

# I forsvar for den liberale verdensorden

Af Andrey Kortunov

**Enhver seriøs diskussion af russisk udenrigspolitik begynder uundgåeligt med en diskussion af udviklinger og tendenser i verden som helhed. Vores forståelse af verden og af sammenhængen mellem begivenheder afgør, hvordan vi opfatter Rusland, og hvor vi ser de mest attraktive muligheder eller de værste farer for vores land.**

I dag er næsten alle værker om Ruslands udenrigspolitik baseret på den opfattelse, at den liberale verdensorden er i krise. For nogle er denne krise en tragedie af historiske dimensioner; for andre er det en længe ventet bekræftelse af gamle profetier; og for andre igen en uventet gave fra oven.

Kritikere af den liberale verdensorden fremfører sædvanligvis følgende argumenter:

1) Krisen i den liberale verdensorden hænger sammen med, at amerikansk hegemoni er for nedadgående. Det kommer til udtryk ved faldet i den amerikanske andel af verdens BNP; den amerikanske økonomis og det finansielle systems mange problemer; i Washingtons nylige mislykkede inter-

ventioner (Irak, Afghanistan, Syrien); i stigende antiamerikanske følelser mange steder i verden; i en øget tendens til isolation i USA selv. Disse tydelige tendenser fører til den konklusion, at Pax Americana er et overstået kapitel, og at den liberale verdensordens storhedstid som en følge af amerikansk hegemoni også hører fortiden til.

- 2) Liberalismens krise betragtes som en politisk ideologi. Det lykkedes ikke 'den fjerde bølge' af demokratisering, som der ved århundredeskiftet var så mange forhåbninger til, at gøre liberale værdier til normen – hverken i Østasien eller i Mellemøsten. Rusland og de fleste andre postsovjetiske stater forvandlede sig aldrig til 'modne' liberale demokratier efter vestligt forbillede; tværtimod bevæger de sig politisk længere og længere væk fra denne model. En verden, hvor liberalismen lider nederlag efter det andet, kan ikke have en liberal verdensorden.
- 3) Tilbagegangen i global styring opleves som et symptom på krisen. Tegnene på voksende ustabilitet er mange: Svækkede internationale organisationer (først og fremmest FN, men også

Andrey Kortunov er generaldirektør i det russiske International Affairs Council (RIAC).]



Tiden med relativ orden og stabilitet er forbi, og vi må forberede os på 'alles krig mod alle'.

EU, WTO, IMF, Verdensbanken, G7 og andre vigtige liberale instrumenter til global styring); sløringen af grundlæggende principper i international offentlig ret; et stigende antal væbnede konflikter og det globale samfunds manglende evne til at håndtere disse konflikter. Det er usandsynligt, at disse problemer vil blive løst inden for det dominerende liberale paradigme.

- 4) Den liberale verdensorden knyttes ganske logisk til globaliseringen. I dag kritiseres globalisering skarpt stort set overalt og af alle: i både industrilande og udviklingslande, i Europa og Amerika, af politiske populistere og intellektuelle. Protektionistiske, nationalistiske og anti-globalistiske følelser er stigende overalt. Brexit-resultatet i Storbritannien, Donald Trumps uventede succes i USA, den tilsyneladende styrkelse af højreorienterede ekstremister i Europa er alle led i den samme kæde. Hvis globaliseringsbølgen er ved at miste pusten i dette det andet årti af det 21. århundrede er det logisk at antage, at den liberale verdensorden ikke har megen tid tilbage heller.

Disse argumenter fører til forudsigelige konklusioner angående Ruslands udenrigspolitik: Tiden med relativ orden og stabilitet er forbi, og vi må forberede os på 'alles krig mod alle'. De gamle internationale love er ved at miste deres betydning, og Rusland behøver ikke tage særligt hensyn til dem. Rusland bør blive en af de vigtigste arkitekter bag og bygherrer af en post-liberal verdensorden.

### Hvad er en liberal verdensorden?

Hvor fuldstændigt og objektivt afspejler disse ideer realiteterne i verden af i dag? Lad os stille os selv et enkelt spørgsmål: hvad er egentlig en liberal verdensorden? Der er mange definitioner på dette løse begreb, hvilket understreger dets mangeartede træk.

Disse træk er forskellige: den rolle, som internationale organisationer spiller, multilateralisme, menneskerettigheder, blød magt i verdenspolitikken osv. Uden at hævde at være i besiddelse af den endegyldige sandhed, og idet jeg på forhånd erkender mig skyldig i enhver anklage om reduktionisme, vil jeg gerne fremhæve tre principper i den liberale verdensorden, som danner grundlaget for de fleste af dens andre strukturer.

For det første er den liberale opfattelse af verdenspolitikken baseret på rationalitet. Det betyder, at i den liberale verden bestemmes udenrigspolitikken ikke af en religiøs profets mystiske åbenbaringer eller en almægtig despots pludselig indfald, ej heller af en 'national missions' mytologier, skabt af mystiske og dybt skjulte 'politiske eliter'. Udenrigspolitik er fællesnævneren for mange grupper med flerstrengede interesser; disse politiske, økonomiske, sociale og regionale interesser udgør tilsammen et lands nationale interesser.

I denne forstand er liberalismen væsensforskellig fra både holistiske revolutionære ideologier og fra sin egen slægtning, den politiske realisme. Sidstnævnte deler sit rationalistiske grundlag med liberalismen, men beskæftiger sig overordnet set ikke med de interne faktorer og meka-

nismer i udformningen og gennemførelsen af en stats udenrigspolitik. Med andre ord, når vi taler om det liberale verdenssyns rationalisme, mener vi John Lockes rationalisme, ikke Thomas Hobbes' rationalisme og bestemt ikke Niccolò Machiavellis rationalisme.

**J** Kritikere af den liberale verdensorden overvurderer ofte, bevidst eller ubevidst, opløsningstendenserne i verden og undervurderer de modsatrettede integrationstendenser.

Det andet grundlæggende princip er dens normativitet. Idealet for den liberale verdensorden er et sæt af regler og standarder for adfærd, som er de samme for alle spillere. Disse regler og normer kan være obligatoriske eller frivillige, fastsat i traktater eller baseret på præcedens; de kan implementeres via internationale organisationer, multilaterale ordninger eller direkte gennem staters relationer med hinanden. Uanset hvordan og hvorledes skal der være regler, og de skal være ens for alle. Der er intet værre for den liberale verdensorden end et "alle-kneb-gælder" spil eller forskellige spilleregler for verdens forskellige regioner.

Det tredje princip er åbenhed. Liberalisme i global politik er per definition modstander af isolationisme, protektionisme, lukkede 'indflydelsessfærer', såvel som alle andre restriktioner på international interaktion. Det var ikke tilfældigt, at liberale i 1970'erne tog varsel af interdependens-fænomenet og ved begyndelsen af det 21. århundrede samlede sig bag globaliseringen. Den liberale verdensorden er rodfæstet i den overbevisning, at en vis form for global styrbarhed ikke blot er øn-

skeligt, men også muligt, og at en forøgelse af verdenssystemets styrbarhed er i alle ansvarlige deltagere i dette systems grundlæggende interesse.

Hvis vi tager udgangspunkt i en sådan definition af den liberale verdensorden, bør nogle af dens modstanderes argumenter afvises med det samme. Amerikansk hegemoni er kun indirekte forbundet med denne verdensorden. Naturligvis er det svært at overvurdere USA's rolle i det internationale system, men grundlaget for systemet går forud for amerikansk hegemoni, eftersom fundamentet blev lagt i begyndelsen af det 19. århundrede, eller endda 50 år tidligere, på tidspunktet for den europæiske oplysningstid.

For så vidt angår Washington, har der her altid hersket et kompliceret forhold til den liberale verdensorden. Amerikansk udenrigspolitik har skullet igennem konstruktionen af sin egen eksklusive 'nære-udland'-doktrin med Monroe-doktrinen fra begyndelsen af det 19. århundrede, en isolationistisk strategi i 1920'erne og 1930'erne og etableringen af et stort system af asymmetriske militære politiske alliancer i anden halvdel af det 20. århundrede.

USA udnyttede til fulde de muligheder, som ledsagede amerikansk hegemoni i den liberale del af verden efter Anden Verdenskrig, men fejede – når det var nødvendigt – let rationalitet, normativitet og åbenhed til side for at forfølge sine udenrigspolitiske strategier. I dag er det ikke alle amerikanske politikere, der passer ind i rammerne for den liberale verdensorden, selvom amerikanske præsidenter altid sværger troskab til dens grundlæggende principper.

Forholdet mellem den liberale verdensorden og den liberale ideologi er heller

ikke helt entydigt. Historisk set blev grundlaget for denne verdensorden i høj grad lagt af vestlige demokratier. Men efterfølgende overgik deres skabelse sine skabere. Den liberale verdensorden antog en universel karakter og ophørte med at være et rent vestligt fænomen. I større eller mindre grad blev dets principper indoptaget af flertallet af ikke-liberale regimer: fra Pinochets Chile til Deng Xiaopings Kina. Det overvældende flertal af ikke-vestlige lande (Indien og Tyrkiet, Brasilien og Indonesien, Vietnam og Nigeria) gør alt for at passe ind i den liberale verdensorden, idet de med rette mener, at dette system kan tilbyde dem de mest gunstige betingelser for deres sociale og økonomiske udvikling.

### Maskinknuserne

Den liberale verdensorden har vist sig at være bredere, mere attraktiv, og mere 'global' som politisk ideologi end liberalismen af en simpel årsag: Den er ikke så meget en ideologisk platform som et teknisk redskab til strukturering af det globale økonomiske og – i et vist omfang – politiske rum. Som et redskab er den liberale verdensorden med de nødvendige ændringer acceptabel, ikke blot for den liberale angelsaksiske verden, men også for det socialdemokratiske kontinentale Europa, for Østasiens autoritære regimer, og selv for teokratiske arabiske monarkier i Golfen.

Systemets nye deltagere kræver unægteligt store interne systemreformer: adgang til at træffe vigtige beslutninger, omstrukturering af de eksisterende institutioner, ændring af visse prioriteter osv. Det er kun naturligt: systemets nye deltagere medvirkede stort set ikke til systemets oprettelse i midten af det 20. århundrede.

Men vi taler om reformer, ikke forsøg på at skabe en ny (alternativ) postliberal verdensorden. Et typisk eksempel er den gradvise overdragelse af den globale økonomiske dagsorden fra G7/G8 til G20. Deltagerne er forskellige, de overordnede principper for gruppernes aktiviteter er stort set de samme. Liberalismens krise indebærer derfor ikke nødvendigvis en tilsvarende krise for den liberale verdensorden.

Det ville næppe være korrekt kategorisk at hævde, at ustabilitet, vold og anarki er støt stigende i dagens verden. Tendenserne i nutidens globale udvikling er som minimum modstridende. For eksempel er den nukleare spredning aftaget over de seneste årtier, frem for tiltaget. Siden begyndelsen af århundredet er det samlede antal af krige, der udkæmpes samtidig i verden (herunder borgerkrige) faldet, selvom konflikternes intensitet er steget frem til 2014. Under alle omstændigheder ser det indeværende årti ikke fundamentalt mere farligt eller konflikt-tilbøjeligt ud end mange foregående årtier i verdenshistorien.

Kritikere af den liberale verdensorden overvurderer ofte, bevidst eller ubevidst, opløsningstendenserne i verden og undervurderer de modsatrettede integrations-tendenser. For eksempel tales der i dag meget om, at EU's problemer er indikatorer på en konsekvent, stabil og fatal nedbrydning af Unionen. Selvfølgelig er både migrantkrisen og Brexit meget alvorlige udfordringer for Bruxelles. Men for to eller tre år siden var mange analytikere lige så sikre i deres forudsigelser af det uundgåelige sammenbrud i eurozonen og EU på grund af den finansielle krise.

I dag kan vi konkludere, at 'Van Rompuy's reformer' har tilladt institutionen at

skabe nye mekanismer til forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer, at øge den interne budgetdisciplin, at skabe et europæisk system for finansiel overvågning osv. Det er åbenlyst, at man ikke bør undervurdere EU-institutionernes fleksibilitet og tilpasningsevne, selv ikke i dagens meget vanskelig situation.

Ligeledes bør vi ikke undervurdere det moderne folkeretlige systems stabilitet. Ganske vist bliver dens normer til tider brudt, også af de førende vestlige lande. Men sådanne overtrædelser har fundet sted før.

Ikke desto mindre er systemet med international retlig regulering af verdens politik, økonomi og finansiering overordnet set mere komplet og effektivt, end det var for tyve eller selv halvtreds år siden. International ret regulerer nu mange områder, der tidligere udelukkende hørte under national lov eller endda stod uden for alle love og bestemmelser. Det faktum, at nogle bilister fra tid til anden bryder færdselsreglerne betyder ikke, at disse regler ikke findes, eller at de ustraffet kan tilside-sættes.

I begyndelsen af det 19. århundrede fejede spontane protester mod maskinfremstilling hen over England. Demonstranterne ødelagde anlæg, fabrikker og maskiner i den overbevisning, at de kæmpede mod en umenneskeliggørende industriel revolution. Disse demonstranter blev døbt 'maskinknuserne'.

Dagens kritikere af den liberale verdensorden er lidt ligesom de engelske maskinknuser. De kritiserer globaliseringens umenneskeliggørende karakter, uansvarligt nationalt og internationalt bureaukрати, transnationale selskabers grådighed og egoisme. De opfordrer til at ødelægge det nuværende globale politiske og økonomi-

ske system, som de ikke kan lide, og som, ærligt talt, er langt fra perfekt. Men hvad foreslår de specifikt som erstatning?

### Alternativerne

Det første alternativ til den liberale verdensorden er en tilbagevenden til en verden af strengt hierarkiske imperier, lukkede regionale handelsalliancer og militære politiske blokke, noget i stil med George Orwells 'Oceanien', 'Eurasien' og 'Østasien' korrigeret for det 21. århundredes geopolitiske realiteter. Men med de vilkår der hersker i dag, med fuldkommen indbyrdes afhængighed, globale fremstillingskæder, global økonomi, transkontinental migration, globaliseret uddannelse, moderne videnskab og teknologi, er en sådan arkaisk multipolær verden svær at tro på.

Forhold mellem lande og folk defineres i stigende grad ikke ved historiske strategiske partnerskaber, men af en endeløs række af særordninger, private aftaler, fælles tekniske standarder og koordinerede reguleringspraksisser. Det er derfor, at hverken Storbritanniens udtræden af EU, eller Kinas manglende deltagelse i Trans-Pacific Partnership (TPP) næppe vil få alle de katastrofale økonomiske konsekvenser som så ofte er blevet forudsagt af dem, der elsker 'geopolitiske skrækhistorier', men besidder et dårligt kendskab til den måde, som den globale økonomi fungerer på i dag.

Det andet alternativ er en verden organiseret omkring et enkelt værdisystem. Men hvilket værdisystem skulle det være? Hvis liberalismen som ideologi befinder sig i en krise, og kommunismen ikke overlevede overgangen til det 21. århundrede, kan reelt kun politisk islam udfylde rollen som universel integrator i dag. Forestillingen om det 'globale kalifat' er nutidens inkarnation af den 'globale proletari-



Men hvis de enkelte stater ikke kun vil kamp, men også på en eller anden måde vil samarbejde med hinanden, så vil de uundgåeligt stå over for behovet for en slags normativ base, reguleringsmekanismer, koordinerende procedurer for interaktion.

ske revolution'. Det er svært at forestille sig, at en ny version af en global utopi – eller rettere dystopi – har nogen chance for praktisk gennemførelse. Og selv de mest glødende kritikere af den liberale verdensorden ville foretrække denne frem for glæderne ved at leve i det globale kalifat.

Det tredje alternativ er et sammenbrud af verdens hierarkier, internationale organisationer og regimer, en fuldkommen opsplitning af global politik til kaotisk og ikke-systemisk interaktion mellem individuelle suveræne stater, en endeløs 'alles kamp mod alle'.

I teorien lader et sådant alternativ sig forestille. Men hvis de enkelte stater ikke kun vil kamp, men også på en eller anden måde vil samarbejde med hinanden, så vil de uundgåeligt stå over for behovet for en slags normativ base, reguleringsmekanismer, koordinerende procedurer for interaktion. De små spirer af den liberale verdensorden ville alligevel bryde igennem de internationale relationers kaos og anarki. I en interdependent verden vil globale politiske aktører uundgåeligt gøre brug af den liberale værktøjskasse, uanset hvad de kalder den.

Kritikere af den liberale verdensorden hævder, at denne verdensorden knæsætter den 'forgyldte milliard' privilegier i forhold til resten af menneskeheden. Men udviklingen de seneste årtier viser, at det netop er de grundlæggende funktioner i denne verdensorden (rationalitet, normativitet, åbenhed), der skaber global 'social mobilitet', som gør det muligt for

millioner af mennesker i Asien, Latinamerika og Afrika at rykke ind i middelklassen.

Det er den liberale verdensorden, som har tilladt snesevis af lande hurtigt at øge deres status i verdenssystemet. At kassere de etablerede mekanismer fra den internationale vareomsætning, kapital, teknologi og sociale praksisser vil ikke udjævne de socioøkonomiske forhold mellem den 'forgyldte milliard' og de andre seks milliarder. Tværtimod vil de eksisterende misforhold kun blive forværret. De negative følger af en sådan langvarig ophobning af socioøkonomiske misforhold er indlysende.

For at opsummere, så er den liberale verdensorden ikke den eneste teoretisk mulige globale politiske udvikling, men den eneste 'orden' i ordets egentlige betydning. Hvis det internationale system står over for et valg, så er det ikke et valg mellem den liberale verdensorden og dens fuldgyldige alternativer, men et valg mellem den liberale verdensorden og forskellige versioner af global uorden, kronisk ustabilitet og kaos.

### **Det 21. århundredes liberale orden**

Dermed ikke sagt, at en overgang til det 21. århundredes liberale verdensorden kan tages for givet. Det er åbenlyst, at vi står over for en lang række indbyrdes forbundne problemer, som komplicerer denne overgang.

Det mest grundlæggende af disse problemer er måske vestlige lande og især USA's ønske om at bevare deres privilege-

rede positioner i den fremspirende verdensorden på bekostning af 'ikke-vestlige' lande. Dette karakteristiske særtræk ved aktuel amerikansk udenrigspolitik, som vi har set hos så forskellige præsidenter som George W. Bush og Barack Obama, kunne passende kaldes 'liberal verdensorden a la carte', hvor USA efter behag vælger, i hvilke globale politiske sfærer de ønsker multilateral regulering, mens de holder deres hænder næsten helt frie i enhver anden sfære.

Som eksempel kunne man nævne Washingtons talrige 'nedrustningsinitiativer' de seneste par år, som står i kontrast til USA's ubestridte lederskab inden for våbenhandel og omfattende, langsigtede programmer for modernisering af det amerikanske militærs potentiale, herunder det nukleare arsenal.

På den anden side er de ikke-vestlige lande selv ikke altid ivrige efter at tage ansvar for fremtidens internationale system. Kritik af den eksisterende vestlige verdensorden fra ikke-vestlige lande kommer ofte i form af erklæringer, der ind imellem er direkte demagogiske. Ligesom for et halvt århundrede siden er der opfordringer til global omfordeling af ressourcer. Ligesom for et halvt århundrede siden tales der om de nye spilleres rettigheder, men meget mindre om deres forpligtelser og ansvar. Udenrigspolitisk 'modning' af potentielle globale ledere vil tage både tid og kræfter, og vil dertil kræve viljen til at modstå fristelserne ved nærsynet nationalisme.

Desværre kan muligheden for 'civilisationssammenbrud' i individuelle lande og hele regioner ikke udelukkes, og det gælder især for de lande og regioner, som ikke formår at imødegå de udfordringer som socioøkonomisk og politisk moder-

nisering kan medføre. For eksempel er det svært at forestille sig, at Mellemøsten og Nordafrika inden for en overskuelig fremtid kan blive del af den liberale verdensorden.



Det mest grundlæggende af disse problemer er måske vestlige lande og især USA's ønske om at bevare deres privilegerede positioner i den fremspirende verdensorden på bekostning af 'ikke vestlige' lande.

Langt mere sandsynligt er det, at denne region, eller en betydelig del af den, i lang tid vil forblive i periferien af den liberale verdensorden og kun langsomt og med stort besvær finde vej ind i dens regimer og institutioner. Risikoen for at havne uden for systemet og fristelsen til at skildre denne ståen udenfor som værende hovedstrømningen i den globale udvikling svæver også over andre regioner i verden.

Den bureaukratiske træghed i internationale organisationer, skabt i en anden tid og til andre formål, udgør endnu en væsentlig hindring. Den Internationale Valutafond og Verdensbanken insisterer stædigt på at fastholde deres etablerede traditioner, procedurer og beslutningsmekanismer, og tvinger dermed ikke-vestlige lande til at skabe deres egne parallelle institutioner, som går uden om de ikke-reformerede vestlige institutioner. Det skal dog understreges, at disse parallelle institutioner, fx Asian Infrastructure Investment Bank, i det store hele er baseret på de samme liberale principper som deres vestlige forgængere.

Selvfølgelig vedbliver populistiske bevægelser, der aktivt udnytter den alle-

stedsnærværende frygt for den mystiske, uforståelige, uforudsigelige og tilsyneladende fjendtlige og ekstremt farlige globale verden, fortsat at udgøre en grundlæggende trussel for den liberale verdensorden. Af den liberale verdensordens tre principper er princippet om åbenhed fortsat det mest skræmmende, men kampen mod åbenhed bliver i sidste ende til en kamp mod rationalitet og normativitet.

### **Kampen mellem det gamle og det ny**

Således vil det 21. århundredes verdensorden formes i en hård kamp mellem det gamle og det nye, i en konfrontation mellem stater, der er på fremmarch, og stater, som er på vej ned, mellem de etablerede og de nyligt grundlagte internationale institutioner, mellem globaliseringens vindere og tabere. Men hvis globaliseringen fortsætter i en eller anden form, og gensidig afhængighed mellem stater, individuelle institutioner og enkeltpersoner øges, så vil også behovet for global styring øges.

Strengt taget er den vigtigste funktion for den nye verdensorden at gøre maksimal brug af, og på demokratisk vis distribuere, de nye muligheder som globaliseringen tilbyder, og at minimere de omkostninger og risici, som er dens uundgåelige følgesvende.

Der hersker ingen tvivl om, at disse omkostninger og risici er betydelige. Det er også klart, at balancen mellem muligheder og risici er ujævnt fordelt mellem de forskellige aktører inden for global politik. Mindre lande bærer større risici end store lande, og udviklingslande er mere sårbare end industrilandene.

Men det øger kun kravene til et nyt system for global styring og ophæver ikke behovet for at skabe et sådant system. De særlige kendetegn ved den liberale tilgang

– rationalitet, normativitet, åbenhed – giver os lov til at håbe, at den kamp for den fremtidige verdensorden, som allerede er begyndt, ikke vil true menneskeheden med katastrofer af regional eller global størrelsesorden. Alternative tilgange til verdensordenen efterlader ingen sådanne forhåbninger.

### **Fra 2D til 3D**

Det 21. århundredes verdensorden, hvis en sådan rent faktisk opstår, vil have meget lidt til fælles med sidste århundredes liberale teorier og med dets udenrigspolitiske praksisser. Billedligt talt kan den globale politik i det 20. århundrede sammenlignes med at spille skak på et standard 2D-skakbræt, hvor dette århundredes politik er mere som at spille 3D-skak. Føj dertil, at i modsætning til et fladt bræt, så er 3D-‘terningen’ i sig selv ikke statisk. Dens forskellige facetter vokser konstant, og derved udvides spillerummet og antallet af mulige træk øges for et stadigt større antal spillere.

Vil dette system være rationelt? Inden for det liberale paradigme er rationalitet ikke en mere eller mindre oplyst regents udviklede spilkompositioner i flere træk, men en afbalanceret repræsentation af forskellige og flerstrengede gruppeinteresser på internationalt plan.

På baggrund af en sådan forståelse af rationalitet kunne vi antage, at det nye system vil være mere, og ikke mindre, rationelt end det nuværende system. Ikke fordi de fremtidige magthavere i verden vil være mere demokratiske, kloge eller indsigtfulde end de nuværende, men fordi mange gruppeinteresser vil finde flere muligheder for selv at gennemføre deres aktiviteter internationalt uden om den flaskehals som stater udenrigspolitiske





Strengt taget er den vigtigste funktion for den nye verdensorden at gøre maksimal brug af, og på demokratisk vis distribuere, de nye muligheder som globaliseringen tilbyder, og at minimere de omkostninger og risici, som er dens uundgåelige følgesvende.

apparat kan udgøre. Denne tendens kan observeres selv i dag i store virksomheder, faglige organisationer og transnationale institutioners aktiviteter i civilsamfundet.

Desuden vil stater i stigende grad blive tvunget til at danne koalitioner med disse ikke-statslige aktører, eftersom en stats udenrigspolitik hurtigt vil miste sin effektivitet uden sådanne partnerskaber.

Vil systemet være normativt? Dette spørgsmål er vanskeligere end det om rationalitet. Erfaringerne fra de seneste år viser, at det bliver stadig vanskeligere for statsledere at få godkendt og vedtaget juridisk bindende aftaler. Lovgivende myndigheder tøver med at påtage sig nye forpligtelser; ratificering af aftaler trækkes ud; overalt nyder populister fremgang, og ofte medfører den direkte appel til vælgere – ofte gennem brug af folkeafstemninger – resultater, der er i direkte modsætning til arrangørernes forventninger jf. Brexit.

Man kunne forestille sig, at videreudvikling af reglerne og forskrifterne for den globale politik vil indebære en forøgelse af antallet af officielt ikke-bindende forpligtelser og egne restriktioner, som stater frivilligt har påtaget sig – og ikke-statslige aktører ligeså. For eksempel overholder USA i det store hele bestemmelserne i FN's havretskommission af 1982 uden at have ratificeret konventionen. G20-afgørelser er ikke juridisk bindende for medlemslandene; gennemførelsen af disse beslutninger overvåges gennem den såkaldte proces med gensidig vurdering, som er rent rådgivende.

### **Rusland i en ny liberal verdensorden**

I den verdensorden, som er under udformning, vil betydningen af en stats 'politiske omdømme', 'ansvar' og 'historiske kapital/troværdighed' stige, og eventuelle overtrædelser af selv frivilligt påtagede forpligtelser vil uundgåeligt medføre negative konsekvenser for overtræderne. Dårlig 'historisk kapital' vil koste desto mere.

Vil det nye verdenssystem blive mere åbent? Ja, i den forstand, at det ikke vil hvile på én magts hegemoni, det være sig USA eller Kina. Det betyder ikke, at den nye verdensorden ikke vil have sine egne hierarkier, for hierarkier er uundværlige. Men disse hierarkier vil være flere, og de vil blive opbygget omkring specifikke internationale problemer eller samarbejdsområder.

Selv om USA langt overstiger Canada i magt og indflydelse i næsten enhver henseende, er det i Arktisk Råd Canada (sammen med Rusland), og ikke USA, der opfører sig som en sand supermagt. Og på trods af de usammenlignelige størrelser og potentialer i Rusland og Sydkorea, så overgår Seoul Moskva i det globale handelshierarki, eftersom den sydkoreanske udenrigshandel i øjeblikket er dobbelt så stor som Ruslands.

Eksistensen af flere parallelle hierarkier øger antallet af indgange til systemet og øger chancerne for at forbedre ens status i systemet, hvilket gør det mere demokratisk, stabilt og universelt.

Opfattelsen af at der hersker en dyb og uigenkaldelig krise i den liberale verdens-

orden er et meget bekvemt standpunkt for dem, der gerne vil forenkle ikke blot helhedsindtrykket af det 21. århundrede, men også de udfordringer, som Ruslands udenrigspolitik står overfor i dag.

I tilfælde af verdens nært forestående sammenbrud og det uundgåelige kaos som vil følge deraf, bliver hovedindholdet i politik og politikker ikke samfundenes opblomstring, men en håndfuld virkelig suveræne staters overlevelse. Sikkerhed, ikke udvikling, bliver den nationale prioritering i et spil hvor 'alle-kneb-gælder'. Stabilitet, og ikke evnen til forandring, bliver den vigtigste universelle værdi. Det moderne Rusland er bedre forberedt på denne nye situation end mange andre lande eller alliancer.

Moskva behøver blot at fortsætte ad den vej man udstak for nogle år siden, med en stærk vægt på forsvar, hård magt, indenrigspolitisk kontrol og udenrigspolitisk opportuniste.

Men hvad nu hvis denne forudsigelse er forkert? Hvad nu hvis den liberale verdensorden, efter at have gennemlevet endnu en krise, bliver genfødt i en ny, mere moderne, effektiv og universel udgave?

I det fornyede liberale system vil Ruslands traditionelle udenrigspolitiske aktiver hurtigt miste værdi. Det gælder dets militære potentiale, Ruslands privilegerede position i førende internationale organisationer, først og fremmest i FN's sikker-

hedsråd, og Ruslands ressource- og energipotentialer. Hvis de aktuelle økonomiske og teknologiske misforhold mellem Rusland og Vesten fastholdes, og de vil sandsynligvis forværres, vil det for hvert årti der går blive vanskeligere og dyrere at opretholde en strategisk balance. FN's Sikkerhedsråd vil næppe komme til at spille en vigtigere rolle i betragtning af de permanente medlemmers kronisk manglende evne til at nå til enighed om vigtige spørgsmål. Den fjerde industrielle revolution vil tilsyneladende støt devaluere resourcebaserede økonomiers traditionelle aktiver, herunder Ruslands.

Hvis det er tilfældet, så har Rusland et presserende behov for at udvide og forny sit udenrigspolitiske arsenal. Moskva bør se på mulighederne for at øge effektiviteten af blød magt og public diplomacy; indføre innovative mekanismer til at samle statens, private virksomheders og civilsamfundets internationale interesser; engagere sine 'menneskelige ressourcer' fuldt ud til styrkelse af landets position i udlandet; bekæmpe fremmedfjendske følelser og den intolerance og isolationisme, som den seneste tid er blevet så udbredt.

Med andre ord bør russiske ledere se på globalisering og fokusere ikke kun på relaterede problemer og udfordringer, men også på Ruslands nye såvel som historiske muligheder.

○ ○ ○