

The background of the book cover is an abstract painting of a globe. The colors are muted and earthy, with shades of grey, blue, green, and yellow. The brushstrokes are visible, giving it a textured, hand-painted appearance. The globe is centered and occupies most of the cover.

Hans Branner

GLOBAL POLITIK

Grundbog til International Politik

4. udgave

Columbus

3. To verdensordener i konkurrence: den multilaterale og den nationalstatslige

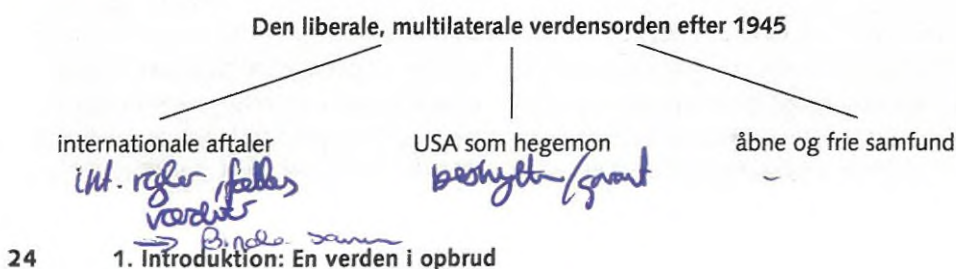
De ændrede rammevilkår for den internationale politik har betydet at den verdensorden der har sin oprindelse i årene omkring 2. Verdenskrigs afslutning og gradvist blev styrket frem til begyndelsen af det nuværende århundrede (fremover: LMVO = liberal, multilateral verdensorden), er under nedbrydning. Det er en verdensorden der har bygget på tre grundpiller: For det første at verdens stater, i lyset af de negative erfaringer man havde gjort i første halvdel af det 20. århundrede, i langt højere grad skulle bindes sammen gennem internationale aftaler (traktater, organisationer og forpligtelser til overholdelse af fælles normer for adfærd). For det andet at USA med sin overvældende magtstilling lige efter verdenskrigen og sit net af stærke økonomiske og militære bånd til stater i store dele af kloden kunne stå som garant for denne orden. Og for det tredje en bestræbelse på at arbejde for en åben verden karakteriseret af demokratiske principper, markedsøkonomi og frihandel (se figur 1.11, s. 29 for en kritisk tolkning af LMVO).

Grundpillerne blev alvorligt udfordret under Den Kolde Krig med en ideologisk fjendtlig østblok ledet af den konkurrerende super-

magt Sovjetunionen. Men i virkeligheden var dette modsætningsforhold med til at cementere den amerikansk ledede verdensorden uden for østblokken. Med USA som hovedarkitekt oprettedes en lang række forpligtende alliancer både i Europa (NATO), Sydøstasien og Latinamerika. Og et så vidtgående samarbejde som det vi i dag kender som EU, ville næppe have set dagens lys uden USA's beskyttende paraply og uden en fælles oplevelse af truslen fra øst. Hertil kommer at Den Kolde Krig ikke hindrede at FN og dets mange særorganisationer som f.eks. UNDP (udviklingshjælp), UNESCO (uddannelse) og WHO (sundhed) fik en vigtig rolle til forbedring af levevilkår overalt i verden og dermed forebyggelse af krig. Endelig kom globale økonomiske organisationer, der alle var oprettet på amerikansk initiativ, til at indtage en central plads i den vestligt ledede orden (Verdensbanken, IMF, WTO, se nærmere s. 224-228).

Da så Den Kolde Krig sluttede, kunne denne orden ikke undgå i første omgang at blive voldsomt styrket. Selv om USA nu var den uomtvistelige leder af verdensordenen og også i høj grad profiterede af den, var der tale om en orden der også byggede på den første

Figur 1.9 Elementerne i den liberale, multilaterale verdensorden (LMVO)





To præsidenter – to verdensordener? USA's præsident Donald Trump (2017-) har med sin politik sat et alvorligt spørgsmålstegn ved den verdensorden USA selv har været initiativtager til efter 2. Verdenskrig. Medvirker han til dens undergravning, og er det den kinesiske præsident, Xi Jinping (2012-) der repræsenterer en ny verdensorden? Eller er de begge repræsentanter for en begyndende nationalistisk (u)orden?

grundpille: forpligtende internationale aftaler som parterne var opsatte på at overholde, og hertil en tro på at hele aftalesystemet og også den sidste grundpille fortsat kunne udbygges. Kerneelementerne i den såkaldte liberale, multilaterale verdensorden blev i 90'erne og et stykke ind i det nye århundrede anset for at have sejret på verdensplan.

Spørgsmålet i dag er om den verdensorden vi har levet under i årtier – i hvert fald i vores del af verden – vil kunne overleve når de nye rammebetingelser for den internationale politik for alvor slår igennem. Ved indgangen til det nye årti i 2020 tegner der sig især to muligheder: (1) Det viser sig muligt at tilpasse den liberale, multilaterale orden til de nye vilkår *eller* (2) verden bevæger sig ind i ukendt terræn præget af mindre vægt på internationale aftaler, en nationalstatslig (til tider nationalistisk) og selvhævdende politik

fra de store staters side og en tilbagegang for demokratiske styreformer (fremover: NAVO = nationalstatslig, autoritær verdensorden). Udfaldet af kampen mellem disse to fremtider er på ingen måde givet på forhånd.

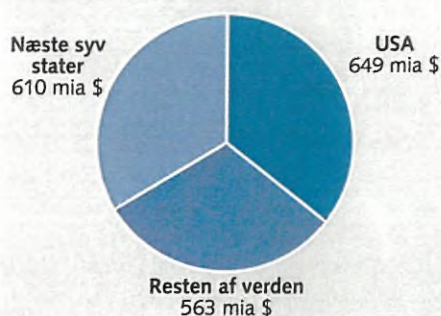
Scenarie 1: Den multilaterale verdensorden (LMVO):

Styrkepositioner og tilpasningsmuligheder

Den hidtidige verdensorden har nogle indbyggede styrker der giver den et forspring i konkurrencen. Tre forhold kan her nævnes.

■ Det første vedrører USA's magtposition i verden. Den har siden 2. Verdenskrig været afgørende for opretholdelsen af verdensordenen. Som vi så tidligere (figur 1.2) får USA i stigende grad konkurrence fra andre stater når vi måler magt ved størrelsen af staternes BNP. Ja, USA er på vej til at blive overgået af

Figur 1.10 Fordeling af verdens militærudgifter 2018



Det ses at USA's militærudgifter i 2018 er større end de følgende syv stater i ranglisten tilsammen. Deres tal i mia dollars er følgende: Kina 250, Saudi-Arabien 68, Indien 67, Frankrig 64, Rusland 61, Storbritannien og Tyskland 50. Tallene afspejler ikke fuldt ud kvaliteten af det militære isenkram, og på dette punkt har USA et klart fortrin (se også s. 132-133). Verdens samlede udgifter var i en årrække efter Den Kolde Krig faldende, men har siden århundredskiftet igen været stigende og er nu højere end under Den Kolde Krig.

Kilde: SIPRI Military Expenditure Data Base.

Kina og sandsynligvis også snart af Indien. Økonomisk styrke kan imidlertid ikke kun måles ved en sammenligning af staternes BNP (se boks s. 132-133 om forholdet mellem USA og Kina), bl.a. vil USA også fremover stå stærkt i kraft af landets mange dominerende multinationale selskaber og i kraft dollarens fortsatte stilling som international reservevaluta. Og magt har flere dimensioner end økonomi (se kapitel 2, figur 2.4). Blandt de fysiske magtressourcer er det ikke mindst den militære kapacitet der tæller. Og på dette punkt er USA stadig uhyre overlegen, og der er ingen udsigt til at magtforholdet på dette område er på vej til at ændre sig afgørende. Tværtimod befæster USA på det seneste sin position gen-

nem nye større bevillinger. Hertil kommer at USA's militære magt i høj grad bygger på et stort net af alliancer overalt i verden. Gennem traktater har USA bundet sig til at forsvare mere end 60 stater svarende til 1/4 af menneskeheden, mens f.eks. Kina stort set ingen allierede har udover Nordkorea. Det giver USA en global tilstedeværelse der i lang tid fremover ikke vil kunne matches af andre stater.

■ Ud over den vestlige verdens overlegne økonomiske og militære magt har der været et andet indbygget styrkeelement i den amerikansk dominerede verdensorden. Det drejer sig om en mere u håndgribelig magtressource i form af blød magt (se s. 47-48), der kun vanskeligt kan kvantificeres, men repræsenterer en styrke der ikke uden videre lader sig fortrænge selv om andre magtformer formindskes.

I kraft af deres mangeårige kolonibesiddelser har europæerne efterladt sig utallige politiske og kulturelle fodspor i de nye selvstændige lande med blivende indvirkning på deres udenrigspolitiske orientering – dog ikke altid i Vestens favør. Størst betydning har der været knyttet til USA's bløde magt. USA har i omverdenen i lang tid stået som "the shining city on the hill", som landet gerne har set sig selv som. Dets historie, samfundsform og velstand har gjort det til et eftertragtet indvandringsland. Dets populærkultur i form af film, musik og livsstil har i tiden efter 2. Verdenskrig bredt sig til de fjerneste afkroge af kloden. Senest har dets pionerindsats inden for moderne teknologi skabt populære produkter der har vundet indpas overalt i verden og givet USA og amerikanske firmaer en central position på internettet, og det har samtidig været med til at befæste engelsk som et verdenssprog. Endelig – og ikke mindst – har store befolkningsgrupper overalt i verden været tiltrukket af de værdier der ligger til grund

for både det amerikanske og de europæiske samfund. Verdensordenen har været betegnet som 'liberal' ikke kun fordi markedsøkonomiske principper har ligget til grund, men også fordi man har hyldet demokratiet i form af frie valg, ytringsfrihed, beskyttelse af menneskerettigheder og domstoles uafhængighed. Disse værdier har været med til at sikre den vestlige verdensordens udbredelse til langt uden for kernelandene og er fortsat med til at inspirere befolkningsgrupper overalt i verden.

■ I forlængelse af den bløde magt ligger en tredje indbygget styrke der vedrører de institutioner som har været en integreret del af verdensordenen, og som på mange måder har underbygget den magt de vestlige lande har besiddet (jf. om strukturel magt s. 46). Når verdensordenen både betegnes som liberal og som multilateral, skyldes det netop den store vægt på institutioner. Det er kendetegnende for institutioner – eller organisationer – at forhandlinger mellem stater foregår i en større ramme og på grundlag af forskrifter og principper som staterne forventes at overholde, og som sikrer medlemmerne tale- og beslutningsret. Der er herved skabt en mere regelbaseret orden end det rene anarki der som udgangspunkt kendetegner det internationale system. Og en orden der giver mindre stater større indflydelse end hvis de i forhandlinger stod alene over for en mere magtfuld stat. Den hidtil eksisterende orden baseret på multilateralisme fremfor bilateralisme er derfor attraktiv for mange stater og vil sandsynligvis også være det fremover. Det skyldes ikke mindst at den er karakteriseret ved en høj grad af åbenhed over for nye medlemmer, og at den har vist sin værdi for stater langt ud over den vestlige kreds. F.eks. har den været med til muliggøre Kinas hurtige økonomiske opstignen.

På trods af de aktuelle udfordringer er LMVO i kraft af sine mange indbyggede styrkepositioner således på ingen måde dødsdømt. I starten af kapitlet blev det omtalt at den internationale politik undergår ændringer på tre vigtige punkter: vestlig dominans, grænsers betydning og troen på fremskridt. Enhver ny verdensorden skal forholde sig til disse punkter og i en vis udstrækning indordne sig under de nye rammer der gælder i dag. Og med passende reformer af de vigtigste institutioner og med ændrede politiske målsætninger i de bærende stater burde den hidtidige verdensorden have chancer for at overleve – i en ny udgave.

Hvis de institutioner der har kendetegnet den amerikansk dominerede orden fortsat skal fungere som en slags fundament, skal de kunne tage højde for at magtforholdene i verden har ændret sig. De skal ikke længere i samme grad som hidtil kunne ses som et redskab for USA's udenrigspolitik. Og det kræver at beslutningsstrukturerne og medlemsskabet af de ledende organer ændres (se boksen). Det har hidtil vist sig at være en hård kamp. Trods mange forsøg på reformering er vestlige stormagter stadig kraftigt overrepræsenteret i FN's sikkerhedsråd, og også i de andre vigtige organisationer er der fortsat vestlig dominans. Presset fra opstigende magter er imidlertid voksende, og på lidt længere sigt kan det ikke udelukkes at væsentlige ændringer vil blive gennemført.

Tilpasning til nye vilkår er lettere hvad angår de åbne, gennemsigterlige grænser. Det er vilkår der i høj grad er en følge af den liberale verdensorden, hvor frihandel og fri udveksling af mennesker og kommunikation har været en central del af grundlaget. Grænsers mindskede betydning burde kun være med til at befæste verdensordenen. Men det er skyggesiderne af den medfølgende globalisering der udgør truslen mod dens overlevel-

Reformer af den regelbaserede verdensorden

I en mere mangfoldig verden med flere magtfulde aktører vil det være afgørende, at der opretholdes en regelbaseret international orden, som de stater, der er på vej opad i det internationale hierarki, ser som legitime og accepterer og agerer i, og som også de øvrige lande kan genkende sig selv i. Det internationale samarbejdes effektivitet begrænses i dag af manglende reform af de primære multilaterale institutioner. Særligt FN, Verdensbanken og IMF vil skulle tilpasse sig den øgede magtspredning for ikke at miste relevans eller opbakning. Sammensætningen af FN's Sikkerhedsråd reflekterer i det store hele magtforholdene ved afslutningen af 2. Verdenskrig, og gensidig mistil-

lid og vetoret betyder, at den laveste fællesnævner ofte vinder. Manglende reformer kan også blive mødt med etablering af alternative og måske overlappende institutioner og strukturer eller styrkelse af uformelle fora som G7 og G20.

Kilde: *Dansk diplomati og forsvar i en brydnings-tid* (Taksøe-rapporten), Udenrigsministeriet 2016.

Anm.: Rapportens udarbejdelse blev sat i værk af den tidligere Venstre-regering ved dens tiltræden i et forsøg på at sammenfatte hvilke nye udfordringer dansk udenrigspolitik står overfor. Den blev afleveret inden Brexit og et amerikansk præsidentskifte skabte nye trusler mod den eksisterende verdensorden. De institutioner der henvises til i uddraget, omtales nærmere nedenfor i kapitel 6 og 7.

se. Og her er problemet om LMVO inden for sine egne rammer er i stand til at råde bod på disse skyggesider, herunder de forhold der er med til at mindske fremskridtstroen.

En række vanskelige spørgsmål rejser sig i den forbindelse: Er den stigende ulighed en uomgængelig del af den eksisterende verdensorden, eller er det muligt gennem reformer at bremse den? Er en ukontrolleret vækst der risikerer at lede til en forestående klimakatastrofe, ligeledes en integreret del? Eller er det muligt inden for en begrænset tidshorisont at foretage en grøn omstilling der kan genskabe en øget tro på fremtiden? Vil den demokratiske styreform vise sig mere levedygtig end den nuværende tendens tyder på? Og vil fremtidige valg føre til at der kommer politiske ledere til der vil have styrke og vilje til at gennemføre de reformer der skal til for at redde verdensordenen?

Spørgsmålene hænger i luften, og de svar der gives, vil normalt afspejle bestemte politiske overbevisninger. I en kritisk, ofte venstre-

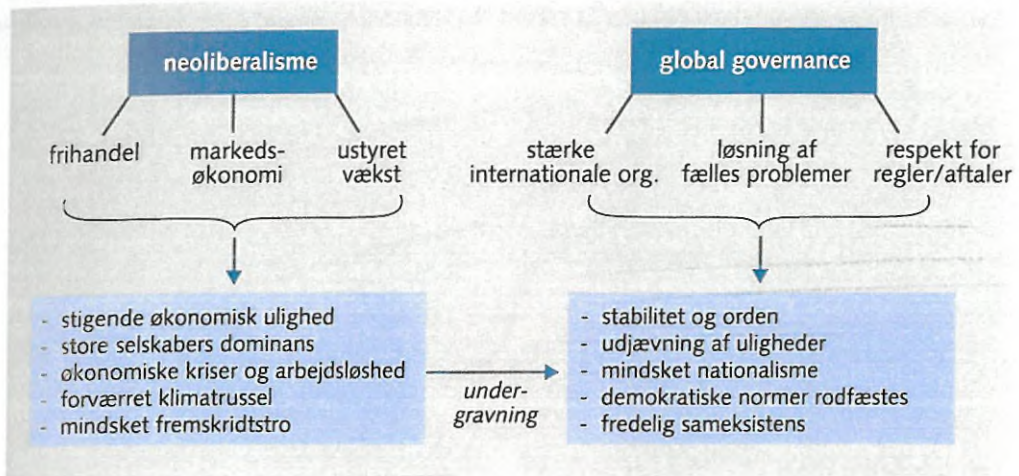
orienteret, tilgang til LMVO anskues den som todelt hvor den ene del i realiteten er med til at undergrave den anden (se figur 1.11). Her betragtes den såkaldt neoliberale del med negative øjne, og anses samtidig for at være dominerende. Det multilaterale og fællesskabsorienterede er den pæne, men skrøbelige overflade der risikerer at bryde når neoliberalismens konsekvenser for alvor slår igennem. Andre, på både den ene og den anden politiske fløj, anlægger en mere optimistisk tolkning og støtter sig bl.a. på de fremhævede styrkepositioner når de argumenterer for at den liberale, multilaterale verdensordens dage langt fra er talte.

Scenarie 2: Den nationalstatslige autoritære verdensorden (NAVO):

Aktuelle tendenser og fremtidsperspektiver

En alternativ verdensorden forbindes ofte med Kinas øgede magt og indflydelse i verden. Det er fristende at sammenligne med situationen i tiden op til 1. Verdenskrig. Den-

Figur 1.11 Den kritiske tolkning: To sider af den liberale, multilaterale verdensorden



I international sammenhæng forbindes neoliberalisme med den tankegang der lå bag de økonomiske reformer der blev gennemført af toneangivende lande som USA og Storbritannien i 1980'erne. Markedsøkonomiske principper skulle sættes i fokus ikke kun internt i landene men også mellem landene, og statsmagten bruges til aktivt at fremme dem. Hovedelementer var styrkelse af frihandelen, udvidet spillerum for multinationale selskabers og kapitalbevægelser frie bevægelighed over grænserne.

Neoliberalismens gennemslag har været med til at sætte skub i den senere globaliseringsbølge. Global governance er et svært oversætteligt engelsk udtryk, idet 'governance' er afledt af 'government' (regering) men henviser til en mere mild form for styring. Udviklingen mod øget global governance er et centralt element i den idealistiske skole i international politik, og udtrykket er også beslægtet med begrebet 'internationalt samfund' (se s. 194).

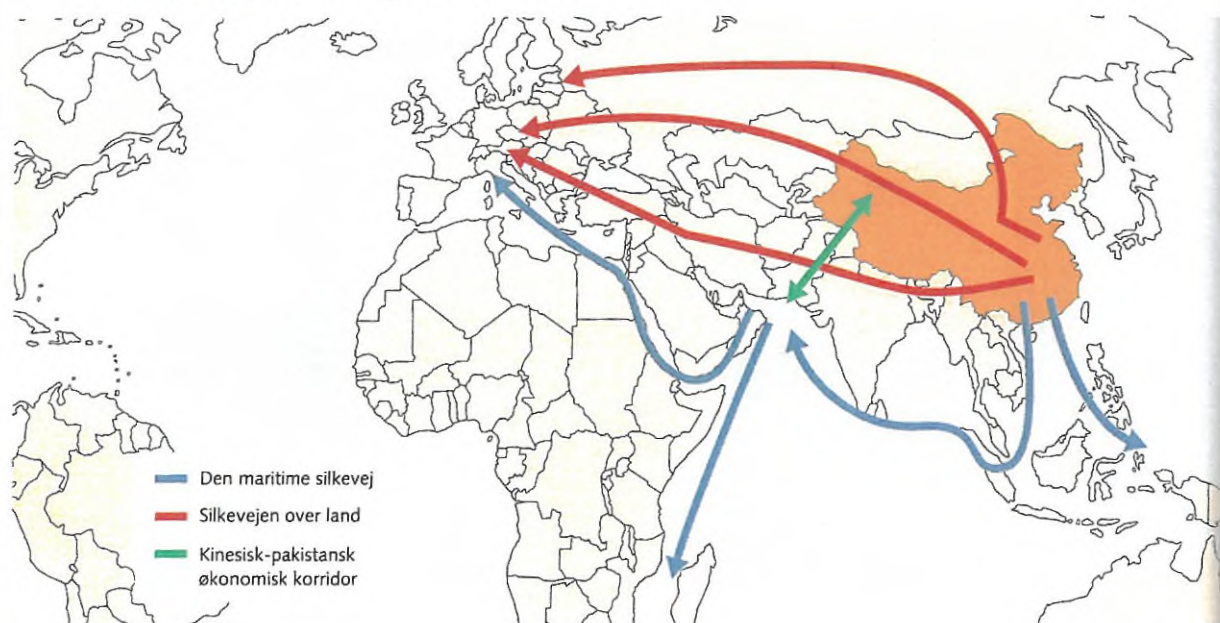
gang blev den bestående orden i form af den europæiske koncert og det britiske verdensherredømme udfordret af en stadig mere magtfuld tysk stormagt. Den politiske og militære rivaliseren mellem den nye 'opkomling' og især England endte i 1914 i storkrig og en godt 30-årig periode før en ny stabil verdensorden så dagens lys. Kan Kinas nuværende opstigen til global stormagt sammenlignes med Tysklands omkring forrige århundredskifte? Og ender vi med et tilsvarende resultat?

Selv om mønstre kan gentage sig, vil historien altid fremtræde i nye former. Nutidens internationale situation afviger på en række afgørende punkter fra den der var gældende i begyndelsen af forrige århundrede,

hvorfor en gentagelse af udviklingen dengang ikke forekommer sandsynlig.

Blandt de vigtigste punkter er den omfattende globalisering af verdensøkonomien og den dermed forbundne gensidige afhængighed mellem staterne. Det sidste talte man også om før 1. Verdenskrig som sikkerhed mod en ny stormagtskrig og alligevel kom den. I dag er globaliseringen imidlertid langt mere fremskreden, og de diplomatiske kanaler mellem staterne samtidig langt mere udbyggede. Og hvis man sammenligner med situationen under Den Kolde Krig, er forholdet mellem de to hovedaktører, hvor Sovjetunionen i dag er udskiftet med Kina som USA's modpol, i økonomisk henseende totalt for-

Figur 1.12 Kinas fangarme foldes ud



'Belt and Road Initiative' (BRI) betragtes som et af Kinas nuværende præsident Xi's allervigtigste projekter, og det kan ses både i en indenrigspolitisk og udenrigspolitisk sammenhæng. Formålet er at forbinde kinesiske storbyer med en lang række lande især på det eurasiske og afrikanske kontinent gennem gevaldige investeringer i infrastruktur som veje, jernbaner og havne. Herigennem kan Kina udnytte sin over-skudskapacitet og sikre fortsat høj økonomisk

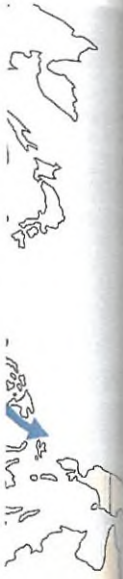
vækst, hvilket ses som et vigtigt middel til be-varelse af indre stabilitet. Samtidig skaber pro-jektet nye og tættere bånd til de lande hvor in-vesteringerne finder sted og dermed mulighed for at fremme kinesiske interesser i de pågæl-dende lande.

Kilde: <https://www.sei.org/featured/chinas-belt-and-road-initiative-how-can-finance-help-to-make-it-sustainable/>

skellig. Tidligere var der ingen samhandel af betydning mellem dem, i dag er de hinandens vigtigste handelspartnere. På det seneste har uenighed om vilkårene for den fortsatte han-del ført til at en handelskrig mellem USA og Kina er under udvikling og en deraf medføl-gende nedgang i vareudvekslingen (se boks s. 227). Dens varighed og omfang bliver en test på afhængighedens styrke, men under alle omstændigheder vil dens fortsættelse medføre store tab for begge parter og for hele verdensøkonomien. Dermed vil den også

kunne føre til udskiftning af de ledere der er ansvarlige for en manglende løsning.

Et andet vigtigt forhold er forskellen som stormagt mellem det daværende Tyskland og det nuværende Kina. Tyskland havde et klart ekspansivt sigte med sin udenrigspolitik og sin oprustning, og målet var – i hvert fald i den udgave det senere fik under Adolf Hitler – at erobre verdensherredømmet. Det kan hævdes at også Kina optræder ekspansivt i dag, jf. figur 1.12. Men udgangspunktet er et helt andet. Der ligger ingen revanchisme bag i form af krav om grænseændringer, ekspan-



sionen har primært en økonomisk karakter med ønske om at højne levestandarden i hjemlandet, og udenrigspolitisk synes Kina indtil videre at have som mål at forblive en regional stormagt der kan sikre sin indflydelse og interesser i nærområdet. På dette sidste punkt afviger Kina også fra supermagten USA, der har en lang tradition for at ville udbrede sin samfundsform til resten af verden. I modsætning til USA har Kina ingen militære baser af betydning uden for eget område og en meget begrænset blød magt til at bakke sin indflydelse op med. Endelig hører det med at Kina på flere måder, især økonomisk, har haft fordele af den hidtidige åbne, multilaterale verdensorden (i kapitel 5 uddybes spørgsmålet om Kinas rolle som stormagt).

Et sidste og tredje punkt drejer sig om at stormagterne i dag er undergivet en helt anden begrænsning i deres udenrigs- og sikkerhedspolitik end for 100 år siden i kraft af uåbnethedens karakter. Det var i høj grad atomvåbnenes skyld at Den Kolde Krig ikke endte i en stormagtskrig, og i dag eksisterer en tilsvarende terrorbalance som der fandtes dengang. En illustration af hvor vigtig en rolle atomvåbnene stadig spiller for at hindre et krigsudbrud, er krisen omkring Nordkoreas nukleare oprustning. Trods en direkte trussel mod landets eget territorium fra Nordkoreas langtrækkende, atombevæbnede raketter har USA, under den højspændte situation der har hersket mellem de to lande, undladt at angribe landet. I stedet har lederen af det magtpolitisk ellers ubetydelige Nordkorea opnået at sidde til bords med den amerikanske præsident i et forsøg på at løse krisen. Under en tilsvarende krise mellem USA og Kina ville der være endnu mere på spil for begge lande – for ikke at sige for hele kloden.

I en uforudsigelig verden kan udviklingen let følge andre veje end forventet, og intet kan forhindre at utilregnelige ledere kan forvandle

forholdet mellem USA og Kina til åben krig – eller blot til en spændingstilstand mellem to supermagter svarende til hvad verden oplevede under Den Kolde Krig. Og på længere sigt kan det heller ikke udelukkes at Kina vil komme til at indtage en position på linje med den USA besad under unipolariteten efter 1991. Men i første omgang – og trods de aktuelle spændinger – vil en alternativ verdensorden næppe først og fremmest tage form af konkurrence og øget konflikt mellem de to ledende magter. Forstået i snæver forstand (se figur 1.8) vil verdensordenen helt givet ændre sig og har allerede gjort det. Spørgsmålet er i hvor høj grad den vil ændre sig i bredere forstand i form af en nedbrydning af det liberale, multilaterale grundlag der har karakteriseret den siden 2. Verdenskrig.

I boksen nedenfor er gengivet indledningsafsnittet fra 2019-udgaven af den årlige "Global Risk Rapport" der tjener som grundlag for diskussionerne under de såkaldte Davos-møder (se s. 223). Her samles regeringsledere, erhvervsledere og repræsentanter fra medierne, græsrodsbevægelser og den akademiske verden og lytter til foredrag og udveksler synspunkter om verdens tilstand. Teksten understreger i hvor høj grad den globale elite af beslutningstagere er bekymret over udviklingen i retning af øget vægt på nationale tilgange til løsning af verdensproblemer. De fælles globale udfordringer bliver stadig større og tydeligere, men viljen til kollektiv handlen mindskes. Det er, iflg. rapporten, hele fundamentet under den multilaterale verdensorden, hvor internationale organisationer spiller en central rolle, der er ved at smuldre.

Den øgede vægt på nationale tilgange fremfor kollektive er kommet til udtryk på mange forskellige måder inden for de seneste år. En modsat tendens gjorde sig ellers gældende i de første år efter finanskrisens udbrud i 2008. Dengang samledes lederne for

'Taking back control' – den kollektive vilje er på retur

Is the world sleepwalking into a crisis? Global risks are intensifying but the collective will to tackle them appears to be lacking. Instead, divisions are hardening. The world's move into a new phase of strongly state-centred politics [...] continued throughout 2018. The idea of "taking back control"—whether domestically from political rivals or externally from multilateral or supranational organizations—resonates across many countries and many issues. The energy now

expended on consolidating or recovering national control risks weakening collective responses to emerging global challenges. We are drifting deeper into global problems from which we will struggle to extricate ourselves.

resonate: give genlyd

extricate: vikle ud, udfri

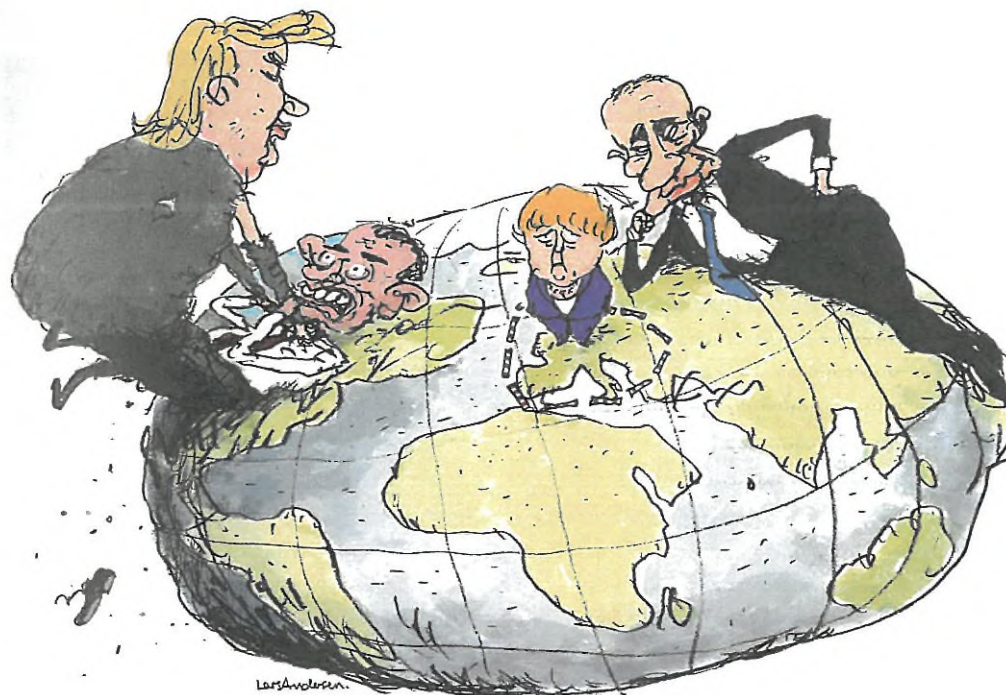
Kilde: Global Risk Report 2019

verdens største stater i det såkaldte G20-forum, og med et vist held lykkedes det at enes om tiltag der kunne afbøde krisen. Og inden for EU blev der truffet fælles forpligtende beslutninger med samme formål. Der var en vilje til at handle i fællesskab, og også en erkendelse af at det var nødvendigt. I dag har den modsatte tendens mest tydeligt vist sig efter valget af Donald Trump til præsident i USA i 2016. Hans valgslogan var "Make America Great Again", hvilket var et klart signal om at USA's tilgang til verden skulle drejes i en mere nationalistisk retning. Siden sin tiltræden i januar 2017 har Trump opsagt USA's deltagelse i en lang række internationale aftaler og traktater der som regel var indgået efter flere års forudgående vanskelige forhandlinger, herunder multilaterale handelsaftaler, Paris-aftalen om CO₂ reduktioner, atomaftalen med Iran og en nedrustningsaftale om mellemdistanceraketter. Herudover har han nedroslet USA's engagement i FN, udhulet verdenshandelsorganisationen WTO's beslutningsevne, sat spørgsmålstegn ved NATO-alliansens overlevelse og åbent modarbejdet integrationen inden for EU ved bl.a. at støtte Storbritanniens udtræden. Trump og hans regering foretrækker bilaterale aftaler hvor

USA's overlegne magt ikke begrænses af de snærende bånd som multilaterale forhandlinger pålægger den enkelte stat.

Angrebet på den verdensorden USA har stået fadder til og holdt hånden under gennem 70 år, bliver således nu ført an af USA selv. I sig selv et paradoks, men også et tegn på verdensordenens skrøbelighed. Og det understreges af at angrebet ikke kun er et – måske kortere varigt – isoleret amerikansk fænomen. Også i Europa, den vestlige verdens anden grundpille, er støtten til den hidtidige verdensorden vigende, omend det foreløbig først og fremmest viser sig i befolkningernes holdninger og i mindre grad i regeringernes politik (jf. figurteksten til tegningen på næste side).

Det er kendetegnende for de højrenationalistiske partier der er stormet frem ved valgene i flere europæiske stater i de senere år (se figur 1.13), at de ligesom Donald Trump sætter spørgsmålstegn ved værdien af de principper der ligger til grund for LMVO, hvilket i europæisk sammenhæng viser sig ved en udtalt skepsis – hvis ikke modstand – over for EU-samarbejdet. Også traditionelle demokratiske principper bliver tilsidesat til fordel for en nationalistisk dagsorden. Det



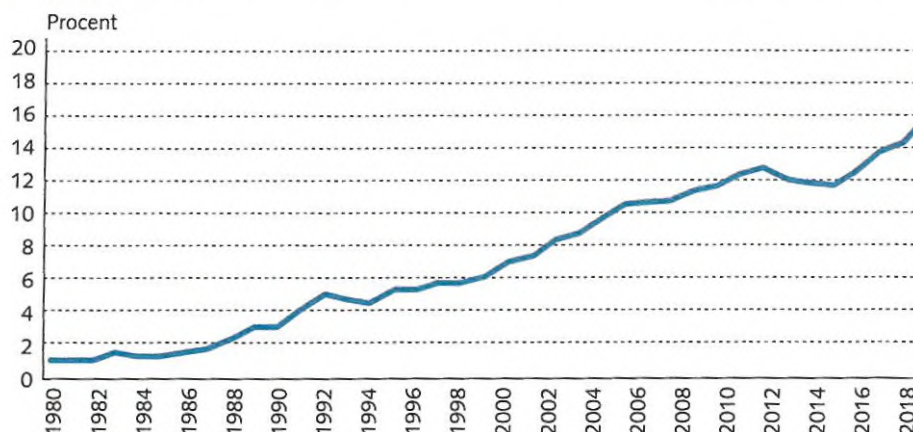
Den tyske forbundskansler Angela Merkel (2005-) og den amerikanske præsident Barack Obama (2009-17) var begge stærkere fortalere for den multilaterale verdensorden. I USA er den nye præsident slået ind på en modsat kurs og går målrettet efter at udviske arven efter Obama, og i Europa søger den russiske præsident Vladimir Putin at undergrave støtten til sammenholdet inden for EU. Det er først og fremmest sket gennem forsøg på at påvirke opinionen i forbindelse med valg-handlinger og ved finansielle bidrag til EU-fjendtlige partier. Kilde: Berlingske 28.12.2016. Ill. til artiklen: "Farvel til den amerikanske verdensorden" af Anna Libak.

gælder ikke alle partierne, men er kommet til udtryk de steder i Østeuropa hvor partierne har opnået regeringsmagt (Ungarn og Polen). Fortsætter og forstærkes den nuværende udvikling i Europa, og viser USA's nye kurs sig at have en blivende karakter, så står den liberale, multilaterale verdensorden forstået i bred forstand overfor alvorlige udfordringer *indefra* – fra dens egne kernelande. Og det kommer oveni udfordringerne *udefra*.

På verdensplan har den demokratiske samfundsform været i tilbagegang i de seneste år, og denne tilbagegang er ikke mindst knyttet til de stater der også udgør en trussel mod verdensordenen i snæver, magtpolitisk

forstand. Kina udfordrer ikke kun den bestående orden i kraft af sin nyvundne økonomiske og militære styrke, men også fordi landets samfundsform adskiller sig så fundamentalt fra den vestlige. Der er tale om en et-partistat ledet af et autoritært styret kommunistisk parti hvor ytringsfriheden er stærkt begrænset og menneskerettigheder undertrykkes. Det har længe været den fremherskende opfattelse i Vesten at Kina i kraft af øget levestandard og øget samkvem med resten af verden gradvist ville udvikle sig i mere demokratisk retning, men denne profeti har i dag vist sig ikke at holde stik. I løbet af 2010'erne er udviklingen gået i modsat retning. Og med

Figur 1.13 Højrenationalistiske partiers stemmeandele ved valg i Europa 1980-2018



Der har været en jævn og konstant stigning i stemmeandelen siden midten af 1980'erne med kun to mindre dyk i første halvdel af 1990'erne og 2010'erne. Partiernes styrke er ujævnt fordelt mellem landene idet andelen nogle steder har været over 50% (Ungarn) eller nærmet sig de 50 (Polen, Italien iflg. meningsmålinger i 2019 og Storbritannien ved EP-valg). Andre steder ligger den i 2019 omkring 10% (Tyskland, Spanien og Danmark). Generelt er andelen så høj at den påvirker mulighe-

den for regeringsdannelse, der i flere tilfælde er trukket ud i adskillige måneder (Sverige, Tyskland). Ved det seneste valg til Europa-Parlamentet (EP) i 2019 nåede andelen op på 25%, men forventningen havde været endnu højere, og flere af partierne oplevede en markant tilbagegang (herunder Dansk Folkeparti).

Kilde: Authoritarian populism index 2019, www.timbro.se

Kinas voksende indflydelse i andre lande er det uundgåeligt at den diktatoriske samfundsmodel vinder i styrke internationalt.

Også i Rusland er der i 2010'erne sket tilbageslag for demokratiet. En stadig mere enerådig præsident Vladimir Putin har gjort valg-handlinger til paradeforestillinger uden reel chance for oppositionen. Udenrigspolitisk har landet under Putin med sin anneksion af Krim halvøen i 2014 overtrådt grundlæggende folkeretlige spilleregler. Desuden støtter styret åbenlyst, også finansielt, de højrenationalistiske partier og bevægelser i EU-landene, og der er dokumentation for systematiske russiske forsøg på at påvirke demokratiske valg-handlinger i både Europa og USA med brug af

sociale medier. Med den stærke grobund for nationalistisk propaganda er Rusland her i stand til at fiske i rørte vande.

Der er således tale om en vekselvirkning mellem et opbrud indefra hos de stater der traditionelt har været bærere af LMVO, og et pres udefra fra stater der trækker verden i retning af NAVO. Om resultatet bliver at den sidstnævnte verdensorden sejrer, er som tidligere nævnt langt fra givet. Og det hører også med i billedet at virkeligheden kan vise sig mere kompleks end et valg mellem de to alternativer. Som stater har både Kina og Rusland store økonomiske fordele af LMVO, hvilket f.eks. har gjort den kinesiske præsident Xi Jinping til en udtalt forsvarer for in-

Figur 1.14 Forskelle mellem to verdensordener

	Liberal multinational verdensorden (LMVO)	Nationalstatslig autoritær verdensorden (NAVO)
Kendetegn	<ul style="list-style-type: none"> • vægt på internationale organisationer • støtte til frihandel • forsvar for demokrati og menneskerettigheder 	<ul style="list-style-type: none"> • vægt på bilaterale aftaler • prioritering af nationale interesser • ingen indblanding i andre staters indre anliggender (officielt)
Kernelande	USA (traditionelt), vesteuropæiske stormagter, Indien, Japan	USA (under Trump), Kina, Rusland, Brasilien (fra 2018), Ungarn
Styrkepositioner	<ul style="list-style-type: none"> • globalisering der har skabt velstand og mindsket fattigdom • fred gennem gensidig afhængighed • organisationer der er åbne over for lande med forskellige styreform • stor blød magt, bl.a. i kraft af attraktiv samfundsmodel 	<ul style="list-style-type: none"> • beslutningsdygtige stater • fred gennem magtbalance • simple og fængende budskaber • stor appel til underprivilegerede og oversete befolkningsgrupper
Svaghedstræk	<ul style="list-style-type: none"> • ulighedsskabende 	<ul style="list-style-type: none"> • undertrykkende
Aktuelle tendenser	<ul style="list-style-type: none"> • truet indefra: højrepopulisme i USA og Europa, polariserede politiske systemer • truet udefra: globale magtforskydninger, åben for cyberangreb 	<ul style="list-style-type: none"> • kernelandet Kina i fortsat vækst • frygt for fremtiden → nationalistiske og autoritære kræfter vinder frem i flere verdensdele

Anm.: Indplacering af kernelande har i de senere år været vanskeligere end tidligere. Det gælder især USA, der indtil 2017 entydigt hørte til under LMVO. Præsidentskiftet har her haft betydning, og det sam-

me er tilfældet i Brasilien. Kina er kerneland under NAVO, men har samtidig stærke interesser knyttet til opretholdelsen af nogle af de truede elementer i LMVO.

international frihandel som reaktion på de nye toner fra USA. Komplexiteten øges også af at traditionelle fortalere for demokratiet som samfundsform, samtidig kan være tiltrukket af nogle af de træk der kendetegner NAVO: Officiel respekt for FN's princip om ikke-indblanding i andre staters indre anliggender; tro på at magtbalance er en bedre garanti for fred end verbale forpligtelser indgået i internationale organisationer; og udsigt til at stater med større intern autoritet har større muligheder for at medvirke ved løsningen af store fælles

udfordringer som truende klimaforandringer, øgede immigrantstrømme og grænseoverskridende kriminalitet.

I figur 1.14 ovenfor er de to verdensordener som kapitlet har beskrevet, stillet op over for hinanden. Det er ment som et pejlemærke for hvordan fremtiden kan tænkes at forme sig og som udgangspunkt for videre diskussion. Og skal tages med de forbehold der er nævnt ovenfor. Udviklingen bliver hverken entydig eller sort-hvid.