

Den liberale verdensorden under pres

Af Georg Sørensen

Den største begivenhed i nyere tid er afslutningen af den kolde krig omkring 1990. Demokratiet, de liberale frihedsprincipper og markedsøkonomien sejrede, totalitarismen og planøkonomien tabte. Med Sovjetunionens sammenbrud kunne vi, med Fukuyamas berømte formulering, se frem mod 'historiens afslutning'. De store ideologiske kampe var ovre; tilbage stod at udbrede demokrati og markedsøkonomi til hele verden. Det ville tage tid, men at det ville ske, var Francis Fukuyama og mange med ham ikke i tvivl om.

På den baggrund kan vi se tilbage på halvfemserne som en liberal blomstringsperiode. Demokratiet havde fremgang i mange lande, og stormagterne kunne så nogenlunde finde ud af at samarbejde mod aggressive diktatorer, både i Golfen og i ex-Jugoslavien. Det forekom klart, at en liberal verdensorden var under udvikling. En sådan orden er åben og regelbaseret; den hviler ikke på den stærkes ret, men på et system hvor "retfærdighed og fairplay beskytter de svage mod de stærke", som præsident Bush senior formulerede det i 1991. Basis for en sådan orden

er, at langt de fleste lande, herunder stormagterne, bekender sig til liberalt demokrati og en åben, markedsbaseret økonomi.

11. september 2001

Blomstringsperioden sluttede 11. september 2001. Terrorangrebene i New York og Washington ændrede den internationale dagsorden fundamentalt. Ifølge præsident Bush var det nu nødvendigt at føre en 'Global War on Terror'. På den baggrund blev nullerne, som Villy Søvndal dengang udtrykte det, et 'frygtens årti'. Truslen fra international terror blev pumpet op af ledende vestlige politikere, så den næsten kom på niveau med tidligere tiders koldkrigstrussel fra et aggressivt Sovjetunionen.

Den seneste tids mange terroraktioner i Frankrig, Tyskland, USA og andre steder synes at bekræfte terrortruslens alvor. Der er en trussel fra international terrorisme mod Danmark og andre vestlige lande, men det er ikke retvisende at se truslen som en slags 'ny kold krig'. Siden 2001 er antallet af ofre for terror uden for krigszoner ca. 3-400 om året. To amerikanske forskere påpeger, at en amerikaner har større risiko for at drukne i badekarret end for at blive offer for terror. I den ame-

Georg Sørensen er dr.scient.pol., professor i international politik ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet.



Blomstringsperioden sluttede 11. september 2001. Terrorangrebene i New York og Washington ændrede den internationale dagsorden fundamentalt.

rikanske trafik døde 93 mennesker om dagen i 2009.

Men visionen om en liberal verdensorden står stadig over for betydelige udfordringer. Jeg vil diskutere fire sådanne i det følgende:

- 1) Den største trussel mod sikkerhed og demokrati kommer fra interne konflikter i svage stater.
- 2) Den neoliberale økonomiske model er i finans- og strukturkrise uden klare udsigter til holdbare løsninger.
- 3) Viljen til samarbejde er ikke tilstrækkelig til at løse de problemer som regionale (EU) og universelle (FN) institutioner står overfor.
- 4) Der er tendenser i retning af en værdikrise i vores del af verden.

Krig og fred i det 21. århundrede

Lad os begynde med de gode nyheder: I vores del af verden er krig som middel til konfliktløsning mellem stater på vej ud på historiens losseplads. Konsoliderede demokratier går ikke i krig med hinanden, som allerede Immanuel Kant påpegede. Fredelig konfliktløsning er kernen i, hvad et demokrati er. Derfor er der fred mellem demokratierne i OECD-verdenen. De udgør et sikkert fællesskab, hvor tvister altid løses fredeligt.

Sådan har det ikke altid været. Danmark og Sverige har været i krig med hinanden 29 gange. Igennem hundredvis af år kunne de to lande komme i totterne på hinanden med ultrakort varsel. Men altså ikke mere; her er den liberale vision fuldbyrdet: Demokrati, samarbejde, fælles

værdier og fælles institutioner har skabt en helt anden virkelighed.

Sådan går det ikke nødvendigvis alle steder. Rusland og Kina er ikke demokratier; det er heller ikke automatisk givet, at de bliver det i fremtiden. Rusland er snarere blevet mere autokratisk i de senere år, og i Kina sidder kommunistpartiet tungt på magten. Alligevel er der også sket noget her. Begge lande er stærkt interesserede i at deltage i den økonomiske globalisering. Økonomisk fremgang er nemlig vigtig for at tilgodese befolkningernes forventninger.

De er også stærkt engageret i samarbejdet i de internationale institutioner. Rusland og Kina er ikke Vestens nære venner for tiden, men de er heller direkte fjender, og hverken de eller Vesten er interesserede i – eller arbejder hen mod – en militær konfrontation. Det er helt overvejende sandsynligt, at der fortsat vil være fred mellem stormagterne, også selv om forholdene i Ukraine, det sydkinesiske hav og i Mellemøsten skaber megen usikkerhed.

På den baggrund står vi i en ny situation. Der er fortsat omfattende voldelige konflikter rundt om i verden med store menneskelige omkostninger for uskyldige civile. Men voldelige konflikter er nu ikke længere primært imellem stater; de er rykket indenfor i svage stater, som ikke kan styre og skabe orden, som er korrupte og ineffektive, og hvor befolkningen tit er delt i stridende grupper. Syrien, Afghanistan, Congo og Haiti er eksempler. Svage stater har typisk en grundlæggende anden fortid end stater i vores del af verden;



Svage stater vil være en humanitær og sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark, Europa og verden i mange år fremover.

de har været kolonier, og efter uafhængigheden har de været domineret af egoistiske eliter uden legitimitet i befolkningen. Kampen om den politiske magt er ubønhørlig, fordi magten giver adgang til ressourcer og privilegier; det ender ofte i voldelig konflikt.

Svage stater

Efter afslutningen på den kolde krig er mange svage stater blevet mere demokratiske; de har gennemført valg, og der er kommet mere gang i det politiske liv. Men skinnet bedrager: I de fleste tilfælde er der smurt et tyndt lag demokratisk fernis ud over systemer, som fortsat lider af basale mangler. Retssystemerne fungerer ikke, de civile samfund er svage og splittede, bureaukratiet og politikerne er til salg for bestikkelse, der mangler en fri presse, osv. Landene befinder sig med andre ord i en gråzone: de er ikke komplet autoritære, men de er heller ikke på nogen måde fuldt demokratiske. Liberale optimister tror ofte, at det kun er et spørgsmål om tid, før landene kommer videre i retning af mere demokrati. Men det er der bestemt ingen sikkerhed for at de gør. Cirka 100 lande befinder sig i denne gråzone, og det kan lige så godt gå tilbage mod autoritært styre (som det er sket i Rusland og andre steder), som det kan gå den modsatte vej.

Problemerne i svage stater har konsekvenser for os, især i form af flygtningestrømme og i form af terroraktioner med inspiration fra Islamisk Stat eller andre terrorbevægelser. De vestlige lande har ikke hidtil været i stand til at levere effektive svar på disse udfordringer. Samtidig

er Vesten i vildrede med, hvordan konflikter i svage stater skal håndteres. Interventioner til beskyttelse af civile kommer ofte meget sent; der skal mange lig på bordet, før det internationale samfund griber til handling. Interessen for at gøre sig store anstrengelser i lande som Sudan og Somalia er begrænset; i nogle lande, som fx Syrien, kan det internationale samfund gøre meget lidt, fordi nogle stormagter er imod indgreb. Og det er ikke nemt at organisere; vi skal nemlig hjem igen, gerne før end senere. Derfor hviler ansvaret på varige forbedringer altid på de lokale kræfter. Tit er de ikke tilstrækkeligt interesserede i fred og demokrati, deres interesser går i en anden retning.

Konklusionen er altså ganske pessimistisk: langsigtet demokratisering og statsbygning er mere nødvendigt end nogensinde i svage stater, men hverken europæere eller amerikanere har gode ideer til, hvordan problemet skal gribes an. Og i det hele taget er det formentlig stærkt begrænset, hvad der kan gøres udefra, selv om der er gennemført omfattende og kostbare interventioner i lande som Syrien, Afghanistan, Irak og Haiti.

Svage stater vil være en humanitær og sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark, Europa og verden i mange år fremover.

Finanskrise

Lad os igen begynde med den gode nyhed: Der er ikke længere grundlæggende stridigheder om hvilken økonomisk model, der er den rigtige. Stort set alle lande tilslutter sig ideen om en kapitalistisk

markedsøkonomi, og stort set alle lande ønsker at deltage i den økonomiske globalisering. Men det gælder samtidig, at en markedsøkonomi kan udformes med meget forskellige principper. Den dominerende model i verden siden 1980'erne har været neoliberal, dvs. præget af af-regulering og et ønske om 'mere marked' og 'mindre stat'. Det har skabt økonomisk vækst mange steder, men man skal huske, at nogle af de mest succesrige lande ikke slavisk har fulgt en neoliberal model.

Kina er kapitalistisk, men præget af meget mere statsstyring, end der er i den neoliberale vision; det samme gælder en lang række lande rundt om i verden. Hvis svage stater skal have økonomisk fremgang, har de snarere brug for 'mere stat'; markedet alene kan ikke skabe økonomisk succes. Gevinst i den økonomiske globalisering kommer ikke bare ved at lade markedet råde; den kommer ved, at landene selv har noget at byde ind med i form af stærke lokale virksomheder og effektive reguleringssystemer. Her er statens rolle af stor betydning. Den dominerende neoliberale model er derfor ikke løsningen for alverdens lande.

Dertil kommer, at modellen nu i nogle år har været i dyb krise. I den neoliberale periode har bankerne ændret karakter. Før i tiden formidlede de kapital til investering og forbrug; nu er de i langt højere grad 'spekulationsmaskiner'. De har tjent – og sidenhen tabt – store summer på investering i uigennemsigtige værdipapirer, de såkaldte derivater. Forbindelsen mellem papirerne og de reale værdier bagved, hvad enten det er fast ejendom, virksomheder eller andet, er blevet stadig svagere. Den spekulative finanssektor er vokset, og profitterne har været enorme i forhold til den reale økonomi.

Med ejendomsmarkedernes kollaps i en række lande er banker og finansvirksomheder kommet i krise, og det har udviklet sig til et generelt økonomisk tilbageslag. Staterne frygter for konsekvenserne og er trådt til med finansiering; sammen med den generelle krise har det banet vejen for en gældskrise i form af stigende statslige underskud. De hidtidige indgreb har været præget af lappeløsninger. En kommission nedsat af FN og ledet af Robert Stiglitz pegede allerede i 2009 på behovet for en mere omfattende regulering og mere vidtgående reformer til fordel for den reale økonomi. Men finanssektoren har stor politisk indflydelse i mange lande, og det er blevet ved snakken, hvad angår store reformer. Dermed er der risiko for, at finanskrisen kan bryde ud i lys lue igen.

Stigende ulighed

Den neoliberale model er desværre præget af yderligere problemer i form af stærkt øget ulighed. Det er især slået igennem i USA, hvor de sidste 30 års økonomiske udvikling har begunstiget en lille minoritet. Se på den rigeste én pct. af amerikanerne. I 1974 tegnede de sig for omkring ni pct. af den samlede indkomst; i dag tegner de sig for mere end 23 pct. I den samme periode har den brede middelklasse stået stille; medianindkomsten har været på samme niveau siden 1970'erne. Det er ikke kun USA's neoliberale politik og de lave skatter for de rige, der spiller ind her. Den teknologiske udvikling har samtidig fjernet – eller eksporteret – mange af de job, som middelklassen før kunne bestrebe.

I Sydeuropa er der tendenser til en lignende udvikling: en lille minoritet flyder ovenpå, mens det store flertal er i stadig dybere krise. I øvrigt har krisen afsløret,

at der også findes stater med betydelige svagheder i vores del af verden. Den græske stat er ineffektiv, plaget af betydelige korrupsionsproblemer, og har store vanskeligheder med at formulere og gennemføre reformer. Det kan være rigtigt, at staten her er en del af problemet, men skabelsen af mere effektive og demokratiske stater er så sandelig også en del af løsningen, og det overses tit i den neoliberale begejstring for markedsløsninger.

I Europa er krisen samtidig forværret af de skævheder, som den fælles valuta har været med til at producere. Grækenlands medlemskab af euroen betød lavere renter og nærmest uhindret adgang til kredit. Det var for stor en fristelse for eliter, der ikke overvejede de langsigtede virkninger af at låne uhæmmet.

Tyskland er nok en del af løsningen, men det er også en del af problemet. Tyskland var med til at formulere slappe adfærdsregler for euro-medlemskabet, som landet endda selv tilsidesatte. Lavrentepolitikken var god for Tyskland, men den tyske konkurrencekraft har undermineret konkurrenceevnen i Sydeuropa. Havde D-marken været bevaret, ville den nu være revalueret over for de svagere økonomier; det ville have hjulpet på konkurrenceevnen i Sydeuropa.

Med fælles valuta slår den tyske styrke direkte igennem. Tyskland og andre lande som fx Holland og Finland, der har tjent på euroen, har derfor et medansvar for at skabe et økonomisk system, der også har bud om beskæftigelse og vækst til brede befolkningsgrupper i de sydeuropæiske økonomier.

Den sejrende kapitalistiske model er således dybt præget af alvorlige problemer, og der synes hverken på den ene eller på den anden side af Atlanten at være gode

løsninger på vej, som på samme tid fører til mere beskæftigelse, øget vækst, mindre gældsætning og mindre ulighed.

Sporene fra Japan skræmmer: Landet er på tredje årti fanget i krise og stagnation. Der er altså behov for en reform af den liberale økonomiske model, således at den igen kan danne grundlag for velstand og velfærd for det brede flertal. Men der er for tiden ikke klarhed over, hvordan en reformeret model skal se ud, og hvilke politiske kræfter der skal bære den igennem.

Det internationale samarbejde

Her er også en god nyhed: Der findes i dag et meget omfattende netværk af universelle, regionale og specialiserede organisationer (fx FN-systemet, verdenshandelsorganisationen WTO og den internationale valutafond, IMF), som kanalisere et omfattende samarbejde, hvor stort set alle lande gerne vil være med. I tidligere tider betegnede man forholdet imellem stater som et 'anarki', hvor jungleloven var gældende.

I dag respekterer staterne langt hen ad vejen de fælles principper, som samarbejdet i institutionerne er udtryk for. Det er ikke blot antallet af organisationer, der er øget; samarbejdet er også blevet mere intensivt inden for mange områder. Den nordamerikanske frihandelsaftale er fx på 26.000 sider; EU's *acquis communautaire*, som nye medlemmer skal tiltræde, er på mere end 85.000 sider.

Når der er behov for mere intensivt samarbejde, hænger det ikke mindst sammen med, at globaliseringen knytter os tættere sammen. Hvis forurening, kriminalitet, elendige arbejdsforhold, narkotikahandel og meget andet skal bekæmpes effektivt, kræver det et tæt samarbejde, der også indeholder vilje til at lave fælles regler. Når

der er fælles regler skal de andre partnere kunne kigge én over skulderen for at se til, at alting går rigtigt til i det enkelte land.

Nogle lande er meget skeptiske over for den slags samarbejde, fordi det piller ved de traditionelle principper for statslig suverænitet, hvor hvert land bestemmer alting selv inden for egne grænser. Det gælder ikke mindst Kina og Rusland, der i princippet gerne vil indgå aftaler, men kun under fuld respekt for opretholdelse af suveræniteten, dvs. fortsat national kontrol med nationale forhold.

Den sejrende kapitalistiske model er således dybt præget af alvorlige problemer, og der synes hverken på den ene eller på den anden side af Atlanten at være gode løsninger på vej, som på samme tid fører til mere beskæftigelse, øget vækst, mindre gældsætning og mindre ulighed.

Det er ikke kun autoritære stormagter, der er problemer med, når det gælder velvilje over for samarbejde. USA har været meget forsigtig med at forpligte sig, når det gælder miljøsamarbejde; man sagde nej til Kyoto-aftalen, og det er ikke klart, om et stærkt miljøsamarbejde bliver gennemført i fremtiden, selvom de fleste er enige om, at der er behov for det; ej heller har landet tilsluttet sig den internationale straffedomstol (ICC, International Criminal Court).

Det tætte europæiske samarbejde knager også i fugerne. Brexit har understreget, at der også i EU er grænser for, hvor meget staterne vil bøje sig mod hinanden for at nå frem til fælles løsninger.

Så samtidig med at globaliseringen øger behovet for internationalt samarbejde på mange områder, er der altså ingen garanti

for, at behovet for samarbejde bliver dækket. Der er for lidt samarbejde i forhold til, hvad der er behov for, og dermed er der en risiko for, at alvorlige fælles problemer ikke bliver løst. Klimaområdet er allerede nævnt som et eksempel. Finanskrisen er et andet eksempel. Intet område er mere globaliseret; når børsen lukker i ét land, åbner den i det næste. Den globale finansverden arbejder 24/7. Alligevel er samarbejdet på dette område ikke særlig vidtgående. Der findes en Basel Komité med 27 medlemslande, som skal lave bankregler, men den er ikke specielt magtfuld, og det er sigende, at de 'redningspakker', som skulle imødegå finanskrisen, blev formuleret land for land uden systematisk koordination.

Og der er fortsat ingen fælles holdning til, hvordan finanskrisen skal takles. Flygtningekrisen er det seneste eksempel på, hvordan samarbejdet halter.

Det universelle samarbejde i FN-systemet har længe trængt til et grundigt serviceeftersyn. Organisationen blev grundlagt i 1945 og afspejler således datidens magtforhold. Man har diskuteret reform af sikkerhedsrådet i flere årtier nu, men er ikke kommet nogen vegne. De lande, der skal afgive magt, vægrer sig, og der er heller ikke enighed om, hvem der skal have mere magt, og hvordan de skal have det.

Der er et erkendt behov for et 'økonomisk sikkerhedsråd' parallelt med det nuværende sikkerhedspolitiske, men det er heller ikke blevet til noget. Hvem skal så formidle det universelle samarbejde? G7/8 og G20 bliver tit nævnt i den forbindelse, men det er rene ad hoc organer uden statutter og robuste sekretariater. Dertil kommer, at kun få lande er medlemmer.

Der er ingen nem vej frem til et stærkt internationalt samarbejde, som kan give

effektive svar på dagens store udfordringer. Efter Anden Verdenskrig satte USA sig i spidsen for 'vest-vest'-samarbejdet med stor succes: Tyskland og Japan blev genrejst, økonomierne blomstrede på begge sider af Atlanten, og truslen fra øst blev holdt i ave. Nu bekender alle lande sig til markedsøkonomi, og der er mange flere demokratier i verden. Hvorfor kan dette samarbejde så ikke blot udbredes på det globale plan til gavn for alle?

Fordi situationen i flere henseender er anderledes end dengang. Den fælles fjende er væk, det giver mindre incitament til at følge USA. Tyskland og Japan lagde bånd på sig selv efter krigen; de har for eksempel ikke erhvervet atomvåben. Nutidens 'nye' stormagter – Kina og Rusland – underlægger sig ikke sådanne begrænsninger. Og de bekender sig heller ikke nødvendigvis til basale liberale værdier.

Samtidig mangler der i betydelig grad internationalt lederskab blandt de førende demokratier. USA er optaget af sine egne problemer og skal snart til præsidentvalg. Europa er fokuseret på Brexit og flygtningekrisen og har hverken energi eller pondus til at tage føringen; det samme gælder Japan.

Sammenfattende: Der er et udviklet internationalt samarbejde, men det synes ikke stærkt nok til at skabe effektive løsninger på vigtige områder. Ledende lande er primært orienteret imod deres egne problemer; derfor bliver det ikke til noget med serviceeftersyn, reform, og aktivt lederskab af internationale organisationer, hverken regionalt eller globalt. Der er ingen udsigt til kaos og sammenbrud, men den eksisterende 'kludetæppeorden' er ikke godt rustet til at håndtere de store udfordringer, som det internationale samarbejde står overfor.

På vej mod en værdikrise?

Da den kolde krig sluttede, markerede det en stor sejr for de liberale principper, som den vestlige model bygger på: demokrati og markedsøkonomi. Nu, mere end tyve år senere, er de selvsamme principper i krise. Demokratiet har det ikke godt i en lang række lande, og det er ikke kun et spørgsmål om tid. Fukuyama tog munden alt for fuld, da han garanterede, at demokratiet snart ville blive udbredt til alle lande.

I vores egen del af verden er der også problemer med demokratiet. Når det internationale samarbejde som fx i EU intensiveres, har demokratiet svært ved at følge med. Det hænger sammen med, at ideer og teorier om demokrati altid er blevet udviklet med henblik på velafgrænsede, suveræne nationalstater.

Men EU ser anderledes ud, den politiske beslutningsproces går på tværs af grænser. EU tager mange beslutninger, der gælder hos os, og vi er med til at tage beslutninger, der gælder hos de andre. Det er der mange fordele ved: I en globaliseret verden giver dette samarbejde os indflydelse på de forhold uden for vores grænser, som under alle omstændigheder har stor betydning for os.

Men beslutningsprocessen er tit uigenkendselig, bureaukratisk, og præget af lukkede studehandler i Bruxelles. Det er ikke nemt at gøre processen mere demokratisk. Vi har ingen fælles diskussion på tværs af grænser, vi taler ikke samme sprog, vi har ikke fælles medier, partier, osv. Nogle mener, det kan klares med lidt mere indflydelse til Europa-Parlamentet og bedre national kontrol med europæiske beslutninger, men mange tvivler. Kort sagt, det internationale samarbejde rejser demokratiske udfordringer.

Bag ved dette ligger et liberalt dilem-

ma. Det handler om, at den liberale orden bygger på to grundværdier, der er i indbyrdes modstrid. På den ene side har vi princippet om suverænitet og uafhængighed. Suveræn uafhængighed er en forudsætning for frihed; den giver lande og befolkninger autonomi, ret til selv at bestemme. Udefrakommende skal ikke blande sig i vores indre anliggender; hele ideen om demokrati hviler på denne ret til selvbestemmelse.

På den anden side har vi princippet om interdependens eller gensidig afhængighed. Det er en liberal grundtanke, at mennesker kan og bør arbejde sammen til gensidig fordel, også på tværs af grænser. Økonomisk interdependens på grundlag af frihandel og åbne grænser er et kerneelement, men transnationale netværk mellem mange forskellige grupper fra det civile samfund hører også med. Øget interdependens er med til at skabe fred og fremskridt og i sidste ende med til at fremme den globale udvikling i retning af modernisering og demokrati. Det er ideen bag den varme liberale støtte til globaliseringen, som i sidste ende ikke er andet end intensiverede relationer af enhver slags på tværs af grænser.

Globalisering og øget interdependens har domineret udviklingen i verden siden afslutningen på den kolde krig. Men det har hele tiden været et samarbejde mellem lande, der også lagde vægt på suverænitet og uafhængighed. Ideen om et stort, globalt fællesskab med stadig mere porøse grænser er ikke blevet realiseret. I de senere år er det snarere gået den modsatte vej: Uafhængighed og ret til at bestemme selv fremhæves mere og mere.

Det hænger sammen med, at mange nu

oplever globaliseringen som et problem snarere end som en velsignelse.

Øget interdependens er med til at skabe fred og fremskridt og i sidste ende med til at fremme den globale udvikling i retning af modernisering og demokrati. Det er ideen bag den varme liberale støtte til globaliseringen.

Den bringer nye udfordringer i form af terrorbevægelser, flygtninge og kriminelle netværk. Uligheden øges kraftigt, og de mest udsatte grupper har svært ved at se fordelene ved globaliseringen. Mange regeringer er også blevet meget mere tilbageholdende og fokuserer på egne problemer og interesser – selv i de mest globaliserede samfund på begge sider af Atlanten.

Men samtidig står den liberale orden over for store problemer, som skriger på fælles løsninger: Den økonomiske model skal reformeres, klima- og flygtningeproblemer skal håndteres, og det internationale samarbejde bør gøres mere effektivt og legitimt. Der er ikke megen hjælp at hente hos de såkaldte nye stormagter herunder BRICS-landene. De har deres egne problemer og har hverken vilje, visioner, eller styrke til at reformere den liberale orden.

Det er fortsat de ledende lande i vest, der skal være hovedkræfter for en bedre orden. Men også her kniber det med visioner og politisk vilje. Den liberale verdensorden vil være under pres en rum tid endnu, og der er ingen garanti for, at det alt sammen ender godt.

