dog sket en styrkelse af ikke-spredningsregimet, og der ses med større international alvor på anvendelse af kemiske våben mod egen befolkning, end der gjorde under den kolde krig (hvor Saddam Hussein-styret anvendte sådanne mod kurdere i Halabja), og hvor arabiske lande oprustede på dette område.

I tilfælde af den amerikanske verdensorden for alvor begynder at blive udfordret, vil der formentlig ses en stigning af antallet af stater, der trods underskrivelse af NPT og hidtidig tilbageholdenhed vil forberede en kernevåbenkapacitet. De vil sikre sig mod den usikkerhed, der typisk opstår i overgangsperioder.

Krigen mod terrorisme blev til *Overseas contingent operations*

Et tilsyneladende dilemma under den unipolære, amerikanske verdensorden har været, at man har set en stigning i international terrorisme i Vesten samt en stigning i regional terrorisme i Mellemøsten. Man kan imidlertid opstille den hypotese, at en unipolær verdensorden fremprovokerer terrorisme: den nok så brede og inklusive verdensorden kan ikke undgå at marginalisere en række grupper, og disse har ikke nogen magtfuld allieret at henvende sig til, som det var tilfældet under den kolde krig. De er derfor nødt til i højere grad at kæmpe selv, og hovedfjenden, der står i vejen for et alternativt projekt, er enesupermagten og dens allierede.

USA var plaget af international terrorisme op gennem 1990'erne (fx bilbomben under World Trade Center 1993, Khobar Towers i Saudi Arabien 1996, og ambassadebombningerne i Kenya og Tanzania 1998), og al Qaeda-angrebene i 2001 udgjorde en kulmination.

Som følge af 11. september-angrebene i New York og Washington, D.C., erklærede USA 'krig mod terrorisme' og invaderede Afghanistan i slutningen af 2001. Baggrunden for invasionen var, at det daværende Taleban-styre ikke ville udlevere den hovedmistænkte, Osama bin Laden.

Dermed blev bekæmpelse af terrorisme en amerikansk prioritet og kom på dagsordenen. Selv FN strammede sin tilgang til terrorisme. Vægten blev flyttet fra at se terrorisme som et

symptom til handling og bekæmpelse, og det blev besluttet, at medlemsstaterne ikke måtte give husly til terrorister og skulle kriminalisere økonomisk støtte til sådanne (Brett 2002). Mange stater fulgte valgte desuden at deltage – i større eller mindre omfang – i operationerne mod terrorisme.

Barack Obama overtog præsidentposten i 2009 og brugte kun udtrykket 'Krig mod terrorisme' en enkelt gang, i januar 2009. Derefter fremgik det, at regeringen ville undgå at bruge betegnelsen, men i stedet foretrak at tale om Begrænsede udenlandske operationer (*Overseas contingent operations*), når USA indgik i terrorbekæmpelse rundt omkring i verden.

Til gengæld fortsatte Obama den amerikanske prioritet. Selv om han gik til valg på en 'anti-war bill', godkendte han operationer mod terrorisme mod terrorbevægelsen Islamisk Stat i Irak og Syrien (Jackson 2015). *Operation Inherent Resolve* var direkte rettet mod terrorisme og indebar luftbombardementer, træning af irakiske styrker og våbenforsyninger til syriske oprørere.

USA har siden formået at holde sit eget land stort set frit for international terrorisme (om end ikke helt, jf. terrorangrebene under Boston Maraton i 2013), og al-Qaeda som sådan er blevet stærkt svækket. Til gengæld har de forandringsprocesser, som USA har bidraget til at igangsætte i Mellemøsten, og opbrudsfasen ført til adskillige lokale magtkampe – hvori terrorisme indgår som middel.

Et eksempel herpå er terrorbevægelsen Islamisk Stat, der fra foråret 2014 opnåede betydelige territoriale gevinster i Irak. Islamisk Stat er en udløber af al-Qaeda, der har rekrutteret blandt utilfredse (og forfordelte) sunni-muslimer i Irak samt lukreret på borgerkrigen i Syrien. Bevægelsens mål er oprettelsen af et kalifat for sunni-muslimer, uddrivelse af andre og dermed en ændring af magtforholdene. Islamisk Stat afspejler dermed en marginaliseret gruppe, der både er blevet presset regionalt og står over for verdensordenens pres for markedsøkonomi og demokrati – og dermed risikere at miste alle udsigter til traditionelle økonomiske, sociale og politiske magtpositioner. Desuden har bevægelsen lukreret på Iraks centralregerings svage status og sammenbruddet af den syriske stat.

Fred og sikkerhed

Det har været diskuteret, hvorvidt den amerikanske verdensorden har været fredelig. Nuno Monteiro har hævdet, at unipolaritet er ufredelig (2012). Det bygger han på, at USA har været involveret i krigsførelse i en længere årrække.

Modargumentet (Wohlforth 1999; Hansen 2000) bygger på, at der siden koldkrigsafslutningen ikke har været nogen stor-magtskrige, hvilket kan være de mest ødelæggende, og der kun har været få og korte krige mellem øvrige stater. Der har været en række interventioner: USA har – med eller uden allierede – intervenseret i Kuwait, Somalia, Haiti, Kosovo, Afghanistan, Irak, Libyen og Syrien, men mest tabsgivende her har været de efterfølgende interne magtopgør. Ikke desto mindre fremstår

den amerikanske verdensorden som fredelig set i et historisk perspektiv.

To områder træder frem, hvis man fokuserer på konfliktsiden: Mellemøsten og Rusland.

I Mellemøsten prøvede Saddam Husseins Irak grænser lige efter koldkrigsafslutningen og invaderede Kuwait. USA stuerede dog hurtigt et eksempel og smed Irak ud igen med FN-opbakning og hjælp fra en koalition. Tabstallene voksede imidlertid som følge af den forandringsproces i regionen, der blev sat i gang med invasionen af Irak i 2003 og de efterfølgende arabiske revolter fra 2011.

I august 2008 udbrød en kort krig, da georgiske styrker inter-venerede i provinsen Sydossetien, hvor russiske styrker gik til modangreb (Mouritzen og Wivel 2012). Dernæst annekterede Rusland halvøen Krim i starten af 2014 samt støttede separatis-ter i Ukraine.

Med fraværende stormagtskrige og begrænset mellemstatslig krigsførelse har den amerikanske verdensordens største udfordring på konfliktområdet været sammenbrudte stater, især i Afrika og Mellemøsten.

Lederskab

»If the leading power does not lead, the others cannot follow«, skrev Kenneth Waltz som afslutning på sin teori om international politik (Waltz 1979: 210). I perioden siden koldkrigsafslutningen har USA indtil videre haft fire præsidenter med hver deres ledelsesprofil.

Det lykkedes for George Bush at opnå FN-mandat og bred tilslutning befrielsen af Kuwait i 1990-91, hvor USA stuerede et eksempel i forhold til mellemstatslige relationer. Bill Clinton prioriterede i højere grad den amerikanske økonomi og forholdet til Asien i 1990'erne, men foretog også kontroversielle NATO-udvidelser. Præsident George W. Bush startede det nye årtusind med fundamentale ændringer i den amerikanske sikkerhedsdoktrin og invaderede Irak med forandring til hensigt. Hans efterfølger, Barack Obama var mindre klar (om end længere) i målet og mere uddelegerende (Hansen 2011).

I løbet af den amerikanske verdensorden har USA samlet en række ad hoc-koalitioner i forbindelse med interventioner. Kajsa Ji Noe Oest (2009) har lavet et studie af disse koalitioner, der har haft mellem 15 og 40 deltagende lande. Mindst lige så interessant som antallet er imidlertid, at koalitionerne har haft mange forskellige deltagende lande. I figur 1 er ikke alle deltagere nævnt, men de lande, der udgjorde hovedparten og var bemærkelsesværdige:

Efter invasionen af Irak i 2003, har USA samlet to mindre koalitioner: Libyen 2011, *Odyssey Dawn* (fik efterhånden 19 deltagere⁵ – vesteuropæiske og arabiske lande – og havde FN-mandat); og Syrien/Irak/Islamisk Stat, *Inherent Resolve*, 2014 (16 deltagere – vesteuropæiske, arabiske lande, Australien og New Zealand).

Oversigten viser, at USA siden koldkrigsafslutningen har været villig til at intervenere også uden FN-mandat, har kunnet samle relativt store koalitioner, og at deltagelsen i høj grad har været baseret på europæiske lande (i starten vesteuropæiske, senere også østeuropæiske), Canada, Australien og New Zealand.

Figur 1: Koalitioner 1991-2003 baseret på Oest (2008)

Indsats	Antal deltagende lande	Rækkevidde af deltagelse	FN-mandat
Kuwait 1991 Desert Shield/Storm	40	Vesteuropæiske, 8 arabiske, Australien og New Zealand	X
Somalia 1992 Restore Hope	26	Vesteuropæiske, 7 arabiske, Australien og New Zealand	
Haiti 1994 Upholding Democracy	33	Enkelte vesteuropæiske, mange latinamerikanske, asiatiske	
Kosovo 1999 Allied Force	12	Vesteuropæiske, Canada	
Afghanistan 2001 Enduring Freedom	15	Enkelte vesteuropæiske, Rusland, Israel, 2 arabiske, Australien og New Zealand, Canada, 2 kaukasiske – senere kom flere til, og alle NATO stater havde tilbudt støtte	X
Irak 2003 Iraqi Liberation/Freedom	14	9 europæiske, Australien, Canada, Sydkorea, Bahrain og Ukraine	

NOTE 5 Operationen blev overtaget af NATO under navnet *Unified Protector*.

Hertil kommer andre grupper, afhængigt af, hvor interventionen har fundet sted (deltagelse af arabiske lande ift. interventioner i Mellemøsten henh. latinamerikanske ift. Haiti).

Samtidig med, at arabiske lande har deltaget i flertallet af de amerikansk-ledede koalitioner, har der imidlertid udviklet sig anti-amerikanisme i Mellemøsten. Rubin og Rubin (2004) peger på, at antiamerikanisme ikke er et nyt fænomen, men den har fået et voldsomt udtryk under den aktuelle verdensorden, herunder baseret på militant islamisme.

Især under præsident Obama har USA nedtonet italesættelsen af sit lederskab og har i stedet satset på at uddelegere ansvar og opgaver som ift. interventionen i Libyen, hvor Frankrig og UK havde kommando sammen med USA og stod for en stor del af indsatsen. Desuden har USA søgt at træne og bevæbne lokale (hæren i Irak, grupper i Syrien) i forbindelse med *Inherent Resolve*.

Som med andre typer militært samarbejde i historien har der været stor forskel på, hvor meget de deltagende stater konkret bidrog med. Dette er tydeligt i forhold til koalitionerne under den amerikanske verdensorden, hvor adskillige stater bidrog med f.eks. underskrivelse af støtteerklæringer, åbning af luftрум eller få specialestyrker (se f.eks. Lorenz 2003). Det vigtige i forhold til koalitionerne har dog ofte netop været den politiske støtte og deraf følgende legitimitet, da USA militært set kunne have klaret flere af opgaverne selv og på nemmere vis (jf. bomningerne af Serbien i 1999, hvor der udviklede sig diskussioner i den endog lille koalition om de specifikke bombemål).

Fremtidsperspektiver

Hvordan den amerikanske verdensorden vil udvikle sig fremover, afhænger i høj grad af USA's styrkeforspring: kan USA bevare dette og dermed sin position som enesupermagt?

Selv om man som her bygger på en neorealistisk kapabilitetsanalyse og dermed, at USA stadig er enesupermagt, er der ingen tvivl om, at USA's *absolutte* styrkeforspring blevet reduceret. En tese er, at unipolariteten er 'robust, men ikke *nødvendigt* varig' (Hansen 2000). Der ligger indbyggede 'fælder' i unipolariteten: de andre stater kan køre frihjul og lade enesupermagten slide sig op på management-bestræbelser (den skal håndtere hele verden), mens de selv øger deres kapabiliteter. Den har dog også nogle indbyggede fordele, så resultatet er et empirisk spørgsmål.

En af de ting, enesupermagten kan gøre, er at skifte mellem forskellige management-strategier afhængigt af dens formåen og ambitioner. Under præsident Clinton førte USA en minimalistisk strategi og helligede sig genopbygning af indre

kapabiliteter og alliancepolitik efter koldkrigen. Det førte til budgetoverskud. Under George Bush blev den forbedrede økonomi brændt af på en maksimalistisk strategi, hvor USA forsøgte at forandre nogle grundvilkår i især Mellemøsten. Barack Obama vendte tilbage til en minimalistisk strategi dels i lyset af den foregående ressourcetunge indsats, dels fordi Kina i mellemtiden havde reduceret kapabilitetskløften (især på det økonomiske område).

Man kan diskutere, hvad den aktuelt set minimalistiske amerikanske strategi mere grundlæggende dækker over. Der kan være tale om en balancering af indre og ydre ressourcer, der løbende skifter. Der kan også være tale om en frontforkortning i lyset af USA's reducerede absolutte forspring (om tilbagetrækningsstrategier se Tøft 2006). Endelig kan der være tale om en påbegyndende forandring af det internationale systems struktur bort fra unipolaritet.

Konkret har Robert Kagan (2008) advaret mod, at den såkaldt autoritære akse (Rusland, Kina og en række mindre lande med autoritære styre) har været på vej frem og opnået øget indflydelse i det internationale samfund. Disse lande har ikke bare haft økonomisk vækst, men de har også haft et alternativt politisk projekt, hvor demokrati har spillet en mindre rolle. Projektet har hidtil begrænset udfoldelsen af den amerikanske verdensorden, men det har endnu ikke været magtfuldt nok til at matche det. Hvis man skal tale to klare konfliktlinjer under den aktuelle unipolaritet, må det være om intervention, der bl.a. har afspejlet sig i forhold til uenigheder i FN's Sikkerhedsråd – fx om en evt. intervention i Syrien (Jensen 2014) – og generelt indblanding/påvirkning af interne forhold i andre stater.

En kinesisk alternativ verdensorden ville kræve, at Kina ikke blot fortsatte de høje økonomiske væksttal, men udviklede sig til en fuldstrengt supermagt. På trods af de hidtidige høje væksttal kan Kina imidlertid løbe ind i store vanskeligheder. Dels kan den forcerede modernisering føre til tab af sammenhængskraft, hvis den kinesiske befolkning kræver, at den økonomiske fremgang fører til mere indflydelse. Dels kan Kina komme til at anvende mange ressourcer på at gå fra at køre frihjul og kopiere til at begynde at tage ansvar og innovere for at nå det sidste stykke – i modsætning til bestræbelserne de seneste årtier, hvor Kina har søgt at opbygge sig selv (Jisi 2011). Hvis processen imidlertid fortsætter, og der opstår bipolaritet med Kina som en ny supermagt, kan to scenarier⁶ tænkes.

I det ene vil Kina, afhængigt af, hvor meget det har nået at tilpasse sig de aktuelle vilkår inden da, formodes at tilbyde et alternativt hegemonisk projekt, der bygger på en markedsøkonomi uden fagforeninger og et autoritært styre med begrænset

NOTE 6 De to scenarier skal tages med forbehold. For det første er det uvist, hvor meget Kina når at tilpasse sig den aktuelle verdensordens krav og dermed ændre sig, inden en ny situation bliver aktuel. For det andet er det uvist, om den aktuelle verdensorden varer så længe, at USA vælger at trække sig ind i selv i en periode herefter, så der ikke opstår en ny bipolaritet, men i stedet en ny multipolaritet. For det tredje vil en bipolaritet, der fungerer som under den kolde krig, kræve, at Kinas kernevåbenkapacitet forøges til en andetslagsevne.

folkelig indflydelse.⁷ Et projekt, man kunne kalde ‘Mussolinis drøm’ – modernisering uden demokrati.

I det andet vil Kina nøjes med at forfølge nationale interesser og føre magtbalancepolitik. Et sådant projekt kunne man kalde ‘Disraeli-modellen’, jf. Disraelis indkøb af aktier i Suezkanalen og magtspil med Rusland på Balkan.

Begge versioner vil imidlertid føre til et mindre pres for demokratisering globalt set, da der opstår et andet magtfuldt alternativ. Ligeledes må man formode, at globaliseringsprocessen vil dæmpes, at de internationale institutioner vil blive genforhandlet, og at der vil opstå stedfortræderkonflikter som under den kolde krig.

Efter en serie allianceskift vil der dannes to lejre, men ikke nødvendigvis så distinkte som under den kolde krig. Dette vil afhænge af, om Kina tilbyder et egentligt verdensordensprojekt eller nøjes med at gå efter sine materielle interesser.

Skulle Kina med tiden komme til at matche USA, vil en sådan verdensorden utvivlsomt blive meget anderledes.

Indtil videre ser det dog ud til, at en kinesisk verdensorden ikke ligger lige om hjørnet. Kina mangler stadig meget for at kunne matche USA som supermagt, jf. de nævnte kriterier. Kina står også over for store udfordringer – hvad sker der f.eks. med den politiske sammenhængskraft i takt med moderniseringen og den forbedrede økonomi? Kina og Rusland har store interesser i, at den amerikanske verdensorden ikke breder sig yderligere og kan kaste grus i maskineriet, men hidtil har de ikke haft mulighed for at tilbyde et alternativ.

NOTE 7 Samt formodentlig også bygger på en anden kulturel opfattelse – konfuciansk – af selve begrebet (Fingar 2012).

HENVISNINGER

- Altman, R.E. (2009): »Further geopolitical consequences of the Financial Crisis«. *Foreign Affairs*, July-August: 2-14.
- Brett, Julian Elgaard (2002): *Far from Business as Usual. United Nations' Responses to International Terrorism*. København: DUPI.
- Fingar, Thomas (2012): 'China's Vision of World Order. The National Bureau of Asian Research. *Strategic Asia 2012-13: China's Military Challenge*, October 2012. <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=624>
- Haass, Richard N. (2008): »The Age of Non-polarity. What Will Follow U.S. Dominance?«. *Foreign Affairs*, 87: 3, May/June 2008, 44-56.
- Hansen, Birthe (2011): *Unipolarity and World Politics*. London/New York: Routledge.
- Hansen, Birthe (2003): *Overmagt*. København: Gyldendal.
- Hansen, Birthe (2000): *Unipolarity and the Middle East*. Richmond: Curzon.
- Heurlin, Bertel (1990): 'Sovjetunionens frivillige kapitulation. Afslutningen på den kolde krig tolket i clausewitzske krigstermer', i Morten Kelstrup: *Nyere tendenser i politologien. Bidrag til studiet af international politik og den nye europæiske udvikling*. København: Institut for Samfundsfag og Forvaltning, pp.71-100.
- Ikenberry, G. John (2012): *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Jackson, William P. (2015): 'The Obama Doctrine'. *Speciale*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jensen, Carsten (2014): 'Det russisk/kinesiske forår? Den syriske borgerkrig og den nye verdensorden'. I Lars Cramer-Larsen og Carsten Jensen (red.): *Borgerkrigen i Syrien – historisk, politisk, militært*. København: Forsvaret, pp. 108-119.
- Jisi, Wang (2011): Read More On... »China's Search for a Grand Strategy. A Rising Great Power Finds Its Way«. *Foreign Affairs*, March/April 2011.
- Kagan, Robert (2008): *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Alfred A. Knopf.
- Krauthammer, Charles (1991): 'The Unipolar Moment'. *Foreign Affairs* Vol. 70, no. 1: 23-33.
- Kupchan, Charles A. (2012): *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press.
- Layne, Christopher (1993): »The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise«. I M.E. Brown, S.M. Lynn-Jones og S.E. Miller (red) (1995): *The Perils of Anarchy - Contemporary Realism and International Security*. Cambridge and Massachusetts: MIT Press: pp. 130-176.
- Lorenz, Jesse (2003): 'The Coalition of the Willing'. <http://web.stanford.edu/class/e297a/The%20Coalition%20of%20the%20Willing.htm>
- Monteiro, Nuno (2012): »Unrest Assured: Why Unipolarity is not Peaceful«. *International Security* 36:3, Winter 2011/12, pp. 9-40.
- Mouritzen, Hans, og Anders Wivel (2012): *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Oest, Kaja Ji Noe (2009): *Not Bound To Follow? Patterns of allied Cooperation on the Formation of Ad Hoc Coalitions*. PhD-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 2009/2.
- Todd, E. (2003): *After the Empire: The Breakdown of the American Order*. New York: Columbia University Press.
- Toft, P. (2006): *The Way of the Vanquished: Fallen Great Powers and Responses to Collapse 1815-2004*, PhD-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Wohlforth, William (1999): »The Stability of a Unipolar World«. *International Security*, Vol. 21, No.1, Summer 1999, pp. 24, 26.
- Waltz, Kenneth W. (1979): *Theory of International Politics*. New York: Random House.

Kina og den amerikanske verdensorden

Den amerikanske verdensorden har været en nødvendig forudsætning for Kinas opstigen, men Kina hverken kan eller vil længere indordne sig. En mere selvsikker, ambitiøs og aktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik udfordrer i stigende grad USA.



CAMILLA T.N. SØRENSEN

Adjunkt, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Den amerikanske verdensorden har været en nødvendig forudsætning for Kinas udvikling fra at være et internationalt isoleret udviklingsland til i dag at kunne indtage en status som internationalt økonomisk vækstlokomotiv og stormagt. Den Kolde Krigs afslutning muliggjorde, at kinesiske ledere kunne flytte fokus i udenrigs- og sikkerhedspolitikken fra spørgsmålet om Kinas position og interesser i den overordnede rivalisering mellem USA og Sovjetunionen til sikringen af de bedste betingelser for Kinas indenrigspolitiske reformprogram. Som led heri blev Kinas økonomi koblet på den økonomiske globalisering, og Beijing øgede landets engagement i internationale multilaterale samarbejder, særligt på det økonomiske område. USA blev hurtigt en central handelspartner og kilde til udenlandske investeringer, og for Beijing blev relationen til USA den vigtigste bilaterale relation overhovedet, hvor sikring af stabilitet via samarbejde og dialog stod øverst. Kina har siden starten af 1990'erne accepteret den amerikanske verdensorden og søgt at arbejde og udvikle sig inden for denne. At holde lav profil og ikke tage nogen form for lederrolle i det internationale system har stået som de overordnede retningslinjer for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

De kinesiske ledere har haft stor succes med denne 'hold lav profil'-strategi, men nu går den ikke meget længere. Kina er blevet for stor og er så at sige ved at vokse ud af den amerikanske verdensorden. Kina hverken kan eller vil længere holde lav profil og indordne sig under USA og acceptere, at USA har særlige privilegier i det internationale system. Særligt USA's dominerende rolle og mange militære aktiviteter i Kinas egen region, Østasien, bliver i stigende grad opfattet som en trussel og som tegn på manglende amerikansk respekt. Set fra Beijing

er Østasien Kinas legitime interessesfære, og det er kineserne i stigende grad begyndt at kræve, at USA respekterer. Det vil USA ikke og har de senere år med 'rebalancing mod Asien'-strategien yderligere styrket den amerikanske militære tilstedeværelse og de amerikanske alliancer i regionen. Det er en rivalisering mellem Kina og USA, som er indledt i Østasien, og som særligt udspiller sig i det Sydkinesiske Hav, i disse år.

Det er imidlertid ikke kun på det militære og strategiske område, at der ses stigende konkurrence og spænding i forholdet mellem Kina og USA, men det gælder også på det økonomiske og politiske område samt på, hvad der bedst kan betegnes som det ideologiske område med den nyligt igangsatte anti-vestlige kampagne i Kina som den stærkeste illustration herpå. Den gensidige mistillid, særligt i forhold til hvad der er modpartens langsigtede intentioner, er efterhånden kommet til at influere alle aspekter af forholdet mellem Kina og USA (D. Shambaugh, 2015; J. Wang & K. Lieberthal, 2012).

På mange måder er dette en uundgåelig konsekvens af Kinas succesfulde udvikling over de sidste 30-40 år. Som såvel de forskellige varianter af magttransitionsteoriene som den historiske lære peger på, er konflikt og rivalisering forventelig, måske endda uundgåelig, når en opstigende magt begynder at kunne udfordre en eksisterende stormagt – hegemonen – så denne ikke længere enerådigt kan forme verdensordenen i overensstemmelse med egne interesser og værdi- og normsæt (f.eks. R. Gilpin, 1981; J. Kugler & A. Organski, 1980; P. Kennedy, 1988). Stigningen i spændings- og konfliktniveauet i Østasien og i Kina-USA-forholdet er imidlertid accelereret de seneste år

under den nuværende øverste kinesiske leder, Xi Jinping, som har anlagt en mere selvstikker, ambitiøs og aktiv linje i udenrigs- og sikkerhedspolitikken og er begyndt at lancere kinesiske ideer og løsningsforslag samt sætte gang i store nye kinesiske initiativer på den internationale scene. Xi synes også mere villig end sine forgængere til at tage økonomiske og militære instrumenter i anvendelse for at demonstrere og sikre, hvad Beijing ser som legitim kinesisk interessesfære og kinesiske kerneinteresser.

Formålet med denne artikel er at se nærmere på Kina og den amerikanske verdensorden gennem de seneste to årtier med fokus på de seneste år under Xi Jinping. Først præsenteres den anvendte teoretiske analyseramme, neoklassisk realisme. Denne åbner op for at se på spillet mellem systemiske og indenrigspolitiske drivkræfter bag udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. For at forstå og forklare Xi's mere proaktive udenrigs- og sikkerhedspolitik er det nemlig nødvendigt også at inddrage de indenrigspolitiske udfordringer og krav, som han står over for med faldende økonomisk vækst og stigende nationalistiske forventninger. Det systemiske niveau er imidlertid vigtigst, hvor de senere års svækkelse af USA's dominerende magtposition – udviklingen i de systemiske betingelser for Kinas opstigen – har resulteret i et ændret handlerum med nye begrænsninger og muligheder for Beijing i det internationale system. På baggrund af analysen skitseres afslutningsvis en række perspektiver for den videre udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Neoklassisk realistisk analyseramme

Neoklassisk realisme er en samlet betegnelse for de intensiverede bestræbelser på at udvikle neorealismen, som har præget det realistiske forskningsprogram i studiet af international politik de senere år. Staten – 'the black box' – åbnes, og neorealismens fokus på systemiske faktorer kombineres med inddragelse af indenrigspolitiske faktorer med det primære formål at forklare og forstå stateres udenrigs- og sikkerhedspolitik. Iflg. neoklassisk realisme er systemiske faktorer de primære for udviklingen i det internationale system over tid, men effekten af disse på stateres udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer med staten som den mellemliggende variabel (W. Wohlforth, 2008, s. 45; J. Taliaferro, 2006, s. 482). Der er hos neoklassiske realister adskillige bud på, hvilke indenrigspolitiske faktorer der er vigtigst. Et gennemgående fokus, som også kan føres tilbage til klassiske realister som Morgenthau, er at specificere, hvordan forholdet mellem statsledere og befolkning – stat-samfundsrelationer – har betydning for stateres udenrigs- og sikkerhedspolitik (J. Taliaferro, 2006, ss. 472-473; R. Schweller, 2006, ss. 46-68, s. 128).

For at forstå og forklare udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik er det ud fra et neoklassisk realistisk perspektiv nødvendigt først at analysere de systemiske betingelser. Her er polariteten, dvs. antallet af magter (poler), som magtbalancen hviler på, i fokus. Dette skyldes, at forskellige polariteter medfører forskellige dynamikker i det internationale system og dermed opstiller forskellige systemiske begrænsninger og muligheder for stater. Det gør derfor en forskel, at Kinas opstigen er foregået i et unipolært system – med én pol, supermagten

USA – i modsætning til et bipolarert eller multipolært system. Dynamikker under unipolaritet er kendetegnet ved, at konkurrencen, mistilliden og risikoen for overreaktion og misforståelse af intentioner samt incitamenterne til traditionel systemisk balancering mindskes mellem stormagterne (B. Hansen, 2011). Der er under unipolaritet ingen tvivl om, hvilken stat der er den stærkeste magt i systemet, og der er for stor risiko – og for lille gevinst – ved at balancere unipolen, hvorfor de øvrige stormagter tilpasser sig på forskellig vis også afhængig af unipolens strategi og politik (W. Wohlforth, 1999, s. 9). Det manglende incitament til direkte balancering af unipolen skyldes videre, at unipolen tager det primære slæb i forhold til at sikre stabiliteten i systemet og leverer såkaldte internationale offentlige goder, mens de øvrige stormagter kan 'free ride'.

For nedenstående analyse af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik er de centrale spørgsmål derfor, hvordan Kina har tilpasset sig USA's unipolære position, og hvorvidt Kina tilpasser sig anderledes nu, hvor unipolariteten svækkes og andre dynamikker vinder frem i det internationale system.

Efter analysen af systemiske betingelser og udviklinger i disse tages fat på indenrigspolitiske betingelser med fokus på forholdet mellem statsledere og befolkning. Som nævnt ovenfor er der adskillige neoklassiske realister, som henter inspiration i den mere komplekse model for stat-samfundsrelationer implicit i klassisk realisme. En gruppe af neoklassiske realister fokuserer særligt på at specificere og videreudvikle begrebet 'state power' (G. Rose, 1998, s. 163). Et eksempel herpå er Jeffrey Taliaferro's (2006) 'ressource-extractive' model af staten, hvor graden af 'state power', hvilket defineres som statsleders evne til at mobilisere indenrigspolitiske ressourcer, former den type interne balanceringsstrategi, som staterne følger i situationer med høj grad af ekstern usikkerhed og ustabilitet. Inspireret heraf er argumentet bag den neoklassiske realistiske analyseramme, som anvendes nedenfor, at særligt i en situation, hvor en stats relative magtposition er under hastig udvikling med høj økonomisk vækst og militær modernisering, vil statslederne være fokuseret på at sikre indenrigspolitisk opbakning. Dette skyldes, at relationen mellem statsledere og samfund vil blive påvirket og udfordret af de store omvæltninger, som finder sted i den pågældende stat. Fokus på at stabilisere relationen til samfundet vil for statslederne være et spørgsmål om at sikre deres evne til at fortsætte med at forbedre statens relative magtposition såvel som et spørgsmål om at fastholde indenrigspolitisk kontrol (C. Sørensen, 2008, ss. 172-176). Betydningen af statsledernes hensyn til at sikre indenrigspolitisk opbakning og kontrol samles i det analytiske begreb 'stats-legitimitet', hvor fokus er på at specificere, hvad der giver statslederne indenrigspolitisk opbakning og legitimitet i forhold til samfundet i den pågældende stat. Mere specifikt er det et spørgsmål om, hvilke krav og forventninger statslederne konfronterer indenrigspolitisk. Hvad skal de levere indenrigspolitisk? Hensyn til sådanne indenrigspolitiske krav og forventninger vil påvirke udenrigs- og sikkerhedspolitikken, men graden og retningen heraf vil variere.

De næste centrale spørgsmål i nedenstående analyse bliver derfor, hvad der sikrer kinesiske ledere opbakning og legitimitet i den kinesiske befolkning, og videre, hvorvidt der har været en udvikling i forhold til dette de senere år, som har påvirket udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Analysen: Kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik under – og efter – amerikansk unipolaritet

Unipolaritet, men svækket – Beijing kan ikke længere 'free ride' og 'holde lav profil'

Som nævnt indledningsvist har den unipolære verdensorden med USA i spidsen været til stor fordel for Kinas opstigen (A. Goldstein, 2005, ss. 24-26). Først og fremmest har unipolariteten betydet, at kinesiske ledere har kunnet rette fokus og ressourcer mod den indenrigspolitiske modernisering som det vigtigste og dernæst på at styrke Kinas rolle og indflydelse i regionen. Ligeledes har Beijing ikke stået over for internationale krav og forventninger om at skulle levere internationale offentlige goder. Det har unipolen – USA – primært taget sig af, og Kina har draget store fordele af disse. Kina har i høj grad kunne 'free ride'. I Østasien har de regionale stater med USA sikkert i baghånden også kunne fokusere på den økonomiske dimension – og de økonomiske fordele – af Kinas opstigen. Dette har udgjort grundlaget for den kinesiske 'hold lav profil'-strategi – Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi siden midten af 1990'erne. Strategien foreskriver, at kinesiske ledere skal prioritere opbygningen og fastholdelsen af stabile relationer til regionale stater og vigtige handelspartnere. Derudover skal Beijing holde lav profil internationalt og undgå at tage føringen i internationale anliggender eller at blive blandet ind i andre staters konflikter og generelt undgå at bruge for mange ressourcer på udviklinger og begivenheder i det internationale system, som ikke berører Kinas kerneinteresser – suveræniteten, national sikkerhed, territorial integritet og national genforening. Med denne strategi har Beijing søgt at sikre og fremme Kinas udvikling inden for det unipolære system og ikke direkte søgt at udfordre dette eller USA (R. Schweller & X. Pu, 2011, s. 66). Et andet hovedfokus bag strategien og generelt bag den kinesiske insisteren på Kinas udvikling som 'fredelig opstigen/udvikling' [*heping juqi/fazhan*] har været at forsikre regionale stater om Kinas fredelige hensigter og fremstille Kina som en status quo-magt for herved at forebygge eller modvirke udviklingen af en stærk 'Kina-trussel' opfattelse i regionen. Kinesiske ledere var tidligt meget bevidste om de regionale sikkerhedsdilemma-dynamikker, som ville opstå i kølevandet på Kinas stigende magt og indflydelse (C. Sørensen, 2008, ss. 214-218).

'Hold lav profil'-strategien har fungeret godt for Beijing, men er de senere år kommet under pres og begynder nu at vise sine begrænsninger. Den overordnede årsag hertil er, at strategien er designet til at sikre vigtige kinesiske prioriteter inden for et unipolært system, hvor Kina får lov til at 'free ride' og ikke har stærke økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser udenfor egen region og derfor kan holde lav profil internationalt (A. Goldstein, 2005, ss. 38-39). Disse betingelser holder ikke længere. Dette er en konsekvens af Kinas egen stigende økonomi-

ske og militære styrke samt af USA's relative svækkelse – svækkelse af unipolariteten og de dynamikker, der følger med.

Særligt i kølevandet på den globale finanskrisen og den stigende internationale opmærksomhed på og anerkendelse af Kinas stærkere økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske position, er de internationale forventninger til kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik steget. Det forventes især, at Kina påtager sig større internationalt ansvar og spiller en mere aktiv rolle i forhold til at takle globale udfordringer og løse internationale konflikter. Kinas voksende militære styrke medfører også, at de østasiatiske stater ikke længere tør stole på hverken den amerikanske sikkerhedsgaranti eller kinesiske forsikringer om fredelige hensigter og 'win-win' samarbejde. Resultatet er generel militær oprustning og forhøjet konfliktniveau i Østasien, særligt i forhold til de territoriale udeståender, som Kina forsat har.

Bevægelsen væk fra unipolaritet i det internationale system ændrer de overordnede rammebetingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Beijing kan ikke længere 'free ride' og 'holde lav profil' i det internationale system, og presset på kinesiske kerneinteresser øges. For at specificere effekten heraf på konkret kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren skal det indenrigspolitiske 'filter' inddrages.

Legitimitetsgrundlag – nationalisme og økonomisk vækst

Siden starten på reformprocessen i Kina i slutningen af 1970'erne er det ideologiske legitimitetsgrundlag for Kommunistpartiet blevet mere eller mindre udhulet, og i stedet er udviklet en form for output- eller 'performance'-legitimitet. Det, partiet skal levere, er fortsat indenrigspolitisk stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere samt status og respekt for Kina som stormagt i det internationale system. Det er disse søjler, som partiets indenrigspolitiske legitimitet hviler på. Forholdet mellem Kommunistpartiet og det kinesiske samfund er imidlertid under hastig udvikling, og indenrigspolitisk i Kina udvikles der i disse år større krav og forventninger til, hvad – og hvordan – partiet skal levere.

Kina er ikke et demokrati, så hvorfor bekymrer kinesiske ledere sig om krav og forventninger fra den kinesiske befolkning? Kina er fortsat et autoritært et-partisystem, hvor der ikke tildeles nogen form for opposition. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke er sket – og sker – udviklinger. De økonomiske reformer har nødvendiggjort udviklinger i det kinesiske politiske og bureaukratiske system og også mere 'udviklingsrum' til det kinesiske samfund for eksempel for at opmuntre privat initiativ og skabe større fleksibilitet og dynamik i den kinesiske økonomi (Howell, 2012). Der er et civilsamfund under udvikling i dag i Kina. Selvfølgelig et andet civilsamfund end i et demokratisk politisk system, men ikke desto mindre et civilsamfund, som stiller sig kritisk over for udviklinger i og uden for Kina, og som i stigende grad bliver i stand til at mobilisere sig og udtrykke utilfredshed og vrede. De kinesiske ledere har et stærkt indenrigspolitisk fokus, og det altoverskyggende hensyn er at fastholde partiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol.

Angående ændrede betingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som følger af disse indenrigspolitiske udviklinger, er der for det første den stigende betydning af den offentlige opinion, som især er karakteriseret ved stærk nationalisme. Her har ændringer i det overordnede magtforhold mellem USA og Kina de senere år styrket nationalistiske ambitioner og forventninger i store dele af den kinesiske befolkning om, at Kina nu – efter 100 års ydmygelser – indtager, hvad der ses som Kinas retmæssige stormagtsposition og kræver den indflydelse og respekt, som følger med. Kina var i 1820'erne verdens største økonomi med over 30 procent af verdens BNP, men Kina havde ikke fulgt med den (våben)teknologiske udvikling, hvilket blev tydeligt under Opiumskrigen (1839-1842), som resulterede i en opdeling af Kina mellem stormagterne. Dette bliver i Kina anset som starten på '100 års ydmygelser' (1839-1949), der nu endelig skal gøres op med.

Nationalisme i Kina er komplekst med adskillige typer nationalisme, som kan føres tilbage til, hvordan nationalisme i Kina både er drevet af opfattelser af historisk ydmygelse og af historisk stolthed samt af stolthed over de seneste tre-fire årtiers kinesiske bedrifter (Qin, 2010). Det vigtigste i denne sammenhæng er at understrege, hvordan de kinesiske ledere har brugt nationalismen – og fortsat gør det – for at sikre indenrigspolitisk social og politisk stabilitet samt opbakning til partiet med argumentet om, at kun et stærkt Kina ledet af Kommunistpartiet kan genvinde Kinas retmæssige internationale stormagtsstatus og respekt (Zhao, 2013, ss. 537-538). Denne nationalisme er blevet sværere at kontrollere for de kinesiske ledere og har åbnet et legitimt rum for aktivisme og mobilisering i det kinesiske samfund. Dette særligt med den større udbredelse af medier, mobiltelefoni og internet i Kina i de senere år. Det paradoksale er nemlig, at det er svært for de kinesiske ledere at forbyde eller slå ned på nationalistiske demonstrationer og ytringer, da de selv har opmuntret hertil og dermed gjort det legitimt og ligefrem patriotisk at ytre sig. Nationalismen har dermed udviklet sig til et tveægget sværd for de kinesiske ledere. På den ene side kan de bruge nationalismen til at mobilisere den kinesiske befolkning med det formål at lægge pres på andre internationale forhandlingspartnere og stater og at fjerne opmærksomheden fra egne fejl og svagheder. På den anden side udvikles imidlertid kun endnu højere nationalistiske forventninger i den kinesiske befolkning til Kinas internationale ageren. I de senere år har sådanne forventninger i adskillige tilfælde indskrænket handlerummet for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og lagt et yderligere pres på de kinesiske ledere.

Det indenrigspolitiske dilemma, som de kinesiske ledere i stigende grad konfronterer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, fremstilles ofte som et dilemma mellem rationalisme og nationalisme, hvor de kinesiske ledere for at kunne håndtere de mange indenrigspolitiske udfordringer har brug for stabilitet i regionen og gode relationer til vigtige handelspartnere som USA og Japan. De kinesiske ledere er imidlertid også nødt til at imødekomme det stigende indenrigspolitiske pres for at demonstrere Kinas voksende internationale magt og status og være villige til at anvende de større økonomiske og militære

ressourcer nu til rådighed for at sikre, hvad der i Kina opfattes som kinesisk territorium og kerneinteresser. I den konkrete case falder dette dilemma forskelligt ud og resulterer i forskellige typer af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren. Den nuværende kinesiske øverste leder, Xi Jinping, har med ambitionen om endelig at få realiseret 'den kinesiske drøm' om økonomisk velstand og international status og respekt samt sin insisteren på aldrig at gå på kompromis i forhold til Kinas kerneinteresser yderligere styrket – og legitimeret – nationalismen i det kinesiske samfund.

En anden vigtig betingelse for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som følger af udviklinger indenrigspolitisk i Kina og i de kinesiske ledes legitimitetsgrundlag, er knyttet til Kinas fortsatte stigende import af energi og naturressourcer. Denne er nødvendig at sikre, for at de kinesiske ledere kan levere i forhold til de indenrigspolitiske krav og forventninger om fortsat høj økonomisk vækst og fremgang. Drevet af dette hensyn er Kina nu til stede og aktivt økonomisk og politisk i en grad ikke set tidligere i områder og stater langt væk fra Kinas traditionelle fokusområde i regionen som for eksempel i Afrika og Mellemøsten. I forlængelse heraf har Beijing udviklet stærkere interesser i udviklinger og konflikter i disse regioner. Denne ekspanderende kinesiske tilstedeværelse øger presset på 'hold lav profil'-strategien, som bliver sværere at begrunde i mødet med det stigende indenrigspolitiske krav om en anden mere aktiv strategi. Ligeledes styrker dette hensyn kinesiske ledes fokus på at udvikle den kinesiske flåde og flyvevåben, for at Kina selv kan sikre transporten af de importerede energi- og naturressourcer. Ambitionen om at udvikle en stærk og oceangående kinesisk flåde er således helt central i den nye militærstrategi (PRC, 2015)

De igangværende indenrigspolitiske udviklinger i Kina og særligt i forholdet mellem partiet og det kinesiske samfund opstiller nye betingelser også for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Som det fremgår ovenfor, er der for det første behovet for at vise styrke og beslutsomhed i udenrigs- og sikkerhedspolitikken for dermed at levere i forhold til nationalistiske krav og forventninger indenrigspolitisk. For det andet behovet for at sikre og fremme Kinas ekspanderende tilstedeværelse og interesser i det internationale system. Tilsat Xi Jinping, som tilsyneladende har større ambitioner for Kinas udvikling som stormagt og udviser større opfindsomhed og risikovillighed, hvad angår anvendelse af Kinas økonomiske og militære instrumenter, gør dette, at kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år i stigende grad udfordrer USA's dominerende rolle og interesser.

Konklusion: Et Kina-USA-forhold præget af konflikt og samarbejde

Kina har draget store fordele af den amerikanske verdensorden og gør det fortsat, men Kinas voksende relative magt og interessesfære, herunder særligt de ekspanderede økonomiske aktiviteter og interesser, samt det indenrigspolitiske nationalistiske pres gør, at det er svært at holde sig inden for denne verdensorden. Det har ikke været visioner eller ambitioner om at omvælte verdensordenen eller indtage en lederrolle i det

internationale system, som har drevet Kina. Det vil måske ændre sig under Xi Jinping, men det er fortsat hensyn til den indenrigspolitiske dagsorden, der står øverst – sikringen af de bedste betingelser for Kinas indenrigspolitiske reformprogram. Kina under Xi Jinping vil dog i stigende grad kræve indflydelse i forhold til udviklingen af det internationale system og spillereglerne heri, hvilket den nylige udvikling i forhold til den kinesisk ledede 'Asia Infrastructure Investment Bank' (AIIB) klart illustrerer. AIIB kommer således også som konsekvens af, at Beijing ikke har fået tildelt en større stemmeandel i internationale multilaterale institutioner som IMF og Verdensbanken (B. Glaser, 2015, ss. 7-8).

Udviklingen i relationen mellem Kina og USA kendetegnes dog også af stigende samarbejde og dialog på mange områder og niveauer. Dette er blevet institutionaliseret med jævnlige topmøder og den årlige bilaterale 'Strategic and Economic Dialogue' (S&ED) med deltagelse af toppolitikere og embedsmænd. Generelt er der i dag stor ambivalens at spore i Kina i forhold til den amerikanske verdensorden og Kinas politik i forhold til USA. På den ene side er kineserne helt klar på, at de fortsat står over for store udfordringer, især indenrigspolitisk, men også i forhold til nyere internationale trusler såsom klimaforandringer og international terrorisme, og at de for at kunne håndtere disse har behov for et tæt samarbejde med USA, og også at USA i forhold til visse af disse trusler fortsat går forrest. Her er bestræbelser på at nedkæmpe Islamisk Stat det bedste eksempel. På den anden side bliver USA og her særligt de amerikanske tiltag i Østasien i stigende grad set som en hindring for realiseringen af 'den kinesiske drøm'.

De kinesiske ledere anerkender både vigtigheden af forholdet til USA og vanskelighederne. Derfor har Xi Jinping forsøgt at

italesætte Kinas forhold til USA som en 'ny type stormagtsrelation' [*xinxing daguo guanxi*] hvor respekt for hinandens kerneinteresser står øverst. Den dominerende opfattelse i Kina er dog, at USA aldrig vil acceptere og respektere Kina som en ligeværdig stormagt og derfor heller ikke vil respektere Kinas kerneinteresser. Hvordan Kina skal håndtere dette, er der stor debat om blandt kinesiske International Politik-forskere og i diverse kinesiske medier. Dette falder sammen med en intensiveret debat i USA om den amerikanske Kina-politik – om hvordan USA skal forholde sig til et stærkere og mere selv-sikkert Kina (E. Economy, 2015). I USA ses Kina i stigende grad som den største udfordring i og af den amerikanske verdensorden med mange bud på, hvordan USA skal håndtere dette (f.eks. M. Swaine, 2015; R. Blackwill & A. Tellis, 2015). Tålmodigheden og troen på, at Kina med tiden vil blive mere demokratisk og 'vestlig', er stærkt udfordret i Washington, og kravet om en mere kontant og konsekvent amerikansk Kina-politik er voksende. Såvel i Beijing som i Washington er der således en intensiveret debat i gang om, hvordan udviklingen i modpartens udenrigs- og sikkerhedspolitik skal forstås og håndteres, og hvad status og fremtidsudsigterne er for den amerikanske verdensorden. Det er umuligt at sige, hvordan det vil ende. To ting er imidlertid sikkert – Kinas stigende relative magt medfører stigende kinesisk økonomisk, politisk og sikkerhedspolitisk indflydelse, og USA kan ikke diktere eller sanktionere sig frem til at få Kina til at gøre, som USA gerne vil have. Det spørgsmål, der melder sig er, hvordan USA og Kina sammen kan håndtere de konflikter og udfordringer, som de igangværende ændringer i verdensordenen fører med sig. Det kræver nytænkning og tilpasninger i begge lejre. Som formuleret af den amerikanske sinolog David M. Lampton (2015) for nyligt: "America has to rethink its objective of primacy and China must recalibrate its own sense of strength and what that entitles it to."

LITTERATUR

- Blackwill, Robert & Ashley Tellis, 2015. *Revising U.S. Grand Strategy Towards China*, Council on Foreign Relations, Special Report, No. 72 (http://carnegieendowment.org/files/Tellis_Blackwill.pdf)
- Economy, Elizabeth C., 2015. »The Debate on U.S.-China Relations: Make Room, Make Way, or Make Hay«, *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations, May 20 (<http://blogs.cfr.org/asia/2015/05/20/the-debate-on-u-s-china-relations-make-room-make-way-or-make-hay/>)
- Gilpin, Robert, 1981. *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Glaser, Bonnie (2015). »China Makes Strides with AIIB and a Great Wall of Sand«, *Comparative Connections* 17(1): 1-16
- Goldstein, Avery (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, California: Stanford University Press
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*. London: Routledge
- Howell, Jude (2012). Civil society, corporatism and capitalism in China. *The Journal of Comparative Asian Development* 11(2): 271-297
- Kennedy, Paul, 1988. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Conflict from 1500 to 2000*, London: Fontana Press
- Kugler, Jacek & Organski, A. F. K., 1980. *The War Ledger*, Chicago, IL: University of Chicago Press
- Lampton, David M. (2015). »A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us«, speech given at the conference »China's Reform: Opportunities and Challenges«, at the Carter Center, Atlanta, May 6 (<http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/>)
- PRC (2015). *China's Military Strategy*, Information Office of the State Council, Beijing, May 2015 (<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/>)
- Qin, Yaqing (2010). Struggle for Identity: A Political Psychology of China's Rise, pp. 249-269 i Brantly Womack (red.), *China's Rise in Historical Perspective*. New York: Rowman & Littlefield
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51 (1): 144-177
- Schweller, Randall (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Schweller, Randall & Pu Xiaoyu (2011). After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security* 36 (1): 41-72
- Shambaugh, David (2015). »Comment: In a Fundamental shift, China and the US are now engaged in all-out competition«, *South China Morning Post*, June 11 (<http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1819980/fundamental-shift-china-and-us-are-now-engaged-all-out?page=all>)
- Swaine, Michael D. (2015). *Beyond American Predominance in the Western Pacific: The Need for a Stable U.S.-China Balance of Power*, Carnegie Endowment for International Peace, April 20 (<http://carnegieendowment.org/2015/04/20/beyond-american-predominance-in-western-pacific-need-for-stable-u.s.-china-balance-of-power>)
- Sørensen, Camilla T. N. (2008). *The Contingent Rise of China. The development in Chinese post-Cold War security policy*. PhD. Dissertation 2008/5, Department of Political Science, University of Copenhagen
- Taliaferro, Jeffrey W. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies* 15 (3): 464-495
- Wang, Jisi & Lieberthal, Kenneth G. (2012). *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series, No. 4, March
- Wohlforth, William C. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security* 24 (1): 5-41
- Wohlforth, William C. (2008). Realism and Foreign Policy, pp. 31-48 i Steven Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne (red.), *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*, Oxford: Oxford University Press
- Zhao, Suisheng (2013). Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited. The Strident Turn. *Journal of Contemporary China* 22 (82): 535-553

Ruslands betændte forhold til USA

»Rusland er det eneste land, der kan ødelægge Amerika på en halv time eller mindre«

(Ruslands præsident Vladimir Putin, december 2011, sagt ved en banket i Valdaj-regi)

»[USA] ønsker at undertvinge os«

(Putin, 18. nov. 2014, sagt til den Alrussiske Folkefront).



METTE SKAK

Lektor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Åbningscitaterne kaster et grelt skær over forholdet mellem USA og Rusland. Putin gør det klart, at USA er det spejl, som Rusland holder op foran sig for at bekræfte sin status og slagkraft som stormagt. Han gør nærmest forholdet til en eksistenskamp i citat nummer to; en linje, der følges op af den tidligere efterretningsschef Nikolaj Patrusjev (2014) i dennes egenskab af chef for Ruslands nationale sikkerhedsråd i et interview til den russiske regeringsavis med titlen »Kold krig 2.0«. Alt sammen vidner det om, at Rusland reagerer på USA's enestående magtposition ved at genopfinde Sovjetunionens *Manifest Destiny* som USA's modstander. Min analyse kortlægger de indre russiske årsager til den genopståede fjendtlighed mellem Rusland og USA. Fjendtligheden handler nemlig om andet og mere end neorealismens ydre balanceringslogik (Meersheimer, 2014), der forventer, at magtfulde stater som sikkerhedsstrategi søger at balancere hinandens magt. Magtbalance er snarere en indenrigspolitisk problematik i Rusland, følgelig belyses både de modsætninger og de fællesnævner, som Putin baserer sin magt på. Endvidere drøftes de operationelle sider af den russiske anti-amerikanisme – de skjulte dagsordener. Den nære sovjetiske fortids betydning for nutidens forhold til USA beskrives, og der gives et rids over, hvornår og hvordan det gode forhold mellem Rusland og USA blev sat over styr i tiden med USA som dominerende stormagt.

Det, der inspirerer mig til at forkaste neorealismens *outside in-argument* til fordel for en sådan *inside out*-analyse er strategisk kultur. Her vil jeg henviser til Hartvig Frisch's fyndige bestemmelse af kultur som vaner – i både ord og gerning. Adjektivet 'strategisk' betyder blot, at strategisk kultur handler om sikkerhedspolitik og bør forstås som den vanetænkning

og rygmarvsadfærd, der præger et lands sikkerhedspolitiske beslutningstagere. Forskningen betoner, at strategisk kultur drejer sig om at undersøge de generationshistoriske og institutionelle kilder til nutidig sikkerhedspolitik samt de myter, symboler og kanoniske tekster, som landets sikkerhedspolitik hviler på (Lantis & Howlett, 2013). Derfor vil analysen blandt andet gå ind på Ruslands nære fortid – tiden efter Stalins død, da landet hed Sovjetunionen og lå i kold krig mod USA – som erfaringshorisont for russerne og deres ledere.

Som antydnet vægtes Ruslands indre magtbalance-problematik via en analyse af spændingen og fællesskabet mellem de såkaldte *siloviki* – dvs. 'magtens mænd' fra efterretningstjenesterne eller militæret – og den del af eliten, der er ikke-*siloviki*. På det punkt halter den etablerede forskning i strategisk kultur og tilfældet Rusland: den overser både det sovjetiske KGB's autonomi og vor tids *silovikis* indflydelse på sikkerhedspolitikken. Således personificerer Putin samt førnævnte Patrusjev *siloviki*, der er strøget til tops. Følgelig bæres første del af analysen af hypotesen om *siloviki*'ernes afgørende fingeraftryk på det postkommunistiske Ruslands strategiske kultur.

Anden del af analysen går nærmere ind på den strategisk kulturelle magtbalance mellem de to hovedfløje i Kreml – *siloviki* over for ikke-*siloviki*. Her sonderer jeg mellem instrumental strategisk kultur – det, som sociologen Van Bladel (2008: 39) kalder for ideologi – og operationel, alvorligt ment strategisk kultur, som Van Bladel kalder for mentalitet. Her er formålet at indkredse de dybere, operationelle lag i den USA-fjendtlige strategiske kultur og pege på skjulte dagsordener. Tredje del af analysen drejer sig derimod om den instrumentale russiske

strategiske kultur og ser nærmere på, hvordan den kolde krig kunstigt blev holdt i live i tiden efter Stalins død af politiske entreprenører i det sovjetiske Politibureau. Den kolde krig som strategisk narrativ er netop, hvad der holdningsmæssigt har formet Ruslands elite under dens opvækst. Fjerde del skitserer som sagt udviklingen i det bilaterale forhold mellem Rusland og USA som optakt til konklusionens betragtninger om, hvilken situation det alt sammen bringer USA i.

***Siloviki*'ernes fingeraftryk på Ruslands strategiske kultur**

Som sagt personificerer Putin og Patrusjev efterretningsagenterne sociale opstigning, men der er et tredje 'P', der fortjener omtale. Det er den nyligt afdøde Jevgenij Primakov, der allerede under den sidste sovjetiske leder Mikhail Gorbatsjov viste sig lunken over for den sikkerhedspolitiske nytænkning, der skulle afløse den kolde krig. Efter Sovjetunionens sammenbrud steg Primakov i graderne og blev chef for Ruslands udlands-spionage SVR – Ruslands CIA – og medlem af det nationale sikkerhedsråd, som i de tidligere 1990'ere tiltog sig magt over sikkerhedspolitikken på bekostning af den lidet koldkrigeriske udenrigsminister, Andrej Kozyrev. Primakov bad i november 1993 sikkerhedsrådet anlægge den linje at modsætte sig, at østeuropæiske lande blev optaget i Nato (Skak, 1996: 140). Det har været Ruslands principielle linje lige siden, selv om Rusland og Nato kom nogenlunde overens i 1997. I 2009, efter lynkrigen mod Georgien, gentog Primakov, at nye medlemmer i Nato var en rød linje, der ikke måtte overskrides (Primakov, 2015a).

Russisk Wikipedia mener, Primakov fandt på det multivektor-slogan, som Putin bruger som signal om Ruslands ønske om at trodse USA ved at bejle til andre stormagter. Betegnende nok blev den atlantisk orienterede Kozyrev fyret til fordel for Primakov i 1996. Primakovs eurasiatiske præferencer fremgik af hans RIK-koncept for Rusland, Indien og Kina, hvorved han foregreb det BRIKS-koncept, der sidenhen har taget form. Han blev folkekær i Rusland, da han i 1999 under Kosovo-krisen demonstrativt vendte sit fly om, så hans planlagte besøg i USA måtte aflyses. Forud for den såkaldte cyberkrig mod Estland i 2007 lagde han med dunkle hentydninger op til de efterfølgende hackerangreb. Han mente at vide, at krisen i Ukraine i 2014, hvad angår Maidan-opstanden, var »styret udefra« (Primakov, 2015b). Dog tjener det den gamle, kræftsye spion til ære, at han i 2014 var en af de få, der sagde fra over for Ruslands måde at føre krig på i Ukraine. Putin sikrede Primakov en statsbegravelse og betragter ham givetvis som en art mentor.

Patrusjev (2014) er, som det er fremgået, også værd at hæfte sig ved. I førnævnte interview udpensler han den vanetænkning, der hersker i *siloviki*-kredse inklusive Putin selv om, at Maidan-opstanden var styret udefra (McFaul, 2015; Putin, 2014). Patrusjev hævder, at USA gennem de forudgående års »milliardinvesteringer« styrkede Ukraines demokrati, herunder »over 370 mio. \$« fra Pentagon. Han trækker en lige linje tilbage til den notoriske koldkriger, polsk-amerikaneren Zbigniew Brzezinski og hans oprindelige strategi om at ramme Sovjetunionens bløde punkter. Ja, det er ikke for meget sagt,

at Brzezinskis tanker og værker – *The Grand Chessboard* fra 1997 – er uofficiel kanon for vore dages russiske strategiske kultur. Hans geopolitiske kynisme synes at bekræfte de russiske konspirationsteorier og nærer det russiske belejringssyndrom, som faglitteraturen fremhæver. Patrusjev mener således, at amerikansk strategisk kultur altid har gået ud på at opbygge hegemoni ved at inddæmme Rusland og lamme dets handlekraft. Denne nye aversion mod USA udspringer i den følelse, som også Putin (2014) giver udtryk for – at Vesten misbrugte Sovjetunionens og Ruslands svaghed i tiden omkring den kolde krigs ophør (McFaul, 2015). At Rusland som en selvfølge fik tildelt den eneste særrettighed som stormagt, der hviler på folkeretten, nemlig Sovjetunionens faste plads og vetoret i FN's Sikkerhedsråd, nævnes aldrig. Derimod gøres Ruslands indlysende problemer med at komme på fode til et udslag af vestlige synder (svigt af »løftet« om ikke at udvide Nato) og vestlige undladelsessynder (ingen Marshallhjælp).

Kort sagt ligger den sovjetiske koldkrigs-strategiske kultur i DNA'et hos de russiske *siloviki*. Men det er vigtigt at forstå, at Putin-generationens personlige koldkrigererfaringer stammer fra den mere humane og reformvenlige tid efter Stalin personificeret ved den person, som forskningen anser for Putins egentlige rollemodel, nemlig Jurij Andropov (Van Bladel, 2008). Han var en dygtig chef for KGB under Brezjnev og blev ligefrem gjort til dennes efterfølger. Andropov var ingen due, når det kom til militære interventioner, for han anså opstanden i Ungarn i 1956 for »en kontrarevolution, der skulle slås ned med hård hånd« (Bennett, 1999: 234). Men hans topprioritet var regimessikkerhed indadtil, hvad der gjorde ham mere pragmatisk, ligesom Putin af og til er det. Andropov beskrives derfor som den, der fik den yngre og dynamiske Gorbatsjov kørt i stilling som den reformator, der skulle redde Sovjetunionen (Albats, 1994: 332f.). Efterhånden som Gorbatsjov trådte i karakter som reformivrig leder af landet, fik KGB imidlertid kolde fødder og endte med at stå bag det fejlslagne augustkup som en sidste desperat varetagelse af regimessikkerheden.

Hvad angår sovjetisk rygmarvsadfærd hos Putin kan nævnes, at han under sit første besøg i Ukraine som Ruslands præsident bad den daværende ukrainske præsident Leonid Kutjma om at fyre sin pro-vestlige udenrigsminister Boris Tarasyuk (Bukkvoll, 2001). Episoden kan forklares med det særlige storebror-kompleks, som russerne har over for ukrainerne. Hertil kommer den overordnede strategisk kulturelle myte om Rusland som en stormagt – underforstået: med særlige rettigheder modsat småstaterne – som al litteratur om russisk strategisk kultur og udenrigspolitik fremhæver. Forestillingen om særrettigheder gav Putin udtryk for, da han i efteråret 2014 bagatelliserede Molotov-Ribbentrop-traktaten af 1939 som blot den tids storpolitik – som om det kunne genoprette dialogen med Vesten. Putin (2012) genbruger Stalin-fyndord som »den svage bliver slået« og fremmaner Nazi-Tysklands overfald på Sovjetunionen i 1941 som begrundelse for sin oprustning.

Stormagtsmyten og symbolerne Stalin og 1941 bruges instrumentalt af Putin i bevidstheden om, at det alt sammen styrker

hans popularitet. Det er jo Stalintidens 'Store Fædrelandskrig' mod Hitler, der er referencerammen for babusjka-generationen. Samtidig ligger Putin selv under for sovjetnostalgien, navnlig stormagtsmyten i sin operationelle strategiske kultur, så det lader sig ikke gøre at skelne knivskarpt mellem de to lag. Ikke desto mindre vil næste del af analysen gøre netop det.

Om de instrumentale og navnlig de operationelle sider af russisk elitekultur

I første omgang drejer det sig om den strategisk kulturelle magtbalance mellem de to hovedføjle i Kreml – *siloviki* over for ikke-*siloviki*. Putins enestående magtposition skyldes nemlig ikke ene og alene *siloviki*'erne, der heller ikke indbyrdes er uden interesse konflikter (Van Bladel, 2008). Det andet ben, som hans magt hviler på, er forskellige ikke-*siloviki*, heriblandt venner fra de post-sovjetiske år i Skt. Petersborg, da Putin var receptionist for den liberale borgmester Anatolyj Sobtjak. En sådan ikke-*silovik* er Dmitrij Medvedjev, der en overgang var Ruslands præsident. En »høg« blandt ikke-*silovik*'erne er Dmitrij Rogozin, chef for det russiske militær-industrielle kompleks og fra 2014 ansvarlig for Arktis-politikken.

For at forstå den illiberale, USA-fjendtlige konsensus, der hersker i russisk strategisk kultur, må man ty til Van Bladels sondring mellem *ideologi* – dvs. officielt kodificeret strategisk kultur såsom modstanden mod Nato – og *mentalitet*, dvs. den indre software, der styrer Putin og hans inderkreds. Ideologi svarer til overskriftens instrumentale strategisk kultur, mens mentalitet svarer til de operationelle, uofficielle sider af den strategiske kultur, altså de skjulte dagsordener. For at forklare sondringen skriver Van Bladel (2008: 39): »Thus, the Russian regime does not seek to impose the *siloviki* mentality upon the people, but they very well might try inculcating the population with a nationalist or patriotic ideology.« Ideologien afspejles i de statskontrollerede medier, mens mentalitet er en specifik, bureaukratisk etik, fx hensynet til Putin-regimets sikkerhed.

Hvad mentaliteten angår, er van Bladels budskab, at dyb *kon-servativisme* er den lim, der holder de to magtpolitiske føjle i Ruslands elite sammen. Forskellen ligger i, at *siloviki*'erne hylder den sen-sovjetiske Andropov-epoke som en guldalder, mens ikke-*siloviki*'erne hylder sen-zarismen 1870-1917. Van Bladel ser det som baggrunden for, at Putin – der jo personificerer Andropovs Sovjet-konservativisme – bruger den stokreaktionære afdøde russiske filosof Ivan Iljin (1883-1954) som gestus over for højrefløjen angående oprustningen: »Om de grundlæggende principper, som den russiske stat bør bygge på sagde den kendte russiske tænker Ivan Iljin, at soldater-hvervet er et ophøjet, nobelt kald, fordi soldaten »repræsenterer folkets nationale enhed, den russiske stats vilje, dens styrke og ære«. Vi må altid være i stand til at afvise mulig aggression udefra [...]« (Putin, 2006).

Den britiske Ruslandforsker Roy Allison (2014) er inde på den samme sondring mellem den mere instrumentale Putin-ideologi og de indre, operationelle lag i hans beslutningsproces. Allison afviser, at Ruslands indgriben i Ukraine – da Maidan-demonstranterne fik overtaget – skyldtes Ukraines påståede

tilnærmelse til Nato for slet ikke at tale om frygt for overgreb mod russere på Krim eller i Donbas. Det er ren ideologi. Det afgørende, operationelle motiv var at beskytte Rusland mod et spillover ind i Rusland af et politisk alternativ til Putin. Altså det overordnede *silovik*-hensyn til regimesikkerhed ud fra Putins »dybe aversion mod farve-revolutioner« som Allison skriver. Han bygger på Alexander Golts, en kritisk russisk sikkerhedspolitisk ekspert: »If 'colour revolutions' are presented in this way as a form of aggression [...] then annexing Crimea and supporting separatists in eastern Ukraine, in the mentality of the Kremlin can be viewed as a kind of 'colour counter-revolution'« (Allison 2014: 1290).

Med andre ord så Kreml sig udsat for en »Andropov 1956«, som man måtte handle på. Altså en *inside out*-frygt for revolutioner drevet af konservativ mentalitet, ikke en *outside in*-frygt for Nato eller EU som sådan, selv om de blev gjort til årsagen. Faktisk har Allison (2008: 1169) samme tolkning af Ruslands lynkrig mod Georgien som en intervention, der kun på overfladen skyldtes Georgiens åbenlyse flirt med Nato. Her står han langt fra alene (Kramer, 2014; Ries, 2013), men går til gengæld imod skråsikre neorealister som John Mearsheimer (2014). Allison får medhold af den russiske 2014-militærdoktrin, der dvæler ved truslen om farve-revolutioner og tillægger udlandets hemmelige tjenester magiske evner med hensyn til at anstifte uro (Oliker, 2015). Denne skjulte, men afgørende dagsorden bag Ruslands genoplivede USA-fjendtlighed betyder, at USA løber enorme risici for russiske overreaktioner, hvis man sætter regimeskift på dagsordenen.

For ud over Putins problemer med at holde sammen på sin koalition blev han i 2011 og det tidlige 2012 konfronteret med en folkelig mobilisering, som begyndte at true hans greb om magten. Den røde tråd i hans indeværende præsidentperiode har derfor været at stække den russiske opposition og dens NGO'er samt oppiske USA-fjendtlig nationalisme. Selv om Putin har krammet på den russiske medianvælger – han er uovertruffen i folkelig opbakning – føler han sig tydeligvis sårbar. I sin tale oven på annekteringen af Krim udtrykte han forståelse for Maidan-demonstranterne, »der havde fået nok af magthaverne« og nøjedes med at lange ud efter »dem, der stod bag« (Putin, 2014). Der er jo klare paralleller mellem den himmelråbende korruption, der omgav Ukraines Janukovitj, og den, der omgiver Ruslands Putin. Hertil kommer, at USA-kortet bliver spillet for at aflede opmærksomheden fra Ruslands økonomiske nedsmeltning, som påpeget af russiske sociologer (Volkov, 2015).

Så vidt den egentlige *inside out*-logik i Ruslands genopdagede USA-fjendtlighed. Oven i den er der en *outside in*-logik, som neorealismen er ret blind for i sine Ruslandsanalyser (Mearsheimer, 2014). Ser man på Ruslands situation i internationalt magtpolitisk perspektiv er nutiden en tid med opbrud, hvor andre rivaler til USA gør sig gældende og det mere eftertrykkeligt end Rusland: Kina! Overfladisk set er det kinesisk-russiske forhold et nært, strategisk partnerskab, der handler om at balancere USA. Men en nordisk sikkerhedspolitisk sagkyndig me-

ner, at der under overfladen hersker en helt anden Kina-perception: »a rising mega-China under a cautious leadership with a very systematic long-term vision indeed, which from the Kremlin's perspective will inevitably collide with Russia at some point. Almost everything the Kremlin does today is probably directed towards preparing for that day« (Ries, 2013). Russiske sikkerhedspolitiske eksperter peger tilsvarende på frygten for ikke bare Kina, men også Indien og andre asiatiske atommagter som årsagen til, at der er slinger i valsen i den russiske politik, hvad angår mellem-distanceraketter (Topychkanov, 2014). I det lys handler den russiske magtdemonstration i Ukraine garneret med ideologisk mobilisering også om afskrækkelse af Kina, da det er en gratis omgang at rage uklar med det vennesele Vesten.

Den nære fortid som kilde til Ruslands instrumentale strategiske kultur

Det står nu klart, at den nye russiske USA-fjendtlighed dækker over nok så vigtige dybder i russisk strategisk kultur. Men hvorfor er det mon så nærliggende at spille USA-kortet over for den bredere russiske befolkning og genoplive Ruslands koldkrigeriske fortid, hvis udfordringen handler om Kina samt indenrigspolitikken? Generelt gælder det ifølge veteranen Colin S. Gray (1999), at strategisk kultur ikke nødvendigvis er rationel, og netop Rusland ser han som fanget af fortidens konspirative tankesæt i en såkaldt højkontekstuel strategisk kultur. Det konkrete svar på spørgsmålet rummes imidlertid i en grundig og meget rost afhandling skrevet af den tidligere Sovjetborger og USA-uddannede politolog Yitzhak Brudny (1998). Han har kortlagt, hvordan politiske entreprenører i det sovjetiske kommunistpartis Politbureau i årtierne efter Stalins død åbnede sig for ideologiske impulser fra ultra-konservative kræfter blandt russerne og gjorde moderne russisk nationalisme konservativ.

Brudny fremhæver Mikhail Suslov (1902-1982) som en nøgleaktør bag kulisserne; en ikke-*silovik*, der lige siden 1946 havde en Komintern-agtig portefølje som vogter af partilinjen blandt kommunistpartierne verden over og var Sovjetunionens grå eminence (Skak, 2012: 196 ff.). Suslovs mentalitet var en tro kopi af Stalins, hans mentor, derfor gjaldt det for Suslov om at underminere den afstalinisering, som Stalins efterfølger Nikita Khrustjov iværksatte. Ligesom Stalin under krigen var Suslov pragmatisk nok til at se potentialet i at alliere sig med konservative og imperialistiske strømninger blandt de sovjetiske intellektuelle. På det operationelle plan ville Suslov udvide partiets magtbase, isolere Khrustjov og værne om regimesikkerheden (ikke et begreb, Brudny bruger). Følgelig lod Suslov censuren holde hånden over de russisk-nationalistiske tidsskrifter, selv om de kritiserede forholdene i landbruget, alkoholismen osv. Samtidig gav den russiske højrefløj anti-amerikanismen i Sovjetunionen ny næring. For som Brudny (1998: 12) skriver, var den russiske nationalismes essens dens militante afvisning af vestlige værdier, dens tro på den kolde krigs kulturelle og åndelige værdier for samfundet; værdier, som den ikke ønskede ødelagt af afspænding med USA.

Suslovs rolle som diskret mentor for den russiske højrefløj fortsatte efter 1964, hvor Khrustjov blev afsat, og stoppede først,

da Suslov selv døde. Derpå blev regimesikkerheden varetaget af den markante KGB-chef Andropov, der dog var utilpas ved flirten med de højreradikale (Brudny, 1998: 118-121). Som tidligere beskrevet var Andropov i sine sidste leveår opsat på at reformere for at bevare, men KGB endte under Augustkuppet med at springe ud som bannerfører for den indædte modstand mod ikke bare Gorbatjov, men også Ruslands nye leder Boris Jeltsin. Trods fiaskoen med Augustkuppet er budskabet hos Brudny, at det var en livskraftig rød-brun alliance, der nu gjorde sig gældende i russisk politik med massiv modstand mod det akutte behov for reformer i landet. Så peger han på et nyt moment: den aggressive russiske nationalismes nye folkelige forankring, dels gennem den skrydende fascist Vladimir Zjirinovskij, dels gennem det nationalistiske, nye russiske kommunistparti ledet af Gennadyj Zjuganov (Brudny, 1998: 250 ff.). Zjirinovskijs »liberale« parti LDPR blev muligvis tildelt det navn af KGB for at sabotere de ægte liberale. Hans store stemmeandel ved Duma-valget i 1993 var en sejr for anti-amerikanismen. I 1996 var det Zjuganov, der udfordrede Jeltsin, der som modtræk udskiftede sin Nato-venlige udenrigsminister med *silovik*'en Primakov.

I lyset af Brudnys originale, men stadig ret upåagtede værk bliver det anderledes indlysende, hvorfor russisk strategisk kultur er degenereret til anti-amerikanisme og kold krig 2.0. Det er en udvikling med dybe, men skjulte sovjetiske og post-sovjetiske rødder. Den ultra-konservative nationalismes folkelige forankring gør, at det er delvis misvisende at tale om *state capture* fra Putins side. Han rider på folkestemningen med metaforer som »kammerat Ulv, der ved hvem [: den svage] han skal æde« (Putin, 2006), idet han spiller på angsten for, at Brzezinskis USA vil stjæle Ruslands naturressourcer og sønderdele landet. Og nu til selve temaet for dette nummer af *Samfundsøkonomen*: udviklingen i forholdet mellem Rusland og USA gennem de sidste 25 år.

Udviklingen i forholdet mellem Rusland og USA de sidste 25 år

På det officielle plan tegnede forholdet mellem Rusland og USA lovende under Gorbatjov. Jeg var i USA i de dage, hvor augustkuppet slog fejl, hvad der skabte en bølge af russofili i USA, og i Rusland var stemningen også en helt anden end i dag (Volkov, 2015). Men det holdt ikke længe af grunde, som ikke kan reduceres til »chokterapi« og »Vestens svigt«, men derimod bunder i det mentale russiske landskab. Det faktum, at Rusland som stormagt var på hælene efter de mange sovjetiske årtier med en håbløst militariseret økonomi og et menneskefjendsk politisk system gav mentaliteten en drejning af ydmygelse over for vestligt hovmod. Russerne græmmede sig over Jeltsins druk, og da de fleste af dem dengang oplevede voldsom forarmelse, tårnhøj ulighed og griskhed fra de få, nyriges side; kriminalitet, hyperinflation og korrupsion – ja, kaos – forbandede de alt, hvad Jeltsin stod for, inklusive forsoningen med USA. De fnøs over deres »dermokratija«, dvs. lorte-styre, et fikst ordspil på demokrati.

Det, som man imidlertid kan stadfæste som det ydre vendepunkt i den russiske strategiske kulturs glidning tilbage

mod koldkrigen, er Natos luftkrig i 1999 som reaktion på de serbiske myrderier i Kosovo (Volkov, 2015). Der var flere kontaktgrupper af nøglemagter i magtspillet omkring Eks-Jugoslavien, og de indbefattede Rusland. Men alligevel endte det med, at Nato opgav at få et FN-mandat under de afgørende forhandlinger i FN's Sikkerhedsråd, der ikke kunne komme overens om at handle på overgrebene på grund af russisk og kinesisk modstand. Det gøres af Putin (2014) til et fældende bevis for USA's unilateralisme. Natos luftkrig fik russerne til at besætte lufthavnen i Pristina og Primakov til at vende om på vej til USA; krisen blev dog trappet ned. Men Kosovo forbliver symbolet på USA's vilje til at trodse folkeretten, hvad der gør annekteringen af Krim til ren gengældelse. Russerne overser, at Kosovo ikke kom ind under en fremmed magt, hvorimod forløbet på Krim var indiskutabelt folkeretsstridigt. Endvidere kæder den russiske atomvåben-analytiker Nikolai N. Sokov (2014) den særlige russiske doktrin om de-eskalering sammen med Kosovo. Den foreskriver, at hvis Rusland møder overlegen konventionel magt i en regional konflikt, kan man gribe til et begrænset atomangreb. Vi har Putins ord for, at han overvejede at aktivere sine a-våben under tilbageerobringen af Krim.

Da USA's præsident George W. Bush i 2001 indledte krigen mod terror, kom det til en kortvarig forbrødring mellem USA og Rusland, der havde problemer med tjetjensk terrorisme. Putin tog med kyshånd mod USA's krig i Afghanistan og støttede helt frem til 2014 ISAF-operationen logistisk. Derfor slog nogle Ruslandeksperter ned på USA's ensidige opsigelse af ABM-traktaten i december 2001 som en stor fejl, for det kastede Rusland i armene på Kina (Blank, 2002). Men det besynderlige er, at selv om russerne udtrykker voldsom modstand mod USA's missilforsvarsprojekt, opholder de sig sjældent ved ABM-traktatens skæbne. Rusland har selv visse missilforsvars-evner (*Pravda*, 27. jan. 2011). Som sagt er der slinger i den russiske kurs for mellemdistanceraketter (INF-traktaten), idet Rusland signalerer en vis vilje til at sænke atomtærskelen, måske affødt af atomvåbenspredningen i Ruslands asiatiske nabolag (Topychkanov, 2014).

USA's krig mod Irak i 2003 er også et hyppigt brugt argument mod USA, men næsten mere end den er det den Orange Revolution i Ukraine i 2004, der lægges USA til last – i tråd med analysen af de operationelle lag i russisk strategisk kultur ovenfor. Ukraine 2004 er baggrunden for, at den russiske Carnegie-analytiker Dmitrij Trenin (2006) mener at vide, at Rusland længe før Putins bryske München-tale i 2007 og Georgien-krigen i 2008 skrotdede samarbejdet med Vesten til fordel for Ruslands styrkeopbygning i ophøjet strategisk ensomhed. Ruslands militære indgriben i Georgien var blot et mere synligt lavpunkt. Det synlige forspil var, at USA pressede på for at give Georgien og Ukraine en såkaldt MAP, altså en udsigt til senere optagelse i Nato. At europæerne denne gang spændte ben for Nato-udvidelsen, fik ikke Rusland til at besinde sig, så det kom til en veritabel stedfortræderkrig mellem Rusland og USA i Georgien. Ikke desto mindre argumenterer Allison (2008) som tidligere anført for, at Nato-motivet var sekundært, hvorimod

det primære hensyn var regimesikkerhed i form af en forsinket reaktion på den georgiske Rose-revolution i 2003.

Ganske tankevækkende valgte Obama-administrationen at starte på en frisk i sit Rusland-diplomati, idet USA året efter Georgien-krigen lancerede *Reset*. Det bragte bare ikke noget gennembrud, selv om missilforsvarets indretning var en af de knapper, som Obama skruede på som imødekommelse. *Reset*-fiaskoen siger noget om, at det er svært at opbygge gensidighed i så betændt et forhold som det russisk-amerikanske. Ganske vist afholdt Kina og Rusland sig fra at nedlægge veto mod Libyen-interventionen i 2011, da der også i den arabiske verden var et pres for standse den libyske diktator Muammar Gaddafis myrderier. Putin var dog fra begyndelsen imod interventionen, og da den utilsigtet kulminerede med, at Gaddafi blev likvideret af vrede libyere, blev det for Putin et bevis for, at USA's skjulte dagsorden, nemlig regimeskift. På den baggrund fremstår Putins overreaktion på Janukovitj' fald mere forståelig, selvom han i den grad overdriber USA's rolle.

Ukraine-krisen vidner om, at Rusland nægter at skelne mellem USA og Europa, Nato og EU, idet »casus belli« for Rusland var en simpel associeringsaftale mellem EU og Ukraine uden udsigt til EU-medlemskab for slet ikke at tale om NATO-medlemskab. Ellers gælder det, at Rusland driver et diplomati over for Europa, hvis kerne er at drive kiler ind mellem Europa og USA, så den amerikanske atomparaply sættes ud af spil. Sådan bliver spillet læst indadtil i Nato, derfor tog end ikke europæerne godt imod, da Ruslands midlertidige præsident Medvedev i juni 2008 fremlagde sin plan for en ny europæisk sikkerhedsarkitektur. Den efterfølgende krig mod Georgien hjalp ikke just på europæernes tiltro til russisk sikkerhedspolitik. Med Putins tilflugt til rå magtanvendelse mod Ukraine i 2014 og spillet med de militære muskler over for Nato er der nu nærmest sammenbrud i forholdet mellem Rusland og Vesten. Vestens modtræk er de ofte kritiserede økonomiske sanktioner, der imidlertid ikke er noget dårligt valg, da de lægger nogle bånd på Ruslands strategiske kultur, hvad handlekraften angår.

Afsluttende betragtninger

Det er et ganske dystert billede, der tegner sig af forholdet mellem Rusland og USA, når man tager udgangspunkt i russisk strategisk kultur. Selv om der set i helikopterperspektiv burde være mange fælles interesser, er Rusland fanget ind i det, forskningen kalder for dysfunktionel strategisk kultur (Gray, 1999). Det kniber med gensidigheden og den nødvendige tillid, så det klinger hult, når man søger at gøre Rusland til en nøglepartner i Syrien, Iran og Ukraine. Omvendt skal USA ikke lade sig lamme, men prøve sig frem, måske i Arktis og på feltet terrorbekæmpelse. Analysen har udstillet, at det i Rusland ofte er folk fra de hemmelige tjenester – *siloviki* – der er sikkerhedspolitikens entreprenører. Deres konspirative oplæring styrker nulsumskulturen og gør USA-forholdet mere betændt, end det ellers ville være trods den folkelige anti-amerikanisme. *Siloviki*'ernes mentalitet kredser om regimesikkerhed, et forhold, som den vestlige omverden må være opmærksom på som arbejds-hypotese, når man skal forstå og handle på de mere aggressive

initiativer, der udgår fra Kreml. Konkret betyder denne konklusion, at det er decideret farligt, hvis USA sætter regimeskift på dagsordenen som sin Ruslandpolitik. Det kunne nok friste en evt. republikansk præsident oven på Obamas magre resultater kulminerende med den ydmygelse af USA, det var, da NSA-agtente Edward Snowden hoppede af til Rusland i 2013.

Det farlige ved Rusland kan beskrives som det *brinkmanship* (Freedman, 2014), der begynder at karakterisere landet kombineret med elitens ny-stalinistiske normer og de russiske mediers evne til at oppiske hysteri. Ingen tror på, at Rusland for alvor vil trykke på knappen og udløse ragnarok, da Rusland

tænker i at vinde sine krige og overleve. Det er også vigtigt at betænke, at Rusland på mange parametre er en stormagt i forfald, idet Rusland vitterlig er i defensiven i Asien. Ikke desto mindre har Rusland genopfundet sin gamle sovjetiske »*Manifest Destiny*« – at være den højlydte udfordrer af den gældende amerikanske verdensorden. Kreml spekulerer i, at denne rolle i sig selv kan skaffe en vis global opbakning – fra BRIKS, Kina m.fl. – selv om Rusland har en akilleshæl i og med, at man ikke har nogen ægte allierede. Summa summarum er vilkåret for USA og dets allierede indtil videre en globaliseringens kolde krig, som man må prøve at få det bedste ud af.

REFERENCER

- Albats, Jevgenija (1994). *KGB. The State Within a State. The KGB and its Hold on Russia – Past, Present and Future*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Allison, Roy (2008). »Russia resurgent? Moscow's campaign to 'coerce Georgia to peace'«, *International Affairs*, vol. 84, No. 6, pp. 1145-1171.
- Allison, Roy (2014). »Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules«, *International Affairs*, vol. 90, No. 6, pp. 1255-1297.
- Bennett, Andrew (1999). *Condemned to Repetition? The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973-1996*. Cambridge, Mass. & London: MIT Press.
- Blank, Stephen (2002). »The Conditions for U.S. Partnership, *Orbis. A Journal of World Affairs*, Fall, pp. 661-678.
- Brudny, Yitzhak (1998). *Reinventing Russia. Russian Nationalism and the Soviet State, 1953-1991*. Cambridge, MA & London: Harvard University Press.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives*. Basic Books.
- Bukkvoll, Tor (2001). »Off the Cuff Politics – Explaining Russia's Lack of a Ukraine Strategy«, *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 8, pp. 1141-1157.
- Freedman, Lawrence (2014). »Ukraine and the Art of Crisis Management«, *Survival. Global Politics and Strategy*, Vol. 56, No. 3, June-July, pp. 7-42.
- Gray, Colin S. (1999). »Strategic Culture as Context. The First of Generation of Theory Strikes Back«, *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 49-69.
- Kramer, Mark (2014). »Why Russia Intervenes«, August, *Perspectives* (elektronisk publication): <http://perspectives.carnegie.org/us-russia/russia-intervenes/>
- Lantis, Jeffrey & Darryll Howlett (2013). »Strategic Culture« pp. 76-95 in Baylis, John et al. (eds.) *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies, 4th Ed.*, Oxford: Oxford University Press.
- McFaul, Michael (2015). »Fmr.U.S. Amb. To Russia:McFaul: Putin Believes CIA led Ukrainian 'Coup'«, *NBC News*, 8 Februar (video): <http://www.nbcnews.com/video/meet-the-press/56946834#56946834>
- Mearsheimer, John J. (2014). »Why the Ukraine Crisis is the West's Fault«, *Foreign Affairs*, Vol. 93 (5), pp. 77-89.
- Oliker, Olga (2015). »Russia's New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly«, *The RAND blog/Washington Post Monkey Cage Blog*, January 15th.
- Patrusjev, Nikolaj (2014) »Vtoraja »kholodnaja««, Nikolaj Patrusjev: »Otrezvenie ukrainstev budet zjestkim I bolezennym« (interview), *Rossijskaja Gazeta*, 15. Okt., <http://www.rg.ru/2014/10/15/patrushev.html>
- Pravda (2011). »Naskol'ko boesposobna rossijskaja PRO?«, 27. Januar.
- Primakov, Jevgenij (2015a). »Rossija nikogda ne vvedjot voiska«. Shto Primakov govovil ob Ukraine«, (nekrolog) *Korrespondent.net*, 26. Juni.
- Primakov, Jevgenij (2015b). »Tak govovil Primakov: »Prijom v NATO bivsjikh sovjetskikh respublik dlja nas oznatjaet perekhod »krasnoj tjerty««, *ru.bb.lv* (lettisk internetkilde) 29. Juni.
- Putin, Vladimir V. (2006). [Årlig tale til Føderationsrådet:] http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/05/10/1823_type-70029type82912_105566.shtml
- Putin, Vladimir V. (2012). »Being strong: National security guarantees for Russia«, *Archive of the Official Site of (...)*. Article by Prime Minister Vladimir Putin in *Rossiiskaya Gazeta*, 20 February <http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/18185/>
- Putin, Vladimir V. (2014). »Address by President of the Russian Federation«, March 18, 15:50, The Kremlin, Moscow <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>
- Ries, Tomas (2013) »Nordic military trends since the end of the Cold War and Today«, Wilton Park, 29 October (Draft, 9 p.)
- Skak, Mette (1996). *From Empire to Anarchy. Postcommunist Foreign Policy and International Relations*. London: Hurst & Co.
- Skak, Mette (2012). »Komintern og kadrekontinuiteten«, pp. 129-202 in Jesper Jørgensen et al. (eds.) *Komintern og de dansk-sovjetiske relationer*. København: Arbejdermuseet & Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv.
- Sokov, Nikolaj N. /2014). »Why Russia calls a limited nuclear strike »de-escalation««, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 13 March. <http://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation>
- Topychkanov, Petr (2014). »Is Russia Afraid of Chinese and Indian Missiles?«, November 3, *Eurasia Outlook*. Carnegie Moscow Center. <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=57100>
- Trenin, Dmitri (2006). »Russia Leaves the West«, *Foreign Affairs*, Vol. 85 (4), pp. 87-96.
- Van Bladel, Joris (2008). *The Dual Structure and Mentality of Putin's Power Coalition*. Stockholm: FOI-R-2519-SE.
- Volkov, Denis (2015). »A Brief History of Anti-Americanism in Modern Russia. Or how contemporary Russians came to see the United States as Enemy No. 1«, *Transitions Online/Carnegie.ru* 9. juni www.tol.org - Russia & Ukraine: *Johnson's Russia List*:: JRL 2015 No. 115, <http://russialist.org/russia-ukraine-johnsons-russia-list-jrl-2015-115-thursday-11-june-2015/>

TTIP og den amerikanske verdensorden: Opbrud eller gennembrud?

Bliver TTIP-aftalen et gennembrud for eller opbrud i den amerikanske verdensorden? Tilhængere håber, at en transatlantisk frihandelsaftale kan presse de opstigende magter til at tage medansvar. Andre frygter, at TTIP skaber ordensforstyrende modreaktioner. Artiklen ser nærmere på TTIP's effekter på den globale magtfordeling og økonomiske verdensorden.



JENS LADEFOGED MORTENSEN

Lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Siden Juni 2013 har EU og USA forhandlet intenst en historisk transatlantisk frihandelsaftale, *the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), der minder lidt om et Transatlantisk Indre Marked. TTIP ligger op til vidtrækkende handelsliberalisering med udvidet markedsadgang, tættere reguleringssamarbejde og ambitiøse regler på nye områder, som fx bæredygtig handel, energihandel og arbejdstagerrettigheder. Det er stærkt fokus på reguleringssamarbejde og investorerrettigheder. Spørgsmålet er, om TTIP bliver et gennembrud for eller opbrud i den liberale verdensorden. Denne artikel vil diskutere, om TTIP signalerer et kvantitativt skift i globale økonomiske magtfordeling og et kvalitativt opbrud i den liberale verdensorden.

Forandringer skaber turbulens. Multipolaritet, dvs. at antallet af militære og økonomiske 'stormagter' er gået fra en eller to til mange, skaber systemiske udfordringer for både verdensøkonomien og den økonomiske verdensorden. Det er et strukturelt pres, der udspringer af en historisk epokegørende magtudligning i verdensøkonomien. Ud fra et rent magtperspektiv minder det 21. århundrede mere om det 15. århundrede end det 20. århundrede. TTIP er et svar på den nye magtfordeling. 'Realister' og 'liberalister' inden for International Politik og International Politisk Økonomi (IPØ) deler nødvendighedslogikken bag TTIP-initiativet. Et hårdt handelsdiplomati er nødvendigt for at få de opstigende magter til at tage medansvar for en åben verdensøkonomi fremover. Der er derimod uenighed om den overordnede globaliseringsstrategi.

TTIP rationaliseres af Washington ofte som en fremtidssikring af USA's position i verdensøkonomien og af den amerikan-

ske verdensorden. Det er et nødvendigt forumskifte fra det ineffektive WTO, det er en gældfri vækststimulus for hele den transatlantiske økonomi, og det er en løftestag for det transatlantiske værdigrundlag. TTIP har et kvantitativ og et kvalitativ dimension; en økonomisk *magtfordeling* og en institutionaliseret *verdensorden*. Analysen her peger på, at aftalens økonomiske effekter på magtfordelingen nok er nævneværdige, men ret overskuelige, isoleret betragtet. TTIP vil ikke ændre den globale magtfordeling markant. Derimod er dets potentielle implikationer for verdensorden enorme.

Der er ikke nogen TTIP-aftale endnu. Artiklen her sætter fokus på et helt grundlæggende, men noget overset spørgsmål i den igangværende, og til tider rødglødende, debat om TTIP: vil aftalen forandre magtfordelingen og den liberale verdensorden til ukendelighed? Realisterne siger nej, for verdensorden udspringer af en ny magtfordeling. Liberalisterne siger ja, verdensøkonomien har forandret sig, men TTIP kan blive et problem, hvis den skaber modreaktioner frem for samarbejde. Artiklen kommer med flere bud på, hvad aftalen kommer til at indeholde, men det skal understreges, at der er mange ubesvarede spørgsmål. Det er ikke klart, fx hvor åben bliver TTIP over for tredjeparter, hvor mange af de oprindelige ambitioner indfries i det færdige forhandlingsresultat, hvordan andre magter vil reagere, eller hvad der sker, hvis TTIP-forhandlingerne kollapser.

Analysen falder i tre dele. Først skitseres historiske og teoretiske fortolkninger af den amerikanske verdensorden, fra indlejret liberalisme-kompromiset, hegemonisk stabilitets 'det økonomiske NATO'. Dernæst belyses spørgsmålet om, hvor-

dan TTIP vil påvirke den økonomiske magtfordeling fremover. Endelig diskuteres spørgsmålet, om TTIP kvalitativt vil forandre den liberale verdensorden. Artiklen ser ikke den økonomiske verdensorden som et rent 'amerikansk' eller 'neoliberal' projekt. Artiklen ser på TTIP som en mulig forandring af den globale magtfordeling og den 'amerikanske' verdensorden. Den spørger fx, om TTIP vil ændre ved den forventede magtfordeling i 2050. Artiklen identificerer fx TTIP emner med størst forandrings- og konfliktpotentiale. Den finder, at USA og EU er drevet af forskellige motiver og dagsordner, og måske derfor er forhandlerne blevet mere komplekse end forventet. USA har et udtalt strategisk motiv med TTIP, mens europæerne har et mere kriseorienteret perspektiv.

USA's økonomiske verdensorden: historisk overblik og teoretiske fortolkninger

Konsekvenserne af TTIP for den amerikanske verdensorden kan analyseres fra mange indfaldsvinkler. De kan analyseres som en målbar magtorden, baseret på identifikation af økonomiske forandringstendenser, og som en kvalitativ forandringsproces af en bestemt verdensorden. Frihandel kan antage mange forskellige former.

Der er inden for IPØ tre fortolkninger af, hvad TTIP kan være udtryk for. Den realistiske IPØ-tolkning ser det som et lederskabsinitiativ, et taktisk forumskift væk fra en multipolariseret WTO, hvor Kinas opblomstring som supermagt skaber strukturelle problemer (Hamilton 2014, Gamble 2015, Drezner 2014). Staternes magtpositioner er under forandring, og for USA er det nødvendigt at fremtidssikre dets magtposition. Den multilaterale konfiguration fungerer ikke i et multipolært system. IPØ-liberalisterne ser også TTIP som en påkrævet tilpasning til nye magtforhold, men rationalet er et andet. Den amerikanske verdensorden er åben, universel og liberal. Multilateralismen skal tilpasses en ny virkelighed. Der tales om 'kontra-multilateralisme', kendetegnet ved forskellige former for multilateralisme (Keohane & Morse, 2015) og 'regime-komplekser', hvor der er konstant interaktion mellem forskellige beslutnings- og forhandlingsfora (Meunier & Morin 2015). Den amerikanske verdensorden er ikke i opbrud. TTIP vil flyde sammen med andre 'multilateralismer' fremover.

For kritisk IPØ er TTIP en manifestation af et neoliberalt idegrundlag (Siles-Bügge, 2015). Verdensordenen er ikke blot en hylster for magtbalancen eller institutionaliseret regimer, men også en ideologisk struktur, der bestemmer tænkemåde og opfattelser af handlemuligheder (Cox 1981). TTIP ses ikke som et gennembrud for det neoliberale projekt i den amerikanske verdensorden, men også det endelige opbrud i det multilaterale kompromis om indlejret liberalisme. Interessant nok ser både kritisk IPØ (Ougaard, 2014) og liberal IPØ (Ikenberry & Wright, 2008) tydelige krisetegn i den amerikanske verdensorden, men finder, den er solidt forankret i et magt- og idebaseret hegemoni, der understøttes af de ledende stater, inklusiv udforderne, vedligeholdes af effektive institutioner, og rodfæstet i et liberalt værdigrundlag.

Specielt den liberale tolkning af verdensordenen hæfter sig med dets ophav i New Deal-tænkning i 1930'ernes USA. Det er blevet kaldt for kompromiset om indlejret liberalisme (Rugge, 1986). GATT repræsenterede derfor en internationalisering af amerikansk magt og indenrigspolitik. Det legitimerede et beskyttende bælte omkring samfundsøkonomien, der ellers kunne destabiliseres af handelsliberalisering. Kompromiset stod mellem 'Smith abroad, Keynes at home'. Pointen er, at den amerikanske verdensorden, herunder WTO, bygger på en balance mellem suverænitet og liberalisering (Mortensen, 2006). Det er derfor en forsimpning at kalde den amerikanske verdensorden for rendyrket liberalisme. Der er plads til statslig aktivisme og økonomisk udenrigspolitik, som også finanskrisen demonstrerede, men verdensordenen er styret af et overordnet formål, at fremme global handelsliberalisering

Den realistiske tolkning udspringer af ideen om hegemonisk stabilitet. En verdensorden ses et resultat af staternes politiske vilje og økonomiske evne til at tilvejebringe stabilitet i verdensøkonomien: »... for the world economy to be stabilized, there must be a stabilizer – one stabilizer« (Kindleberger 1973: 304). Teorien forklarer bedst 1950'ernes verdensøkonomi, hvor verdenshandlen ekspanderede, amerikanske firmaer dominerede, dollaren var guldstandard, og hvor Marshall-hjælpen sikrede voksende efterspørgsel for amerikanske varer, samtidig med at frihandlen styrkede USA's sikkerhedsposition under den kolde krig (Mastanduno 1998). Teorien forklarede også, hvorfor det amerikanske hegemoni forfaldt. Det kostede dyrt at sikre åbenhed i verdensøkonomien (Gilpin 2001). Amerikanerne hverken ville eller kunne forsætte med at betale for verdensøkonomiens stabilitet. Hegemoniet i den betydning faldt sammen i 1971 med opgivelsen af guldstandard. I handelspolitikken blev amerikanerne mere aggressive over for dets handelspartnere. GATT kom under pres. Det kom til at tage mere end 20 år, før frihandelsregimet fik det aftaleomfang og fastere fundament, som USA efterlyste. WTO blev resultatet af Uruguay-Runden (1986-93), der kom til at indeholde en kraftig udvidelse af regelsættet. De amerikanske krav om mere effektiv håndhævelse, bedre rettighedsbeskyttelse og nye sektorliberaliseringer blev tilgodeset. Det var netop truslen om forumskift, der fik de øvrige GATT-medlemmer til at acceptere kravene (Drezner, 2014). TTIP, lyder argumentet, skal gøre præcis det samme. Men realisten er også bekymret for, om USA's har kapacitet til at agere hegemon efter finanskrisen: »An economic hegemon is supposed to solve global economic crises, not cause them« (Layne, 2012: 210). Realisterne har også problemer med kinesisk misbrug af den liberale verdensorden. I amerikansk optik er Kinas efterlevelse af deres WTO-forpligtelser for dårlig. Udviklingsstater kører på frihjul (Hamilton 2014).

'Det økonomiske NATO'

De strategiske argumenter for TTIP hælder mod realistens forudsigelse om globaliseringen som en brutal kamp om vækst og eksportmarkeder fremover, der ikke kan adskilles fra fx den geopolitiske politiksfære. TTIP skal forstås som et 'økonomisk NATO', der uløseligt hænger sammen fx Stillehavsftalen, the *Trans-Pacific Partnership* (TPP) eller EU's nye bilaterale aftaler

med fx Japan. Nok er EU og USA alliancepartnere i et sådant globaliseringsspil, men også potentielle rivaler. Europa-Kommissionens er alvorligt bekymret for, at amerikanerne reelt prioriterer TPP før TTIP-aftalen.

De liberale argumenter for TTIP fokuserer ikke på geopolitiske trusler, men på eksport, vækstpotentiale og konkurrenceevne. De transatlantiske TTIP-tilhængere forudsiger en fremtid med næsten uanede vækstpotentiale for dem, der er globaliseringsparate. Verdensordenen står over for et liberalt gennembrud. TTIP, og de andre vordende mega-handelsaftaler er en nødvendig opdatering af regelsættet på et stærkt forandret verdensmarked. TTIP vil forme fremtidens konkurrencevilkår. Det er et markedsintegrationsprojekt. Der er dog bekymring for, at 'det økonomiske NATO' sender et farligt signal om lukkedet over for de fremadstormende vækstøkonomier.

Hillary Clinton er akkrediteret for at omtale de dengang kommende frihandelsforhandlinger som det økonomiske NATO: »... [I]f we get this right, an agreement that opens markets and liberalizes trade would shore up our global competitiveness for the next century, creating jobs and generating hundreds of billions of dollars for our economies. So I hope we will ... make stronger trade and investment ties a major strategic goal of our transatlantic alliance.« (Clinton, 2012). 'Det økonomiske NATO' anvendes ikke af Kommissionen, der foretrækker at tale om TTIP som fx en 'realistisk' dagsorden, hvor der tages fat på emner, der ikke er 'modne' til multilaterale drøftelser (Kommission 2013: 10). I USA er den geostrategiske italesættelse tydeligere, som fx da Ambassadør Gardner forklarede sig over for Europa-parlamentet.

»... [w]e have a window of opportunity during the next few years to set a standard for future regional and global trade deals that reflect our shared support for rules-based trade, high standards and regulatory transparency and accountability. If we fail, other countries who do not share our values and whose weight in the international trading system is growing fast will set the agenda themselves.« (USEU, 2014)

For USA handler TTIP om mere end handel. Deres magtpositionen er ved at forsvinde, amerikanerne kobler Stillehavsøkonomien sammen med Atlantøkonomien og ser fremtidige geopolitiske trusler og geøkonomiske udfordringer som to sider af samme sag. Det er et ordensspørgsmål.

»It is about creating a more strategic, dynamic and holistic U.S.-EU relationship that is more confident, more effective at engaging third countries and addressing regional and global challenges, and better able to strengthen the ground rules of the international order« (Hamilton 2014, 4).

Europæerne er mere velfærds- og kriseorienteret. Europa-Kommissionen solgte TTIP som en gældfri vækstpakke, en del af løsningen på Eurokrisen, til trods for at den deler USA's strategiske motiv. Koblingen til sikkerhedspolitik er utydelig i Europa. Kun østeuropæerne deler, specielt efter Ukraine-krisen, de geopolitiske motiver bag TTIP. Vesteuropæerne snakker om vækstmuligheder og frygter skjult deregulering, mens sydeuropæerne frygter jobudflytning. Kun energiemnet på TTIP dagsordenen står tilbage som et bredt acceptabelt sikkerhedsemne. Retrospektivt gav italesættelsen af TTIP som 'det økonomiske NATO' bagslag. I Europa fik den koblet anti-amerikanisme sammen med TTIP-projektet, og globalt fik den TTIP til at fremstå som en magtbaseret, quasi-protektionistisk forsvarsalliance mod 'udfordrerne', og ikke et globalt-orienteret, vækstgenerende lederskabsinitiativ.

Vil TTIP forandre den nye globale magtorden?

En verdensorden kan analyseres som en målbar, geøkonomisk rangorden, hvor fremskrivninger af forandringstendenser viser hvordan magten fordeles i fremtiden. Herunder belyses tendenser og proportioner af disse skift. PricewaterhouseCoopers (PWC, 2015) laver årlige analyser af verdensøkonomien i 2050.

Målt i købekraftsparitet er Kina trukket fra USA, absolut set. Velstandsniveauet per indbygger er usammenligneligt. Det interessante er kampen i fremtidens købedygtige middelklasse i de opstigende magter. Indien har potentialet til at overhale

Verdensøkonomien, 2014, 2030 og 2050 (BNP, målt i PPP, mia. US\$)

2014		2030		2050	
Kina	17,632	Kina	36,112	Kina	61,079
USA	17,416	USA	25,451	USA	42,204
Indien	7,277	Indien	17,138	Indien	41,384
Japan	4,788	Japan	6,006	Indonesien	12,210
Tyskland	3,621	Indonesien	5,486	Brasilien	9,164
Rusland	3,559	Brasilien	4,996	Japan	7,914
Brasilien	3,073	Rusland	4,854	Mexico	8,014
Frankrig	2,587	Tyskland	4,590	Rusland	7,575
Indonesien	2,554	Mexico	3,985	Nigeria	7,345
UK	2,435	UK	3,586	Tyskland	6,338

Kilde: PricewaterhouseCoopers, 2015, 3

USA i 2050, og andre opstigende magter, fx Mexico eller Indonesien, har potentialet til at overhale fx Storbritannien eller Frankrig i 2030.

Projekteringer er usikre. Fx er Brasilien eller Rusland af forskellige årsager ved at tabe deres status som BRIK-magter. Det er ved at blive til IK-magterne. Men tendensen er klar. Kina kan vokse til omkring 20 % af verdens samlede BNP i 2030 og 2050. Indien kan vokse til 13,5 % i 2050 og overhale USA og EU i løbet af 2040'erne. USA og EU's andel af verdensøkonomien skrumper fremover, fra 33 % i 2014 til 25 % i 2050, relativt set. Der er gang i en historisk strukturel forandring i det relative styrkeforhold i verdensøkonomien: »In many ways, it is a return to the pre-Industrial Revolution era when China and India dominated world GDP ...« (PWC, 2015, 11)

Vil TTIP ændre på den globale magtfordeling? Det korte svar er nej, dertil er forandringerne for store. Det er dog ikke hele svaret. TTIP kan fastholde USA's privilegerede position. TTIP kan skabe ny dynamik. Det er uvist, om vækstprojekteringerne kommer til at holde stik. Fortællingen om 'Vestens forfald' er overdrevet. Hvis TTIP realiseres, er der en pæn chance for, at den globale værditilvækst fortsat sker omkring Nordatlanten.

Økonomerne regner intenst på TTIP-aftalens mulige konsekvenser for verdensøkonomien. Varehandlen er smeltet sammen med serviceindustrien, global handel med direkte investeringer i de globale produktionskæder, udregningerne af, hvem der vinder og taber ved frihandelsaftaler i det 21. århundrede, er komplicerede (Baldwin 2011). TTIP har tværgående effekter, specielt hvis ambitionsniveauet med reguleringssamarbejdet indfries. En stærk TTIP-aftale har handelsskabende effekter på tredjelændene, herunder også udfordrerne. Der strider mod logikken i realistens analyse. Flere rapporter (CEPR, 2013; Felbermayr et al., 2015) nedtoner de negative konsekvenser. Ikke overraskende vil producenter og forbrugere inden for TTIP-markedet vinde mest, men også de ressourcestærke udviklingsøkonomier, med konkurrencestærke firmaer, står til at vinde. Taberne bliver de svagest integrerede økonomier og de avancerede økonomier, der er i tættest konkurrence med TTIP-producenterne på det transatlantiske marked. CEPR skønner, at omkring 30 % af samlede gevinster ville falde uden for TTIP-området. Global produktion spredt – men skævvridet også – gevinstfordelingen.

EU og USA vinder mest. Kina, Indien og Sydamerika får mindst vækst. TTIP er et asymmetrisk plus-sumspil. Det kan give politiske modreaktioner, både i WTO og udenfor, lyder det fra realisten. CEPR antager, nærmest som en sidebemærkning i rapporten, at resten af verden vil tilpasse sig nye TTIP-standards og -certificeringsprocedurer.

Samlede effekter på BNP for resten af verden, i %, 2027 som benchmark

	Begrænset TTIP	Ambitiøs TTIP
EU	0,27	0,48
USA	0,21	0,39
Kina	0,02	0,03
Indien	0,02	0,04
ASEAN	0,45	0,89
MERCOSUR	0,01	0,03
Andre OECD lande	0,08	0,19
Lavindkomst lande	0,09	0,20

kilde: CEPR, 2013: 82

Vækstprognoserne for selv en ambitiøs TTIP-aftale er dog ikke imponerende. Et transatlantisk marked vil derimod virke som et blandt flere tyngdepunkter i verdensøkonomien. Selv de stærkeste opstigende magter bliver påvirket af TTIP. Omvendt er det for sent for USA at bruge TTIP som et stormagtsdiktat til de opstigende magter. Kina er allerede stor. Isoleret betragtet vil den noget uanseelige 0,5% BNP-vækst i 2027 ikke forrykke den vordende magtorden markant.

Hvad betyder TTIP for den institutionaliserede verdensorden?

Den globale verdensorden består af andet end økonomisk magtfordeling. For at forstå TTIP's mere kvalitative effekter for den amerikanske verdensorden må de enkelte elementer og specielt kontroverserne i TTIP nærstudies. Formelt består TTIP af 26 kapitler delt i tre hovedkategorier: markedsadgang, reguleringssamarbejde og 'Rules' (Kommissionen, 2013). Investeringsaftalen er blevet det politiske omdrejningspunkt, og anses som så kontroversiel, at det giver mening at se det som en separat konfliktdimension. Herunder opdeles TTIP derfor i fire hovedområder

Markedsadgang handler om reduktion af produktspecifikke, synlige handelsbarriere, primært toldsatser for varehandel, liberalisering af tjenesteydelser, og definition af oprindelsesregler. Toldreduktion er teknisk kompliceret, momentvis problematisk, men politisk ukontroversielt. Toldsatserne over Atlanten er gennemsnitligt lave, omkring 3 %, men der er enkelte 'tariff-peaks'. Vækstpotentialet ligger ikke i toldreduktioner, men i reguleringssamarbejdet og global regelsætning.

Magt i en verdensorden handler ikke kun om det, der forhandles om, men også om, hvad der ikke er sat på dagsordenen. Landbruget er kun delvist omfattet af TTIP. Her er de to magthavere rørende enige om ikke at tale om landbrugsstøtteordninger. Fødevarehandlen søges liberaliseret vha. reguleringssamarbejdet på SPS-området. De store gevinster kommer fra reguleringssamarbejdet. De tekniske standarder, typisk industrispecifikke og vejledende produkt og produktionsstandarder, søges harmoniseret eller gensidigt anerkendt i det omfang det er muligt. Europæerne har en stram, ensartet og integreret

TTIP: Oversigt over emner og konfliktområder

Markedsadgang	Regulerings-samarbejde	Investerings-beskyttelse	Global regelsætning ('Rules')
Toldsatser	Tekniske standarder (TBT)	investorrettigheder	Bæredygtighed
(landbrugseksport)	Miljø og sundhedsregulering (SPS)	reguleringsrettigheder	Intellektuelle ejendomsrettigheder
Offentligt udbud	Godkendelses- og certificering-procedurer	ISDS: - transparens og proces - nationale domstole - appelinstans	Arbejdstagerrettigheder
Tjenesteydelser, specielt finansiel sektor	Systematiseret myndighedsdialog		Statsstøtte og fusioner
Oprindelsesregler			SMEs
			Energihandel og strategiske råstoffer
			Konkurrenceregler
			Toldadministration og handelslettelse

standardiseringsregime i Det Indre Marked. Amerikanerne har et mere fragmenteret, industrispecifikt standardiseringsregime. Kampen står mellem de forskellige systemer.

Når det gælder sundheds- og miljøstandarder, eller decide-rede produktforbud, er fronterne stukket endnu skarpere op. Europæerne opererer med detaljeret reguleringsregime og er mere baseret på myndighedskontrol og forsigtighedsprincippet mens amerikanerne har et videnskabsbaseret og domstolsdrevet system. USA har ikke et lavt beskyttelsesniveau. USA har et anderledes risikoreguleringssystem, med andre prioriteringer. Ingen tror på, at reguleringssamarbejdet bliver 100 %. Ambitionen er at 'samordne' de mindst følsomme reguleringsemner. Hovedparten af produktforbud, tekniske krav, m.v. forventes ikke berørt. Suverænitetsnormen er for stærk. Kritikere er uenige. TTIP er beskrevet som en 'levende aftale', det er alle aftaler faktisk, men kritikerne ser TTIP som skjult deregulering. Mistilliden retter sig mere mod implementering af TTIP end selve aftaleteksten. GMO-emnet har fået et overraskende comeback i den europæiske debat. Det bioteknologiske område vil næppe blive berørt af TTIP. Det er svært at forestille sig, at et TTIP-forhandlingsresultatet, der tilsidesætter forsigtighedsprincippet og EU's bioteknologiske fødevareregulering, bliver godkendt i Ministerrådet eller Europaparlamentet.

Regulerings-samarbejdets mere realistiske ambition er at få ryddet op i de handelsbebyrdende, unødvendige godkendelse- og certificeringsprocedurer for eksportører. Det skaber handelslettelse for alle, også uden for TTIP-markedet. Mere kontroversielt har etableringen af et systematisk regulerings-samarbejde i det såkaldte Reguleringsråd. Designskitsen sigter på 'early warning'-system på mulige konflikter og øget gennemsigtighed af de regulerende myndigheders arbejde på hvert deres marked.

Kritikere frygter, at det bliver en skjult indflydelseskanal for erhvervsinteresser. Det er langt fra sikkert, at Reguleringsrådet får nogen beslutningskompetencer. Den amerikanske Kongres er notorisk skeptisk over for ethvert overnationalt organ, der kunne tænkes at begrænse amerikansk suverænitet på nogen måde. Det vil være tvivlsomt, om Rådet får et mandat til andet end at identificere og synliggøre reguleringskonflikter.

Investeringsbeskyttelse er blevet TTIP-aftalens mest følsomme emne. Ambitionen er mere geopolitisk end økonomisk. De bilaterale investeringsaftaler (BIT) giver investorer retsbeskyttelse mod uretmæssig ekspropriation, direkte eller indirekte, og unfair behandling af nationale myndigheder. BITs har været designet til at takle investeringsbarrierer i udviklingslande med skrøbelige statsapparater og usikre retssystemer. Der har aldrig været brug for en investeringsaftale mellem EU og USA. Kritikere ser den som unødvendig og som en trussel mod den demokratiske beslutningsproces. Problemet er dels den uigen-nemsigtige, privatretlige ISDS-proces, hvor et voldgiftstribunal har mandat til at afgøre en investeringstvist mellem en investor og en stat, og dels en upræcis specifikation af staternes suveræne ret til at regulere ethvert politikområde, der kunne berøre en investors økonomiske interesser. Frygten er, at de regulerende myndigheder eller beslutningstagere udvikler en frygt for fremtidig sagsanlæg. Det kaldes 'reguleringsnedkøling' ('regulatory chill').

Amerikanerne står fast ved den oprindelige model, som udspringer af NAFTA. Argument er geostrategisk. TTIP skal være 'the Gold Standard'. En udvanding vil gøre det svært at forhandle bedre investeringsaftaler med asiaterne. Investeringstvister kan fremover få et større omfang og hyppighed end nu. Globaliseringen vil drives fremad af både handel og

direkte investeringer. Det kan underminere WTO (Mortensen 2015). Det velfungerende element i WTO er dets stat til stat-tvistbilæggesystem, der har global rækkevidde, en permanent appelinstans, stor gennemsigtighed og anerkendt juridisk ekspertise. Det er langsomt, men grundigt. Der har høj legitimitet, men ses mere og mere som ineffektivt fra firmaernes perspektiv. Der gives fx ingen direkte kompensation. Fra staternes synsvinkel er WTO en stærk garant for fortsat suverænitet, inden for rammerne af et frihandelsregime. Den oprindelige ISDS ville være et markant opbrud med et indlejrede liberale komponent af den amerikanske verdensorden. Staterne mister kontrol. Kommissionen er i skrivende stund ved at præsentere USA for et revideret ISDS, i samråd med Europaparlamentet, og forhandlingerne ventes at blive intense.

TTIP har også ikke-multilateraliserede emner på dagsordenen. 'Rules' dækker de emner, der ikke er 'modne' til WTO. En styrkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder nyder stor opbakning på tværs af Atlanten. På nær et punkt. Europæerne forlanger anerkendelse af EU's *Geografiske Indikatorer* i USA. Feta skal komme fra Grækenland, og parmaskinken fra Parma. Amerikanerne mener, at græsk feta blot skal beskyttes som et varemærke. Bæredygtig handelsliberalisering forfølges også i WTO. Der synes bred opbakning, men klimapolitikken rumsterer i baggrunden. Arbejdstagerrettigheder er et emne, hvor EU og USA har meget at lære af hinanden. USA er ikke begejstret for ILO, men har derimod stærkere håndhævelsesmekanismer i sine aftaler. Europæerne støtter fuldt ud ILO, men arbejder mere med dialog end med konfrontation. Emnet er yderst problematisk i WTO. Udviklingslandene ser det som ny-imperialisme. USA har yderligere det problem, at det sikkert skal tilslutte sig visse ILO-konventioner. Der kan gå indenrigspolitik i emnet. Energihandel og strategiske råstoffer er det mest synlige geostrategisk emne. I dag må fx USA ikke eksportere energi. Efter Ukraine-krisen og truslen om russiske energisanktioner er det vitalt, specielt for de østeuropæiske lande, at TTIP får emnet med. Andre emner som statsstøtte og fusioner, specielle vilkår for små og mellemstore virksomheder, konkurrenceregler, toldadministration og handelslettelse figurerer også i TTIP. Endnu er de fleste 'Rules'-emner ukontrollerede. Der vides ikke meget om, hvor langt forhandlingerne er kommet. Udmeldingerne har været vage. Kritikkerne tror ikke på, at TTIP kan bruges som en progressiv løftestang for globalt lederskab på fx bæredygtighed eller arbejdstagerret-

tigheder, eller som en hjælp til små virksomheder. Det er ren symbolik, der blot skal gøre en uspiselig TTIP spiselig.

Konklusion: Vil TTIP forandre den nye globale orden?

TTIP er motiveret af en ny form for geostrategisk tænkning. Både Washington og Bruxelles gentænker deres strategi i lyset af multipolariseringstendenserne i den globale økonomi og har konsekvent italesat TTIP som en nødvendighed for bevarelse af den liberale verdensorden. Problemet for enhver analyse af TTIP er simpelthen det, at der ikke eksisterer nogen TTIP-aftale at analysere på. Verdensordenen omformes i et igangværende, flerdimensionelt forhandlings spil med mange ubekendte: Hvad kommer aftalen til at indeholde? Hvor åben og ambitiøs bliver den? Hvordan vil andre reagere? TTIP-forhandlingerne kan muligvis afsluttes i 2017. Derefter skal aftalen ratificeres og endelig implementeres. Effekterne kommer først i 2020'erne. Alt dette skaber uægtelig en del komplikationer for analysen af TTIP.

Artiklen har set på, hvordan TTIP er italesat som geostrategi af de centrale aktører, og diskuteret dets mulige konsekvenser. Spørgsmålet om, hvorvidt USA's verdensorden er under forandring, kræver to separate, men reelt sammenhængende analyser; dels af TTIPs mulige økonomiske effekter på USA's position vis-a-vis etablerede og opstigende handelsmagter, og dels af dets mulige effekter på fx WTO. Isoleret set vil de økonomiske effekter af TTIP ikke komme til at forandre den globale magtbalance mærkbart. Hvis dets geostrategiske signal resulterer i andre aftaler, så får den større betydning, end hvad der estimeres i dag. TTIP kan trække magtskiftet i en bestemt retning.

Tilbage står spørgsmålet om, hvilken geostrategiske betydning TTIP vil få. Den kan blive et gennembrud for det liberale komponent i den amerikanske verdensorden, men det kan også blive et opbrud en global liberal verdensorden. TTIP kan skabe modreaktioner blandt de opstigende magter. USA nedtoner konsekvent et sådant scenarie. USA og EU håber, at TTIP starter en kædereaktion af nye aftaler, der på sigt kan resultere i en ny global frihandelsaftale. Men USA må erkende, at det ikke længere er i en position til at diktere andre, hvordan verdensmarkedet skal styres. Verdensøkonomien er ikke længere et amerikansk domæne. Den er globaliseret og multipolariseret på en og samme tid.

Bibliografi

- Baldwin, Richard (2011): »21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules«, World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-2011-08, 23 May 2011. http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf.
- Centre for Economic Policy Research (2013): *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, March 2013, Centre for Economic Policy Research, London. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.
- Clinton, Hillary (2012): *U.S. and Europe: A Revitalized Global Partnership*, 29. Nov. 2012, <http://www.brookings.edu/events/2012/11/29-transatlantic-clinton> Brookings Institute
- Cox, Robert W. (1981): 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 126-55.
- Daniel S. Hamilton (2014): TTIP's Geostategic Implications, Transatlantic Partnership Forum Working Paper Series, September 2014, pp. 1-20.
- Drezner, Daniel W. (2013): »The Tragedy of the Global Institutional Commons«, i Finnemore & Goldstein (eds), *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*, Oxford; OUP, pp. 1-12.
- European Commission (2013): Final Report – High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.
- Felbermayr, Gabriel; Benedikt Heid & Sybille Lehwald (2013): *Transatlantic Trade and Investment Partnership: Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung. http://www.fundacionbertelsmann.org/fundacion/data/ESP/media/Estudio_Transatlantic_Trade_BST_en.pdf
- Gamble, Andrew (2015): Multipolarity and the Transatlantic Trade and Investment Partnership, *The TTIP in a multipolar world - Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Farnham, Ashgate, 2015.
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*, Princeton, N.J, Princeton University Press
- Ikenberry, G. John, & Thomas Wright (2008): *Rising Powers and Global Institutions* (New York: NY: The Century Foundation, INC, 2008), pp. 3-33 <http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/ikenberry.pdf>.
- Keohane, Robert O. and Julia Morse (2015): Counter-multilateralism, *The TTIP in a multipolar world – Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Farnham, Ashgate, 2015.
- Kindleberger, Charles P. (1973): *The World in Depression: 1929-1939*, University of California Press.
- Layne, Christopher. 2012. »This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana« *International Studies Quarterly*, 56(1): 203-213.
- Mastanduno, Michael (1998): »Economics and Security in Statecraft and Scholarship«, *International Organization* 52, p. 825-854.
- Meunier, Sophie and Jean-Frédéric Morin (2015): No Agreement is an Island: Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex, *The TTIP in a multipolar world – Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds.), Farnham, Ashgate.
- Mortensen, Jens Ladefoged (2006): 'WTO and the Governance of globalization: Dismantling the Compromise of Embedded Liberalism?', Richard Stubbs & Geoffrey Underhill (eds): *Political Economy and the Changing Global Order*. 3rd ed., Oxford, Oxford University Press
- Mortensen, Jens Ladefoged (2015): WTO oversight over bilateral agreements: from a notification to an examination process? In *The TTIP in a multipolar world - Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Ashgate, Ougaard, Morten (2013): »Hegemonikrise og kampen om den næste økonomiske verdensorden«, *Økonomi og Politik*, Vol. 86 (3), pp. 3-20.
- Price Waterhouse Cooper (2015): *The World in 2050 – Will the shift in global economic power continue?* <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>.
- Ruggie, John G. (1982): »International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order«, *International Organization* 36: 2, 1982, pp. 195-231.
- Siles-Brügge, Gabriel. (2013). 'The Power of Economic Ideas: A Constructivist Political Economy of EU Trade Policy', *Journal of Contemporary European Research*, 9 (4), pp. 597-617.
- United States Mission to the European Union (2014): »Ambassador Gardner's Remarks before the EP's Committee on International Trade«, 3. Sept. 2014, http://useu.usmission.gov/gardner_inta_sept0314.html

Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden

Atlantismen har siden afslutningen af Anden Verdenskrig spillet en central rolle i dansk udenrigspolitik, men den har fået et særligt udtryk i den amerikanske verdensorden, hvor den er knyttet til både overlevelsesh- og indflydelsespolitik og har medvirket til en militarisering af dansk udenrigspolitik



ANDERS WIVEL

Professor (mso),
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Dansk atlantisme i den amerikanske verdensorden

Få lande er som Danmark indlejret i den amerikanske verdensorden. Danmark har aktivt bidraget til implementeringen af USA's værdipolitiske dagsorden, også når midlet var militær intervention, og en omlægning af det danske forsvar med fokus på internationale, militære operationer frem for territorielt forsvar har understøttet evnen til netop denne type bidrag. De danske udenrigspolitiske beslutningstagere har signaleret risikovillighed, både når det gjaldt placeringen af de danske tropper og dermed risiko for tab af menneskeliv, og når det gjaldt potentielle politiske omkostninger i samarbejdet med eksempelvis nære europæiske samarbejdspartnere. Mens alle nordiske lande er velintegrerede og aktive bidragsydere til den nuværende orden, så lægger de trykket forskelligt: Sverige, Norge, Finland og Island arbejder for en fortsat udbygning af den amerikanske verdensorden, mens Danmark arbejder for at understøtte og udbygge den amerikanske verdensorden (Wivel 2014: 88). Denne indlejring er en central del af den danske udenrigspolitiske aktivisme, der som påpeget af Breitenbauch 'handler om, at Danmark skal være en nyttig partner for de store lande, som vi gerne vil stå os godt med' (Breitenbauch 2015: 28). Blandt disse lande har USA i de udenrigspolitiske beslutningstageres optik været det væsentligste og dermed også det land, som Danmark i særlig grad skulle søge at gøre sig nyttig for.

USA synes således at spille en anden rolle i dansk udenrigspolitik end for få årtier siden. Indtil Anden Verdenskrig spillede USA kun en marginal rolle i dansk udenrigspolitik, der var præget af forholdet til Tyskland, Storbritannien og de øvrige nordiske lande. Efter Anden Verdenskrig var Danmark 'allieret med forbehold' (Villaume 1995) og en del af en nordisk blok, der oftest

under svensk lederskab kritiserede supermagterne og pegede på en tredje vej mellem USA's kapitalisme og Sovjetunionens kommunisme inspireret af de skandinaviske velfærdsstater (Mouritzen 1995). Det er således blevet hævdet, at Danmark trods NATO-medlemskab i en vis forstand fortsatte den neutralitetspolitik, der i forskellige versioner havde været karakteristisk for dansk udenrigspolitik siden 1700-tallet (Holbraad 1990). Samtidig synes den danske atlantisme i modstrid med småstatslitteraturens forventninger til de mindre landes udenrigspolitik. Denne litteratur peger på, at små lande typisk vil søge at styrke internationale institutioner, da disse er med til at skabe fælles spilleregler for staterne og dermed mindske betydningen af magtforskelle, og da de skaber en forudsigelighed i statsrelationerne som stater med få ressourcer har mere brug for en stater med mange ressourcer (Hey 2003; Neumann og Gstöhl 2006). Litteraturen peger endvidere på, at de mindre lande typisk vil anvende diplomatiske midler frem for militære midler i udenrigspolitikken, da det er på det militære område, at deres magtunderskud er størst, og da de i diplomatiet har bedre mulighed for at forfølge 'niche-strategier' med fokus på emneområder, hvor de har særlige kompetencer eller viden (Bailes, Rickli og Thorhallsson 2014). Den danske atlantisme synes med sit fokus på militært samarbejde med enesupermagten USA og sin villighed til at arbejde udenom og eksempelvis i Irak-krigen i modstrid med disse institutioner at afvige fra disse forventninger.

Den danske atlantisme synes således at afvige fra både den traditionelle danske udenrigspolitik, de andre nordiske landes politik i forhold til den amerikanske verdensorden og de forventninger, som vi med udgangspunkt i småstatsforskningen har til små landes udenrigspolitik. Den resterende del af denne

artikel søger med det udgangspunkt at give en karakteristik af den danske udenrigspolitiske atlantismes udvikling gennem tre trin. Først diskuteres, i hvilket omfang og hvordan atlantismen kan sige at være blevet styrket gennem de seneste årtier. Dernæst rettes fokus mod atlantismens indhold: hvad karakteriserer den danske atlantisme i den amerikanske verdensorden, og har dens karakteristika ændret sig afgørende? Endelig diskuteres atlantismens form. Hvilke midler tages i brug i den danske atlantisme, og er disse under forandring? Den amerikanske verdensorden forstås her som en kombination af enesupermagtens styrke, særlig militært, og dens liberale projekt med fokus på at udbrede liberalt demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi som grundlag for politik i og mellem stater (Hansen 2011). Dansk atlantisme forstås her som en udenrigspolitik, der søger at fremme et tæt samarbejde mellem Danmark og USA ved dels at styrke de bilaterale relationer mellem de to lande og dels i fællesskab at fremme de interesser og værdier, som landene deler i det internationale samfund.

Atlantismens styrke: Fra hjørnestein til fundament?

Danmark var i 1792 den kun anden stat, som anerkendte USA som selvstændig stat efter uafhængigheden, og allerede inden da, i 1783, havde man etableret en handelsaftale mellem de to lande, der siden 1801 har haft formelle diplomatiske forbindelser. I begyndelsen af det 20. århundrede indsamlede danske emigranter til USA midler til skabelsen af en dansk nationalpark i Rebild Bakker, og den første Rebildfest blev afholdt i 1912 med op mod 15.000 deltagere, herunder den nyudnævnte Kong Christian X. Mens dette primært havde symbolpolitisk karakter, koncentrerede den danske udenrigspolitik sig – som det var typisk for småstater i tiden – om det geopolitiske nærrområde, ikke mindst forholdet til Tyskland, der siden nederlaget i 1864 havde spillet en afgørende rolle i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det var også netop truslen fra Tyskland, der i 1914 fik Danmark til i samarbejde med Norge og Sverige at rette henvendelse til USA med henblik på at få USA's støtte til beskyttelse af neutrale lande i konflikten, ligesom Danmark købte patroner af USA under Første Verdenskrig og solgte de dansk-vestindiske øer til USA i 1917, hvor frygten for en tysk overtagelse af øerne spillede en rolle, særligt på den amerikanske side af forhandlingsbordet.

Det var dog først efter Anden Verdenskrig og opgivelsen af den hidtidige neutralitetspolitik, at atlantismen fik central betydning i dansk udenrigspolitik. I daværende udenrigsminister Per Hækkerups sammenfatning hvilede dansk udenrigspolitik på fire hjørnesteine: Én koncentreret om FN med fokus på udviklingspolitik (Nord-Syd) og afspænding (Øst-Vest), én koncentreret om NATO med fokus på sikkerhed og militært forsvar, én koncentreret om Europa med fokus på markedspolitikken og endelig én koncentreret om Norden med fokus på samarbejdet mellem de nordiske lande og udbredelsen af deres værdier (Hækkerup 1965: 43-44).

Hjørnesteinene var alle centrale, men de var ikke lige vigtige, og de tjente ikke samme formål. NATO- og Europa-hjørnesteinene var udgangspunktet for småstatens grundlæg-

gende og defensive interesse i sikkerhed og overlevelse, der på ingen måde syntes givne i en tid, hvor småstatens æra af både politiske beslutningstagere og analytikere i vidt omfang blev betragtet som fortid på grund af de voldsomme forskelle i staternes destruktive magt, som var blevet tydelige gennem Anden Verdenskrig (Fox 1959). Gennem handel, primært med samarbejdspartnere i Europa, kunne Danmark skabe den nødvendige økonomiske vækst og velstand, og gennem sikkerhedspolitisk samarbejde, primært med USA, kunne man mindske risikoen for militære angreb og øge sandsynligheden for at kunne modstå dem. FN- og Norden-hjørnesteinene derimod tjente primært mere offensive mål. Mens man i sikkerhedspolitikken og handelspolitikken i høj grad tilpassede sig de internationale betingelser, så forfulgte man i forhold til Norden og FN en aktiv værdipolitik med vægt på at skabe en mere regelbaseret international orden (Branner 2013), typisk med inspiration i de skandinaviske velfærdsstater og deres vægt på lighed, fredelig konfliktløsning og retsprincipper som grundlag for politisk handling, eksempelvis i forbindelse med højt-profilerede policy-områder som fredsbevarende operationer og udviklingshjælp (Schouenborg 2013). Hjørnesteinene var således udtryk for en bevidst kompartmentalisering af udenrigspolitikken, der tillod Danmark på én gang at føre forsvarspolitik med fokus på den nationale sikkerhed og med udgangspunkt i et tæt samarbejde med USA og de øvrige alliancepartnere i NATO, og samtidig føre fredspolitik med fokus på afspænding, ofte i samarbejde med de øvrige nordiske lande. Denne fredspolitik blev formuleret som en kritik af supermagtens kolde krig og de gamle europæiske stormagters manglende evne til at høre op med magtpolitikken, men den var samtidig betinget af den amerikanske sikkerhedsgaranti og indlejret i euro-atlantiske institutioner som NATO og forløberne for EU (Wivel 2013). Kompartmentaliseringen blev yderligere understreget af, at Danmark på samme tid afviste amerikanske militærbaser i det sydlige Danmark som del af fredspolitikken og accepterede en aftale om amerikansk drevne 'forsvarsområder' på Grønland med 'en næsten uindskrænket bevægelsesfrihed ind og ud af Grønland' for de amerikanske styrker som del af forsvarspolitikken (Olesen og Villaume 2005: 196).

I den praktiske politik var de fire hjørnesteine ofte forbundne (Olesen og Villaume 2005: 16). Eksempelvis argumenterede Danmark og Norge for, at Nordens fortsatte eksistens som lavspændingsområde var betinget af en særlig nordisk balance, som forudsatte, at USA og deres allierede tillod de små nordiske NATO-medlemmer et særligt frirum, hvor de kunne sige nej til både kernevåben og militærbaser på deres territorium. Argumentet var, at de nordiske landes sikkerhed var forbundne og et pres for at 'normalisere' Danmark og Norge inden for alliancen ville føre til et sovjetisk pres mod de neutrale Finland og Sverige, hvilket risikerede at føre til en sikkerhedsspiral, der kunne underminere ikke alene nordiske, men euro-atlantiske sikkerhedsinteresser (Noreen 1983). Samtidig tog Danmark fra midten af 1960'erne en række selvstændige initiativer i NATO med fokus på afspænding og brobygning mellem Øst og Vest, der typisk bragte de danske forslagsstillere i direkte modstrid med USA (Branner 2013: 142).

I den amerikanske verdensorden er betydningen af de fire hjørneste grundlæggende forandret, således at de nordiske dimension i dag har betydeligt mindre vægt, mens de europæiske og atlantiske har større vægt. Dette er dels udtryk for at den Kolde Krigs strid mellem det kommunistiske øst og det kapitalistiske vest gav de socialdemokratiske velfærdsstater i Norden en unik position som modelsamfund for en 'tredje vej', som forsvandt med revolutionerne i 1989, og dels udtryk for en globalisering af sikkerhedspolitikken, hvor Norden i første halvdel af det 20. århundrede i stigende grad blev indlejret i et europæisk kompleks, som fra Anden Verdenskrig kom til at udgøre centret i en global konflikt. Siden 1991 kan den fortsatte globalisering af sikkerhedspolitikken i nogen grad læses som en følge af (eksempelvis udvidelsen af NATO og interventioner i Mellemøsten) og reaktion på (eksempelvis 9/11, det arabiske forår og kinesisk oprustning) USA's prioriteringer i sikkerhedspolitikken. Det betyder ikke, at Europa, Norden og FN har mistet deres sikkerhedspolitiske betydning, men det betyder, at det ikke længere er meningsfuldt at adskille dem, og at atlantismen i stigende grad udgør deres fundament. De to næste afsnit diskuterer indhold og form for dette fundament.

Atlantismens indhold: fra pragmatisk problemløsning til værdipolitisk normspredning?

Mens udenrigspolitikens kompartmentalisering under den Kolde Krig blev vurderet som en betingelse for både varetagelsen af danske nationale interesser i snæver forstand og værdipolitikken, så forholder det sig lige modsat i den amerikanske orden. Under den Kolde Krig var det vurderingen blandt de centrale udenrigspolitiske beslutningstagere, at en opdeling af udenrigspolitikken var nødvendig. Kun ved at adskille den langsigtede, ordensskabende værdipolitik fra den mere kortsigtede interessepolitik blev værdipolitikken mulig. Kun ved at sikre, at der aldrig var tvivl om NATO-medlemskabet og den danske forankring i USA's interessesfære, kunne man som lille land forfølge værdipolitiske interesser uden at bringe den nationale sikkerhed i fare, fordi der aldrig blev skabt tvivl om grundlaget for det nationale forsvar. Dette var årsagen til, at den såkaldte fodnotepolitik fra 1982 til 1988, hvor et oppositionsflertal i Folketinget pålagde den daværende borgerlige regering til at tage afstand fra en række NATO-beslutninger og at undtage Danmark fra disse, var kontroversiel og gav anledning til voldsomme diskussioner. Det skyldtes ikke så meget indholdet, som i vidt omfang videreførte den afspændings- og brobygningspolitik, som var velkendt og nød bred opbakning blandt politikere og befolkning, men at politikken ifølge kritikerne risikerede at sætte Danmarks NATO-medlemskab på spil (Elbjørn og Wivel 2006). Det var således kompartmentaliseringens mulige sammenbrud, snarere end politikens indhold, der var stridens kerne.

I dag er truslen om en militær intervention fra nabostater i store dele af verden afløst af en bred vifte af risici, som eksempelvis terrorisme, finansiel ustabilitet samt selvstændigheds- og oprørsbevægelser. Det betyder, at små europæiske lande som Danmark, der typisk er relativt svage, når det gælder konventionelle militære styrker, men samtidig har en række

kompetencer på andre områder, nu både har reel mulighed for og forventes at bidrage til både deres egen sikkerhed og den internationale orden. De små lande går således fra primært at være sikkerhedsforbrugere til også at være sikkerhedsproducenter, men for at kunne varetage denne rolle kræves typisk integration af de civile og militære virkemidler og samspil mellem forskellige organisationer og mellem disse og mere uformelle koalitioner og samarbejdsfora. Samtidig, og som en følge heraf, er alliance- og koalitionsdannelsen i dag langt mere dynamisk end tidligere. Opløsningen af de fasttømrede blokke betyder, at de mindre lande nu må arbejde hårdere for at gøre sig fortjent til supermagts støtte og opmærksomhed (Hansen 2011), og at de danske beslutningstagere løbende må tage stilling til deltagelse i internationale operationer, typisk langt fra det geopolitiske nærrområde. Dette er dog ikke en særlig dansk udvikling, men derimod en udvikling, som er typisk for småstaterne i det euro-atlantiske område. Med Løvolds distinktion har grundproblematikken i disse landes udenrigspolitik udviklet sig fra overlevelsesproblematik, hvor det primære formål i udenrigspolitikken var gennem alliancedannelse eller neutralitetspolitik at undgå invasion fra en nærtliggende stormagt, til en indflydelsesproblematik, hvor småstaten hele tiden indgår aktivt i forskellige, undertiden overlappende, forhandlingsspil for at varetage sine interesser (Løvold 2004).

Den danske håndtering af denne indflydelsesproblematik adskiller sig imidlertid på mindst to måder fra den måde, som de fleste andre europæiske småstater har håndteret problematikken på, og fra tidligere dansk atlantisme. For det første har der – med undtagelse af beslutningen om at deltage i invasionen i Irak i 2003 – været bred konsensus i både elite og befolkning om, at militær aktivisme i tæt samarbejde med USA er positivt. Efter indsatserne i udsendelsen af korvetten Olfert Fischer i Golfkrigen i 1990 og de efterfølgende indsatser i 1990'erne i Kroatien, Bosnien og Kosovo, har der således været både elitekonsensus og stort flertal i befolkningen for en fortsat militær indsats: 'Det var ikke længere et spørgsmål om Danmark skulle yde store militære bidrag til internationale operationer. Spørgsmålene var i stedet, hvilke slags bidrag, hvor de skulle hen, og hvordan man kunne finde soldater nok til at fastholde Danmarks høje internationale profil [...] Militær magtanvendelse blev betragtet som noget positivt på linje med miljøstøtte og ulandsbistand' (Jakobsen 2013: 187-188). Dette var en væsentlig ændring, ikke blot i forhold til fodnoteperioden, men i forhold til størstedelen af perioden under den Kolde Krig, hvor Danmark kun deltog militært med FN-mandat, og hvor vælgerbefolkningens tilslutning til NATO var lav, i perioder under 50 procent, og fredsbevægelser, særligt i 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne udtrykte den folkelige skepsis over for militære virkemidler.

For det andet har opbakningen været værdibåret. USA betonedede allerede fra 1990, at politikens mål var en ny liberal verdensorden med fokus på udbredelsen af liberalt demokrati og menneskerettigheder og en afstandtagen fra traditionel magtpolitik, hvor hver stormagt definerede normerne inden for sin interessesfære. Eller formuleret lidt mere kritisk: hele ver-

den var nu enesupermagtens interessesfære, og vi var dermed gået fra et internationalt system med flere sidestillede ordener – primært en amerikansk og sovjetisk – til et internationalt system med kun en orden, den amerikanske. Danmark bakkede op om disse mål, også da midlerne til at opnå dem blev skærpet under præsident George W. Bush's såkaldte neokonservative udenrigspolitik, der understøttede udbredelsen af de liberale mål med militære midler (Mouritzen 2007). I kontrast til atlantismen under den Kolde Krig, hvor den danske beslutning om NATO-medlemskab i 1949 var udtryk for en 'nødvendighedens politik', der først blev valgt, efter at muligheden af et skandinavisk forsvarsforbund var undersøgt, så har begrundelserne for atlantismen gennem hele den unipolære periode haft et væsentligt værdielement. Det var tilfældet med daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens støtte til de baltiske landes selvstændighed ved den Kolde Krigs afslutning og den senere danske støtte til landene efter deres uafhængighed, og det var ligeledes tilfældet med forsvarsminister Hans Hækkerups nære samarbejde med USA om indsatsen i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne. Statsminister Anders Fogh Rasmussens begrundelse for den danske deltagelse i Irak-krigen i 2003 betonedes dels den danske moralske gæld til USA opbygget gennem Anden Verdenskrig og den Kolde Krig og dels behovet for at kæmpe for frihed og menneskerettigheder mod autoritære regimer, særligt i Mellemøsten. I forbindelse med det danske bidrag til Afghanistan op gennem 00'erne betonedes betydning af at skabe et liberalt demokrati og ikke mindst en samfundsorden med større ligestilling og kvinders mulighed for uddannelsen, ligesom de seneste danske regeringer har anvendt lignende argumenter i forbindelse med støtten til USA's politik i forhold til eksempelvis Libyen, Syrien og Islamisk Stat.

Atlantismens indhold kan på den baggrund siges at have flyttet sig på to afgørende dimensioner. Den er gået fra at være en hjørnesten i dansk overlevelsespolitik under den Kolde Krig til at udgøre fundamentet for dansk indflydelsespolitik – i det mindste når det gælder sikkerhedspolitikken – i den amerikanske verdensorden. Og den er gået fra at være en pragmatisk 'nødvendighedens politik' under den Kolde Krig til at være en eksplicit værdipolitisk position i den amerikanske verdensorden. Disse forandringer var både initieret og betinget af ændrede sikkerhedspolitiske vilkår, men det er værd at bemærke, at også små lande kan udfylde og har udfyldt disse rammer forskelligt. Mens alle euro-atlantiske småstater aktivt har tilsluttet sig de grundlæggende værdier i den amerikanske verdensorden, så er det langt fra alle, der i samme grad som Danmark har været villige til at omlægge deres forsvar med fokus på evnen til at udføre militære operationer eller at deltage i disse operationer uden mandat fra FN. Det næste afsnit diskuterer med det udgangspunkt atlantismens form.

Atlantismens form: Fra diplomati til krig?

Små europæiske lande er typisk blevet karakteriseret som 'natural born peacemakers', der i både indenrigspolitik og udenrigspolitik har lagt vægt på fredelig konfliktløsning (Goetschel 2013). Dette har i særlig grad været kendetegnende for de nordiske lande, der i udenrigspolitikken har søgt at fremme de

samme værdier, som karakteriserer de nordiske velfærdsstater (Ingebritsen 2002; Schouenborg 2013). I de seneste årtiers atlantisme har det militære samarbejde med USA imidlertid spillet en afgørende rolle. Målt på antallet af udsendte soldater næsten tredobledes Danmark sit militære engagement op gennem 1990'erne fra 812 samtidigt udsendte soldater i 1990 til 2323 i 1999, ligesom både specialstyrker og alle tre værn deltog i internationale operationer, hvor det kun var hæren som blev udsendt under den Kolde Krig (Jakobsen 2015). USA's globale krig mod terror efter angrebene på New York og Washington i 2001 understøttede en opløsning af skellet mellem militære og diplomatiske indsatser og en tæt kobling af udviklingspolitik og militær stabilisering af skrøbelige stater (Breitenbauch 2015) og betød samtidig, at den danske militære indsats gik fra et næsten ensidigt fokus på at implementere FN's resolutioner og sikre våbenhvile til også at sprede demokrati med militære midler (Jakobsen 2015).

Det er dog værd at bemærke, at atlantismen fortsat er institutionelt indlejret. Det gælder ikke mindst bidraget til internationale operationer, som er muliggjort af det danske forsvars omstillingsproces gennem de seneste 25 år fra territorialforsvar til en kombination af såkaldt totalforsvar, primært rettet mod en række sikkerhedsrisici som terrorisme, og et reaktionsforsvar rettet mod deltagelse i internationale militære operationer. NATO's beslutning om at oprette hurtige reaktionsstyrker for mere effektivt at kunne håndtere de komplekse sikkerhedsudfordringer efter den Kolde Krig var retningsgivende for omstillingen af det danske forsvar og førte konkret til oprettelsen af Den Danske Internationale Brigade i 1993, og NATO's beslutning i 2003 om at oprette en såkaldt NATO Response Force – med fokus på operationer til krisestyring og fredsstøtte samt beskyttelse af central infrastruktur og forberedelse af større troppeudsendelser – blev i Danmark fulgt op af beslutning om oprettelse af en ny professionel reaktionsbrigade i forsvarsforliget 2005-2009 (Jakobsen 2013). Samtidig er langt hovedparten af det danske militære engagement i internationale operationer i den amerikanske verdensorden foregået i regi af internationale organisationer. De væsentligste forskelle i forhold til Kold Krigs-perioden er, at mens de tidligere alle, med undtagelse af den danske kommando i Tyskland efter Anden Verdenskrig, foregik både institutionelt i FN-regi og med mandat fra en FN-resolution, så er dansk deltagelse i internationale operationer gennem de seneste 25 år foregået i institutionelt regi af både FN og NATO, ofte, men ikke altid, med mandat fra FN og suppleret med deltagelse i koalitioner af villige. Der er med andre ord sket en glidning væk fra operationer, som kunne siges at udtrykke det internationale samfunds holdning i form af et FN-mandat, til operationer, der ikke er betinget af et FN-mandat, og hvordan Danmark både magt- og værdipolitisk har vist sig villig til at vælge side i konflikterne (Rynning 2003).

Evnen og villigheden til at yde en militær indsats i samarbejde med USA har haft en betydning for Danmarks status i den amerikanske orden, og dermed for det fremtidige afsæt for atlantismen. Henriksen og Ringsmose peger på, hvordan den danske krigsindsats i Afghanistan og, især, i Irak bidrog til at

styrke det dansk-amerikanske forhold og betød, at Danmark bevægede sig fra at være en del af en større gruppe af værdsatte europæiske allierede til at tilhøre en mindre gruppe af lande, som nød et særligt informationsflow og havde særlig adgang til amerikanske beslutningstagere (Henriksen og Ringsmose 2011), og Breitenbauch rapporterer, hvordan Danmark som det eneste lille land har haft adgang til drøftelser om udfordringerne med Islamisk Stat i Libyen og Syrien (Breitenbauch 2015: 30). Netop det sidste, der foregik i margenen af NATO-topmødet i september 2014, er et godt eksempel på, hvordan en stigende del af sikkerhedspolitikken foregår i en gråzone mellem militær og diplomati og mellem formelle institutioner og uformelle netværk, og at form, indhold og styrke af atlantismen påvirker Danmarks adgang og indflydelse i denne gråzone.

Atlantismen var altid i sit udgangspunkt militær. Rationalet bag politikken under den Kolde Krig var jo netop at sikre forsvaret af det danske territorium. Der er således næppe belæg for, at dansk atlantisme har undergået en militarisering. Tværtimod er atlantismen i dag mere bredspektret end tidligere. Derimod har det atlantiske fundament medvirket til en militarisering af udenrigspolitikken og en opløsning af skellet mellem tidligere adskilte områder som forsvars- og udviklingspolitik.

Atlantisme under forandring?

Atlantismen har spillet en central rolle i dansk udenrigspolitik siden Anden Verdenskrig. Den er således ikke knyttet til den nuværende amerikanske orden, men ligesom dansk udenrigspolitik generelt har den fået et særligt udtryk i den amerikanske orden. Atlantismen har fået en mere central betydning, da den ikke længere primært er knyttet til dansk overlevelsespolitik, men i lige så høj grad udgør grundlaget for indflydelsespolitik-

ken, og i og med at det er stadig vanskeligere at skelne mellem overlevelsespolitikken og indflydelsespolitikken. Der er ikke belæg for at hævde, at atlantismen er militariseret, men dens mere centrale betydning for udenrigspolitikken har medvirket til en militarisering af dansk udenrigspolitik generelt. Samtidig er atlantismens ideologiske indhold blevet ekspliciteret.

Har den danske atlantisme på den baggrund udviklet sig fra at være pragmatisk til at blive ideologisk? Det korte svar er, at den danske atlantisme altid har været – og fortsat er – baseret på en kombination af et fælles værdigrundlag med USA og pragmatiske overvejelser om dansk sikkerhed og indflydelse. Med den amerikanske verdensorden er der imidlertid sket en accentuering af det fælles værdigrundlag med særligt fokus på liberalt demokrati og menneskerettigheder. Det skyldes dels, at det er sværere at argumentere med en nødvendighedens logik, når det gælder militære operationer langt fra Danmark for at imødegå trusler, der er indirekte og muligvis kan ramme på langt sigt, og dels at netop fraværet af en konventionel territorial trussel mod Danmark har medvirket til at demokratisere og politisere den udenrigspolitiske debat. Mens småstatens udenrigspolitik traditionelt har været undtaget fra den demokratiske debat og forbeholdt en elite af beslutningstagere, der søgte at varetage den nationale interesse i en farlig verden, så er den i dag i nogen grad 'normaliseret' i Danmark og en række andre euro-atlantiske småstater. De udenrigspolitiske interesser er ikke i samme grad defineret gennem et snævert handlerum givet af de eksterne betingelser, men derimod genstand for politisk debat. Der er dog næppe tvivl om, at denne debat ville have gavn af en mere grundlæggende diskussion af, hvad der er atlantismens formål og virkemidler, og i hvilket geopolitisk handlerum den udspiller sig.

REFERENCER

- Bailes, Alyson J. K., Jean-Marc Rickli and Baldur Thorhallsson (2014) 'Small states, survival and strategy', i Clive Archer, Alyson J. K. Bailes og Anders Wivel (red.) *Small States and International Security: Europe and Beyond*, London: Routledge: 26-45.
- Branner, Hans (2013) 'Denmark Between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 134-166.
- Breitenbauch, Henrik (2015) *Uendelig krig?*, København: Djøf.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006) *Forståelsesbrevet*, i David Gres og Kasper Elbjørn, (red.) *20 begivenheder der skabte Danmark*, København: Gyldendal: 367-385.
- Fox, Annette Baker (1959) *The Power of Small States*, Chicago: Chicago University Press.
- Goetschel, Laurent (2013) 'Bound to be peaceful? The changing approach of Western European small states to peace' *Swiss Political Science Review* 19(3): 259-278.
- Hansen, Birthe (2011) *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*, London: Routledge.
- Henriksen, Anders and Jens Ringsmose (2011) *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Hey, Jeanne A. K. (2003) 'Introducing Small State Foreign Policy', i Jeanne A. K. (ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*. Boulder: Lynne Rienner: 1-11
- Holbraad, Carsten (1990) *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Oxford: Clarendon Press
- Hækkerup, Per (1965) *Dansk Udenrigspolitik*, København: Fremad.
- Ingebritsen, Christine (2002) 'Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics', *Cooperation and Conflict* 37(1): 11-23.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013) 'Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante overfor tab?', i Kristian Søbø Kristensen (red.) *Danmark i krig*, København: Djøf: 181-205.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015) 'Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA', *Politik* 18(4), under udgivelse.
- Løvold, Andreas (2004) 'Småstatsproblematikken i internasjonal politikk' *Internasjonal Politikk*, 62(1): 7-31.
- Mouritzen, Hans (1995) 'The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall', *Journal of Peace Research* 32(1): 9-21.
- Mouritzen, Hans (2007) 'Denmark's super Atlanticism' *Journal of Transatlantic Studies* 5(2): 155-169.
- Neumann, Iver B., and Sieglinde Gstöhl (2006) 'Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?', i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.) *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press: 3-36
- Noreen, Erik (1983) 'The Nordic Balance: A Security Policy Concept in Theory and Practice', *Cooperation and Conflict* 18(1): 43-56.
- Olesen, Thorsten Borring og Paul Villaume (2005) *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitisk Historie 5, København: Gyldendal.
- Rynning, Sten (2003) 'Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September', i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 23-46.
- Schouenborg, Laust (2013) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med Forbehold – Danmark, Nato og Den Kolde Krig*. København: Forlaget Eirene.
- Wivel, Anders (2013) 'From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics', *Swiss Political Science Review* 19(3): 298-312.
- Wivel, Anders (2014) 'Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post)unipolar world', in Ann-Sofie Dahl and Pauli Järvenpää (eds) *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world*, London: Routledge: 79-92.