

Verden efter Vestens vælde

Ole Wæver

Obamas projekt står over for umuligheder. Magten er gledet væk fra det ene center til mange i retning af en verden uden supermagter – en verden, der oftere vil lide under mangel på fælles handling, end under kamp om magten

Sikke noget rod! Verden er svær at få facon på. Svær for vore kære ledere at lede, og svær for os andre at forstå. Bare at få den sat på begreb, så den bliver til at håndtere rent sprogligt, holder urimeligt hårdt. I de seneste årtier havde vi en række betegnelser, der indfangede vigtige træk: globalisering, unipolaritet, civilisationernes sammenstød. Og i perioden før var det den kolde krig. Men nu?

Det er ikke fordi tiden mangler markante begivenheder. USA og dets nærmeste venner fører årti-lange krige i lande, der før var godt gemt af vejen i Mellemøsten. Verdens topledere samles i rekordstort antal for at tage hånd om klimatrusslen – og beslutter at gøre uendeligt lidt. I Darfur støder global humanitær ansvarlighed sammen med Kinas behov for olie. Pakistanere mister livet under demonstrationer

mod karikaturtegninger i et lille, for dem fjerntliggende land. Russerne genvinder global indflydelse, nu baseret mere på naturgas end ideologi eller atomvåben. Latinamerika ser endelig ud til – efter utallige forhastede annonceringer – at få betydning i verdensøkonomien og (primært via Brasilien) i verdenspolitikken. Afrika er blevet en verden for sig. Om Indien indrømmer alle, at de ikke helt har fået dette kæmpe-land tænkt ind i deres forudsigelser, men arbejder på sagen. Iran vil selvfølgelig få atomvåben før eller siden, mens alle insisterer på, at det vil være umuligt at leve med (indtil vi gør det). Jo, der er verdenspolitik nok – men hvordan hænger det sammen alt sammen?

Denne artikel er et forsøg på at tilbyde nogle redskaber til orientering i de næste årtiers storpolitik. Den rummer således ikke kommentarer

til dagens hotteste emner og kun lettere skjulte politiske anbefalinger. For hvis man laver en verdensanalyse bestående af fremskrivninger, vil den have meget kort holdbarhed. Bæredygtige begreber gør derimod, at når der sker noget nyt, har man redskaber til at forstå også det for forfatteren uventede.

Hvor kommer konflikterne fra i fremtiden – hvilke magter vil sætte scenen og i hvilken konstellation? Hvilke storpolitiske spørgsmål vil dominere dagsorden?

Først tegnes de helt brede linjer i magtens mønstre. Derefter tilsættes terror, vækst og klima. I disse år konfronteres alle scenariemagere og andre, der vil forudsige fremtiden, med et metodisk valg. Skal man starte med det politisk-magtmæssige eller det økonomisk-teknisk-naturmæssige? Umiddelbart virker det sidste mest rimeligt. Tolkningen med 'globale problemer' har været fremherskende det sidste årti i danske udredninger, for en fortælling, om at vi/man/alle abstrakt står over for disse store opgaver med terror eller masseødelæggelsesvåben, passer jo strålende til den politik, Danmark har ført i perioden – vi var en del af det store universelle vi, som ikke var helt så universelt i praksis, der påtog sig at løse verdens problemer i Irak og Afghanistan. For den første tilgang taler: Alt efter hvordan forholdet er imellem verdens forskellige lande og hvem, der er stormagterne, vil de samme udfor-

dringer blive modtaget og håndteret forskelligt. Eksempler: Der manglede ikke anledninger til humanitære interventioner under den kolde krig, men det var helt umuligt med tidens magtforhold, hvorimod tilsvarende humanitære kriser gav anledning til interventioner efter den kolde krig. Og klimaforandringerne kalder på handling, men svaret på det råb skal komme fra lande, der finder sammen, og om de kan det, afhænger i høj grad af deres politiske og magtmæssige forhold til hinanden.

Magter og mønstre

Inden for min videnskabelige disciplin, International Politik, er der argumenteret grundigt for, at variabel nummer et, den stærkeste faktor som påvirker, hvordan international politik gebærder sig på et givent tidspunkt, er det, vi kalder polaritet, antallet af supermagter i systemet.

Historisk har det vist sig at gøre en systematisk forskel på de politiske processer, hvor mange magter, der er i et system. Det afgør ikke om der er alliancer, ikke om der er magtbalance, ikke om der er rivalisering, men hvordan de ting udspiller sig. Selve de magtpolitiske fænomener findes i hele historien – rivalisering, magtbalance, sikkerhedsproblemer – men deres mønstre er markant formet af antallet af stormagter. Fra de fleste kapitler af den europæiske historiebog kender vi et

TEMA: VERDENS UORDEN

system med et antal – 5-7-8 – stormagter, og politikken består så i, at de skifter rundt mellem hinanden: hvem allierer sig med hvem, hvem kan udmanøvrere hvem. Og samlet dannedes et flydende system af skiftende alliancemønstre. Det har den fordel og ulempe, at det er fleksibelt. Der er betydelig risiko for misforståelser. Stormagterne kan blive fanget i, hvad deres små allierede har af små lokale interesser, som det skete op til Første Verdenskrig.

De små kan trække de store ind i en krig, som de store ikke engang rigtig ønskede. Det er svært at kontrollere sådan et system. Bipolaritet, hvor der kun er to supermagter, blev traditionelt anset som mere problematisk, fordi det polariserede. Men siden 1960'erne har teoretikeren Kenneth Waltz (som er den mest indflydelsesrige international politik-teoretiker) hævdet, at det var lettere at undgå krig under bipolaritet.

Situationer med kun to dominerende magter, som den kolde krig, giver et rigtigt system med fastlåsning og fantasiløshed på mange forskellige planer, men det giver også en fundamental forudsigelighed. Hvad små allierede måtte finde på, kan ikke trække deres overmagter ind i noget fatalt – for i sidste ende har de to store øjnene dybt fæstet på hinanden. Det giver et mere stabilt system i betydningen færre krige (men nok mindre stabilt end multipolaritet mht. selve systemets lang-

tidsholdbarhed). Waltz argumenterede endvidere, at tripolaritet er oplagt ustabil. Med tre magter er det et spørgsmål om tid, før de to rotter sig sammen mod den tredje, en klassisk politiklære fra skolegården. Og endelig: unipolaritet er også ustabil, for den internationale politik er og bliver et magtbalancesystem, så hvis én magt er for stærk, vil de andre balancere den, og uden modvægt vil en ene-supermagt agere uhæmmet på en måde, der vil destruere den orden.

Med denne generelle grundteori om polaritet, er det ret klart, hvad det helt store spørgsmål var i 1989: Vi havde haft bipolaritet i et halvt århundrede, og den sluttede med Sovjetunionens bortgang – hvad så? Hvilken polaritet fik vi så? Det var pligt nummer et for faget at svare på det, for hermed ville man have den afgørende ramme til at forstå verdenspolitikken. To bud stod naturligt for: unipolaritet og multipolaritet.

Den første mulighed man kunne forestille sig var unipolaritet. Den ene af to supermagter forsvandt – tilbage stod USA som eneste supermagt. Men unipolaritet var det alligevel ikke. USA var ikke dominerende nok til at få sin vilje generelt i verden. Der var ikke én magt, der kunne sætte sig igennem, som den selv måtte ønske. Multipolaritet så? Nej, for selv om der var et antal stormagter, så var en af dem tydeligvis mere lige end de andre. Det ville

være misvisende at betegne perioden fra 1989 og frem som multipolaritet. Så kom Samuel Huntington med et godt bud. Mange vil nu tænke 'Clash of Civilisations', som han er berømt for, men store teoretikere har typisk opfundet mange begreber, og han har faktisk opfundet et også til denne lejlighed. Hvad vi havde, var – unimultipolaritet!

Tjabum, tænker de fleste nok. Det virker mindre end epokegørende: hverken unipolaritet eller multipolaritet er helt dækkende betegnelser, så vi slår dem sammen. Faktisk er det meget mere begavet end det – og væsentligt mere begavet end Clash of Civilisations – for i begrebet unimultipolaritet ligger, at vi har haft og har en verden, hvor én magt mener, at verden er unipolær, nemlig USA, og denne magt gebærder sig i verden, som om den er unipolær, og i hvert fald burde være det. Samtidig har vi et antal stormagter, som opfatter verden som multipolær, og de mener derfor, at den naturlige måde at gøre tingene på er gennem internationale institutioner med ligestilling mellem stormagterne. Og de gebærder sig derefter.

Så det er ikke så underligt, vi har haft så meget bøvl de sidste 20 år – hvis unipolen spiller et unipolært spil, og de andre stormagter spiller et multipolært spil på samme tid, så er det forståeligt, at man ikke kan blive enige om særligt meget. Begrebet unimultipolaritet opfanger faktisk ganske meget af situationen.

Både supermagt og stormagter

Sammen med den canadisk-britiske forsker Barry Buzan udgav jeg i 2003 bogen *Regions and Powers*, hvor vi brugte et andet udtryk for meget af det samme som unimultipolaritet: 1+4+regioner. Én supermagt, fire stormagter og et antal regioner. Argumentet i bogen er, at verdens sikkerhed falder i klumper.

For langt de fleste lande er deres primære sikkerhedsbetyrninger knyttet til lande tæt på. Langt de fleste lande langt fra hinanden kan ikke gøre hinanden så forfærdelig meget. Selv i en verden af globalisering, er dagsorden for de fleste sat af regionale spørgsmål. Så sikkerhed falder i den forstand i klumper – man er knyttet sammen i nogle regioner, som ofte har klassiske geopolitiske grænser som have og bjergkæder.

Den store undtagelse er naturligvis USA med en global dagsorden. Derfor bliver det et problem, at stort set alle vores teorier og lærebøger er skabt i USA, for alle tolkningerne udgår følgelig fra, at verden er et stort sammenhængende system. Det er ikke særligt underligt, at det ser sådan ud set fra USA, hvor verden synes ét stort skakbræt, hvor man spiller globale spil. Men USA er den eneste magt, der er oppe på det globale plan, så man misforstår resten af verden, når man tror, alle lande ser verden oppefra og ned, når de faktisk ser den nedefra og op.

TEMA: VERDENS UORDEN

Dette er ikke stedet at se verden region for region (det gør bogen), men en enkelt generel iagttagelse er værd at tage med. Mange af disse 'regionale sikkerhedskomplekser' er ikke magtbalancesystemer, de består ikke af flere magter, der konkurrerer og balancerer hinanden. De er ofte organiseret omkring én central magt, et magtcentrum, som ikke er udfordret af nogen andre i sin region – Rusland i sit kompleks, Sydafrika i det sydlige Afrika, EU i det europæiske system, USA i Nordamerika, Nigeria i Vestafrika, og i stigende grad Brasilien i Latinamerika.

Der er nogle få markante undtagelser som Mellemøsten, et klassisk magtbalancesystem med konkurrence mellem flere magter. Asien er en særlig størrelse med flere stormagter, men muligheden for at regionale systemer er domineret af én stat, er noget, vi plejer at glemme i vores normale måde at se på verden, hvor vi går ud fra, at der er magtbalance og flere, der konkurrerer.

På det regionale plan er det faktisk mere normalt, at der er en dominerende regional magt. I forståelsen af de nye magter – BRIC-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Kina) eller BASIC (Brasilien, Sydafrika, Indien, Kina) – er en af brikkerne, at en region 'repræsenteres' af dens ledende magt.

Et andet bemærkelsesværdigt træk ved regionerne er, at Asien er på vej til at blive et gigantisk super-kompleks. Under den kolde krig var der

et østasiatisk og et sydøstasiatisk sikkerhedskompleks. De voksede sammen til et efter den kolde krigs afslutning. Det er kun et spørgsmål om tid, før Sydasiens (det indiske subkontinent) også glider ind i et større asiatisk sikkerhedskompleks. Sandsynligvis er Centralasien ligeledes på vej hertil. Så der er ingen tvivl om, at geopolitisk bliver den asiatiske dynamik mere og mere selvdreven som en sikkerhedspolitisk motor. Hvad der ellers også er helt i overensstemmelse med de klassiske geopolitiske teorier fra 1900-tallets begyndelse.

Fokus på det regionale skal først og fremmest tjene til at modvirke en overdreven oppefra-og-ned tro på, at verden formes og omformes af de globale magter. De regionale mønstre er vokset frem af konflikt- og samarbejds mønstre mellem lokale aktører – og så bliver eksterne magter typisk koblet på derefter uden at kunne omdanne regionen (eksempelvis USA og Sovjetunionen som allierede med modparter i det indiske subkontinent eller i Mellemøsten under den kolde krig). Selv efter den kolde krig har det vist sig, at de lokale dynamikker modsætter sig forsøg på at omdanne en region oppefra, som USA er ved at lære *the hard way* i Mellemøsten. Det regionale er faktisk også en nøgle til at få et bedre begreb om det globale: En pointe i at tale om '1+4' er at undgå den fælde, at vi enten skal se systemet som unipolært eller multi-

polært, hvor vi har brug for at forstå blandingen. Vi må skelne mellem supermagter og stormagter. Supermagter er der kun en af: USA, der har global rækkevidde og er en spiller i alle regioner. Så er der stormagter, som kan mindre end det, men stadig er klart mere end regionale magter. De er ikke kun i deres egen region, de har betydning for den globale magtfordeling og er måske også potentielle supermagter.

Eurocentristisk tradition

Når denne ganske simple opdeling almindeligvis overses, skyldes det, at vores begrebsapparat er fanget i en eurocentrisk tradition, hvor man går ud fra, at der kun findes én slags stormagter. Det er et produkt af den tid, hvor der kun var ét lag, fordi Europa både var en region og samtidig rummede alle de globalt dominerende magter. I dagens verden med mange regioner er vi nødt til at have begreber for denne lidt mere komplekse struktur.

I tredje række, efter super- og stormagter, kommer de egentlige regionale magter, som primært spiller en rolle i deres egen region.

I *Regions and Powers* tildeles stormagtsstatus til Kina, Rusland, Japan og EU. I dag vil mange nok overveje at rykke nogle flere af de regionale magter op til stormagter. Med diskussionerne af BRIC, BASIC og COP15-erfaringen, kandididerer Indien, Brasilien og måske også Sydafri-

ka, men der kan godt argumenteres for, at dette mere er en tendens end aktualitet, og dagens situation stadig er 1+4 eller måske 1+5 med Indien.

Dette kan virke meget teoretisk, men jeg håber at demonstrere, at det faktisk hjælper os ud af nogle blindgyder, fx at alt for mange siger, at verden er blevet multipolær, så vi misforstår den. Det følger af et-plus-fire-plus-regioner, at USA alene med sit ettal er i en særposition.

USA vil naturligt forsøge at organisere verden. Det vil altid være fristende at antage, at man er i stand til at strukturere verden, når man nu har den særposition. Der vil også være en naturlig tilbøjelighed for stormagterne til en særlig skepsis over for USA af den grund. Endelig er det også en forventelig tendens, at USA vil være skeptisk over for regionalisme, fordi USA vil have en interesse i at organisere ting på det globale niveau og en bekymring for, at regionalisme i sidste ende er vendt mod dem. Derfor har vi set, at hver gang nogen har forsøgt at styrke regionalt samarbejde i en del af verden fx Latinamerika, så kommer USA og siger, 'nej vi skal ikke have latinamerikansk samarbejde, men panamerikansk samarbejde'. Og når det forsøges at lave asiatisk samarbejde, siger USA 'nej det skal være Asia-Pacific samarbejde', hvor de selv er med. At alt for stærk euro-pæisme modstilles af transatlantiske visioner er velkendt. USA definerer sig selv ind i de regioner, hvor de

har en interesse i at gøre det.

USA har ikke defineret sig selv som et afrikansk land endnu, men har jo med en 'African-American' befolkningsgruppe, og dennes selvforståelse er egentlig også en god forklaring på, hvorfor de er et afrikansk land. (Reaktionen i Afrika på valget af Obama understregede dette, og Afrika er faktisk den verdensdel, hvor USA er mest populær ifølge globale opinionsdata.) Det er en måde at dæmpe regionalisme at lave disse bredere udvandede regionalismer-med-USA.

USA er ikke medlem af andre regioner end Nordamerika, men har mulighed for som en slags 'swing power' at spille de andre regioner ud mod hinanden. Det gør en forskel, om man kan vælge at deltage, eller man intet valg har. USA's politisk-ideologiske interesse i at fremstille sig selv som medlem af en given region, bør ikke slå igennem i vores teorier, men være et redskab til at forstå sådanne definitionsspil.

De dramatiske vest-vest modsætninger især i starten af dette årti med Irak-krigens start blev ofte psykologiseret væk som udtryk for europæeres 'misundelse' eller 'naivitet' eller USA's 'arrogance'. Eller i sidste ende 'det er alt sammen bare noget med George Bush'. Det er lidt naivt i forhold til, at det faktisk var alt for let at forklare de mønstre ud fra, at det faktisk var dér brudfladerne gik i dette globale system. At vi har en modsætning mellem den ene

og de fire om, hvorvidt verden skal organiseres omkring et unipolært center eller omkring flere. Og vi har en modsætning mellem globalisme og regionalisme, så den spænding er faktisk strukturel.

USA's særstatus gør, at amerikanske politiske strategivalg har særlig stor betydning, men det er også muligt ud fra den særlige position at sige noget om hvilke pres og krav, der omringer amerikansk politik.

Bush og cirkelns kvadratur

George W. Bush-perioden 2000-2008 udstillede meget tydeligt nogle dilemmaer, som fortsat vil ligge i amerikansk politik. Årtiets vigtigste politiske citat er af Bush i den nationale sikkerhedsstrategi september 2002: "Amerika har – og påtænker at fastholde – militær styrke uden for udfordring. Derved gøres våbenkapløb formålsløse".

Pointen er: verden har altid tidligere været præget af våbenkapløb, men hvis nogen er syv omgange foran, så gider de andre ikke at løbe om kap. Forskellen kan være så stor, at der ikke opstår magtbalancer eller forsøg herpå. I de syv år siden 11. september og indtil vi fik præsidentskiftet har ideen været, at USA skulle have så stor magt, at der ikke var noget at raffe om. Hertil kom den endnu mere kontroversielle mellemregning, at USA ikke skulle være bundet af internationale aftaler. For nogen havde det længe væ-

ret et principielt argument omkring amerikanske princippers forrang for internationale, men i den specifikke situation fik denne logik gennemslag som en sikkerhedspolitisk mellemregning.

Inden for normale rammer kunne man ikke imødegå de nye trusler fra terrorisme og masseødelæggelsesvåben, og heraf fulgte overvejelser om *prevention* og *preemption*. Endnu mere originalt var argumentet, at det faktisk var i alles interesse, at USA's magt var ubunden.

Meget af det blev misforstået i Europa som udtryk for, at amerikanerne ikke bekymrede sig om international orden, men kun tænkte i nationale interesser. Imidlertid er der faktisk en egen indre logik, ifølge hvilken dette var en ordenspolitik, ikke en antiordenspolitik, som det vil se ud fra en skandinavisk normalforståelse.

Den eneste måde at skabe orden i verden er ikke, at vi alle sammen skriver under på folkeret og FN-aftaler og søger at underlægge alle de samme regler. Det giver jo også orden, hvis der er samlet så megen magt et sted, at ingen reelt kan modbalancere den. (Som stater faktisk er indrettet internt.) Derfor var det egentlig logisk nok, når Bush og de neokonservative sagde, at jo mindre USA var bundet af internationale aftaler, jo mere orden får vi i verden, den ordensskabende kraft er stærkere, når den står frit.

Når dette er værd at repetere i

dag, er det for at minde om, hvor langt vi faktisk kom væk fra det hidtidige normalbillede af, hvordan verden skal indrettes. Det her var ikke den måde, den danske regering fremstillede tingene. Man forsøgte hele tiden at oversætte USA's politik til, 'USA tilstræber ligesom os en samarbejdende folkeretslig orden. Man skal bare ruske lidt op i systemet en gang imellem, når det ikke virker.' Det er forståeligt, at man sagde det; men det var stadig forkert. Tag blot den politiker i den første Bush-administration, der var mest populær i Europa, udenrigsminister Powell, når han forklarede multilateralisme: "Når vi taler med vore venner er det at være multilateral." "Vi tror på multilateralisme. Men når det er et spørgsmål om principper, eller hvis det multilaterale fællesskab ikke er enig med os, viger vi ikke tilbage fra at gøre, hvad vi mener er rigtigt, selv hvis nogle af vore venner er uenige med os."

Kort sagt, 'vi taler med de andre og hvis ikke de forstår, hvad vi siger, gør vi det alligevel. Det er multilateralisme'. Det var ikke lige sådan, man plejede at definere multilateralisme i de forrige 50 år. Der betød det, at man faktisk reelt afgav magt til nogle institutioner. Hele det amerikanske politiske spektrum var blevet parallelforskudt, så det mest europalignende var denne Powells multilateralisme. Det er et væsentlig vilkår i dag. *The Economist* opsummerede, at de neokonservative kun er

toppen af isbjerget. I USA's nye udenrigspolitiske establishment, "Near consensus is found around the notion that America should use its power vigorously to reshape the world."

Det er faktisk svært at være så stærk som USA. Det er svært indenrigspolitisk at forklare sin befolkning, hvorfor man skal gå på kompromis, hvis man er så dominerende. Hvis man er i en situation, hvor det ser ud som om, man kan gøre hvad man vil, så er det umuligt at forklare sin hjemlige opinion, at man må gøre noget andet, end man selv synes.

Den britiske forsker Julian Lindley-French har skrevet: "unilateralism is in many ways the result of a complex deal between an élite who recognises the need for some engagement and an American people, many of whom would prefer to have little to do with the world beyond. In effect, unilateralism represents the terms on which the American people permit the American élite to engage the wider world". Prisen for internationalisme er simpelthen, at der ingen indrømmelser gives, at det aldrig har indre konsekvenser for USA (derfor afvisning af alle internationale aftaler, der vil kunne omfatte amerikanere og USA hjemme), og at man dybest set fører en politik, der føles som isolationisme. Resultatet bliver en særlig ekstrem form for unilateral internationalisme, som næsten begynder at flytte

rundt på begreberne og blive en 'isolationistisk internationalisme'. Man justerer udenrigspolitikken og slipper for at foretage ubehagelige valg internt. Ironien er således, at USA agerer internationalt med usædvanlig lille handlefrihed – for udenrigspolitikken er låst fast internt.

Derfor er man nødt til at løse cirkelens kvadratur i amerikansk politik og forklare, at vi gør noget, der både er i den indlysende amerikanske egeninteresse direkte og samtidig tjener den globale almenhed. Man kan ikke forklare, hvorfor man skal afveje de to. Det lykkedes for de neokonservative at fremtrylle en løsning på cirkelens kvadratur. Siden har både omverdenen og USA langsomt kunne se, hvordan den mislykkedes.

Det interessante er, hvordan Obama-administrationen nu forsøger at lave en ny løsning på cirkelens kvadratur og forklare befolkningen at man gør noget, som ikke på nogen måde involverer kompromisser i forhold til USA's interesser og som samtidig kan fungere til at forme hele verden. Mere om det siden.

Først skal vi have en sidste lille teoretisk komplikation på plads, for noget omkring unipolaritet synes ikke at stemme. Jeg skrev i starten, at unipolaritet ikke kan lade sig gøre; og det har langt de fleste sikkerhedspolitiske rådgivere for både den forrige og den nuværende amerikanske præsident alle lært i skolen.

De er alle opflasket med lærebøger, der peger i retning af, at unipolaritet er umulig. Man kan ikke have en magt, der er så dominerende, for den internationale politik er et magtbalancesystem.

Men hvad gør man så, når man lander i den situation, hvor verden faktisk er unipolær, man er selv unipolen, og det virker rigtig rart. Så må det jo kunne lade sig gøre på en eller anden måde alligevel. Man har derfor haft en debat om måder at forstå, hvorfor det faktisk er muligt at bevare et system ude af balance, hvor USA er så stærkt.

To teoretikere tegner hver sin skole i forsøg på at forklare det. Den ene, anført af John G. Ikenberry, siger, at de andre har kunnet leve med, at USA er så dominerende, fordi USA har håndteret sin magt på sådan en flink måde. USA var allerede dominerende i den vestlige verden i hele efterkrigstiden. Hvorfor fandt vi os i at sidde så tæt på en kolos? Vi levede på en måde i et amerikansk imperium. Hvorfor kunne vi finde os i det?

Jo, fordi USA lagde sin magt ind i internationale institutioner – bandt sin egen magt på ryggen og provokerede os ikke med den. Washington var en sand imperial hovedstad, hvor alle lobbygrupper kunne brydes, inklusive vores. Washington var imperiets hovedstad på godt og ondt, og det var til at leve med at være under USA's overmagt, pga. den måde de håndterede magten

på. Rådet fra den analyse vil oplagt være, at man skal videreføre sin magt ved at binde den – så kan man faktisk godt få lov til at være overmægtig.

Når ingen kan udfordre

Hos en anden retning er den klareste teoretiker William Wohlforth, som siger, at unipolaritet er mulig, når overmagten er så overvældende, at ingen drømmer om at udfordre den. Det har klare ligheder med citatet fra Bush i sikkerhedsstrategien, og peger frem mod, at det gælder om at være så meget stærkere end de andre som muligt og gøre det tydeligt for enhver.

I den mest ekstreme udgave bliver det nyttigt at få et par hurtige krige, hvor regionale opkomlinge (Serbien, Irak) sættes på plads, så andre regionale uromagere kan se, at det ikke kan betale sig. For de mest hardcore neo-konservative kan det være en fordel, at USA står så alene som muligt og viser, hvor stærk man er. Den linje vil hurtigt demonstrere, hvor magten er, og bliver så selvforstærkende, at andre slutter op. Og man kommer i praksis ikke til at skulle føre en masse krige, når først læren er drevet hjem.

Man kan ret hurtigt se, at de to teorier mildt sagt er uforenelige som en læge, der siger til en patient: "Vi har to mulige diagnoser. Hvis A er korrekt, og vi behandler for B, dør patienten og vise versa." Selv om

to diagnoser synes at kunne passe, er man nødt til at gætte på, hvilken der er korrekt, men det vil faktisk være det, der slår patienten ihjel, hvis den anden diagnose var den rigtige. Bush valgte forkert. Ikenberry havde ret, og USA's ledelse troede på Wohlforth.

Resultatet blev præcis, som man måtte forudsige ud fra den fravalgte – Ikenberrys – teori, og derfor lykkedes det for Bush at afmontere det amerikanske imperium. Så effektivt at der sandsynligvis ikke er en ny chance for at vende tilbage til en Ikenberry-strategi og skabe en venlig magtkoncentration.

Krigen mod terror er meningsfuld ud fra denne særlige mellemsituation, hvor USA var næsten unipol, men alligevel ikke. Lidt slagordsagtigt var den globale krig mod terror en kampagne for at organisere verden omkring USA og mobilisere andre for en amerikansk global dagsorden.

Hvis verden virkelig havde været unipolær, og alle bare havde gjort, som USA sagde, havde man ikke haft brug for sådan en kampagne. Og hvis verden virkelig havde været multipolær, havde USA ikke haft chancen for at prøve det. Men fordi verden var næsten unipolær, så ville det være måske muligt at organisere verden med et tilstrækkeligt klart program og uddeling af rollehæfter.

Bush-æraen kan man ikke opsummere som 'clash of civilisations', heller ikke som generelt globalt samar-

bejde eller som fungerende unipolaritet. Men den har alligevel haft et tydeligt mønster: der er blevet gjort forsøg på at ordne verden, men det er mislykkedes. Formlen '1+4+regioner' er blevet regnet igennem i mest rendyrket form. Den ene har gjort et systematisk forsøg på formning af verden efter en klar formel, og det har mødt den forudsigelige modstand fra de fire stormagter og Mellemøsten.

Regionen viste sig at være meget mere resistent over for at blive styret fra det globale niveau – lige efter regional sikkerhedskompleksteori. Troen på at man kan komme oppefra og omorganisere regioner er naiv. De regionale dynamikker driver tingene. En verdensorden, der langsomt falder fra hinanden, er også et mønster.

Obamas umuligheder

Og hvad har Barack Obama så gjort, efter at have fået overdraget verden i den her pragtfulde situation?

Obamas politik kan bedst opsummeres i deisen at lede med eksemplets magt. I flere af Obamas største udenlandske taler – særligt i Kairo og Accra – gjorde han meget ud af at understrege, at USA ikke vil påtvinge nogen noget. Alle kan vælge frit, men kommer til at vælge, som USA gerne vil have, fordi det har universelle værdier, som alle ønsker. Det er ikke ligefrem en politik, da landene til tider gerne vil ledes,

men meget ofte ikke gør, som USA synes.

Det er en udbredt opfattelse i USA i dag, at Obama har været en svag præsident internationalt, og man er meget bekymret for, at verden generelt ikke har respekt for ham og USA. Man står i det dilemma, at hvis man ikke får lov til at lede ved eksemplet, så er der egentlig kun valget imellem enten at vende tilbage til noget mere Bush-agtigt, og Obama kunne så blive George Bush med et veltalende ansigt.

Eller man må vende endnu længere tilbage til en politik, der tager det fulde skridt ind i egentlig multilateralisme, og som under den kolde krig faktisk investerede magt i internationale institutioner med reelle kompetencer, som også har konsekvenser for USA. Det har man ikke forberedt befolkningen på og både eksternt og internt er det svært at forestille sig det skifte.

Ikenberrysk liberal-institutionel imperialismen kunne måske have virket i 2000, men det er sandsynligvis for sent nu at faldbyde den vare internationalt. Internt kan man næppe sælge en så internationalistisk politik, især ikke med en svækket præsident, men man skal selvfølgelig aldrig sige aldrig med især dén præsident. Han har overrasket før, og skulle han blive genvalgt i 2012 er det muligt, han vil forsøge dette. Indtil videre må man snarere konkludere, at endnu en umulig cirkulens kvadratur blev forsøgt – og fejlede.

Det mest sandsynlige er, at i fraværet af en ny formel vil USA fortsætte den nuværende linje, blot neddroset mere og mere. Afghanistan som en tung arv, ingen nye militære engagementer og solidt fokus på den hjemlige arena.

De fremtidige muligheder er, at vi forbliver på 1+4 (eller en anden 1+x mulighed, hvor det gør mindre forskel, om der er 4, 5 eller 6 stormagter), at vi skifter til 2+x (bipolaritet), multipolaritet eller 0+x, en verden uden supermagter. Det mest sandsynlige er, at vi skifter til en verden uden supermagter. Hvorfor er det så ikke multipolaritet alligevel? Forskellen er, at i klassisk multipolaritet har man et system at et antal magter, som er relativt tæt bundet sammen og konkurrerer om magten i det pågældende system. I dag har vi en verden, hvor alle magterne er placeret fjernt fra hinanden i hvert sit regionale system. Ingen af dem abonnerer rigtig på en stærk global rolle. Ingen af dem påtager sig et globalt lederskab. Vi vil se mere regionalisme, og vi vil opleve oftere og oftere at være mere bekymrede over, at for få magter søger magten, end at der er for mange.

Hver gang pressen eller eksperter er begyndt at tale om perioden efter USA's dominans, falder man for let ind i den mest velkendte rille og oversætter det til spørgsmålet, hvem vil komme op og udfordre USA? Vil vi få et bipolært system med konkurrence mellem USA og Kina? Nej,

det gør en stor forskel, hvis skiftet i stedet sker ved, at USA langsomt abdicerer fra rollen som supermagt. Ad den vej når verden frem til en situation, hvor der ikke er nogen egentlige globale magter, og vi derfor har for lidt initiativkraft snarere end for meget. Det så vi på COP-15, i Doha-runden og omkring Israel-Palæstina.

Der har været et par vendepunkter i de sidste par år. Det ene er det politisk militære. Jeg ønsker ikke at sige, at Irak og Afghanistan nødvendigvis er mislykkedes, men det afgørende at de er mislykkedes som global ordenspolitik. Måske ender de med at have gjort mere gavn end skade for Irak og Afghanistan, måske ikke. Men for at understøtte Bush-administrationens plan om at gøre amerikansk magt så tydelig, at den skabte selvdisciplinering, skulle operationerne vise, at det her er noget, vi bare lige gør. Der er nu ikke nogen gensidig forventning om, at der står nogle magter (USA og Vesten) klar til at sætte hvem som helst på plads, for de har ikke lyst i øjeblikket.

Økonomisk er sket noget tilsvarende. Evnen til at tale fra et center til andre om, hvordan man bør gøre tingene, er forduftet. Man havde den såkaldte 'Washington Konsensus', en klar doktrin om, hvordan stater skulle indrette sig for at have succes, og som alle lande kunne blive belært om, især hvis de ville have hjælp fra internationale organisatio-

ner. Der var én neo-liberal standardmodel. Sådan er det ikke længere.

Efter den økonomiske krise vil andre lande ude i verden – og især i Asien – i værste fald sige 'det er jeres skyld. Krisen startede i USA'. I bedste fald siger de, 'I kan ikke engang selv finde ud af det, så I skal ikke belære os.' Under alle omstændigheder er der i den gensidige forventningsforstand ikke længere et magtcenter som fortæller, hvordan tingene skal være. Magten er gledet væk fra det ene center til mange.

Post-vestlig verden

Vi er i en postvestlig verden, i den forstand at magten har spredt sig, og det har konsekvenser for især vores værdipolitik. Tiden præges af en stigende selvsikkerhed i nye dele af verden om, at der er flere gyldige tolkninger. Selve det, at den globale økonomiske og dermed politiske magt forskyder sig – dels i retning Asien, dels væk fra gamle centre – er ved at være anerkendt.

At det mindre betyder kamp om magten og større vanskeligheder ved at 'skabe magt' er måske mindre tydeligt artikuleret, men mange er begyndt at fornemme det. Længere vej er der til at forlige sig med, hvordan omgangsformerne bliver med flere ligeværdige centre i verden.

Et overraskende træk ved en post-vestlig verden bliver en øget betydning af nord-syd politik. Det vil være paradoksalt for os, for vi har tænkt

nord-syd som udviklingsvelgørenhed, der gav mening, så længe der var nogle som var fattige nok, og det enten kunne ses som vores skyld, eller vi bare var så flinke, at vi hjalp alligevel. Med tiden, tænkte de fleste i nord, måtte ansvaret for problemer mere og mere hvile hos de lokale, så 'nord-syd' var lidt passé. Skulle syd for alvor begynde at udvikle sig, måtte sagen vel være endeligt lukket.

Nu flytter så megen magt til nogle lande i syd, at de er med til at bestemme, hvad vi skal snakke om. De vil snakke 'nord-syd', for de synes stadig, ganske meget handler om kolonitiden og dens effekter. De har nu magt til at tvinge os til at forholde os hertil.

Vi tænker stadig mere i øst-vest på grund af måden, den kolde krig udspillede sig, og især måden, den sluttede. Da kommunismen brød sammen, blev det set som en sejr for den vestlige samfundsmodel. Vi fik i den grad poleret vores selvfølelse, vores måde at gøre tingene havde vist sig at være den eneste rigtige, da vi løftede værdifanen højest. Så en øst-vest tilgang definerer internationale spørgsmål og minder om vigtigheden af, at vi står fast på egne værdier.

En nord-syd dagsorden handler om et historisk perspektiv, om kolonitiden: hvem har gjort hvad ved hvem? I den akademiske verden argumenterer såkaldt post-kolonial teori for, at langt mere både i nord og syd er forment af den relation,

end vi normalt antager, og den indsigt har bestemt også sin politiske pendant. Under klimaforhandlingerne talte Kina og Indien om, hvem der har udledt hvor meget CO₂ i den lange historie, og hvem der har ret til udvikling. Muhammedkrisen ville Danmark gerne tolke som et spørgsmål om ytrings- og trykkefrihed, men et par hundrede millioner mennesker så sagens kerne som en anden.

Den slags 'misforståelser' var også udbredte i tidligere årtier, men så var det altid værst for de andre, for vi havde magten til at insistere på vores tolkning. I dag er der ikke én tolkning, som vi bare kan insistere på og dermed opnå, at det er værst for de andre. Det vil tit blive værst for os, når vores tolkning afviger dramatisk fra andre væsentlige aktørers.

Det var endvidere helt tydeligt, at den konflikt ikke var forløbet således, hvis vi ikke havde talt fra det gamle imperiale centrum. Det var fordi vi kom fra Europa og Vesten, og kombinerede historisk ansvar med aktuelle krige og nu tilmed også moralsk missioneren.

Et sidste eksempel: Kinas OL-værtskab og Tibet-sagen, rumlerier i Vesten om eventuel boykot. For langt de fleste kinesere handlede dette om, at endelig skulle de have anerkendelse af Vesten efter 'ydmygelsens århundrede', og vi kunne ikke acceptere, hvor stærke de var blevet og hvor storslået et OL, de nu kun-

ne afholde. Vores øst-vest tolkning i termer af værdier blev mildt sagt ikke afkodet sådan, men ud fra en nord-syd målestok om historisk genopretning.

Pointen er, at der ankommer en nord-syd dagsorden på et tidspunkt, hvor vi ikke forstår, hvorfor den vil komme, fordi der er udvikling i syd (som i et nord-perspektiv burde få den dagsorden til at dø bort), men den kommer netop med udviklingen i syd, fordi de nu får magt til at sætte dagsordener.

Vestens fejlagtige fremgangsmåde

At ignorere tolkningerne fra det globale flertal gik godt – for os – dengang vi faktisk var dominerende i verden. I dag, hvor global terror og asiatisk økonomisk vækst præger verden, fremstår vores fremgangsmåde stadig mere desperat, provinssielt og selvdestruktivt.

Det er helt afgørende, at vi anerkender, at verden ikke har været unipolær og ikke er ved at blive multipolær. Vi har hele tiden været i mellemsituationen: unimultipolær. Der har været en langsom bevægelse hele tiden, den er blot blevet 'opdaget' meget pludseligt. Under unimultipolaritetens første fase (1990-2008; især 2001-2008) blev den fejlopfattet for unipolær. I dens anden fase (2008-?) bliver den fejlopfattet for multipolær. Vi har bevæget os gradvist fra det unipolære til det multipolære, men vi er stadigvæk i

mellemsituationen. Næsten alle er for hurtige til at udnævne et skift fra det ene til det andet. Selv amerikanske organer som National Intelligence Council begynder at tale om multipolaritet.

Jeg tror, man misforstår meget ved at opfatte verden som multipolær. Man misser tre væsentlige ting. For det første at USA er stærkere end de andre. Og for det andet at nogle helt specifikke dynamikker udspringer af, at vi er i en mellemsituation. For det tredje at vi er på vej mod en verden, der præges ikke af flere men færre supermagter – en verden uden supermagter. Vi gør klogt i ikke at bruge multipolaritet som en ny samlebetegnelse for verden. Hvis vi skal have tre slagordsbetegnelser for dagens verden er det unimultipolaritet, en verden uden supermagter og en post-vestlig verden.

Men der vil naturligvis komme både 'unknown unknowns' og 'known unknowns' for nu at citere Rumsfeld. De 'ubekendte ubekendte' kan jeg i sagens natur ikke skrive meget om, men det ligger stadig i artiklens tilgang, at man med en forståelse af de brede storpolitiske rammer vil være i stand til at forstå reaktionerne på en uventet krise et sted i Afrika, et nyt atomvåbenprogram i et arabisk land eller noget endnu mere overraskende. Men der er også 'kendte ubekendte' i form af spørgsmål, vi er opmærksomme på, men ikke kender svaret på. Lad mig slut-

te af med kort at gennemgå tre sådanne jokere, og hvordan de spiller sammen med spændingerne i mit grundlæggende billede.

Tre jokere

De grundlæggende vilkår kan trække i forskellig retning. Der kan for det første komme mere vægt på forsøg på at centrere systemet omkring USA eller på anden vis skabe en samarbejdsorden. Vi kan for det andet få mere vægt på rivalisering mellem magtcentre eller det kan endelig blive mest betonet, at regionerne drifter væk fra hinanden. Hvordan vil det blive påvirket af høj eller lav økonomisk vækst og grader af klimakrise?

Før dette skal vi endeligt have lagt en variant død. Især efter COP-15 flød mange aviser over med historier om konkurrence mellem Kina og USA. Der er to grunde til, at det er en forkert tolkning. Kina vil for alt i verden ikke træde op som rival til USA. Kina har i den grad lært lektien af Sovjetunionen, at hvis man udfordrer USA i det forkerte århundrede, så taber man. For det andet er udviklingen en meget mere generel magtspredning, der ikke kun handler om Kina. Kina blev 'framet' som hovedmodpolen på COP-15, men der var flere konfliktakser og mange andre parter klare til at skabe problemer, hvis forhandlingerne var kommet forbi den kinesisk-amerikanske hurdle.

Første joker: Vækst og energiklemme. Skulle verden igen blive præget af hektisk global vækst, vil en af effekterne blive intensiveret knaphed på især energiressourcer. Nok har jeg lige skrevet, at Kina ikke ønsker at udfordre USA – Kina vil helst have en regional dagsorden, hvor de primært opbygger sit eget samfund og sin position i Asien.

Noget, der kan ændre det, er øget konkurrence om olie, så vi vil få forstærket den allerede synlige tendens, at Kina bliver mere aktiv i Afrika, Centralasien og sågar Latinamerika, og begynder at støde sammen med andre magter der. Noget af det som kan trække os fra det decentrale system, hvor magterne søger væk fra hinanden i retning af rivalisering, vil være øget vækst i verden og øget kamp om ressourcer.

Der vil dog blive gjort seriøse forsøg på at styre uden om hinanden, og hvis man undgår de værste konflikter, vil øget vækst også rumme den mulighed, at hver magt bliver endnu mere selvcentreret, og dermed forstærkes tendensen til et meget decentralt system. Den tredje dimension, øget central koordinering, vil derimod med overvældende sandsynlighed blive marginaliseret, hvis energijokeren spilles.

Anden joker: Klimakrise og handlekraft. En mulig fremtidig udvikling er, at klimaforandringerne spidser til, og det bliver en mere og mere udbredt opfattelse, at det er den største trussel mod den fælles

fremtid. Så der skal beslutsom handling til – samtidig med at det er så godt som givet, at det etablerede hovedspor over COP15-16-17 osv. ikke vil levere noget, der har gnist af chance for at hjælpe i samme tempo, som problemerne accelererer. Da er det sandsynligt, at vi vil se samling af handlekraft i andre fora – enten en ad hoc klimapolitisk ‘coalition of the willing’, hvor fx de syv største forhandlingsparter står for 70 pct. af verdens udledninger. Eller FN’s Sikkerhedsråd, der har kompetencen til at gennemtvinge løsninger, hvis situationen blive akut nok – efter et klima-9/11 – og samtidig har demonstreret fiasko for UNFCCC-sporet.

Det kan pege i retning af magtkoncentration, hvor en lille gruppe lande tager føringen, fordi det skal gøres. Eller også kan det give alle mulige accelerationer af de decentrale konflikter, fordi klimaforandringerne stimulerer lokale modsætninger, og i værste fald kan man også forestille sig konflikter over egenhændige ‘tekniske fix’ med dramatiske skadevirkninger på fx nedbør i et andet land.

Den decentrale udvikling med verden på parallelle spor er ikke sandsynlig i denne situation – snarere enten globalt fokus eller øget konflikt.

Tredje joker: Terror og islam

Endelig er der den mulighed, at der

ikke kommer så meget damp på motorerne, at alt bliver til ressourcekonflikter, og klimasagen spidser ikke til, men bumler videre som nu. Hvad kommer til at sætte dagsordenen hvis ikke væksten, ressourcekonflikter og klimaet?

Det store spørgsmål bliver da, om der sættes en militær dagsorden. Mange mener, at den militære dagsorden kommer først, og i perioder uden militær konfrontation, kan der være plads til andre sikkerhedsspørgsmål. I dag er det sandsynligvis omvendt. Hvis det økonomiske eller klimamæssige presser sig på, sætter det dagsordenen. Får vi et vakuum, så kan især USA blive fristet til at skabe et militært omdrejningspunkt. For da kommer de selv i centrum.

Afgørende er nok, om krigen mod terror fortsættes. Altså hvordan udvikler forholdet sig mellem Vesten og den islamiske verden. Når jeg placerer denne sidst er det imidlertid fordi, USA sandsynligvis er så svækket og krigen mod terror så opbrugt, at dette ikke vil kunne trumfe generelle tendenser til decentralisering og en post-vestlig verdens(u)orden.

Hvorvidt denne joker spilles, så det faktisk bliver den fremtidige konflikt, afhænger derudover af den specifikke udvikling på islamområdet. Den kan opsummeres som et trekantet spørgsmål. Hvad USA gør i Mellemøsten? Hvad vi gør hjemme hos os selv med indvandring, religion og islam? Og hvad bredere kred-

se i de muslimske lande gør med deres selvforståelse af deres egen plads i verden – om de på længere sigt trækker tæppet væk under fundamentalisterne?

Meget kan indtil nu tyde på en fortsat eskalation i denne trekant, og især for den europæiske del er der ikke meget der tyder på, at vi forstår, at den vigtigste udenrigspolitik er indenrigspolitisk: Omgang med religion i politik og med indvandrere. Men der er måske lidt mere håb for selvbesindelse blandt muslimer i Mellemøsten, der begynder at vende sig fra sammensværgelsesteorier til selvkritik og 'vennekritik'. Og på USA's side vil der, om ikke andet så pga. udmattelse, ske en nedtrapning over for den arabiske verden, måske sågar nye toner over for Israel.

Så for denne tredje joker gælder, at hvis der kommer fortsat optrapning og nye terrorangreb, er det muligt, USA igen vil kunne samle top-down organisering om kampen mod terror. Men det er nok mere sandsynligt, at det globale greb fortsat vil løsnese, og regioner og magter fortsat glide fra hinanden.

Konklusion

Verden befinder sig stadig mellem unipolaritet og multipolaritet med

de specifikke spændinger, det giver. Tendensen går i retning af en verden uden supermagter – en verden, der oftere vil lide under mangel på fælles handling, snarere end kamp om magten. Der vil næppe komme dominerende, samlede konflikter men flere og flere lokale konflikter i en verden, hvor der ikke er en sandhedsrøst der bare bestemmer – der vil være flere sandheder og vi vil være nødt til at acceptere at vores tolkning ikke er privilegeret.

Ressourcekonflikter og klimapolitik er mulige bud på nye omdrejningspunkter, men hvis de skal håndteres konstruktivt, vil det kræve en uventet ny evne fra Vesten til at forstå, at verden giver mening fra mange vinkler. I en så mangfoldig verden er magten til at handle ikke givet – den skal skabes i samspil med mange andre, ofte meget langt væk. Den internationale politik vil blive både mere international og mere politisk.

Ole Wæver er professor i international politik og leder af 'Centre for Advanced Security Theory' ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Litteraturlisten til artiklen kan fås ved henvendelse til brita@udenrigs.dk