

Mod en 'multiorden'-verden

Af Trine Flockhart

Dagens virkelighed er kompleks, og der er bred enighed om, at international politik i højere grad vil involvere nye, og forskellige internationale aktører, der hver især forventer indflydelse i de store globale spørgsmål, men som ikke nødvendigvis deler de værdier, der understøtter den nuværende liberale orden. Paradoksalt nok er det blevet almindeligt at hævde, at de mange forandringer og kriser er udtryk for, at det internationale system er ved at vende tilbage til en form for global multipolaritet, som minder om det system, der var fremherskende i det 19. århundrede.

Man behøver ikke at være ekspert for at kunne se, at vi lever i en brydningstid. Den ene krise efter den anden udfordrer politikere, der ofte fremstår som rådvilde, mens de internationale institutioner langt fra lever op til forventningerne. Situationen har givet anledning til usikkerhed og foruro-ligelse og har gjort det fristende at skyde skylden på 'uduelige politikere', 'anonyme bureaukrater', 'big business' eller sociale grupper, der på forskellig vis kan anses

som anderledes eller 'fremmede'. Hvad enten der er tale om en Donald Trump, en Nigel Farage eller en Marine le Pen har de alle til fælles, at de holder nemme – men næppe holdbare løsninger for øje.

Fra et mere nuanceret perspektiv er der bred enighed om, at virkeligheden er langt mere kompleks. Magtspredning, globalisering, teknologisk udvikling, demografiske forandringer, radikaliserings og forbedret adgang for det enkelte menneske til information, teknologi og transport er alle faktorer, der anses for at bidrage til en rivende udvikling, men også til en langt mere kompleks og udfordrende verden.

I dag er der derfor bred enighed om, at international politik i højere grad end tidligere vil involvere nye, og meget forskellige internationale aktører, der hver især vil forvente indflydelse i de store globale spørgsmål, men som ikke nødvendigvis vil dele de værdier, der understøtter den nuværende liberale orden.

Til trods for at der er bred enighed om, at det internationale system er i forandring som følge af de nævnte faktorer, er det paradoksalt nok blevet almindeligt at høre – i flæng og næsten altid uden pro-

Trine Flockhart er professor i Internationale Relationer ved University of Kent, Storbritannien. Hun er forfatter til "The Coming Multi-Order World", *Contemporary Security Policy*, 37(1):3-30, 2016, der er tilgængelig på <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2016.1150053>



Lidt forenklet sat op kan man sige, at de tre fortællinger skelner mellem 'en multipolær fremtid', 'en multipartner fremtid' og 'en multikulturel fremtid'.

test– at de mange forandringer og kriser er udtryk for, at det internationale system er ved at vende tilbage til en form for global multipolaritet, som minder om det system der var fremherskende i det 19. århundrede. Men en antagelse om en tilbagevenden til det system, der brød så katastrofalt sammen for hundrede år siden, forekommer at være en ulogisk og forenklet læsning af en forandringsproces, der er præget af fremdrift og udvikling.

Et fundamentalt forandret system

I denne artikel rusker jeg lidt op i den udbredte antagelse om en tilbagevenden til et multipolært system. Jeg argumenterer for, at det er langt mere sandsynligt, at det kommende internationale system bliver et fundamentalt forandret system. Jeg bidrager til den eksisterende litteratur om emnet med et nyt bud på hvilket internationalt system, der er under udvikling. Mit bud er et 'multiordenssystem'.

Et multiordenssystem ligner ganske vist det 19. århundredes multipolære system på overfladen, men ved nærmere eftersyn er det tydeligt, at det internationale system, som nu er under udvikling, vil have meget anderledes dynamikker, og at de primære aktører kan forventes at have vidt forskellige forståelser af 'det gode liv' og af, hvordan orden – forstået som en tilstand, der sikrer aktørernes overlevelse, at løfter bliver overholdt, og at ejendom respekteres – opretholdes.

Den videre udvikling mod et multiordenssystem vil kræve nytænkning i vores måde at føre udenrigs- og sikkerhedspolitik på og vil uden tvivl opleves som ildevarslende og stærkt foruroligende.

En forståelse af, hvordan det nye system afviger fra de nuværende konkurrerende forestillinger om det kommende internationale system, er derfor et første skridt på vejen til en bedre forståelse af, hvilket internationalt system vi er på vej imod.

Tre fortællinger

Litteraturen om den kommende globale orden er omfattende, og en dybdegående analyse er uden for rammerne af denne artikel. Ikke desto mindre er det muligt groft at opdele den eksisterende litteratur i tre overordnede fortællinger om, hvordan orden i fremtidens internationale system bør sikres. Lidt forenklet sat op, kan man sige at de tre fortællinger skelner mellem 'en multipolær fremtid', 'en multipartnerfremtid' og 'en multikulturel fremtid'.

Alle tre fortællinger har det til fælles, at de forventer et mere mangfoldigt internationalt system bestående af både eksisterende og nye aktører, og at de fokuserer primært på fremtidsperspektiverne for den eksisterende liberale internationale orden.

De tre fortællinger adskiller sig dog også på vigtige emner, især om hvordan fred, velstand og stabilitet sikres og vedligeholdes. Hver især fokuserer de på forskellige styringsprincipper og på forskellige fundamentale institutioner for at vedligeholde international orden og samarbejde, hvilket fører dem til meget forskellige forventninger til, hvilken rolle USA kommer til at spille.

Lidt polemisk kan man sige, at den multipolære fortælling søger tilbage til fortidens magtbalancesystem, at multipartnerfortællingen søger at forny det nu-

Uanset hvilken form for balanceringsstrategi USA vælger, er fortalernes for den multipolære fortælling ikke specielt bekymrede for den liberale ordens fremtid, eftersom de mener, at den er for dyr, at dens institutioner under alle omstændigheder kun har begrænset værdi, og at dens fokus på spredning af liberale værdier ikke er i USA's interesse.

værende multilaterale system, og at den multikulturelle fortælling forudser en fundamentalt ændret fremtid med en diffus og pragmatisk struktur, hvor stort set alle styrende principper er til diskussion.

En multipolær fremtid

Den første fortælling er den mest udbredte og den som de, der henviser til en ny multipolaritet, baserer sig på. Fortalere for den multipolære fortælling hævder, at det, der ligger forude, er en verden, hvor flere suveræne stormagter vil konkurrere og bruge traditionel magtpolitik for at balancere hinanden og for at fremme deres egne interesser.

I denne fortælling forventes det, at det internationale system mere eller mindre vil vende tilbage til de praksisser, som var fremherskende i det 19. århundrede, især at orden sikres gennem magtbalancering.

USA's præcise rolle er endnu uafklaret i denne fortælling, da landets rolle er afhængig af, hvilken form for balancering USA vælger at prioritere: Fortsat global forrang (på engelsk 'primacy') eller at koncentrere sig mere om Amerikas egne sociale og økonomiske udfordringer og begrænse sig til 'offshore balancing' i Europa, Asien og Mellemøsten.

Uanset hvilken form for balanceringsstrategi USA vælger, er fortalernes for den multipolære fortælling ikke specielt bekymrede for den liberale ordens fremtid, eftersom de mener, at den er for dyr, at dens institutioner under alle omstændigheder kun har begrænset værdi, og at

dens fokus på spredning af liberale værdier ikke er i USA's interesse.

En multipartner-fremtid

Den anden fortælling er foretrukket af liberale internationalister som Hillary Clinton og John Ikenberry, som hævder, at det, der ligger forude, ikke er en multipolær verden, men en multipartner-verden. Fortalere for denne fortælling accepterer, at den nuværende liberale orden og dens institutioner er i krise, og at USA's førerposition er udfordret, men de har også en urokkelig tro på, at institutionerne kan reformeres, og at USA kan forny sig selv og bruge både blød og smart magt til at bibeholde rollen som lederen af den fortsatte globale, liberale orden.

Deres overbevisning er, at en reformeret og mere pragmatisk liberal orden vil kunne tilbyde nye internationale aktører fordele, som de ikke på anden vis vil kunne opnå i et mere magtbaseret internationalt system.

De vil derfor indgå i partnerskaber – hvor det dog antages, at USA er den ledende partner – med nye aktører med henblik på at opnå samarbejde på tværs af værdibaserede skillelinjer. Denne forestilling forudsætter et fortsat højt amerikansk engagement i globale anliggender i 'partnerskab' med allierede og andre interesser i den globale orden.

En multikulturel fremtid

Den tredje fortælling understreger, at det nye internationale system ikke kun

vil være præget af magtspredning, men i særdeleshed vil være præget af mangfoldighed af identiteter og værdier.

Fortalerne for denne fortælling hævder, at det, der ligger forude, er en 'multikulturel verden'. Udfordringen bliver at nå global enighed om kollektive sikkerhedsudfordringer og at acceptere mangfoldighed i nationale og regionale anliggender. Forventningen er et nyt internationalt system, som på den ene side har konvergerende idéer om forskellige former for kapitalisme som et (næsten) almengyldigt styringsprincip i økonomiske anliggender, men som på den anden side mangler enhver form for overordnede fælles værdier og praksisser.

I denne fortælling vil USA forblive lederen af liberale stater og styrke kernen og magnetismen af den eksisterende liberale orden, men USA's indflydelse uden for den liberale kerne vil gradvist mindskes.

Selvom hver af de tre fortællinger hver især peger på plausible fremtidsvisioner, formår de ikke enkeltvist helt at fange, hvad der ligger forude. En årsag er naturligvis, at de faktisk alle i nogen udstrækning har ret i hver deres analyse – den multipolære fortælling har ret i, at der foregår en magtspredning, som USA må forholde sig til; multipartner-fortællingen har ret i, at de internationale institutioner må reformeres, og at USA stadig har en stor tiltrækningskraft; og sidst men ikke mindst har den multikulturelle fortælling ret i, at der foregår en konvergens på økonomiske spørgsmål, men i stort set alle andre henseender en markant værdispredning, som vil gøre det svært at opnå enighed om samarbejde på globalt plan, og at USA's indflydelse i stigende grad vil ligge inden for egne rækker.

Grunden til at de tre positioner kan

være så forskellige og alligevel alle på forskellig vis have ret, er at de ikke har gjort sig klart, hvad præcist der menes med 'en international orden' (et internationalt samfund konvergerende omkring specifikke værdier og praksisser), og hvilken position denne orden har i forhold til det internationale system, og hvordan en ordenstilstand er konstitueret gennem mange forskellige praksisser, som hviler på bestemte identiteter og udføres gennem dybt forankrede fundamentale institutioner.

Ved at dekonstruere disse forskellige elementer, fremkommer et billede, hvor en eller flere 'ordner' kan eksistere inden for et internationalt system, og hvor orden (som tilstand) konstitueres både internt i den/de internationale ordner og eksternt i det overordnede internationale system. De tre fortællinger om den globale orden i forandring fokuserer på forskellige aspekter af 'international orden' og har derfor alle på sin vis ret, uden at de fremkommer med en overordnet retvisende fortælling om, hvad vi kan forvente os for enden af de systemiske forandringer, der i øjeblikket finder sted.

Systemisk forandring

Forandring i det internationale systems basale struktur er en sjælden og langtrukken proces, der består af mange småændringer, hvis betydning ofte først efterfølgende bliver anskuelig.

Det kan derfor være svært at se, at systemisk forandring rent faktisk finder sted for slet ikke at tale om, hvilken karakter forandringen har. Ikke desto mindre er der meget der tyder på, at der i øjeblikket foregår systemiske forandringer, der er fuldt ud ligeså betydningsfulde som tidligere systemiske forandringer, og som vil have vidtrækkende konsekvenser

Med andre ord har det, vi i dag kalder den liberale internationale orden, over de sidste 200 år udviklet sig mod en mere og mere dominerende position, som kulminerede i begyndelsen af 1990'erne med Sovjetunionens kollaps og den fejlagtige antagelse om, at liberale ordensprincipper nu havde universal appel.

for den nuværende liberale orden og for, hvordan en ordenstilstand kan sikres i fremtiden.

I de sidste 200 år har det internationale system kun forandret sig markant tre gange – i 1815 efter Napoleonskrigene med indførelsen og udbredelsen (gennem kolonisering) af det europæisk-baserede magtbalancesystem; i den langvarige og blodige proces i første halvdel af det 20. århundrede, hvor det multipolære magtbalancesystem gradvist brød sammen for til sidst at blive erstattet i Vesten af *Pax Americana*; og endelig i 1989, hvor afslutningen på den kolde krig førte til, at det bipolare system erstattedes med unipolaritet, og USA stod tilbage som den eneste supermagt.

Selvom de tre forudgående systemiske forandringsprocesser medførte enorme forandringer på forskellig vis, var de alle udtryk for en gradvis styrkelse, forankring og geografisk ekspansion af et internationalt samfund baseret på nogle fundamentale grundprincipper som for eksempel suverænitetsprincippet, retsprincippet og en voksende, men ujævnt fordelt forventning om staten som garant for individuelle friheds- og demokratiprincipper.

Med andre ord har det, vi i dag kalder den liberale internationale orden, over de sidste 200 år udviklet sig mod en mere og mere dominerende position, som kulminerede i begyndelsen af 1990'erne med Sovjetunionens kollaps og den fejlagtige antagelse om, at liberale ordensprincipper nu havde universal appel.

Den liberale orden på retur

I dag er situationen meget anderledes. USA's evne og vilje til fortsat at være garant for andres sikkerhed og for den liberale orden er bragt i tvivl, og det kan ikke længere tages for givet, at nytilkommende aktører vil acceptere den liberale ordens spilleregler.

Der er med andre ord tale om, at den liberale ordens dominans, forankring og udbredelse for første gang i 200 år er aftagende. På den baggrund er det ikke overraskende, at man kan spore en stigende ængstelse blandt vestlige beslutningstagere, hvilket klart kom til udtryk på den toneangivende sikkerhedskonference i München i 2015, hvor temaet var 'Collapsing Order – Reluctant Guardians'.

Det er ikke kun eliten, der er forurolet. Den stigende højredrejning i vestlige befolkninger stiller spørgsmålstegn ved de eksisterende institutioner og bebrejder de politikere, der ikke har beskyttet dem mod virkningerne af globalisering, for slet ikke at tale om ikke at have formået at indfri de implicite løfter om fred, frihed og fortjeneste, der ligger i den liberale orden.

Ser man tilbage på tidligere systemiske forandringsprocesser, er der tydelige paralleller at spore; men der er også store forskelle, som indikerer, at de nuværende ændringer er dybere og mere vidtrækkende end tidligere systemiske forandringer, fordi den nuværende liberale orden og de hjemlige politiske processer alle på forskellig vis er i opbrud på en måde, der ud-

fordrer de liberale institutioner og værdier, som har været fundamentet for orden over de sidste 200 år.

På vej mod et multiordenssystem

Det store spørgsmål er naturligvis, hvilket internationalt system ligger forude, og hvordan global orden og samarbejde vil kunne opretholdes i det nye system. Hvilke spilleregler vil gælde, og hvilke aktører vil definere dem?

Jeg mener, at det mest sandsynlige kommende internationale system er, hvad jeg kalder et multiordenssystem. Et multiordenssystem består af flere internationale ordner, som sameksisterer inden for et overordnet globalt internationalt system. I dette scenario vil den nuværende liberale orden fortsætte med at eksistere og vil sandsynligvis fortsætte under en revideret form for amerikansk ledelse, men dens globale rækkevidde og USA's position som global politimand vil ikke kunne opretholdes i det lange løb, og troen på de liberale værdiers brede appel er ikke holdbar.

Det betyder ikke, at liberale stater skal opgive at føre værdipolitik. Tværtimod, medlemmerne af den liberale orden må i langt højere grad leve op til deres artikulerede værdier og normer om retsprincipper, menneskerettigheder og tolerance i forsøg på at tiltrække stater, der ønsker at associere sig tættere til den liberale orden eller at blive fuldt medlem. Medlemskab er globalt og baseret på sammenfaldende værdier og identiteter – og ikke nødvendigvis på geografisk nærhed. Den liberale ordens styrke vil i høj grad afhænge af, hvilke stater den inkluderer, dens interne sammenhængskraft og legitimitet, og hvor effektive dens institutioner er. I den sammenhæng er de mange kriser og

institutionernes manglende evne til at møde de mange udfordringer – for slet ikke at tale om faldende opbakning og frafald i medlemskaren som i tilfældet Brexit – stærkt bekymrende.

Den store udfordring er imidlertid, at det ikke kan forventes, at alle aktører i det internationale system deler de liberale værdier og – mere vigtigt – måske slet ikke deler opfattelsen af, hvordan international orden er genereret gennem de mange praksisser og ordensprincipper, der er blevet oparbejdet under den liberale orden i de sidste 200 år.

Der er her tale om fundamentale institutioner, som for eksempel hvordan multilateralt samarbejde forløber, diplomatiets grundregler, fortolkning af suverænitetsprincippet, retsprincipper, grundreglerne for krigsførelse og intervention og meget andet. Om end disse fundamentale institutioner ikke direkte kan siges at være liberale principper, er de ikke desto mindre forbundet med et specifikt verdenssyn og en specifik opfattelse af orden, og de har været fundamentet for liberal orden.

Andre normer

I det kommende internationale system kan det ikke forventes, at de andre primære aktører har samme normer og værdier som fundament for deres opfattelse af orden. Sandsynligheden er dog, at mange trods alt, men i varierende grad, vil basere deres udsyn på de etablerede fundamentale institutioner.

Men der er allerede tegn på, at dette ikke kan tages for givet. For eksempel har Daesh og Rusland gjort klart, at de ønsker at etablere deres egne alternative ordener i form af et islamisk kalifat og Putins 'euroasiatiske orden'. Andre af de nye aktører



Det kommende multiordenssystem vil dermed være radikalt anderledes end tidligere systemer og kan absolut ikke antages 'bare' at være en tilbagevenden til en form for multipolaritet.

afviser ganske vist ikke helt den liberale orden, men de har alligevel på forskellig vis indikeret, at de ikke kan acceptere alle dens aspekter og ikke ønsker fuldt medlemskab.

Kina har i denne henseende gjort det klart, at vestlige liberale værdier ikke er forenelige med Kinas kultur og politiske system. Det skal her bemærkes, at Kina blandt andet har etableret den 'Asiatiske Investerings- og Infrastruktur Bank' (AIIB) som et klart alternativ til vestlige institutioner og en indikation af en mulig 'sinitisk orden'. Ligeledes har Brasilien og Indien og senest Tyrkiet givet udtryk for ønsker om, at deres specifikke kulturelle, politiske og religiøse værdier fordrer en mere løs associering til den liberale orden.

Konturerne for det nye system er stadig

ikke helt tydelige. Der er dog meget der tyder på, at fremtidens system vil bestå af komplekse og overlappende dynamikker, som skabes af relationer mellem suveræne stater og andre aktører *inden* for forskellige internationale ordner og af relationer *imellem* de forskellige internationale ordner.

Udfordringen i en sådan multiorden-verden vil være at skabe nye fundamentale institutioner på det globale plan for samarbejde om de udfordringer, der skal mødes i samarbejde på tværs af mange forskellige skillelinjer. Det kommende multiordenssystem vil dermed være radikalt anderledes end tidligere systemer og kan absolut ikke antages 'bare' at være en tilbagevenden til en form for multipolaritet.

