

# Nationalstaternes rolle i international politik

*Georg Sørensen*

Det vil ikke i fremtiden være muligt at forstå og analysere international politik uden at inddrage spørgsmålet om, hvilke stater systemet består af. De er nemlig vidt forskellige og spiller derfor også forskellige roller i de internationale relationer

Disciplinen international politik har et tvetydigt forhold til suveræne stater. På den ene side udgør de disciplinens altafgørende analytiske byggeklods: det er relationer mellem stater, der er centrum for opmærksomheden; det er krig og fred mellem stater og konflikt og samarbejde mellem stater disciplinen vil forstå og forklare.

På den anden side er det som om denne centrale byggeklods ikke har påkaldt sig særlig teoretisk opmærksomhed igennem mange år. Alle ved jo, at stater består af et territorium, en befolkning, og en regering, samt at de har suverænitet. Derfor kan vi straks gå videre til at analysere relationerne imellem stater. Således synes ræsonnementet at have været i disciplinen gennem ganske lang tid, og

synspunktet finder fortsat støtte, ikke mindst blandt folk, der beken-der sig til realismen. Realister er interesserede i ét afgørende kendetegn ved stater, nemlig omfanget af deres ressourcer, dvs. om de er stormagter eller ej. Men derudover påkalder staterne sig ingen særlig interesse; fokus er på relationerne mellem stater.

Dette syn på stater er rundet af en hobbesiansk tradition. Den grundlæggende målsætning for Hobbes var fred og sikkerhed inden for landets grænser. Denne fred og sikkerhed skulle leveres af staterne – den magtfulde suveræn. Uden stat ville menneskene, som de egoistiske individer er, leve i en naturtilstand med evig konflikt. Livet ville være 'solitary, nasty, brutish, and short';

under statens beskyttelse, derimod, kunne der skabes sikkerhed og fred, og dermed mulighed for samfundsmæssig udvikling og velfærd – 'felicity'.

Men etablering af den suveræne stat var ikke uden omkostninger; naturtilstanden blev dermed flyttet fra forholdet mellem mennesker til forholdet mellem suveræne stater. Her hersker anarki, forstået som fravær af øvre myndighed; her dominerer sikkerhedsdilemmaet, hvor én stats oprustning for egen sikkerhed automatisk udgør en trussel mod andre staters sikkerhed.

### **Fokus på det internationale system**

Det er hele denne tankegang, store dele af disciplinen international politik bygger på. Inden for statens grænser kan menneskene skabe sig 'det gode liv'; udenfor, imellem staterne, hersker usikkerheden og magtpolitikken dominerer. Derfor kan interessen samles her.

Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, 1979) leverede en teoretisk overbygning, der yderligere legitimerede denne fokus på relationer mellem stater. Han argumenterede nemlig, at stater – som følge af konkurrencen imellem dem – er tvunget til at efterligne hinanden hvad enten de vil det eller ej. Gennem denne proces bliver stater til 'ens enheder' (like units), dvs. de er funktionelt udifferentierede; alle stater har et forsvar, et skattesystem, et retsvæsen, undervisnings- og sundhedssystemer, osv. Eneste for-

skel imellem staterne er deres relative magtbesiddelse; nogle er stormagter, andre ikke. Derfor, finder Waltz, bør analysen være systemisk, dvs. fokusere på det samlede univers af stater og ikke på forhold i den enkelte stat.

Argumentet er besnærende, endog elegant, men det er også forkert. Hobbess tager fejl på den måde, at en magtfuld suveræn ikke nødvendigvis skaber intern fred og sikkerhed. Nogle statseliter er kendetegnet ved hensynsløs egoistisk magtstræb – Stalin, Mobutu, Amin osv. – sådanne despoter skaber ikke sikkerhed for almindelige mennesker, men omfattende usikkerhed. Dermed er sikkerhedsproblemet ikke løst med dannelse af en stat, som Hobbess ellers antog. Deraf følger, at interesse for krig og konflikt også kræver at man ser ind i staterne.

Waltz tager fejl, fordi konkurrencen mellem stater ikke nødvendigvis leder til 'like units' og fordi der i nogle tilfælde slet ikke er konkurrence mellem stater. Konkurrence behøver ikke betyde efterligning af de bedste; det kan også betyde innovation, at gå ny veje. Man kan fx se EU-samarbejdet som en sådan form for innovation. Og i nogle tilfælde er konkurrencen sat helt ud af spillet. Da det internationale samfund enedes om afkoloniseringen efter Anden Verdenskrig, enedes man samtidig om at indlemme en række ny stater i klubben, som bestemt ikke kunne stå på egne ben eller kla-

re sig i skarp konkurrence. De ny suveræne stater havde meget lidt substans økonomisk, politisk, eller på anden måde; de havde straks brug for bistand. Alligevel var det internationale samfund enigt om at lade dem være fuldgyldige medlemmer af klubben af suveræne stater. Det har ikke meget med Waltz's ide om indbyrdes konkurrence at gøre.

Endelig betyder det systemiske fokus, at interne forholds betydning for internationale relationer nedtones. Men det interne er vigtigt; liberale teoretikere argumenterer eksempelvis for, at demokratier ikke går i krig med hinanden; det er et eksempel på interne forholds afgørende betydning for eksterne relationer. I en tidsalder præget af globalisering er det i det hele taget svært at adskille 'indre' og 'ydre' forhold; de spiller tæt sammen og påvirker hinanden. Hvad vi kalder nationale, danske forhold i dag er produkt af et nært samspil mellem indre og ydre påvirkning i den foregående udvikling. Hvad vi kalder euro-pæiske eller internationale forhold er også et produkt af den 'interne' udvikling i staterne.

På denne baggrund har der i de senere år været en stigende interesse for at undersøge staters udvikling og forandring, også med henblik på konsekvenserne heraf for internationale forhold.

### **Staternes forandring**

I de tidlige faser af diskussionen ud-

skilte der sig to hovedstrømninger. Den ene strømning – 'retreat of the state' – finder, at den økonomiske globalisering og den teknologiske udvikling sammen med andre forandringer gør staten mindre vigtig og andre aktører mere vigtige. Susan Strange er en vigtig repræsentant for dette syn; i sin bog *The Retreat of the State* fra 1996 skriver hun eksempelvis følgende: "hvor staterne engang var herrer over markederne er det i dag markederne som, i mange væsentlige henseender, er herrer over staterne". Den anden strømning – 'state centric' – fastholder, at staterne fortsat er særlige aktører; de har monopol på legitim magt anvendelse og de sætter langt hen spillereglerne for alle andre aktører. Det er naturligvis især realister, der bekender sig til dette standpunkt.

Der findes imidlertid en tredje position. Den medgiver, at både 'retreat' og 'state centric' folk kan komme med relevante indsigter; staten er svækket i nogle henseender, men samtidig styrket i andre. Fokus for denne position er på *forandring*, eller *transformation* af stater på en måde, der ikke på forhånd tager stilling til om staten vinder eller taber; den gør ofte begge dele på en gang. Jeg bekender mig sammen med mange andre til dette synspunkt, som naturligvis samtidig er det teoretisk set mest åbne. Men dermed er der jo ikke sagt så meget; det henstår stadig at finde ud af, hvordan og på hvilken måde stater forandres,

og hvilken betydning det har for de internationale relationer.

Studiet af staters udvikling og forandring er kompliceret, fordi alle stater jo i princippet er unikke størrelser, hver med særtræk der ikke kan findes andre steder. Argumentet her er, at vi kan se bort fra sådanne esoteriske detaljer og koncentrere os om nogle generelle udviklingstræk. Det giver analytisk mulighed for at få hold på de mere generelle forandringer og deres konsekvenser. Størstedelen af debatten om statstransformation har imidlertid fokuseret på de avancerede liberale stater i Europa, Nordamerika og Østasien – den såkaldte OECD-verden (med tanke på de gamle medlemmer). Jeg finder det vigtigt, at debatten udstrækkes til at gælde samtlige stater i det internationale system.

Det betyder dog samtidig, at den analytiske dagsorden bliver meget omfattende. Selv hvis vi fokuserer på hovedtræk, er der mange forskellige grupper stater i systemet. En første, grov inddeling er mellem (a) *postmoderne stater* i OECD-verdenen; de er et resultat af de forandringer, moderne nationalstater har undergået i sidste halvdel af det tyvende århundrede; (b) *svage, postkoloniale stater* typisk opstået som resultat af afkoloniseringen; de fleste befinder sig i Afrika syd for Sahara; og (c) *moderniserings-stater* i Asien, Latinamerika og dele af Østeuropa. Flere underopdelinger vil formentlig være nødvendi-

ge, især i gruppe (b); fokus i nærværende sammenhæng vil imidlertid være på gruppe (a) og (c), for det er her, vi finder de største forandringer sammenlignet med det konventionelle syn på stater og internationale forhold.

### **Fra moderne til postmoderne**

Hvis vi fremhæver tre grundtræk ved stater – økonomien, det politiske system og fællesskabet (nationen) – bliver det muligt at karakterisere den moderne nationalstat ved afslutningen af Anden Verdenskrig. Disse grundtræk er samlet i figuren nedenfor, som samtidig angiver den forandring, der har fundet sted fra moderne til postmoderne stat.

De afgørende forandringer fra moderne til postmoderne stat er fremhævet i boksen. Det fremgår, at den helt væsentlige bevægelse er væk fra national afgrænsning, over mod transnational integration. Det centraliserede politiske system i moderne stater regulerede forholdene inden for veldefinerede territoriale grænser. I postmoderne stater er politisk myndighed fordelt på et netværk af institutioner på forskellige niveauer. Den nationale økonomi i moderne stater var en veldefineret størrelse, også selvom den deltog i international handel. I postmoderne stater er økonomierne dybt integrerede på tværs af grænser. Det nationale fællesskab er ikke opløst: vi er stadig en nation af danskere; men argumentet er, at både supranatio-

nale og sub-nationale identiteter indgår som mere betydningsfulde elementer i det at være dansk. Altså, danskere føler sig eksempelvis i stigende grad som europæere.

Det er formentlig inden for rammerne af EU-samarbejdet, at transformationen fra moderne til postmoderne er nået længst. Den har også haft betydning for suveræniteten. Den klassiske måde at udøve suveræniteten på er ved at håndhæve princippet om ikke-intervention:

moderne nationalstater passer deres egne affærer uden indblanding udefra. Men EU-landene har udskiftet princippet om ikke-intervention med princippet om 'reguleret intervention'. De blander sig systematisk i hinandens indre anliggende: for at få indflydelse på den eksterne kontekst, der i stigende grad bestemmer udviklingen inden for egne grænser. Prisen er, at man må give de andre indflydelse hjemme hos sig selv.

Men transformationen fra moder-

	<b>Den moderne stat</b>	<b>Den postmoderne stat</b>
Det politiske system	<i>National myndighed:</i> Et centraliseret demokratisk system inden for et afgrænset territorium. Baseret på administrative og politiske/militære organisationer, sanktioneret af en retsorden, med monopol på legitim magtanvendelse.	<i>Transnational myndighed:</i> Politisk myndighed fordelt på flere, overlappende niveauer (multilevel governance). Regulering i kontekst af supranationale, internationale, transgouvernementale og transnationale relationer.
Fællesskabet, nationen	<i>Nationalt fællesskab:</i> Et fællesskab inden for et territorium. Borgerfællesskab: politiske, økonomiske og sociale rettigheder fra staten. Kulturfællesskab: sprog, historie, identitet. Nation og stat i tæt samspil.	<i>Mere transnationalt fællesskab:</i> Supranationale elementer i borgerfællesskabet: Regionale og globale organisationer giver rettigheder. Kulturfællesskabet mindre knyttet til det nationale niveau. Supranationale og subnationale identiteter styrkes.
Økonomien	<i>National økonomi:</i> En afgrænset national økonomi. Handel findes, men den væsentlige økonomiske aktivitet udfoldes inden for nationale rammer.	<i>Globaliseret økonomi:</i> Tæt økonomisk integration på tværs af grænser. Den nationale økonomi indlejret i en globaliseret sammenhæng.

ne til postmoderne findes også andre steder i OECD-verdenen. Også USA er på vej i den retning, selvom der er nogle særtræk ved supermagten. USA scorer højere end fx Tyskland og Frankrig på globaliseringsindekset, der måler politisk og økonomisk globalisering samt transnationale kontakter. Relationerne er særlig tætte over Atlanten; næsten halvdelen af USA's udenlandske investeringer går til Europa og 60% af Europas investeringer går til USA.

På det politiske plan er de transgovernementale og institutionelle relationer meget nære; og der er fælles støtte til grundlæggende liberale værdier: demokrati, magtdeling, menneskerettigheder, markedsøkonomi. Fællesskabet er samtidig åbent over for andre lande der udvikler sig i liberal retning, som det eksempelvis fremgår af udvidelsen af EU.

### **Et avanceret sikkerhedsfællesskab**

Forandringen fra moderne til postmoderne ser måske ikke ud af så meget; men i lyset af det klassiske hobbesianske udgangspunkt er det en dramatisk ændring: med dannelsen af suveræne stater flyttes naturligheden ifølge Hobbes ud imellem staterne: anarki, usikkerhed, magtbalance, og bestandig krigsrisiko mellem staterne er resultatet.

Se nu nærmere på relationerne mellem postmoderne stater: de er netop ikke længere kendetegnet ved anarki forstået som fravær af øvrig

myndighed. Tværtimod: de har udviklet et institutionelt samarbejde og fælles værdier som gør, at konflikter imellem dem ikke længere medfører risiko for krig. De udgør et avanceret sikkerhedsfællesskab, et udtryk formuleret af Karl Deutsch (*Political Community and the North Atlantic Area, 1957*) som tilsikrer fredelig forandring. Det er første gang i historien, at vi har lov til at forvente en fredelig fremtid mellem systemets (postmoderne) stormagter.

Det er derfor at realistiske teoretikere, der fortsat skriver på basis af den hobbesianske forståelse, har problemer med at analysere og forklare udviklingen blandt postmoderne stater efter afslutningen af den Kolde Krig. På den ene side forventede de ny rivalisering og magtbalancering mellem de vesteuropæiske stormagter efter den fælles fjende forsvandt; på den anden side forventede de forstærket europæisk balancering imod USA, da supermagten efter 2001 i stigende grad slog ind på en unilateral kurs. Ingen af delene er sket, fordi staterne ikke længere frygter hinanden i det omfang og på den måde som det traditionelle syn lægger op til.

Selvfølgelig er der uenigheder mellem staterne og (berettiget) europæisk skepsis over for den amerikanske tendens til unilateralisme. Men det er ikke et spørgsmål om liv og død mere, for det klassiske anarki og den traditionelle magtbalancering er væk. Det giver i parentes be-

mærket også nyt råderum for en småstat som Danmark, der kan tænke mindre på omkostningerne ved at irritere europæiske stormagtsvenner: helt galt går det aldrig.

Dermed ikke sagt, at sikkerhedsfællesskabet automatisk består for altid; hvis uenighederne bliver ved med at vokse, kan fællesskabet blive nedbrudt. Det ville betyde forstærket økonomisk rivalitet; nedbrydelse af fælles institutioner, og værdikrise i den forstand, at der udvikles uforenelige ideer om den fremtidige (liberale) orden. Der er vi ikke endnu, og kommer det næppe heller, om end jeg andetsteds har argumenteret for, at der er modsætninger i ideerne om en liberal verdensorden.

Det er naturligt et stort frem-skridt at krigsrisikoen mellem postmoderne stater er væk, men dermed er vejen ikke straks banet for en fredelig og harmonisk verden. For det første er der ny trusler; højteknologiske og tæt integrerede samfund er sårbare, ikke mindst over for hensynsløs terrorisme. Den tætte integration betyder også hurtigere smitteeffekter, hvad enten det handler om miljøproblemer, økonomiske kriser, eller diverse former for kriminalitet, osv. Og der er naturligvis også potentielle traditionelle trusler fra ikke-postmoderne stater, om end der synes at være en tendens til, at krig som konfliktløsningsmiddel mellem konsoliderede stater i det hele taget er stærkt aftagende.

Et interessant spørgsmål i relation

til postmoderne stater er den klassiske maksime om 'national sikkerhed'; i den moderne stats epoke var der tale om en klar territorial afgrænsning af 'det nationale', politisk, økonomisk og med hensyn til nationen. Men med udviklingen af postmoderne stater er denne klare afgrænsning væk, og det skaber nye udfordringer. Hvad vil det egentlig sige at beskytte og forsvare 'den nationale økonomi' i en tid hvor denne økonomi udgør et segment af en regionaliseret/globaliseret økonomisk sammenhæng? Hvad vil det sige at beskytte og forsvare det nationale politiske system, når dette er tæt integreret med regionale og globale politiske systemer? Og hvad er egentlig 'forsvar for nationen' i en tid hvor det nationale i stigende grad rummer supranationale og andre elementer? Det korte svar er, at postmoderne stater i stigende grad er anvist samarbejde med hinanden, også når det gælder de udfordringer der har at gøre med beskyttelse og forsvar af enhver art.

### **Nye problemer**

Forandringen fra moderne til postmoderne stat er altså ganske vidtgående; den kræver nytænkning og nok også reformer at nogle af de grundpiller, som den moderne stat hvilede på. Tag spørgsmålet om suveræniteten, hvor den gyldne regel om ikke-intervention er udskiftet med princippet om 'reguleret intervention'. En fortsættelse af samarbejdet i

EU-sammenhæng peger i retning af en eller anden form for føderation baseret på en europæiske forfatning, men det er landene øjensynligt ikke klar til. Samtidig er det svært at gå tilbage til den klare, nationale selvbestemmelse som var gældende tidligere, fordi det ikke løser de fælles problemer, som integrationen har sat på dagsordenen. Den aktuelle debat i EU handler netop om, hvorledes denne problemstilling håndteres.

Der er også ny problemer i henseende til demokrati og medbestemmelse. Hele den liberale demokratiske tænkning hviler på en forudsætning om, at demokrati fungerer inden for rammerne af en klart afgrænset nationalstat hvor der ikke er tvivl om, hvem der er medlem af det politiske fællesskab. Men når det politiske system udvikles i retning af meget mere transnational myndighed, sættes der spørgsmålstejn ved denne præmis. Hvordan sikres det så, at denne ny politiske sammenhæng er demokratisk og giver borgerne tilstrækkelige muligheder for indsigt og deltagelse på tværs af afstand, forskellige sprog, uensartede politiske traditioner osv.? Debatten om 'demokratisk underskud' viser, at det ikke er nemt at svare overbevisende på dette spørgsmål.

Udviklingen fra moderne til postmoderne rejser endnu et interessant problem. Hvad vil det egentlig sige at en stat er magtfuld under de ny betingelser? Den traditionelle måde

at gøre magt op på, er at undersøge omfanget af materielle ressourcer med økonomisk og ikke mindst militær magt som de afgørende. Men hvis krigsrisikoen er elimineret, er den militære magt selvfølgelig meget mindre værd. Forandringerne synes at understøtte den liberale ide om at 'blød magt' bliver af meget større betydning. Blød magt er evnen til at få andre til at se tingene på din måde, og få dem til at forstå deres egen interesse i at støtte dit synspunkt. Joseph Nye peger i bogen *The Paradox of American Power* på, at selv verdens eneste tilbageværende supermagt er stærkt afhængig af evnen til at overbevise andre; rendyrket unilateralisme er ikke noget levedygtigt alternativ på sigt. Spørgsmålet er kompliceret, fordi vi fortsat befinder os i en verden, hvor traditionelle magtressourcer ikke er blevet irrelevante.

Vil mange andre lande blive liberale og postmoderne og dermed tilsluttet sikkerhedsfællesskabet? Ved afslutningen af den Kolde Krig var den liberale optimisme stor; Fukuyama argumenterede at vi var nået til historiens afslutning, fordi der ikke længere var levedygtige alternativer til liberalt demokrati og markedsøkonomi. Det er måske sandt, men udviklingen siden hen har vist, at der ikke er nogen lige og nem vej i den retning.

Betydelige interessegrupper i mange lande synes at foretrække mere semiautoritære former for po-



litisk kontrol og markedsstyring. Der er ikke demokrati i Rusland for tiden, og Putin synes bestemt ikke at være stærkt forhippet på at indføre det. Ej heller har de kinesiske ledere planer i den retning. En lang række lande synes for tiden at være frosset fast i semidemokratiske konstruktioner hvor enkelte liberale elementer er indført, men hvor der fortsat er langt igen til fuldt demokratiske tilstande.

### **Svage, postkoloniale stater**

Svage stater er ikke nødvendigvis militært svage; problemet er mere grundlæggende: de mangler substans mht. økonomi, politisk system, og nationalt fællesskab i befolkningen. De er typisk et produkt af afkoloniseringen, selvom ikke alle svage stater har en fortid som kolonier. De fleste befinder sig i Afrika syd for Sahara.

Ifølge den traditionelle betragtningsmåde burde sådanne svage stater slet ikke kunne overleve i det in-

ternationale system; de ville blive opslugt af stærkere stater, som det skete med mange, mindre konkurrencedygtige, proto-stater i relation til den europæiske (og nordamerikanske) statsdannelse. Men kampen om staternes blotte eksistens blev aflyst i relation til afkoloniseringen.

På det tidspunkt besluttede det internationale samfund, anført af de ny stormagter, at de gamle kolonier havde ret til uafhængighed. Der blev eksplicit *ikke* stillet krav om nogen som helst form for økonomisk eller politisk substans; det var tilstrækkeligt, at man var en tidligere koloni, så var vejen til uafhængighed og suverænitet sikret. Grænserne blev gjort ukrænkelige; de kunne kun ændres i enighed. Dermed fik de ny, svage stater reelt en livsforsikring fra det internationale samfund. Uanset hvor svage de var, uanset hvilken grad af faktisk nedbrydelse og opløsning der måtte finde sted, ville det internationale samfund fortsat anerkende statens eksistens

<b>Svage, postkoloniale stater</b>	
Det politiske system	Ineffektive og korrupte administrative og institutionelle strukturer. Magt baseret på tvang snarere end på retsorden. Fravær af monopol på legitim magtanvendelse.
Fællesskabet, nationen	Lokale/etniske fællesskaber dominerer. Hverken borgerfællesskabet eller kulturfællesskabet er etableret på nationalt niveau. Staten har lav legitimitet.
Fællesskabet, nationen	Usammenhængende strukturer, med traditionelt landbrug, uformelle sektorer i by og på land, enkelte elementer af moderne industri. Stor afhængighed af verdensmarkedet og eksterne økonomiske interesser.

og uafhængighed. Dette er en historisk nyhed; svage stater har altid været udsatte i det internationale system; ifølge realismen er de konstant i livsfare. Men for svage, postkoloniale stater er den eksterne eksistenstrussel ophævet.

Denne livsforsikring betød ikke, at de ny stater straks kunne stå på egne ben; de var tværtimod stærkt afhængige af økonomisk og anden hjælp udefra, og de var naturligvis også åbne over for betydelig ekstern indflydelse, både fra gamle moderlande og ny stormagter. Alligevel var de ny ledere ikke uden muligheder: suverænitets betydning betyder anerkendelse af territorium og myndighed; det giver handlemuligheder.

Selv stærke eksterne kræfter har nu brug for interne allierede; de ny ledere så straks, at de kunne forlange noget til gengæld. Samtidig betød suverænitets medlemskab af internationale organisationer og adgang til økonomisk, militær, og andre former for bistand. De ny statsledere blev hurtigt eksperter i at forlange, at de skulle behandles på lige fod med andre suveræne stater, når det gjaldt adgang til internationale fora og rettigheder. Og samtidig forlangte de at blive behandlet som *uligge*, som udviklingslande med særlig krav på bistand og international opmærksomhed.

Hvordan kunne det gå så galt, at mange svage stater brød yderligere ned og flere blev til 'failed states'? Der blev sjældent bygget stærke in-

stitutioner i kolonitiden; formålet var at sikre lokal kontrol og eksporten af primærvarer. Ofte blev etniske grupper spillet ud mod hinanden for at sikre kontrollen.

Efter uafhængigheden blev de ny magthavere hurtigt til eneherkere; de var ikke interesserede i at skabe stærke politiske partier som kunne true deres greb om magten. Netværk af patron-klient relationer sprang frem; lederne brugte den politiske magt til at sikre økonomiske og andre fordele for sig selv og deres klaner og etniske grupper. Statsapparaterne voksede enormt for at give plads til vennerne. Love og retsorden blev anset for et kolonilevn, der ikke skulle tages alvorligt; spillet handlede om fordele for de få her og nu. De 'dygtigste' ledere akkumulerede nærmest grænseløs personlig rigdom.

Afslutningen af den Kolde Krig gjorde det mindre vigtigt for stormagterne at have venner i den tredje verden. Samtidig var de fleste af de svage staters eksportvarer faldet i pris og olieforsyningen var blevet meget dyrere. Udlandsgælden voksede og rentebyrden steg. I den situation havde lederne to muligheder: at gennemføre politiske og økonomiske reformer, der banede vej for større legitimitet; eller at holde sig ved magten med alle midler, herunder vold mod modstandere. Det var især den sidste situation, der ledte til statssammenbrud.

I forhold til traditionel tænkning

om stater og sikkerhedsdilemmaer er situationen i svage stater vendt på hovedet. Staten skaber ikke en ramme af orden og sikkerhed hvor folk kan søge at realisere det gode liv. Staten skaber i stedet en ramme af uorden og usikkerhed hvor almindelige mennesker tit er livsfare.

Anarkiet er nu internt i de svage stater; eksternt i det internationale samfund er der derimod relativ ro og orden. Det er stik modsat Hobbes' tankegang. Årsagen er naturligvis, at Hobbes slet ikke kunne forestille sig eksistensen af svage stater med rovgriske og korrupte ledere, og da slet ikke at sådanne staters eksistens kunne være garanteret af det internationale samfund.

### **Nye former for intervention**

Svage stater har problemer med den klassiske suverænitetmaksime om ikke-intervention. Det hænger sammen med behovet for bistand udefra; donorerne vil gerne tilsikre, at pengene går i de rigtige lommer. Det kræver intervention i form af overvågning og kontrol. Den mest vidtgående form for eksternt indgriben finder sted i forbindelse med humanitær intervention, hvor udenlandske styrker griber ind uden regeringens tilladelse.

Der er to principielle muligheder for at løse det problem, som udgøres af svage stater. Den ene er, at der finder samfundsmæssig udvikling sted, så staterne holder op med at være svage og kan deltage i det in-

ternationale samfund på lige fod med andre stater. Den anden er, at det internationale samfund erkender de svage staters vedvarende problemer og i højere grad påtager sig et medansvar for dem, som det for eksempel er sket i Øst-Timor og enkelte andre steder. I det første tilfælde bevares og udbygges suveræniteten ved at de svage stater får udvikling; i det andet tilfælde opgives suveræniteten på den måde, at det internationale samfund overtager hovedansvaret.

Begge muligheder er problematiske. Forsøget på at skabe udvikling har stået på i omkring fem årtier uden at levere imponerende resultater. Cirka hvert tiende år lanceres en ny strategi, der i en tid opfattes som den forkromede løsning; i tresserne var det modernisering og industriel udvikling; i halvfjerdserne var det basale behov; i firserne liberalisering og strukturtilpasning; i halvfemserne god regeringsførelse. For tiden er et nyt fokus under etablering; man skal se på faktiske magtrelationer, hvilket kræver særlig opmærksomhed om uformelle institutioner. Det forekommer relevant, men ikke mange har en omfattende tro på, at løsningen på udviklingsproblemet hermed er fundet.

Den anden mulighed er næppe realistisk i større skala. Hvis det internationale samfund skal overtage ansvaret, kræver det en omfattende vilje til at levere de nødvendige materielle og menneskelige ressourcer.

Den er ikke til stede i det omfang, der lægges op til her. Fremtidig indgriben vil formentlig fortsat bestå i mere ad-hoc prægede operationer, hvor konkrete konflikter har skabt stor nød. Selv i sådanne situationer er det internationale samfund på ingen måde hurtigt eller særligt omfattende ude, som det er blevet demonstreret i Rwanda, Somalia, Liberia og Sudan.

Der er udsigt til, at svage stater også fremover vil udgøre et særligt problem i det internationale samfund. De mest blodige konflikter vil formentlig fremdeles snarere finde sted internt i svage stater frem for imellem stater. På den måde er krigen flyttet inden for grænserne.

### **Indre og ydre udviklingsprocesser**

Det vil ikke i fremtiden være muligt at forstå og analysere international politik uden at inddrage spørgsmålet om, hvilke stater systemet består af. En undersøgelse af staters substans og karakteristiske adfærdstræk er en forudsætning for at forklare international konflikt og samarbej-

de, krig og fred. Den traditionelle påstand om, at stater er 'ens enheder' holder ikke.

Jeg har især fokuseret på postmoderne stater og svage, postkoloniale stater, fordi de hver især fremviser udviklingstræk, der afviger markant fra disciplinens traditionelle forventninger til staters struktur og adfærd.

Nogle mener, at globaliseringen nærmest ophæver grænserne mellem 'indre' og 'ydre'. Så langt vil jeg ikke gå; det internationale samfund består fortsat primært af suveræne stater og en sondring mellem 'indre' og 'ydre' er fortsat meningsfuld. Men ingen af delene kan forstås med mindre man inddrager samspelet imellem dem.

Der er ingen tvivl om, at forholdet mellem 'indre' og 'ydre' udviklingsprocesser vil være et helt centralt emne i studiet af international politik i de kommende mange år.

*Georg Sørensen er dr.scient.pol. og professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet*