



USA OG KRISEN I DEN GLOBALE ORDENEN*

Hal Brands er Henry A. Kissinger Distinguished Professor of Global Affairs ved Johns Hopkins School of Advanced International Studies og Senior Fellow ved Center for Strategic and Budgetary Assessments i Washington D.C. Hans seneste bokutgivelse er "American Grand Strategy in the Age of Trump".

**Artikkelen er basert på forfatterens innlegg under Leangkollen-konferansen 2018, og er oversatt av DNAKs medarbeidere.*

Denne artikkelen tar for seg de store endringene i det internasjonale systemet i dag. Den argumenterer for at krisene som ofte dominerer overskriftene i realiteten er symptomer på fem endringer i den globale politikken. Disse endringene flytter verden fra den stabile tilstanden som rådet etter den kalde krigen, og fører den i en farligere og mer usikker retning.

Under og etter Donald Trumps presidentperiode vil amerikansk utenrikspolitikk trolig gjennomføres av kriser. Fra ustabilitet og vold i Ukraina til vedvarende kaos i Midtøsten, provokasjoner fra et stadig farligere Nord-Korea og farene i Sør-Kinahavet og andre steder som følge av et mektigere Kina. Det gjør at amerikanske beslutningstakere nå står overfor flere og farligere geopolitiske kriser enn på lenge.

Kriser eksisterer dog ikke i et vakuum. De er som oftest symptomer på dyptliggende endringer i den internasjonale politikken struktur. For at USA effektivt skal møte disse utfordringene, må amerikanske beslutningstakere i første omgang ta innover seg det faktum at internasjonal politikk nå gjennomgår omfattende endringer.

De geopolitiske endringene vi ser i dag blir gjerne beskrevet med begrepet "polaritet", altså at USAs tid som "unipolar" i det internasjonale systemet er over og at et "multipolart" system nå tar over. Dette er et misvisende bilde. På den ene siden overdriver ofte «polaritetsdebatten» USAs

nedgang på den internasjonale arena. På den andre siden tilslører debatten rundt polaritet både graden av – og bredden i – de pågående endringene i det internasjonale systemet, samt de utfordringene som amerikanske beslutningstakere står overfor.

Et faktum i internasjonal politikk i dag er at perioden etter den kalde krigen – og de politiske kjennetegn den betegnes av – er over. I denne perioden nøt USA, og den liberale verdensordenen de ledet, unike fordeler både med hensyn til geopolitiske og ideologiske omstendigheter. Nå har derimot verden returnert til en normaltilstand – det vil si at den er blitt farligere og mer usikker.

Sovjetunionens kollaps markerte slutten på den kalde krigen og 1990-tallet bød på en ny periode kjennetegnet av fire hovedkomponenter: For det første var USA overlegne alle rivaler militært, både globalt og innenfor alle verdens strategiske områder. Washington kontrollerte nærmere 40 % av alle globale forsvarsutgifter og hadde ubestridelige fordeler i globale maktkapabiliteter som tillot dem å projisere



avgjørende makt i alle viktige deler av verden.

For det andre var demokrati og frie markeder i framvekst. Det var ingen troverdige utfordrere til den liberale ideologiske modellen. Til og med tidligere fiender av USA, inkludert Russland og autoritære stater som Kina, gjorde en rekke forsøkt på å integrere den liberale ordenen i egne systemer, enten økonomisk, politisk eller på begge områder.

For det tredje, med Sovjetunionens fall ble også stormaktskonflikten redusert til et historisk lavt nivå. Faren for stormaktskonflikt var lav på 1990-tallet og samarbeidet mellom de mektigste aktørene var på sitt mest imponerende siden Wienkongressen («The Concert of Europe»).

For det fjerde, og til tross for at internasjonale uroligheter fremdeles eksisterte i form av humanitære kriser, terrorisme og andre trusler, samarbeidet de største aktørene bemerkelsesverdig godt når det gjaldt håndteringen av disse. Det relative fraværet av stormaktskonflikt og større ideologiske motsetninger, gjorde det mye enklere å organisere brede koalisjoner mot andre aktører, det være seg Saddam Hussein i 1990-1991 eller al-Qaeda etter 11. september 2001.

Skal man så gjøre noen meningsfull sammenligning av strukturen i internasjonal politikk etter den kalde krigen, så var denne perioden svært gunstig for å fremme USAs interesser og verdier – og for å fremme den liberale internasjonale orden. I dag er derimot ikke den internasjonale strukturen like gjestmild, noe som kan tilskrives fem trender som forkludrer det globale systemet.

Aller først, så har USAs overlegenhet erodert, men ikke forsvunnet. USAs andel av global kapital og militærutgifter er moderat – dog ikke ubetydelig – redusert fra sitt høydepunkt

etter den kalde krigen. Dette henholdsvis fra over 25 og 42 prosent i 2004 til rundt 22 og 34 prosent i 2015. Nedgangen blant USAs allierte har vært mer drastisk. USAs allierte i Europa og i den asiatiske stillehavsregionen stod for 47 prosent av global BNP og 35 prosent av globale militærutgifter i 1994. I 2015 lå dette på henholdsvis 39 og 25 prosent. En enda viktigere årsak er at aggressive utfordrere – da særlig Russland og Kina – har gradvis utvidet sine militære kapabiliteter for å forhindre amerikansk militær innflytelse i Øst-Europa og Øst-Asia, og for å øke deres egen evne til å projisere makt i disse områdene. Militær balanse i strategisk viktige regioner er i dag langt mindre tilgjengelig for Washington og deres allierte enn det var for to tiår siden; deres ubestridte dominans på 1990-tallet har i dag blitt svært omstridt.

For det andre, og relatert til den første trenden, så er verden på ny vitne til oppblomstringen av skarp konkurranse mellom stormakter. Autoritære rivaler som aldri forsonet seg med den internasjonale ordenen etter den kalde krigen, og kun aksepterte det i den grad det ble påtvunget av amerikansk og vestlig dominans, bruker nå sin relative makt til å presse tilbake denne ordenen i viktige geopolitiske regioner; fra Øst-Asia til Midtøsten og videre til Øst-Europa.

Russland og Kina søker å etablere dominans innad i deres respektive regioner. De arbeider for å svekke stabiliteten amerikanske allianser og sikkerhetspartnere har opprettholdt langs Eurasias periferi i flere tiår. De utfordrer også i økende grad de globale normer som USA i lang tid har arbeidet hardt for å beholde og styrke. For å nevne noen: navigeringsfrihet, fredelig konfliktløsning samt retten til selv å velge sine økonomiske og sikkerhetsmessige ordninger uten tvang og trusler. Russland og Kina arbeider også aktivt med å modernisere sine militære styrker for å forberede seg til et eventuelt



Det knyttes nå større usikkerhet til USAs utenrikspolitikk enn på lang tid. Hvilken vei går de?

Foto: NATO (Flickr CC BY).

sammenstøt med USA. Verden har vendt tilbake til den historiske normen med stormaktsrivalisering – med all den faren slik rivalisering innebærer.

For det tredje er ideologisk dragkamp tilbake på den globale arenaen. Demokratispredningen har stoppet, og er muligens også moderat reversert. Ifølge Freedom House sin indeks har antall land der befolkningen har opplevd redusert frihet, nå passert antall land som opplever en økning i frihet, og dette hvert år siden 2006. Autoritære modeller har derimot meldt sin tilbakekomst i en rekke land, fra Venezuela til Tyrkia og videre til Filippinene. Autoritære stormakter støtter omstridte diktatorer, som Syrias Bashar al-Assad, og fremmer fordelene med en sterk og sentralisert styring som en motsats til den antatte ideoende svakhet og dekadanse demokratiske systemer har. Autoritære ledere gir ikke lenger etter for demokratiske fremskritt; de kjemper imot og demonstrerer

at den ideologiske kampen nok en gang har oppstått.

For det fjerde har global uorden økt. Som Hedley Bull skrev i *The Anarchical Society*, så kjennetegnes internasjonal politikk av en vedvarende kamp mellom orden og uro. Som følge av flere faktorer, som rask teknologisk utvikling og splittelse forårsaket av globalisering, virker forkjemperne for uro sterkere i dag enn på flere tiår.

Viktige regioner preges av ustabilitet. Som eksempel går Midtøsten gjennom et generelt ordenssammenbrudd som høyst sannsynlig vil vedvare i regionen i årevis, om ikke i tiår. Samtidig har utilregnelige aktører som Den islamske stat og Nord-Korea vist seg kapable til å skape dyp geopolitisk uro; internasjonal jihadisme har utviklet seg og tatt en mer ondskapsfull vending. Videre hindrer konkurransen mellom stormakter internasjonalt samarbeid, som er nødvendig

Sender:
Den Norske Atlanterhavskomiteé
Fr. Nansens pl. 8
N- 0160 Oslo
Norway



B ØKONOMI
ECONOMIQUE

for å adressere disse utfordringene. Et eksempel er hvordan rivaliseringen mellom USA og Russland i flere år har forhindret en løsning på den syriske borgerkrigen.

Et siste poeng er at alle disse utfordringene forsterkes av en økt usikkerhet knyttet til hvorvidt de tradisjonelle forsvarerne av den internasjonale ordenen vil fortsette å spille den rollen i fremtiden. Europa er oppslukt av krise innad i den Europeisk Union og oppblomstringen av politisk populisme, og destår overfor massive og varige økonomiske og demografiske utfordringer. Om vi er vitne til “slutten på Europa” gjenstår å se, men kontinentets evne til å spille en aktiv rolle i forsvaret av den internasjonale ordenen er svekket – og det på samme tid som ordenen er under press. USA har på sin side valgt en president som jevnlig uttrykker misnøye med at landet hans skal støtte en utydelig definert «global orden», og det på stor bekostning av amerikanske skattebetalere. Spådommer om en amerikansk tilbaketrekning fra verdenspolitikken har tidligere vist seg å være feil, men i dag er det knyttet større usikkerhet til amerikansk utenrikspolitikk enn noen annen gang de siste tiårene.

Denne usikkerheten truer allerede med å gjøre allierte motløse samt styrke rivaler. Dermed legges ytterligere press på den nåværende internasjonale ordenen.

Alle problemene som er identifisert her er vanskelige nok å løse hver for seg. Helheten av problemer er av et slikt omfang at dersom USA effektivt skal håndtere oppgaven med å løse disse, kreves det langt mer enn en enkelt president og dens periode ved makten. Et kritisk viktig første steg er uansett å anerkjenne hvor signifikant den globale arenaen har endret seg etter den kalde krigen og hvordan disse endringene styrer dagens og morgendagens kriser. For nærmere 50 år siden skrev Henry Kissinger: “In the field of foreign policy, we will never be able to contribute to building a stable and creative world order unless we first form some conception of it.” Denne formaningen gjelder så til de grader også i dag. Det er ikke før arbeidet med å nøyaktig vurdere dagens globale situasjon er gjort, at det høyst nødvendige politiske arbeidet med hvordan vi konstruktivt skal møte alle utfordringene kan lykkes.

Om Kortinfo fra DNAK:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør:: Andreas Gahr Brunsvig
ISSN: 1502-6361