



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

International Center
For Business and Politics

Steen Blichers Vej 22
DK-2000 Frederiksberg
Tel. +45 3815 3585
Fax. +45 3815 3555
e-mail cbp@cbs.dk

**Danmark i verden: Den danske stats ydre eksistensbetingelser
- Fra velfærdsstat til sikkerhedsstat?**

Lars Bo Kaspersen

Danmark i verden: Den danske stats ydre eksistensbetingelser

- **Fra velfærdsstat til sikkerhedsstat?**

© Lars Bo Kaspersen

Working paper no 6 , 2005

Editor: Lars Bo Kaspersen

International Center for Business and Politics

Copenhagen Business School

Steen Blichers Vej 22

DK-2000 Frederiksberg

Phone: +45 3815 3583

E-mail: cbp@cbp.cbs

www.cbs.dk/cbp

ISBN 87-91690-06-4

Danmark i verden: Den danske stats ydre eksistensbetingelser - Fra velfærdsstat til sikkerhedsstat?

Enhver stat forefindes i en kontekst. En stat udvikles, konsolideres og forandres i en kontekst, som består af den givne stats placering i et socialt og geografisk rum i relation til andre stater og samfund. Den danske stat har igennem adskillige århundrede formået at fastholde et domæne – hvis størrelse og karakter har skiftet – under meget forskellige eksistensbetingelser. Dette domæne har udviklet sig og ændret sig i et dynamisk samspil med landets naboer og som følge af ændringer indenfor domænet bl.a. i form af ændrede økonomiske konjunkturer, nye ideologier og teknologiske innovationer. De forskellige danske stater har gennem tiderne gennemgået radikale forandringer, men et fællestræk er, at de alle, udover benævnelsen Danmark, har eksisteret på og fastholdt det samme domæne ved indsejlingen til Østersøen. Denne fastholdelse af domænet og dermed suveræniteten er sket, selvom staten har været forankret i forskellige statssystemer, magtbalanceproblematikker og været konfronteret med forskellige venner og fjender. Desuden er suverænitetsfastholdelsen sket med forskellige midler, forsvarsformer, alliancepartnere og samfundsstrukturer.

Den danske stat i efterkrigstiden, ofte kaldet velfærdsstaten, kan i forhold til vækst, velfærd, lighed og social sammenhængskraft ses som en succes, der under specifikke omstændigheder har formået at klare sig godt. Det gennemgående tema for dette kapitel er en belysning af den danske velfærdsstats ydre eksistensbetingelser i perioden fra 1945 til i dag. Målet er at kaste lys over de særlige ydre strukturelle omstændigheder, der har været gunstige for Danmark og med held og dygtighed er blevet udnyttet til fordel for velfærdsstatens udvikling og overlevelse. En forudsætning for at kunne belyse Danmarks eksistensbetingelser er en grundig gennemgang og analyse af det statssystem, hvori Danmark er forankret. Derfor vier kapitlet en del plads på at indfange det europæiske og globale statssystems særlige karakteristika. Ét centralt element i kapitlet er en vurdering af de senere års udvikling i statssystemet og USA og følgevirkningerne for velfærdsstaten. Kapitlets tese er, at den 11. september 2001 og de efterfølgende krige udtrykker nogle ændringer, der på længere sigt kan forandre eksistensbetingelserne for efterkrigstidens stater herunder også den danske velfærdsstat.

Kapitlet er disponeret således, at jeg indledningsvis diskuterer og præciserer, hvad der menes med ydre og indre eksistensbetingelser herunder begreberne ydre og indre suverænitet. Derefter følger en gennemgang af det internationale statssystems udvikling fra begyndelsen af 1800-tallet og fremefter med en særlig vægt på det 20. århundrede. Særlig USA's indtræden i det europæiske og globale statssystem spiller en særlig rolle, som underkastes en grundigere analyse. Især USA's position i efterkrigstiden er vigtig. I forlængelse heraf ser jeg nærmere på den danske stats muligheder i forhold til dette internationale system og herunder i forhold til USA's magtfulde position i efterkrigstiden. Analysen af statssystemets særlige karakter er i sig selv et vigtigt element i forståelsen af vilkår og betingelser for den danske stats overlevelse og udvikling. Analysen udgør også grundlaget for en af kapitlets teser: 11/9 2001 og de efterfølgende begivenheder er mulige vendepunkter i velfærdsstatens historie. Det følgende afsnit gennemgår 'nine eleven'-begivenheden samt den efterfølgende udvikling og diskuterer konsekvenserne for USA og statssystemet. Afslutningsvis ser jeg nærmere på implikationerne for Danmark og den danske velfærdsstat, hvor jeg argumenterer for, at velfærdsstaten måske forskydes i retning af en sikkerhedsstat.

Staten: ydre og indre eksistensbetingelser; ydre og indre suverænitet

Få samfundsforskere har blik for, at menneskeheden altid har været social organiseret i politiske grupper og disse grupper og deres indbyrdes relationer – og ikke individer – udgør udgangspunktet for kulturen. En af de få tænkere med blik for dette relationelle og dynamiske gruppeperspektiv var den tyske sociolog Norbert Elias. Elias undgik helst at tale om samfund eller individer men betegnede i stedet kulturens mindste enheder for survival units. En sådan 'unit' havde dels til formål at skabe sikkerhed for enhedens medlemmer og dels at tilvejebringe et livsgrundlag i form af mad, klæder og husly. Elias tilskriver disse enheder et politisk element og en forsvars- og sikkerhedsdimension som en rammebetingelse for den indre udvikling. Elias betragter kulturens og menneskehedens udvikling i lyset af disse survival units. Menneskehedens udviklingshistorie er for Elias historien om, hvordan det sociale liv organiseres og struktureres i samspil med udviklingen af og kampen mellem disse survival units. Disse survival units bliver senere til stater, og Elias' hovedværk 'Über den Prozess der Zivilisation' handler om de vesteuropæiske staters udvikling fra middelalderen og fremefter.¹

Elias' sociologi handler om dynamiske sociale processer, hvor staternes kampe med hinanden om overlevelse udgør 'strukturelle' betingelser for udviklingen af det sociale liv inden for det område, der er underlagt statens magt – det område, der opsuges i statens magtudøvelsesfelt. For Elias er det et afgørende træk ved de europæiske stater, at suverænen tilkæmper sig et tilnærmelsesvis monopol på voldsmidler og skatteopkrævning. Dette får nogle afgørende konsekvenser for udviklingen internt i de enkelte stater, organiseringen af det sociale liv og sågar for det enkelte menneskes personlighedsudvikling.

Relationen mellem stater – og dette uanset om relationerne er af fredelig eller konfliktuel karakter – er netop den afgørende grundbetingelse for staten og statens udviklingsmuligheder. Tilvejebringelse af sikkerhed ved at forhindre andres indtrængen er en forudsætning for stabile udviklings- og vækstbetingelser internt i staten. Derfor kan vi med Elias konkludere, at statens relation til andre stater i sig selv er en grundbetingelse for en stat. Det er en *ydre eksistensbetingelse*. Staten er sat i denne relation og det er denne relation, der muliggør staten. Først og fremmest er andre staters anerkendelse af en given stat en nødvendig forudsætning for statens eksistens. Staten skabes i denne relation som følge af, at andre stater er tvunget til at respektere, at staten kan opretholde sit eget suverænitetsdomæne. Nabostaterne kan ikke intervenere og må respektere grænserne. Staten kan imidlertid som tidligere antydte ikke være sikker på, at naboerne til enhver tid vil respektere disse grænser. Derfor bliver relationen dynamisk, da staten må sikre sig en fortsat anerkendelse og i sidste instans sikre sin evne til at opretholde sin egen sikkerhed. Det er i selve relationen, at staten eksisterer. Tilstedeværelsen af andre stater gør staten opmærksom på sin egen eksistens og tvinges til at vise sin vilje til at eksistere. Eksempelvis blev Sverige ikke til en selvstændig stat før indbyggerne på det 'svenske' område et utal af gange var blevet konfronteret med indtrængende hære ikke mindst fra Danmark. I selve relationen – mødet - rejses en selvbevidsthed, der skaber Sverige. Sverige var ikke på forhånd dannet som en sammenslutning af svenskere. Svenskerne bliver først svenskere i deres konfrontation med ikke-svenskere. I den forstand er den ydre relation dels en ydre eksistensbetingelse for en stat og dels et grundvilkår. Det er ydermere vigtigt at pointere, at karakteren af denne relation er bestemmende for statens udviklingsmuligheder. Hvis en stat er placeret i et sæt af relationer, hvor forholdet mellem staterne er stabile og som ikke giver anledning til gensidige trusler eller konflikter, så kan det give plads til, at staten kan fokusere sine ressourcer indadtil og derved er særlige muligheder for intern vækst til stede. Det kan imidlertid også forekomme, at netop forankringen i konfliktfyldte relationer fører til en dynamisk udvikling, som også har en afsmittende effekt indadtil. Den ydre trussel kan fremme høj sammenhængskraft,

teknologi-innovationer og høj kampmoral. Perioder af Israels og USA's historie kan tjene som eksempel.

De ydre eksistensbetingelser rummer naturligvis også andet end det globale og regionale statssystem, vores naboer og deres størrelse, styrke og intentioner. Andre forhold, der har betydning for den danske stat, er vores geografiske placering samt geopolitiske muligheder. Betydningen af statens placering ved indsejlingen til Østersøen er velkendt og det samme kan siges om Grønlands og Færøernes tilknytning til Danmark.

Det er også vigtigt at nævne de såkaldte *indre eksistensbetingelser*. Blandt disse kan nævnes landets klima, geografi, natur og ressourcegrundlag. En del heraf ligger fast fra 'naturens side' men ressourcegrundlaget kan ændres fx ved hjælp af forbedrede dyrkningsmetoder. Af andre indre eksistensbetingelser skal selvfølgelig nævnes befolkning, størrelse, demografiske struktur, sammensætning, religion, uddannelsesniveau samt de grundlæggende økonomiske strukturer. Hvilke produktionsmåder er der plads til? Hvor effektive er de? Desuden skal også nævnes de politiske og retlige strukturer, muligheden for at træffe effektive beslutninger, institutionernes tilpasningsdygtighed (specielt hvis man er et lille land), kriminalitets- og korruptionsniveau o.s.v.

En stat er en processuel struktur, der hele tiden formes og smedes i dette spændingsfelt mellem ydre og indre eksistensvilkår. Disse eksistensvilkår giver plads til bestemte statsformer. Enhver stat fremtræder altid med sin særlige specifikke karakter bestemt af de særlige ydre og indre eksistensbetingelser, der muliggør lige præcis dén stat. Derfor er ingen stater helt ens. Alene forskellig geografisk placering begrænser og muliggør en stats særegne udvikling. Staten bærer derfor med sig en række bindinger i form af geografi, historie, kultur og institutioner. Disse bånd kan imidlertid i bestemte situationer løsnes og endda helt fjernes, hvorved staten (og det tilhørende samfund) rystes og omkalfatres – en proces som Irak måske gennemgår i disse år.

En stat besidder et 'locus' – et sted hvor beslutninger af vital karakter kan træffes. Beslutninger, som vedrører statens overlevelse, træffes af 'suverænen'. Netop beslutningselementet er centralt, fordi beslutningens karakter har betydning for en stats fremtid. De strukturelle eksistensvilkår determinerer ikke på forhånd en stats udviklings- og overlevelsesmuligheder. Der er tale om betingelser, hvorunder beslutningerne træffes. Derfor er det ikke ligegyldige beslutninger, når en dansk regering beslutter at deltage i bestemte politiske, økonomiske og militære fora. Disse beslutninger er afgørende for Danmarks fremtid og beslutningerne er ikke altid givet på forhånd. Der er et handlingsrum, hvor indenfor enhver stat kan og må manøvrere i forhold til de eksisterende mulighedsbetingelser.

I relation til problematikken om de ydre og indre eksistensbetingelser hører også spørgsmålet om den *ydre og indre suverænitet*. Forudsætningen for at beslutninger kan træffes, er tilstedeværelsen af ét locus, hvorfra suveræniteten kan udfoldes og kommer til syne som én stemme og én beslutning. EU er derfor ikke en suveræn stat, da stater med relationer til EU ikke altid kan vide af hvem og hvor beslutninger tages. Er det formanden for kommissionen, der har det afgørende ord, eller er det formanden for ministerrådet eller den tyske forbundskansler? EU taler ikke med én stemme.

I enhver stat foregår der en konstant kamp om dette locus. Suveræniteten udfordres, irriteres og antastes, da andre gerne vil have del i eller overtage denne platform for at kunne udøve suveræniteten. Endvidere antastes suveræniteten både udefra og indefra. I et længere historisk

perspektiv kan man iagttage, hvorledes dansk suverænitet antastes af andre stater i statssystemet. Amerikanerne vil gerne bestemme over en del af vores domæne (Grønland); der strides om fiskerigrænser i Nordsøen og i 1800-tallet blev vores suverænitet så alvorligt antastet, at vi først mistede Norge og siden Slesvig, Holstein og Sønderjylland. På indenrigsfronten finder et utal af kampe sted mellem kongemagt, adel og kirke og i vor tid mellem forskellige partier, klasser og interessegrupper. Afgørende for suverænitetkampen er at forstå, at den ydre og indre suverænitetkamp er tæt forbundet. Ingen politisk aktør kan i længden oppebære suveræniteten i en stat, hvis ikke andre stater anerkender den pågældende politiske aktør som suveræn over domænet. Omvendt vil det være svært for en politisk aktør at opnå anerkendelse indadtil som suveræn, hvis ikke det lykkes at demonstrere evnen til at sikre befolkningens sikkerhed ved at forhindre andres staters intervention.

Den vestfalske fredstraktat underskrevet i 1648 som afslutningen på de store europæiske religionskrige er et interessant eksempel på samspillet mellem indre og ydre suverænitet. Stormagterne accepterede med deres underskrift, at man ville afholde sig fra at intervenere i andres anliggender. Løftet blev aldrig helt overholdt, men det gav dog alligevel så meget ro, at de respektive stater, særligt de tyske, nu blev anerkendte som suveræne stater, der samtidig fik ro til at etablere en mere stabil suverænitet indadtil. Med andre ord så banede den ydre suverænitetsanerkendelse vejen for, at etableringen af den indre suverænitet kunne finde sted.²

Det skal fastslås, at der er forskel på formel og reel ydre suverænitet. Den reelle suverænitet besidder en stat, så længe ingen andre stater kan antaste suveræniteten. FN fastslår, at suveræniteten (den formelle) skal overholdes, men vi finder mange medlemmer af FN, der reelt ikke er suveræne ikke mindst i Afrika. Suveræniteten er reelt kun tilstedet, når fremmede magter reelt respekterer ikke at intervenere.

Det er også vigtigt at pointere, at opretholdelse af suveræniteten indadtil ikke nødvendigvis kræver legitimitet. Befolkningen behøver med andre ord ikke at anerkende eller bifalde suverænenes ret til herske. Et styre kan opretholdes som diktatur eller en anden form for stærkt repressivt styre. Problemet er dog som Weber antyder, at et repressivt styre sjældent kan opretholde sig selv for evigt. Illegitime styreformer har det svært i længden!

Staten: Fra retsstat til velfærdsstat

Efter denne præcisering af betegnelserne ydre og indre eksistensbetingelser vil jeg kaste et yderligere blik på statsbegrebet. Statsbegrebet er et omdiskuteret begreb i samfunds- og kulturvidenskaberne. Det ligger uden for kapitlets rammer at diskutere begrebet, begrebets historie og præsentere forskellige perspektiver på staten. Som demonstreret ovenfor bestemmes staten som en politisk organisationsform med et suverænitetbærende center, der træffer beslutninger, hvorved staten demonstrerer sin suverænitet udadtil i form af at forhindre andre stater eller politiske aktører i at intervenere og overtage suverænitetsdomænet. Det suverænitetbærende center – suverænen i form af en konge, diktatur, parlament og/eller bureaukrati – fører samtidig en konstant kamp for at opretholde suveræniteten indadtil. Begge former for suverænitet er aldrig givne, de er altid omstridte og under udfordring. Suveræniteten vindes ikke én gang for alle men skal altid vedligeholdes og forsvares. Sådanne politiske organisationsformer finder vi så vidt det vides gennem hele menneskehedens historie; blot har de ikke altid haft betegnelsen stater. Stat er først en betegnelse, der dukker op i renæssancens Italien, hvor Machiavelli brugte udtrykket 'stato' om de konfliktende italienske bystater. Machiavelli bestemmer en stato, som en entitet, hvor fyrsten eller

republikken styrer en befolkning indenfor et territorium. Staten ses som en helhed, da der endnu ikke findes nogen adskillelse mellem stat og samfund. Staten er på én og samme tid en henvisning til den politiske suverænitetsbærende enhed – fyrsten eller republikken – og til hele territoriet. Det er staten i denne forstand, der ligger til grund for dette kapitels statsforståelse.

Machiavellis statsforståelse har interessante implikationer. Således omtaler Machiavelli ikke samfundet. Samfundet figurerer ikke som 'genstandsobjekt', for det findes ikke! Stato er den enhed, der organiserer og samler det sociale liv. Først senere med det borgerlige samfunds fremvækst bliver det på sin plads at tale om et samfund. Samfundet udvikler sig i samspil med fremvæksten og udviklingen af den moderne stat. Det er den historie, som Hegel fortæller os. Så i begrebshistorisk forstand kommer staten først og samfundet senere. Det strider imod vores common sense forståelse, hvor samfunds- og kulturforskere oftest tager for givet, at samfundet 'kommer først' og udgør omdrejningspunktet for samfunds- og kulturvidenskaberne. Sådan forholder det sig altså ikke begrebshistorisk.

Machiavelli diskuterer som bekendt ikke størrelser som retsstat eller velfærdsstat. Det kræver netop en udvikling af et civilsamfund (et borgerligt samfund/et marked), hvilket ikke er sket på Machiavellis tid. Stat-samfunds-adskillelsen opstår som nævnt historisk og begrebsmæssigt med Hegel og tiden herefter.

Statens udvikling efter den franske revolution og perioden frem til det 20. århundrede analyseres af den tyske forfatningsjurist og professor Ernst Böckenförde. Staten udvikler sig med den franske revolution til en retsstat. Etableringen af retsstaten tog form som en konsekvens af den borgerlige revolution i Frankrig, hvor et system af civile og politiske rettigheder udviklede sig og afløste det gamle privilegiesystem. Retsstatens omdrejningspunkt var 'provision and safe-guarding of legal equality, universal freedom of acquisition and contract, freedom of movement and settlement, and the guarantee of acquired property'.³ I løbet af 1800-tallet og 1900-tallet transformeres retsstaten, som er baseret på en adskillelse mellem stat og (civil-) samfund (offentlig-privat) til en socialstat, hvor adskillelsen bryder sammen, da staten i stigende grad intervenserer i sit samfund. Retsstaten indeholder en modsætning. Staten understøtter de fundamentale principper vedr. lighed for loven, frihed til arbejde og beskyttelse af ejendomsretten. Imidlertid skaber realiseringen af disse principper en række problemer. Ejendomsret og ejendomsbesiddelse skaber social ulighed. Denne ulighed, der skabes, konsolideres og styrkes grundet en beskyttelse af den private ejendomsret, får som konsekvens en stigende klassemodsatning. Det såkaldte 'sociale spørgsmål' bliver en realitet:

"If this development, which is inherent in society as a result of the way in which it is constituted, is given free rein, unrestrained by the state, then the state's guarantee and protection of legal liberty and equality becomes a meaningless formality for an ever-increasing number of people. What ought in principles to be the freest society, founded on the equality of law, exudes material unfreedom. So the state, in line with its original relationship to society and in accordance with its function as guarantor of the free society and its basic constitution, is bound to intervene by making selective use of its sovereign regulatory power in order to keep society from destroying itself...The state must counter the social inequality continuously spawned within society out of the dialectic of liberty and equality; it must modify it through the medium of social conciliation and social services in order effectively to maintain the reality of individual and social liberty and equality before the law".⁴

Böckenförde påpeger, at der som følge af det sociale problem forekommer en stigende statslig intervention i samfundet i et forsøg på at undgå, at samfundet ødelægges sig selv. Argumentet må imidlertid udstrækkes: Staten intervenserer for at forhindre samfundet i at ødelægge sig selv og, som følge heraf at forhindre staten i at underminere sig selv. Stat og samfund betinger hinanden gensidigt i den moderne stat og et velfungerende samfund er afgørende for, at en stat kan overleve

i anerkendelseskampe med andre stater i statssystemet. Statens overlevelse er betinget af et rigt samfund, hvorfra staten kan udtrække sine ressourcer.

Med andre ord er velfærdsstaten – eller i Böckenfördes terminologi socialstaten – en statsform, der udvikler sig i Vesteuropa og Nordamerika, hvor staten intervenserer i sit samfund for at beskytte samfundet fra sig selv og for at styrke staten og dens ressourcer i kampen for fortsat at blive anerkendt som en uafhængig suveræn stat. Som følge af denne definition er velfærdsstater andet og mere end bestemte socialpolitiske tiltag. Derfor må velfærdsstatens intervention ses i lyset af to gensidigt forbundne processer. Staten intervenserer dels for at kunne sikre sin position i forholdet til andre stater og dels for at løse eller i alt fald reducere omfanget af det sociale spørgsmål. I forhold til det sociale spørgsmål har forskellige aktører selvfølgelig forskellige motiver for at intervensere, men fra et statsperspektiv er det sociale spørgsmål ikke udelukkende et problem på et etisk niveau. At dæmpe de sociale problemer er frem for alt et spørgsmål om at reducere incitamentet for oprør og social uorden, der jo må ses som en svækkelse af staten i forhold til andre stater og en svækkelse af statselitens magt. For Danmarks vedkommende udvikledes en deling mellem stat og samfund fra 1600-tallets slutning og op igennem 1700-tallet. Den endelige stat-samfund-separation fandt dog først sted med opkomsten af den borgerlige-liberale retsstat og den liberalt-demokratiske forfatning i 1849. Herefter begyndte langsomt men sikkert en statslig intervention i samfundet og derfor ser vi gradvist herefter socialstaten/velfærdsstaten bryde frem.

Velfærdsstatens gennembrud, konsolidering og styrkelse foregår i perioden fra 1914 og frem til 1970'erne. Udviklingen er ikke planlagt, den er ikke en entydig fremadskridende proces; der er masser af tilbageslag. Ikke desto mindre bliver resultatet af intenderede og ikke-intenderede handlinger fra mange aktørers side, at velfærdsstaten bliver en realitet i Danmark i løbet af det 20. århundrede. Det er netop den danske velfærdsstats ydre eksistensbetingelser vi skal analysere i det følgende.

Det internationale system fra o. 1800 til i dag: fokus på USA's århundrede - vilkår for systemets stater og samfund

Hvis vi skal skitsere rammerne og mulighedsrummet for den danske velfærdsstats udvikling og konsolidering, er det rimeligt at starte med det europæiske rum efter Napoleonskrigene. Den Franske Revolution og Napoleonskrigene var processer, der for alvor var ved at transformere 'L'ancien regime'-Europa. Disse begivenheder var relateret til konflikten mellem den franske og den engelske stat. Frankrig og England havde igennem århundrede haft et anspændt forhold til hinanden. Det blev intensiveret i 1700-tallet særlig efter Englands magt tog til. Spændingsforholdet kulminerede med adskillige krige om kolonier bl.a. i Indien, Nordamerika og de Vestindiske øer.⁵ Frem til 1760'erne kom England sejrrikt og beriget ud af de fleste konflikter og Frankrig svækkedes. Briterne led dog nogle tilbageslag i 1770'erne ikke mindst med tabet af de amerikanske kolonier. Frankrig og Spanien havde bistået amerikanernes i deres kamp mod briterne. Denne krig viste sig at være særlig skæbnesvanger for Frankrig og 'L'ancien regime'. Krigen betød en stor finansiel byrde for Frankrig og adelens skattefritagelse betød, at borgere og bønder måtte betale. Et af slagordene fra den amerikanske revolution 'no taxation without representation' vandt en særlig genklang hos det franske borgerskab, som forlangte Nationalforsamlingen indkaldt.⁶ Herefter tog begivenhederne fart, hvilket som bekendt førte til absolutismens og monarkiets fald.

Den revolutionære tanke truede alle privilegerede grupper i de europæiske stater, og krigene var på vej til at ændre det europæiske landkort med de hidtil eksisterende grænser. Som bekendt blev Napoleon besejret og revolutionen midlertidigt stoppet. Sejrherrerne var de gamle stormagter Østrig-Ungarn, Preussen, Rusland og England. Disse udgjorde de efterfølgende årtier den såkaldte europæiske koncert, der fungerede som et diffust hegemoni, da ingen af disse stormagter eller det restaurerede franske monarki havde tilstrækkelig styrke til at 'skrive loven for de andre'.

England kom ud af Napoleonskrigene som Europas stærkeste stat. England eller rettere Storbritannien, da Skotland, Wales og Irland var en del af ø-riket, stod tilbage som verdens stærkeste sømagt. Krigene frem til 1815 havde ødelagt den franske, spanske, hollandske og danske flåde, og Storbritannien var nu enerådende på havet. Der var områder, hvor briternes magt og evne til at kontrollere handel og kommunikationslinier ikke strakte bl.a. i Sortehavet og Østersøen, hvor russerne havde fået fat som følge af en styrket flåde. Desuden havde USA med Monroe-doktrinen demonstreret en vilje til suverænitetssudøvelse i områderne omkring Nordamerika. Efter den engelsk-amerikanske krig i 1812-14 forbedredes relationerne mellem USA og Storbritannien sig hurtigt som følge af en fælles interesse i den transatlantiske handel, migration og den protestantiske evangelisme. Briterne sad dog på relationerne til de nye sydamerikanske republikker samt hele Stillehavet. Briterne havde eller fik i løbet af de første årtier af 1800-tallet magtbaser i Indien, Cape Town, langs den afrikanske kyst, Malta, Aden, Singapore, Australien, New Zealand, Mellemøsten og Nordafrika.⁷ Briterne kunne ved hjælp af Royal Navy og den kommercielle flåde dominere og forsvare sit suverænitetsdomæne ved at kontrollere søveje, kommunikationslinier og handelsstrømme. Det var muligt for briterne at projicere magt udover jordkloden, da selve den grundlæggende 'hjemmebase' – de britiske øer – var beskyttet af havet og relativt let at forsvare. Hvor de europæiske kontinentalmagter var tvunget til at bruge store ressourcer på hærene, kunne briterne nøjes med en relativ lille hær, hvilket betød en mindre økonomisk belastning. I stedet kunne man udnytte denne fordel til en ekspansion af flåden, som viste sig at være et effektivt redskab til at fastholde et stort suverænitetsdomæne for færre penge. Den britiske flåde, som havde været under gradvis opbygning og udvikling siden begyndelsen af 1500-tallet under Tudor-kongerne og særligt Elisabeth I, var særdeles effektiv og styrken blev forøget ved at indgå i et tæt partnerskab med den kommercielle flåde. Sidstnævnte blev i krigstid omdannet til krigsskibe og derfor kunne briterne mønstre en særdeles stor flåde, når det var nødvendigt. Flådens størrelse og effektivitet sammenholdt med den store handel og industriproduktion gjorde Storbritannien til verdens stærkeste magt. Evnen til at kontrollere og demonstrere viljesudøvelse over det meste af verden gjorde samtidigt strukturen i den britiske stat skrøbelig. Det krævede store ressourcer og megen årvågenhed at fastholde sine positioner. I et sådan imperium er der altid modstand, oprør og konflikter undervejs et eller andet sted. Det gik imidlertid godt fra 1815 og helt frem til 1. verdenskrig. En af grundkilderne til Storbritanniens fortsatte evne gennem hele århundredet til at forsvare sit domæne, hvad enten der var tale om territoriale besiddelser eller kontrol med søveje og kommunikationslinier, var den eksplosivt voksende industriproduktion og internationale handel. Så længe handel og produktion ekspanderede, så længe var det muligt for briterne at holde fast.

Preussen havde territorielt vundet en del ved Napoleons fald. Rhinlandet var blevet en del af Preussen, men sammenlignet med styrke og territorial størrelse under Frederik d. Store var det en noget svækket stat. Sammenlignet med Storbritannien var Preussen en anden statsform. Alene den geografiske placering klemte inde på det europæiske kontinent mellem Rusland, Frankrig, de tyske stater og Østrig-Ungarn gav Preussen nogle ganske anderledes betingelser for at forsvare og opretholde sit domæne. Internt var Preussen splittet geografisk mellem sine territoriale besiddelser

i Preussen og så de nyerhvervede dele i Rhinlandet. Den geografiske splittelse havde også en tilhørende økonomisk, da det oprindelige Preussen primært var et agrarsamfund med feudallignende træk mens Rhinlandet var domineret af en vis handel og industri og et mere liberalt borgerskab. Preussens placering fordrede en stærk hær, der kunne forsvare de mulige fronter, og den åbenlyse sårbarhed tvang Preussen ind i alliancer, der kunne sikre stabilitet og grænsestatus quo. Netop derfor var Preussen stærkt interesseret i 'koncerten'. Preussens situation var dog kompliceret af det 'tyske spørgsmål'. Det såkaldt 'tyske spørgsmål' omhandlede diskussionen om, hvorvidt alle tysktalende områder skulle forenes i en union eller en stat. Internt i Preussen var der forskellige holdninger hertil. Nogle ville i udgangspunktet forenes med de 39 tyske stater, men nogle få andre ønskede en relation til Østrig.⁸ Disse interne konfliktlinier gjorde det vanskeligere for den preussiske enevældige konge at fremstå stærkt udadtil. Preussens eget ønske om at være centrum i en tysk samling blev undermineret af russernes opbakning til Østrig-Ungarn. Preussen forholdt sig, indtil Bismarcks magtovertagelse, i ro, da staten ikke kunne bære en konflikt med den store østlige nabo. Preussens relativt lille industrielle base og manglende flådestyrke gjorde staten til en dværg i statssystemet sammenlignet med de andre stormagter. For at kunne opretholde sit nuværende domæne måtte staten satse på en veltrænet og veludrustet hær, der ville kunne modstå eventuelle angreb fra bl.a. Østrig-Ungarn, der fremstod som en trussel flere gange i de første årtier af 1800-tallet. En sådan hær krævede et stort statsapparat, stor embedsstab (bl.a. til inddrivelse af skatter) og et stort uddannelsessystem. Den preussiske stat var centraliseret og hierarkisk opbygget og de fleste ressourcer gik til udvikling og opretholdelse af den militære forsvarsevne.

Østrig-Ungarn gik sejrrigt ud af krigene med Frankrig og Napoleon, men sejren havde store omkostninger. Økonomisk havde krigene været en stor belastning og Østrig-Ungarn strakte sig efter grænsedragningerne i 1815 fra Norditalien til Galicien i det nuværende Polen – i sig selv et stort territorium. Den Østrig-ungarske stat havde været og var stadig en stor militær maskine med en meget stor hær og en noget mindre flåde. Opretholdelsen af suverænitetssdomænet var ikke mindst betinget af tilstedeværelsen af relativt mange hærenheder. Østrig-Ungarns hær var i 1816 langt større end både Preussens og Frankrigs. Østrig-Ungarn formåede dog ikke igennem 1800-tallet at holde trit med de andre europæiske stormagter. Hvor den militære ekspansion tog fart andre steder, stagnerede udviklingen i Østrig-Ungarn. Hvor Frankrigs og Preussens hær fordobledes i størrelse i løbet af 1800-tallets første halvdel, forblev kejserrigetets hær på ca. 275.000 mand.⁹ Østrig-Ungarn havde den største interesse i at bevare status quo. Østrig-Ungarn tilstræbte at begrænse fransk indflydelse i Norditalien, dæmpe den preussiske ekspansionstrang og forhindre øget russisk indflydelse på Balkan. Desuden havde regimet en klar interesse i at forhindre en spredning af den voksende tyske nationalisme, som kunne give næring til nationalistiske tendenser i kejserriget. Østrig-Ungarn var en sammensat og multietnisk stat. Den ydre forsvarsevne var i høj grad betinget af indre konsensus omkring de etniske og nationale spørgsmål. Hæren, der var kejserrigetets væsentligste institution og vigtigste sammenholdsfaktor, bestod af tyskere, tjekker, slovakker, italienere, slovenere, rumænere, serbere, polakker, magyarer, kroater samt flere andre nationaliteter. Denne enorme hær udgjorde krumtappen i det Østrig-ungarske kejserrige, og det krævede stor regeringskunst at få en sådan multietnisk størrelse til at fungere hensigtsmæssigt. Det lykkedes i stor udstrækning men det multietniske element blev vanskeligere at håndtere op igennem 1800-tallet i takt med de nationalistiske bølger bevægede sig henover Europa. Sammenlignet med Frankrigs og Preussens forholdsvis homogene hære stod Østrig-Ungarn i længden dårligere. Dette skal sammenholdes med den geografiske placering lukket inde på det europæiske kontinent, hvor forsvarsevnen i høj grad var betinget af en stor hær og en dygtig alliancepolitik. Et grundlæggende problem for Østrig-Ungarn blev den manglende evne til at opdrive skatter, især fordi den kommercielle og industrielle basis ikke voksede med tilsvarende styrke som i de andre stater.¹⁰

Trods økonomiske problemer, relativt færre ressourcer til hæren samt begyndende problemer med at håndtere de mange nationaliteter, så overlevede den Østrig-ungarske stat helt frem til 1. verdenskrig.

Frankrig stod svækket efter Napoleonskrigene men var alene i kraft af sin geografiske størrelse og position en væsentlig magtfaktor i Europa. Den franske geografiske karakter og placering udgjorde således også en særlig strukturel ramme for den franske statsform. En lang landegrænse mod øst og syd (som dog dels var beskyttet af bjerge) fordrede et højt beredskab, en stor hær, effektiv skatteopkrævning og som følge af Revolutions- og Napoleonsperiodens militærreformer en stor borgerloyalitet. Frankrig stod dels som en kontinentalmagt med en stor hær, der primært skulle beskytte mod øst og en flåde, der varetog forsvar af den engelske kanal og de oversøiske besiddelser. Frankrig var i en særlig privilegeret men også vanskelig situation, da suverænitetssområdet havde mange dimensioner dels som territoriale besiddelser og dels som kontrol med handels- og søveje. Flåden muliggjorde, at man kunne udøve sin vilje i kanalen, i Mellemøsten og langs Afrikas og Kinas kyster. Trods Frankrigs nederlag i 1815 voksede ønsket hurtigt om at kunne ekspandere, men i de følgende 40 år var det svært, da 'koncerten' holdt ekspansionstrangen i skak. Frankrig havde mistet 1,2 mil. mænd under Napoleonskrigene og dette sammenholdt med en relativ ringe økonomisk dynamik, en begrænset adgang til køb af billigt kul og dårlig intern infrastruktur, medførte, at Frankrig i 1800-tallets første halvdel faldt tilbage især i forhold til Storbritannien. Den franske hær var stor men kunne ikke matche den russiske og flåden var den næststørste men langt efter briternes i størrelse og effektivitet. Trods tabene stod Frankrig dog relativt bedre end Preussen, som var mindre og med færre ressourcer, og Østrig-Ungarn, der var langt mindre homogent.

Rusland var en af stormagter, der i løbet af 1800-tallet mistede styrke i forhold til de andre europæiske stater. Det blev først rigtigt synligt i forbindelse med Krim-krigen (1854-56). Rusland var imidlertid en landmagt af dimensioner, der ved fredsslutningen i 1815 havde en hær på 800.000 mand. Rusland havde en enorm landegrænse frem for alt mod Preussen, Det Ottomanske Rige, Østrig-Ungarn men også med Kina og Japan. Denne grænse samt interessesfærer omkring Østersøen, Sortehavet og Det Kaspiske Have krævede store ressourcer, effektiv regeringsledelse og en meget stærk hær. Da især ledelse og den organisatoriske opbygning ikke fulgte med tidens udfordringer og slet ikke kunne tilvejebringe udviklingen af et effektivt ressourcegrundlag – en økonomisk basis – og heller ikke kunne uddrive ressourcerne, så svækkedes Ruslands styrke frem til 1850'erne. Selv om Ruslands industrielle fundament forbedredes i løbet af 1800-tallets sidste halvdel, så kunne russerne ikke følge med de andre europæiske magter og heller ikke USA, der netop i denne periode begyndte at indhente europæerne.

Det første voldsomme pres på 'koncerten' kom med Bismarcks forenede Tyskland, der satte sin vilje igennem overfor Østrig og Frankrig. Desuden skabte briternes oversøiske ekspansion og formidable 'seapower' et globalt system, som gjorde det europæiske statssystem til et verdensomspændende foretagende. Selvom magtbalancen blev forskudt, betød det ikke en opløsning af det europæiske statssystem. Koncerten som en samlende faktor og med et forsøg på at dirigere kursen i europæisk politik, som var intentionen i 1815, fungerede dog ikke længere. Det egentlige sammenbrud for systemet kom imidlertid først med 1. verdenskrig. Udfaldet på krigen betød, at andre stater nu for alvor demonstrerede styrke, og ved krigen udgik brødet det habsburgske imperium sammen, det tyske rige var i knæ og Rusland blev til USSR. En ny stormagt var ved at træde ind på scenen: USA. Den amerikanske stats særlige karakter bidrog til et sammenbrud af det siden 1648 eksisterende europæiske statssystem.

USA's voksende styrke og indtræden i statssystemet

Efter afslutningen på den amerikanske borgerkrig gennemgik USA en ganske bemærkelsesværdig og voldsom udvikling. Frem for alt udviklede USA sig til verdens førende industrination. Udviklingen af teknologi og videnskab og en massiv produktion og anvendelse af råstoffer gjorde USA til verdens største industrination. USA blev verdens største jern- og stålproducent, den største forbruger af energi, største våbenproducent, største producent af maskiner til såvel landbrug som industri samt desuden den største fødevarerproducent.¹¹ Der var hermed skabt et grundlag for, at USA kunne udvikle sig til en stormagt. Samtidigt skete der en relativ markant befolkningstilvækst samt en styrkelse af især flåden men også hæren. Særligt afgørende ved den amerikanske stat i 1920 var kombinationen af en geografisk beskyttet placering, der forhindrede store truende fjender og en enorm kapacitet på alle områder: fødevarer- og industriproduktion, stor befolkningstilvækst og en hastigt voksende teknologiudvikling samt en udbygget infrastruktur. Denne ressourcestærke og ressourcevoksende stat fik hurtigt interesse i udvidelse af suverænitetsdomænet, da sikring af adgang til markeder i Latinamerika, Østen og Europa hurtigt blev en nødvendighed for statens fortsatte ekspansion og overlevelse. USA's position som industri- og handelsnation blev suppleret af en stigende monetær betydning. Et kraftigt voksende handelsoverskud i forhold til Europa betød flere penge til USA og USA kom til at besidde en tredjedel af verdens guldbeholdning. Samtidigt blev flere og flere midler investeret i USA, mens amerikanerne købte flere og flere råstoffer i udlandet. USA blev derfor i løbet af 1800-tallets sidste halvdel for alvor vævet ind i det globale statssystem, som staten alene ved sin indtræden og ageren heri langsomt men sikkert omformede, så det stod klart efter 1. verdenskrig, at et nyt system med en ny stormagt var ved at fremkomme. USA's geografiske position og størrelse gav staten nogle store fordele. Da ingen fjender truede det amerikanske territorium, kunne man koncentrere sig om at beskytte sit domæne andetsteds fx i Latinamerika og Asien. Det stillede andre krav til det militære forsvar. Eftersom landet ikke blev truet på livet af fx briterne på eget territorium, da behøvede staten i mindre grad den store landbaserede hær men i højere grad en mobil hær og en meget stærk flåde.

Udenrigspolitisk begyndte US først at træde frem på scenen hen imod slutningen af århundredet. I takt med at produktiviteten og output steg både i industrien og landbruget, blev producenterne bekymrede for om hjemmemarkedet kunne opsuge produkterne. Derfor begyndte et stort lobbyarbejde for at USA skulle deltage i kampen om at få del i verdensmarkedet. Desuden blev den amerikanske stat mere og mere bevidst om sine egne interesser og begyndte i højere grad at træde ind i en verdenspolitisk sammenhæng. En række episoder kan ses som en forlængelse af Monroe-doktrinen fra 1823, hvor USA demonstrerer sin vilje til at forhindre europæernes ekspansion i den vestlige hemisfære.¹² Desuden kan udviklingen ikke mindst fra 1895 og fremefter ses i lyset af den amerikanske stats transformation fra et relativt lille antal kolonier baseret på landbrug til en førende industriel og landbrugsproducerende stormagt. Alene landets geografiske og økonomiske vækst skabte i sig selv et problem for amerikanerne, da USA kun kunne ses som en stigende magtfaktor og som en trussel mod især en række europæiske staters interessesfærer. Suverænitetsdomænet havde ændret karakter både i størrelse og placering (det strakte sig fra Atlanterhav til Stillehav) og den økonomiske og teknologiske udvikling havde skabt et behov for adgang til råstoffer og flere markeder til at sælge produkterne. I 1895 blev amerikanerne involveret i en strid med briterne om den venezuelanske grænse og tre år senere førte landet en dramatisk krig mod Spanien over det cubanske spørgsmål. Herefter fulgte en ny fastsættelse af Alaskas grænser trods Canadas protester og i 1902-03 forberedelsen af en søkrig mod Tyskland i det caribiske hav som følge af tyskernes offensiv mod Venezuela.¹³ Amerikanerne holdt sig heller ikke tilbage for brug af diplomatiske og

militære midler i en række latinamerikanske lande som Nicaragua, Haiti, Mexico og den dominikanske republik.¹⁴ Disse interventioner blev forstærket af det begyndende amerikanske engagement uden for den vestlige hemisfære. USA deltog bl.a. i 1884-85 på den berømte Berlin-konference, hvor de øvrige stormagter forsøgte at ordne interesse- og grænsespørgsmål i Vestafrika. Selve invitationen var en de facto anerkendelse af USA's styrke. Amerikanerne fik et ståsted i Filippinerne og blev i stigende grad interesseret og involveret i Kina. Amerikanerne medierede også i den japansk-russiske krig. I takt med deres engagement og ikke mindst i forbindelse med den spansk-amerikanske krig øgede amerikanerne sine militærbudgetter ganske betragteligt ikke mindst udgifterne til flåden.¹⁵

USA's historie handler i mange henseender om udviklingen fra koloni til en stormagt, som måske i vor tid kan betegnes som et imperium. Inden jeg i kortfattet form vil illustrere dele af USA's imperiale udvikling, er det på sin plads først at sige lidt om imperium-begrebet.

Imperium som statsform

Imperium-begrebet er mangetydigt og har en skiftende betydning igennem historien. Begrebet har i lighed med begrebet koloni latinske rødder. Ordet imperium kommer af imperare, der betyder at herske. Hos romerne betød det befalingsmagt, magten til at give ordre og i forlængelse heraf forvente fuldkommen adlydning fra de undersåtter, der legalt var underlagt herskerens og befalingsmandens autoritet.¹⁶ I takt med Romerrigets udvikling fik begrebet tilføjet den betydning, at det var romernes ret til at herske og befale over de undertvungne subjekter.¹⁷ Set med romernes øjne var det romerske imperium et universelt monarki, som dækkede hele den del af jorden, der var interessant set med romernes øjne.¹⁸ Det var grækerne, der allerede fra 200 fvt. betragtede det romerske imperium og universet (oikoumene) som ét. Dette gjorde et dybt indtryk på den politiske og intellektuelle elite i Rom, og fra o. 100 fvt. blev orbis terrarum og imperium identiske, og de forblev identiske i resten af det romerske imperiums levetid.¹⁹ Den romerske imperiale opfattelse af universalisme blev forstærket efter kristendommen blev adopteret. Kristendommens universalisme uden etniske eller kulturelle grænser understøttede romernes selvopfattelse.

Det romerske, kristne monoteistiske imperium havde tre arvtagere: Byzans, Islam og den vestlige kristendom. Det byzantinske imperium kollapsede i 1453 og det sejrende ottomanske rige blev selv en form for imperium. Forinden havde forskellige islamisk orienterede riger bl.a. det tidlige kalifat abbasiderne videreført en del af det romerske imperium dels i form af de tidligere romerske besiddelser og dels forbundet af en monoteistisk og universalistisk religion. Den ottomanske sultan, der betegnede sig selv som sultanen af Rom, installerede sig i den romerske 'hovedstad' Konstantinopel og betragtede sig som arvtager til det universelle islamiske imperium.²⁰ Den tredje arvtager til det romerske imperium forefindes i den vestlige kristendom fra ca. 800-tallet og fremefter. I den europæiske middelalder og videre frem gennemgik det latinske imperium-begreb en udvikling, som er værd at nævne. Særlig tre betydninger voksede ud af den middelalderlige og senmiddelalderlige anvendelse af imperium. Den første kan kaldes den tyske anvendelse. Imperium henviser her til en særlig for politisk entitet, der blev betegnet som Den tyske nations hellige romerske rige (Reich). Trods rødder tilbage til den tidlige middelalder må denne imperium-forståelse tidsfæstes til 1300-tallet, hvor en særlig frigørelse fra pavekirken finder sted og hvor en forfatning skrives. Såvel Bismarck som Hitler overtog terminologien og forsøgte at skabe et nyt rige og 'det tredje rige'. Den anden betydning imperium-begrebet blev tillagt i Europa var relateret til Karl d. Store og det Karolingiske imperium. Karl d. Store så sig selv som den ypperste monark og forsvarer for den latinske kristne kirke. Imperiet dækkede i vid udstrækning det nuværende Frankrig,

Italien og Tyskland. Det engelske og de iberiske kongedømmer var ikke en del af hans imperium. Napoleon refererede tilbage til den karolingiske imperium-opfattelse, da han lod sig krone til kejser og udvidede sine territoriale besiddelser. Den franske udgave af imperium-begrebet forbinder i lighed med romerne et imperium med en centraliseret politisk organisation med udøvelse af stor magt. Den tredje betydning af begrebet, der udviklede sig i Europa, var relateret til pavekirkenes åndelige og universelle imperium. I det 11. og 12. århundrede accepterede paven ikke territoriale grænser af nogen art. Paven så sig selv som leder af et universelt, åndeligt imperium.

I 1600-tallet fik imperium-begrebet atter liv med Karl d. V. og Habsburgernes ekspansion. Franskmandene pointerede dog, at 'kongen kun er hersker i sit eget rige' og hentydede hermed at imperiet ikke var universelt.²¹ Denne imperium-forståelse fortsatte de næste par hundrede år. Imperiet var stadig det hellige tyske rige regeret af Habsburgerne. Det skabte imidlertid en mindre smule forvirring, da Rusland som stormagt begyndte at blive omtalt som imperium fra 1763. I en britisk kontekst betød ordet 'empire' i 1700-tallet blot en stat eller i nogle tilfælde kongens besiddelser såvel de engelske som kolonierne. Først fra 1860'erne fik empire-begrebet det indhold, som det oftest forbindes med i dag i Storbritannien: en betegnelse for rigets oversøiske besiddelser.²²

Forinden føres en del debatter om imperier i oplysningstiden og ikke mindst Montesquieu og senere Adam Smith er stærkt kritiske overfor imperier. I takt med Englands ekspansion og øgede evne til at udøve sin vilje mange steder på kloden så bliver imperiet atter centralt nu både som et begreb og en realitet. Briterne får i de sidste årtier af 1800-tallet flere kolonier (Ægypten, 'Nigeria' og Boer-republikken). I de tre sidste årtier af 1800-tallet får imperium-ideen en renæssance ikke mindst i forbindelse med neo-merkantilismen og protektionismens tilbagevenden. De fleste af datidens imperialister ønskede protektionisme som middel til at få samling på de britiske domæner. Nogle af forsvarerne for det britiske imperium så en føderation af 'White Dominions' som et nødvendigt forsvar på bl.a. USA og Ruslands voksende styrke. De ikke-hvide 'dominions' var tiltænkt udbytning og udvikling.²³ Begreberne imperium og imperialistisk fik også indhold i og med, at der rejste sig en kritik mod briterne og andre europæiske kolonimagter, som ikke mindst kom fra marxistisk hold bl.a. Lenin, der skelnede skarpt mellem de kapitalistiske imperier og de før-kapitalistiske.

Denne korte oversigt over forskellige betydninger og anvendelser af imperium-begrebet vidner om, at imperium ikke entydigt kan defineres. Begrebet anvendes i mange kontekster og på mange forskellige måder sommetider deskriptivt andre gange politisk-polemisk. I forskningskredse finder man ofte to 'skoler'. Den ene tager udgangspunkt i de nyere europæiske maritime imperier, hvor imperiet defineres som en politisk entitet med et forhold mellem en metropolitisk kerne og en koloni-periferi. Her findes en klar politisk dominans, der også medfører økonomisk udbytning og en kulturel offensiv. Den anden 'skole' fokuserer på de store og absolutistiske landimperier oftest forbundet med universalistiske religioner.²⁴

Jeg vil ikke benytte disse imperium-forståelser som grundlag for min bestemmelse af den amerikanske udvikling. I dette kapitel benyttes imperium-begrebet idealtypisk til at betegne en statsform der i sit forsvar for domænet hele tiden må forsøge at forhindre fjender i at true vitale dele af domænet. Det fører ikke kun til et forsvar i form af alliancer, lydstat og militære interventioner men også til forsøg på at hindre potentielle fjenders fremkomst. Her er ideologiske påvirkningsmuligheder vigtige samt et effektivt efterretningsarbejde. Imperiets kernestat indstifter forskellige former for relationer til sin allierede, lydstat, subjekter fx i form af patron-klient-

forhold. Imperiet har et centrum, hvorfra magten udspringer og dirigeres. Imperiets interessevaretagelse og beskyttelse af vigtige dele af suverænitetsdomænet kan udefra opfattes som en aggression, men set fra imperiets eget perspektiv, så er det blot en nødvendig beskyttelse af fx indsejlingen til et farvand eller adgang til et råstof. Imperiet er endvidere kun en rimelig betegnelse, hvis såvel imperiet som andre stater forstår det pågældende imperium som et imperium. Der skal forefindes en overordnet diskurs, der italesætter den pågældende stat som et imperium i lighed med Romerriget eller det karolingiske imperium. Denne diskurs opstår sandsynlig først, når imperiet står uden et ligeværdig anden. Imperiets kerne opfatter sig selv som centrum i verden og med ansvar for den globale udvikling.

Den amerikanske udvikling

USA's imperiale træk har rødder langt tilbage og geopolitik spiller en ikke ubetydelig rolle i denne udvikling. Dette er næppe heller forkert at hævde, at geopolitiske strategier også spiller en afgørende rolle i imperiets konsolidering i slutningen af det 20. århundrede og begyndelsen af det 21. århundrede.

Vi skal imidlertid godt hundrede år tilbage for at forstå den senere udvikling, og det er en god idé at starte med Mahans ideer, fordi de også danner baggrund for vor tids måde at begribe de særlige træk ved en sømagts suverænitetsdomæne på.

Alfred Thayer Mahan var en amerikansk søofficer, historiker og søstrateg, hvis bog *The Influence of Sea Power upon History* fra 1890 fik betydning for den videre udvikling af USA som sømagt og imperium. Mahan havde ved grundige studier af England undersøgt betydningen af Englands geografiske position som et ørige. Positionen betød, at man alene ved at opretholde en defensivt overlegen krigsflåde, som kunne suppleres med defensionsskibe fra handelsflåden, var i stand til at forhindre andre stormagter i at invadere ørigets hjemmebase. Samtidigt var man med flåden i stand til at slå til mod mulige fjenders hjemmebase. Den britiske flåde kunne på én og samme tid fungere som et effektivt forsvar og blokere for andre staters havne. Jo større flådemagt, desto større handelsflåde og desto flere af de globale 'Sea Lines of Communication' kunne den engelske stat udbygge sit suverænitetsdomæne med - og desto større indtjening var der til gengæld til rådighed til flådens udbygning og bygning af flere privilegerede defensionsskibe i handelsflåden. Det var denne gode cirkel, der havde givet England overtaget i forhold til den franske sømagt og som satte England i stand til efterhånden at beherske verdenshavene, oprette og opretholde store kolonier, styre verdenshandlen, fremme sin egen industrielle vækst og skabe en kumulativ sammenhæng imellem hjemmebasens kapitalisme og British Empires eget verdensmarked.

Mahan forsøgte at tage ved lære af England og foreslog, at USA på samme måde skulle udnytte sin egen ø-position ved at bygge en stærk flåde. Mahan påvirkede ikke mindst Theodore Roosevelt men også en række andre politikere. Amerikanerne havde flere problemer, som pressede sig på, og som en mere offensiv naval strategi kunne afhjælpe. Først og fremmest var den amerikanske regering, som tidligere nævnt, under pres fra landbrug og industriproducenter, der ønskede adgang til nye markeder. For Mahan var 'sea power' bl.a. muligheden for at beherske havene og væsentlige kommunikationslinier ved hjælp af flådens overlegenhed for herigennem at øge handel, oversøiske besiddelser samt en privilegeret adgang til udenlandske markeder.²⁵ Panama blev taget nogle få år senere netop ud fra disse motiver. Herudover så amerikanerne også mulige trusler fra kommende magter bl.a. Kina.²⁶ Derfor var det central at indtage Hawaii. Amerikanernes stigende interesse i Stillehavet skal på Mahans tid ses som resultatet af et ønske om kontrol med mulige handelsruter

ikke mindst gennem Panama men også som forposter mod en eventuel aggression fra Asien. I forbindelse med 1. verdenskrig demonstrerede USA sin kolossale magt og ved sin intervention på det europæiske kontinent blev det klart, at amerikanerne nu ville få en ny rolle at spille i det fremtidige statssystem. Den europæiske 'koncert' var brudt sammen og briterne var reelt ikke længere den politiske, militære og økonomiske garant for det globale statssystem. Amerikanerne viste med sin styrke og intervention, at USA for fremtiden ville spille en global rolle.

Amerikanernes satsning på flåden i begyndelsen af det 20. århundrede sammenholdt med en veludbygget og veludrustet professional hær med høj mobilitet gjorde USA i stand til at operere langt væk fra eget hjemmeterritorium. Der blev anlagt baser og forposter flere steder i verden, men egentlige besættelser havde amerikanerne ikke ressourcer til eller intentioner om at udføre. Flåden og den mobile hær gjorde muligt at kontrollere kommunikationslinier og geopolitiske og geostrategiske væsentlige punkter. Hvis USA havde problemer med mulige fjender eller trusler mod domænet, så lød ordene: "Send the Marines!" Som en del af denne flådestrategi hørte opbygningen af en kolonistat. Mahan foreslog, at amerikanerne ved etablering af kolonier kunne 'vinde fodfæste i et fremmed land, søge nyt marked til at afsætte sine produkter, skabe en ny sfære for shipping, mere beskæftigelse for sin befolkning og mere komfort og rigdom for staten som sådan'.²⁷ Mahan fik en stor indflydelse, og et geopolitisk perspektiv blev videreført af journalisten og geopolitiker N.J. Spykman. Spykman skrev i 1942:

'A sound foreign policy must not only be geared to the realities of power politics, it must also be adjusted to the specific position which a state occupies in the world. It is the geographic location of a country and its relation to centres of military power that defines its problem of security. The international community is a world in which war is an instrument of national policy and the national domain is the military base from which the state fights and prepares for war during the temporary armistice called peace. In terms of that location, it must conduct its military strategy in war time, and in terms of that location, it should conduct its political strategy in peace time'²⁸

Den geopolitiske strategi blev udbygget, og USA forandrede sig fra at være en britisk koloni til at blive en liberal hegemon i et Grossraum og de seneste år et imperium. Jeg har ovenfor angivet nogle elementer af min imperium-forståelse og jeg skal nedenfor nærmere definere Grossraum. Med betegnelsen liberal hegemon tilsigtes en beskrivelse af USA's hovedmålsætninger og magtudøvelsesstrategier især i efterkrigstiden. USA var hegemonen forstået som den ledende stat i en tæt alliance – her betegnet som et Grossraum – der udstak retningslinierne for den politiske, militære, økonomiske og politisk-ideologiske opbygning og strukturering primært af den vestlige verden men også i dele af den øvrige verden. Det liberale hegemoni indebar en multilateralisme, alliance partnerskaber, samarbejde om sikkerhed og institutionelle og regelbaserede samarbejdsrelationer.²⁹

Udviklingen fra liberal hegemon i et særligt Grossraum til en stat med imperium-lignende træk fandt sted i løbet af det 20. århundrede og særligt i århundredets sidste halvdel. Geopolitisk tænkning og geopolitiske strategier har understøttet denne udvikling helt frem til de sidste årtier, hvor ikke blot kampen om kommunikations- og transportveje på jorden har indgået i den amerikanske strategi men også det ydre rum er blevet genstand for erobring og kontrol.

Selvom det stod klart for de fleste efter 1. verdenskrig, at USA var blevet en stormagt, der skulle tages alvorligt, så var det først indsatsen under og situationen efter 2. verdenskrig, der gjorde USA til en ubetinget stormagt. De gamle europæiske stormagter var kollapsede og USSR var i knæ. USA's styrke var i en vis forstand på sit højeste lige efter krigen, og derfor kunne amerikanerne påtvinge en ny verdensorden og en række lande nye politiske, ideologiske og økonomiske strukturer.

Taberne i krigen frem for alt Tyskland og Japan blev direkte påtvunget nye forfatninger med nye styreformer og også den økonomiske restrukturering blev dikteret af amerikanerne (Calvocoressi 1992, s.71ff).

Fra Grossraum til imperium

Afslutningen på 2. verdenskrig var den definitive afslutning på et statssystem, hvor europæerne havde domineret. Gennem flere hundrede år havde europæerne været drivkraften i globaliseringen af de vesteuropæiske politiske, økonomiske og kulturelle institutioner og dermed skabelsen af et statssystem, der havde Europa som knudepunkt. Dette var nu i vid udstrækning slut. I stedet skabtes i løbet af meget få år et bipolart system med to stormagter, hvor USA i udgangspunktet var den ubetinget stærkeste. Dette bipolare system havde to kontrasterende poler, og deres forskellighed var samtidig forudsætningen for systemets opretholdelse. Samtidig blev forskelligheden på en række områder forstærket i den konflikt, der udspillede ud og som vi betegner som den kolde krig.

Det sovjetiske system eller Grossraum (se definitionen nedenfor) havde USSR som omdrejningspunkt. USSR formåede at udvide sit suverænitetsdomæne, så det omfattede de baltiske lande og Østeuropa. USSR var forankret i en kommunistisk ideologi, hvor verdensrevolutionen var målet og derfor støttede USSR kommunistpartier og kommunistiske oprørsbevægelser over hele verden. Den sovjetiske økonomi var bygget op omkring centraldirigering, planøkonomi og den totale afskaffelse af markedsøkonomien. Umiddelbart efter krigen stod det klart for russerne, at amerikanerne støttede økonomisk, politisk og militært de vesteuropæiske lande med mange midler til genopbygning. For at bevare og styrke sit domæne foretog russerne en række modtræk. Som modsvar mod Marshall-hjælpen og den tilhørende organisation OEEC dannede USSR Comecon (Council for Mutual Economic Assistance). Organisationen blev USSR's redskab til at binde de østeuropæiske stater til sig ved at sælge sine råstoffer og fødevarer mod til gengæld at få færdige industriprodukter. Endvidere grundlagde USSR Warszawa-pagten som et modspil til NATO. Warszawa-pagten indebar, at de østeuropæiske hærer blev underlagt USSR's kommandostrukturer. Der skete en integration af våbensystemer, militæruddannelse m.m. Pagten var et redskab til militær, politisk og psykologisk kontrol af medlemsstaterne og deres befolkninger.³⁰ Da den sovjetiske valuta rublen ikke var et anerkendt 'verdensvaluta', benyttede russerne sig af sine råstofreserver især olie og gas samt sin våbenproduktion som redskaber til at udvide og konsolidere sit suverænitetsdomæne. Russerne havde derfor begrænsede muligheder for at deltage på verdensmarkedet samt en ideologisk modstand imod en sådan deltagelse. Verdensmarkedet var derimod en forudsætning for at sikre den amerikanske 'model' og samtidigt muligheden for en udvidelse af domænet. For russerne var markedets ekspansion et tydeligt tegn på deres eget tilbagetog.

Det amerikanske system eller Grossraum var bygget op omkring en fordistisk økonomi forstået som masseproduktion, intensiv brug af energi især olie, en voksende arbejdsstyrke og en relativ udbredt egalitarisme med mulighed for massekonsumtion.³¹ Der var muligheder for den initiativrige og den risikovillige kapital, da markedet var stort og relativt frit tilgængeligt. Markedsøkonomien og et liberalt demokrati med udstrakte individuelle civile og politiske rettigheder var andre kendetegn ved det amerikanske Grossraum. Særligt for den amerikanske situation efter krigen var økonomiens tilstand. USA's vækstrate fra 1938 til 1948 var enorm. BNP voksede med 65 % i denne periode mens det samlede BNP for de Vesteuropæiske stater faldt med 13 %.³² Europæerne havde brug for amerikanske dollars og produkter. Amerikanerne havde brug for efterspørgsel. Løsningen på disse problemer kunne have været en regulering af den internationale økonomi af en supranational

organisation, der kunne have distribueret økonomiske midler rundt i systemet. Dette var Keynes' forslag allerede i 1943.³³ Amerikanerne kunne også have løst deres afsætningsproblem internt ved en fortsættelse af New Deal-politikken og dermed have skabt efterspørgsel ved en større social omfordeling. Ingen af modellerne så dagens lys. I stedet blev den kolde krig 'løsningen'.³⁴

Efter krigen havde amerikanerne en interesse og en vilje til at omforme den internationale politiske, økonomiske og militære arkitektur. Internt i USA eksisterede en modsætning mellem 'isolationisterne' og 'protektionisterne' på den ene side og frihandelstænkere og 'globalister' på den anden side. Sidstnævnte gruppe var ledende politikere ikke mindst demokrater. Det var svært for den politiske elite at overbevise store dele af befolkningen – særligt i betragtning af en udbredt protektionisme og modstand mod at yde bistand til andre lande – om en omfordelingspolitik styret af et supranationalt organ. Social omfordeling og højere skatter var heller ikke god politik, da skatterne var stedet siden 30'erne og relativt kraftigt under krigen. I takt med en stigende anti-kommunisme, skabelsen af et fjendebillede i form af USSA og dermed etableringen af den kolde krig opstod en række muligheder for at 'løse' de amerikanske dilemmaer på anden vis.³⁵

Det ødelagte Europa og den kolde krig nødvendiggjorde og legitimerede opbygningen af en række internationale organisationer, der blev til på amerikansk initiativ og som blev instrumenter for amerikansk politik og suverænitetsudøvelse. På samme tid som den kolde krig løste indenrigspolitiske dilemmaer omkring, hvordan amerikanske interesser bedst kunne varetages fremover, så var den kolde krig samtidig en realitet, der fordrede bestemte amerikanske modsvar, hvis suverænitetsdomænet skulle bevares. I takt med at et ydre fjendebillede blev skabt og forstærket definerede Truman-administrationen national sikkerhed i rene magttermen. Ifølge embedsmændene var den amerikanske magt bestemt af landets industrielle infrastruktur, teknologiopfindsomhed og anvendelse samt råstoffer og den uddannede arbejdskraft. Om nødvendigt kunne disse ressourcer konverteres til militære formål. Da administrationen antog at en konflikt med russerne altid ville blive langvarig, så ville antallet af økonomiske ressourcer i sidste instans afgøre udfaldet på en eventuel militær konfrontation.³⁶

Amerikanerne havde allerede i 1944 påbegyndt planlægningen af efterkrigstiden. Mellemligstidens problem med fraværet af en international anerkendt valuta understøttet politisk ville de vestlige lande gerne undgå. Briterne kunne i 1930'erne ikke udfylde rollen og USA ville ikke. Imidlertid indgik de vestlige lande Bretton Woods-aftalen fra 1944, som skabte en valutapolitisk arkitektur med den amerikanske dollar som verdensvaluta. På dette tidspunkt var USA egentlig tilfreds med at spille rollen som den finansielle og monetære hegemon. Tiden efter krigens afslutning overbeviste imidlertid amerikanerne om at denne rolle ikke ville være tilstrækkelig hverken til at løse indenrigspolitiske dilemmaer eller til at være et modsvar mod de nye trusler.³⁷ Amerikanerne indså, at de blev nødt til at tilbyde økonomisk bistand til allierede i et meget større omfang end først antaget. De blev nødt til at skabe forbindelse til og alliance med fremmede eliter på en måde, som ingen havde forudset. Desuden var man nødt til at forpligte sig strategisk og påtage sig politisk-militært ansvar en lang række steder, ingen overhovedet havde forestillet sig.

Efter krigen lykkedes det den amerikanske regering at finde strategier, der blev set som fornuftige og legitime både på hjemmefronten og blandt europæerne. USA begyndte med at integrere Vesteuropa, Vesttyskland og Japan i sit domæne, der nu fik karakter af et Grossraum. Først oprettede USA OEEC som redskab for tildeling af Marshall-hjælp. Marshall-hjælpen med start i 1947 medførte en hurtigere opbygning af Europa, efterspørgsel efter amerikanske produkter og en

amerikansk indflydelse i de europæiske lande både indirekte og direkte. Sikkerhedspolitisk var NATO afgørende. Hvor Marshall-hjælpen og OEEC påvirkede den politisk-økonomiske struktur i den vestlige verden specielt i de første efterkrigsår, så blev NATO det sikkerheds- og forsvarspolitiske omdrejningspunkt. Marshall-hjælpen tilførte kapital, teknologi og råstoffer mod liberalisering af handel og industri og medvirkede derfor til at forme de økonomiske og erhvervspolitiske strukturer. Marshall-hjælpen var et første skridt til at knytte en række stater til sig, der samtidigt udgjorde et bolværk mod kommunismen og var en del af en større amerikansk inddæmningstrategi.

Endnu mere afgørende for den amerikanske inddæmning af kommunismen og dominans i Europa blev imidlertid den ny sikkerhedspolitiske arkitektur, der udvikledes med forankring i NATO. Som det fremgik ovenfor er stater i sidste instans betinget af en evne til at forsvare sig og er afhængig af et voldsapparat. Derfor er forsvars- og sikkerhedsarkitekturen en afgørende grundbetingelse for staten og har derfor betydning for staters mulighedsrum og indre opbygning. USA dannede i 1949 NATO (The North Atlantic Treaty) sammen med Canada og ti europæiske lande, der sikrede europæerne beskyttelse mod russerne.³⁸ NATO var grundlæggende en amerikansk struktureret og ledet organisation, der reelt set indebar, at europæerne i krigstid (i undtagelsestilstanden) befandt sig under amerikansk styring og ledelse. Det skal endvidere nævnes at udover NATO havde amerikanerne brug for positionerne andre steder for at lægge en ring om det sovjetiske Grossraum. Dertil benyttede de deres position i Japan og en række bilaterale aftale med Sydkorea, Filippinerne og Taiwan. I 1954 etablerede USA i samarbejde med UK, Frankrig, Australien, New Zealand, Filippinerne, Pakistan og Thailand SEATO (the Southeast Asia Treaty Organization) – en organisation der garanterede medlemmerne gensidig støtte i tilfælde af aggression.³⁹ Desuden finansierede amerikanerne fra 1955 Bagdad-pagten (senere betegnet som CENTO – Central Treaty Organization), hvor UK, Tyrkiet, Irak, Iran og Pakistan stod hinanden bi på amerikanernes regning. Andre steder i Mellemøsten udarbejdede USA særlige aftaler med Israel, Saudi-Arabien og Jordan. I Sydamerika havde USA indgået Rio-pagten med et sikkerhedspolitisk sigte og bilaterale aftaler med Canada. USA var derfor de facto beskytter af hele den vestlige hemisfære.

De mange traktater og organisationer udgjorde det centrale omdrejningspunkt i den amerikanske måde at håndtere sit forsvar af sit domæne. For at reducere antallet af kostbare og problematiske militære interventioner forsøgte USA at forebygge modstand ved at tilbyde alliancer, sikkerhed og økonomisk bistand.

NATO blev for alvor amerikanernes redskab til opbygning af et 'Grossraum'. Et 'Grossraum' skal med inspiration fra Carl Schmitt (1941) forstås som en politisk-militær sammenslutning af stater styret og ledet af en særlig magtfuld stat med henblik på at modstå trykket og udfordringerne fra en tilsvarende sammenslutning af stater omkring en anden stormagt. For USA blev NATO dannet med det formål at forhindre Sovjetisk intervention i den vestlige politiske-økonomiske sfære. Denne politiske-militære union blev forenet af USA's hegemoniske politiske ideer om demokrati, frimarkedsliberalisme, national pluralisme, retsstaten og det kollektive forsvar.⁴⁰ Selvfølgelig fandtes der blandt NATO-medlemmerne meget forskellige forståelser af demokrati, marked og rettigheder men diversiteten kom sjældent til syne i en sådan grad, at det brød konsensus om fjenden. Modsætningsforholdet til USSR skabte en konsensus om fjende-billedet og fungerede som en disciplinerende faktor i den vestlige verden. Det var ikke kun den ydre fjende, der forenede og styrkede NATO. NATO var og er andet og mere end en sammenslutning af stater. NATO har tydeligt supranationale træk og kan ses som et transnationalt netværk under USA's ledelse.⁴¹ Den indre struktur styrkede også amerikanernes position:

'National representatives may be able to express their own interests in various NATO working groups and committees, but they have to adapt to a given political idea, to a given organizational framework and to a given command structure, and not least to a given informal community of individual officers. Even though representatives of France, Germany and Great Britain act very differently in NATO as well as in the EU, and even though all formal NATO members are represented, on an equal basis, in central NATO bodies like the North Atlantic Council and the Military Committee, the single states have to adapt not only to the hegemonic idea of democracy and market economy (originally perceived as a US political idea), but also to the USA as a leader of the 'alliance'. They have to adapt to a US-led 'NATO consensus', to a more or less hegemonic US space intelligence, to a US nuclear umbrella, to a military hierarchy with a centrally orchestrated division of labour as well as to a single military command structure with Americans heading as well as to a single military command structure with Americans heading the central command of SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) and SACLANT (Supreme Allied Commander Atlantic).'⁴²

USA bestemte og bestemmer stadig hvilke efterretningsoplysninger, der tildeles hvilke partnere i alliancen, mens de øvrige medlemslande oftest afleverer alle deres informationer til USA.

USA har også været drivkraften bag ændringer i NATO's politik efter den kolde krigs afslutning. Den amerikanske udenrigsminister Madeleine Albright sagde i 1997, at NATO er 'the principal mechanism for American involvement in Europe'.⁴³ NATO er med andre ord en del af og et instrument for et US 'Grossraum'. NATOs militære kommandostruktur har været og er et instrument for implementeringen af amerikansk hegemoni i Europa: en Pax Americana.⁴⁴

Den amerikansk ledet NATO-alliance kan betragtes som et Grossraum frem til den kolde krigs afslutning. Selve Grossraum-begrebet er betinget af tilstedeværelsen af en ydre fjende – et andet Grossraum - som tvinger medlemmerne af alliancen til at søge ly og beskyttelse samt endvidere nedtone deres indbyrdes uenighed og forskellighed. Efter den Kolde Krigs afslutning står NATO uden en decideret ydre fjende og efter nogle års krise genvinder den i en vis udstrækning sin styrke som en organisation med sigte på at tilpasse sig en stigende grad af ustabilitet i områder udenfor NATOs eget domæne og ved i den sammenhæng at kunne intervenere i disse periferi-konflikter. Der findes dog ikke længere én specifik ydre fjende, som giver Grossraum, NATO og alliancen sin berettigelse og ydre og indre styrke. Dette indvarsler måske en transformation af statssystemet og staterne. Lidt forsigtigt kan vi måske betegne 1990'erne som en periode, hvor der sker en forvandling af USA som centrum og dirigent i et Grossraum til at betragte sig selv som hjertet i et imperium. Siden 1990'erne har USA selvfølgelig været opmærksom på Kinas stigende styrke grundet den økonomiske vækst samt EU's ekspansion. Ingen af disse to har dog endnu medført en koncentration af magtressourcer i et forsøg på inddæmning eller konfrontation. Andre fjender af en anden karakter er, som vi skal se senere, imidlertid dukket op.

Det skal understreges, at denne imperium-betegnelse er tentativ og idealtypisk. Begrundelsen for at benytte denne term er ikke mindst relateret til beskrivelsen og selvbeskrivelsen af USA som et imperium – antallet af kommentarer, bøger, artikler, interviews og internet-hits, der betegner USA som et imperium er vokset eksplosivt – samt det forhold, at USA tilsyneladende står som en stormagt uden én decideret modstander på blot tilnærmelsesvis samme niveau.

Denne udvikling er selvfølgelig en mere langstrakt proces, der som tidligere påpeget rækker ud over Vesteuropa og NATO. USA har markeret og forsvaret interesser over hele jorden særligt siden 1945. Indtil da havde de isolationistiske kræfter i de fleste perioder ofte overtaget. Efter 1945 har vi set økonomisk samarbejde, oprettelse af militære baser, militær intervention (direkte eller indirekte) som blot nogle af de relationsformer, amerikanerne har haft med en række stater i Afrika (fx Etiopien, Libyen, Somalia, Kenya, Angola, Rhodesia, Namibia og Sydafrika), Syd- og

Mellemamerika (fx Mexico, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panama, Grenada, Chile, Colombia, Peru, Costa Rica, Den Dominikanske Republik, Haiti) og i Asien (bl.a. Japan, Korea, Taiwan, Vietnam, Filipinerne). Hertil kommer USA's involvering i Mellemøsten. En omhyggelig gennemgang af amerikanske relationer med andre lande fremviser et voldsomt engagement i andre staters interesser. Den direkte amerikanske involvering i andre lande ikke mindst militært har muligvis på kort sigt sikret amerikanske interesse og demonstreret viljesudøvelse. Som vi skal se senere i kapitlet, har dette forsvar af domænet måske på længere sigt skabt større modstand og måske med næsten uoverskuelige konsekvenser for USA's fremtid.

Forsvaret for det amerikanske suverænitetsskæb har ikke kun foregået i snævre militære- eller sikkerhedsalliancer. Som tidligere pointeret med Marshall-hjælpen har USA benyttet mange forskellige internationale fora. Strategien har været multilateral med oprettelse og fastholdelse af en række vigtige internationale organisationer, hvor de mest kendte er FN, WTO, SEATO, NAFTA, Verdensbanken, IMF, OECD og G8-sammenslutningen. Ydermere kunne det nævnes, at mange større amerikanske virksomheder har fungeret som standardsættende indenfor teknologi og videnskab. Det er amerikanerne, der har sat rammebetingelser for hardware, software, telekommunikation etc. Disse organisationer skal ses i forlængelse af de beslutninger, det lykkedes de amerikanske regeringer i de første efterkrigsår at gennemføre, der brød med protektionisme og isolationisme. Den amerikanske stat ændrede karakter og strategi i takt med at suverænitetsskæbet nu blev nydefineret som i princippet at være alle kommunikationslinier, knudepunkter og markeder i hele verden – og ikke kun i den vestlige hemisfære, som man i princippet havde holdt sig til frem til i hvert fald 1. verdenskrig. I takt med at dollaren blev verdensvaluta og amerikanerne via GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) og senere WTO (World Trade Organization) fik udviklet en global frihandelsstrategi, så kunne USA i princippet åbne helt for sine grænser (undtagen for køb og salg af våben – især kernevåben har været underlagt skrappe betingelser) og lade såvel produktions- og finanskapital flyde frit. Strategien har indebåret store gevinster for USA i det meste af 1990'erne. Ikke mindst amerikanernes førerstilling indenfor den nyeste informationsteknologi samt evnen til at diktere standarder snart sagt inden for alle områder har givet USA en række fortrin.

I takt med udviklingen i våbentechnologi, transport- og kommunikationsteknologi forandres rum og rum som begreber og som geopolitiske størrelser. Teknologien medvirker til, at det ydre rum i højere grad inddrages i geopolitiske strategier. Et enkelt eksempel er nødvendigheden af at besidde og kontrollere satellitter, som i dag er en nødvendighed for militær kommunikation fx i forbindelse med luftbombardementer og flådens brug af missiler, der vha. sensorer kan ramme mål på meget lang afstand. Stjernekrigsprojekter, satellitstyret missilforsvar (det nationale missilforsvar NMD) og rumforskningsprogrammer vidner om amerikanernes videreudvikling af den klassiske geopolitik fra Mahans tid til astropolitik i begyndelsen af det 21. århundrede.⁴⁵ Derfor satser amerikanerne mange midler på teknologinnovation. Regeringen søsætter initiativer og finansierer forskning og udvikling, som både foretages af konkurrerende private og offentlige institutioner. Produktionen foretages af private virksomheder. Dermed findes mange forskellige aktører med interesser i udvikling og produktion af ny teknologi til militære formål i USA. Disse mange aktører udgør tilsammen det såkaldte militær-industrielle kompleks.⁴⁶ Disse mange aktører har mange forskellige interesser i amerikansk suverænitetsskæb, men konsekvenserne er, at der produceres midler til dette forsvar, og målet er hele tiden at være først med teknologiudviklingen dels fordi teknologien kan være redskabet (militært eller overvågningsteknologisk) til at forsvare sit domæne og dels fordi kontrollen og udviklingen af teknologien i sig selv styrker USA's magt økonomisk.

Den amerikanske udvikling fra Mahans tid frem til i dag har bygget sin ekspansion på en uskøn blanding af magtpolitik og ideologi. Forsvaret af det amerikanske domæne og forsvaret for amerikanske interesser har været omdrejningspunktet. Forsvaret har ofte en stærk ideologisk karakter, da selve værdigrundlaget – frihed og demokrati – er et vigtigt aspekt ved domænet. Under den kolde krig stod anti-kommunismen som et omdrejningspunkt i mobiliseringen af befolkningen og modsvaret var demokrati, frihed og markedsøkonomi.⁴⁷ USA har dog aldrig afholdt sig fra at støtte eller søge støtte fra ikke-demokratiske regimer, hvis det har været nødvendigt. Det gjorde USA under den kolde krig og det gør USA i dag i kampen mod terror. Det liberale atomiserede demokrati, individuelle menneskerettigheder, individuel frihed og markedsøkonomi fremhæves ofte som de bærende værdier. Hvor USA tidligere kunne pege på den ufri kommunistiske verden og dermed fremhæve vestens frihed, så har kommunismens kollaps fjernet denne sammenligningsmulighed. Det betyder, at svaghederne og problemerne i liberalismen og i det individualiserede demokrati bliver mere synlige. Det gør det til tider sværere for amerikanerne, da kritikerne af liberalismen eller den 'amerikanske model' ikke kan fejles af med henvisning til de totalitære regimer i øst. Samtidig giver kommunismens fald amerikanerne flere muligheder for at realisere sine utopiske demokratiske tilskyndelser. Måske derfor spiller ideologien stadig en stor – måske endda en større - betydning i amerikanernes udenrigspolitiske optræden i dag.

Nu er det selvfølgelig ikke sådan, at amerikanernes rolle i en global sammenhæng kun kan betragtes i lyset af USAs ønske om at fremme demokratiets værdier for at skabe og holde fred og orden inden for domænet. Ofte overtrumfer kampen for at afkræve andre stater anerkendelse af amerikansk adgang eller forrang til strategisk vigtige ressourcer og behovet for at sikre sig prekære alliancepartnere blandt verdens autoritære regimer de idealistiske aspekter. Geopolitiske og materielle interesser er mindst lige så afgørende for imperiets overlevelse som det at skabe og holde orden gennem kampen for liberale rettigheder og "værdier". Denne uskønne blanding, der til tider kan tolkes som dobbeltmoralisk er en ikke ukendt kilde til allierede staters irritation over USA's konkrete politik.

USA er i dag verdens førende militære supermagt. Tilsyneladende viser udviklingen fra Golfkrigen over Balkankrigen til angrebskrigene mod Afghanistan og Irak, at USA's militære styrke og kapabilitet fortsat øges; kløften mellem USA og resten af verdens regimer er vokset. Det er en vigtig og for det imperiale domæne specifik konsekvens af de seneste års udvikling, som såvel allierede som modstandere tager sig i agt for. USA står i dag for 36 % af alle militære udgifter i verden. Sammen med sine allierede i NATO og i Stillehavet, så står USA og disse for 85 % af verdens samlede militære udgifter. En sådan dominans er ifølge P. Kennedy helt uhørt i verdenshistorien. Det overgår det romerske kejserrige og Phillip den Andens rige. Man skal imidlertid huske på, at sådanne tal ikke formår at medregne de langt større direkte og indirekte "investeringer", der overalt i verden løbende foretages i andre stater – herunder USA's potentielle eller aktuelle fjender - *defensive dybde*, og som kan have karakter af såvel velfærd som af en styrkelse af eksempelvis religion, nationalisme, demokratisering, modernisering eller traditionalisering. Amerikansk krigsførelse har da vist sig at have vanskeligt ved at overvinde defensivens langsigtede ideologiske styrke i angrebne lande, der ikke nødvendigvis afsvækkes af overlegen militær teknologi, snarere tværtimod – og ikke mindst, hvis amerikansk fremfærd også har vanskeligt ved at skabe udbredt moralsk opbakning fra stater i det øvrige "verdenssamfund". Denne styrkelse af andre staters defensiv som følge af amerikanernes militære oprustning og militære operationer forskellige steder i verden, tvinger amerikanerne til yderligere investeringer i overvågnings-, efterretnings- og militærteknologi. Derfor ser verden i disse år en genoprustning

efter nedrustningen i begyndelsen af 1990'erne. Særlig har amerikanerne satset stærkt på anvendelse af den nyeste informations- og kommunikationsteknologi.⁴⁸

Den danske stats eksistensbetingelser og udviklingsmuligheder: fra det britiske til det amerikanske århundrede.

I takt med at amerikanerne overtog briternes position i begyndelsen af det 20. århundrede, så ændrede grundvilkårene sig for den danske stat tilsvarende. Den danske stat var på tabernes side under napoleonskrigene, og det kostede os tabet af Norge, flåden og Københavns bombardement. Det gamle sømagtsdomæne, som det danske rige på forskellig måde havde baseret sit suverænitetsarbejde på siden middelalderen, blev stærkt stækket omkring hjemmebasen, men beholdt sine nordatlantiske og vestindiske besiddelser. Derfor valgte Danmark en neutralitetspolitik efter 1815 – en politik som blev fortsat helt frem til 1945.

1800-tallets anden halvdel var særdeles skæbnesvanger for Danmark. Først lykkedes det at fastholde suverænitetsdomænet efter konflikten i Slesvig-Holsten og den efterfølgende konfrontation med Preussen i 1848-49. En utilsigtet konsekvens af denne krig blev indførelse af den liberal-demokratiske grundlov i 1849.⁴⁹ Senere kom det store nederlag i 1864, hvor Danmark atter fik frataget en del af domænet i form af tabet af Sønderjylland og hertugdømmerne. Netop dette nederlag gav anledning til en voldsom selvransagelse og en række indenrigspolitiske konflikter, hvor den indre kamp om suverænitet samtidig var en kamp om på hvilken måde, landet i fremtiden skulle håndtere sin suverænitet udadtil. Store diskussioner fandt sted om forfatningsrevisioner, forsvarsstrategier og socialpolitiske spørgsmål. Højre og Konseilspræsident Estrup styrede landet ved hjælp af provisorielove. Danmark var splittet mellem højre og venstre og internt i partiet Venstre forekom også markante uenigheder. Hen imod slutningen af århundredet lykkedes det at nå til et kompromis og en vis form for forsoning. Anledningen blev 'det sociale spørgsmål'. Særligt de mange gamle og fattige på landet var blevet et problem, eftersom de unge vandrede til byerne og fabrikkerne. Den første danske sociallovgivningspakke i 1891-92 blev midlet til et nationalt kompromis og var desuden det første større velfærdsstatslige tiltag i Danmark. Staten interвенerede nu i markedet og dermed i samfundet.

Frem mod århundredeskiftet blev Danmark i stigende grad konfronteret med de nye geopolitiske realiteter. Tyskland var som bekendt blevet et samlet rige i 1871 og begyndte at agere som en europæisk stormagt. Det skabte ikke uden grund en vis ængstelse i Danmark. Danmark fastholdt derfor en neutralitetspolitik og ønskede ingen konfrontation (dvs. revanchismen var opgivet), da landets ledelse var på det rene med, at Danmark ikke længere ville kunne forsvare sin suverænitet i tilfælde af militær konflikt. Da 1. verdenskrig kom, stod Danmark udenfor som en neutral småstat. Krigen satte dog Danmark i et svært dilemma, da landets vigtigste samhandelspartnere – Tyskland og England - stod overfor hinanden. Danmarks geopolitiske placering betød, at landet lå inden for begge stormagters interesseområde. Målet var som neutral at videreføre de økonomiske forbindelser med begge parter og det lykkedes dog ikke uden en del vanskeligheder. Det var dog vitalt at få aftaler i stand med begge, da såvel eksporten af landbrugsvarer og importen af råstoffer hovedsagligst kom fra Tyskland og England. I krigens første år forskød eksporten sig til Tysklands fordel men i store træk lykkedes det Danmark at holde skindet på næsen.

Krigen fik dog voldsomme effekter på den danske stat og det danske samfunds organisering. Regeringen nedsatte 'Den Overordentlige Kommission' med indenrigsminister Ove Rode i spidsen, der de følgende fire krigsår regulerede landet planøkonomisk ovenfra, men med inddragelse af de

organiserede interesser bl.a. arbejdsgivere, landmænd, arbejdere etc. Krigsårene blev derfor for alvor gennembruddet for statens intervention i samfundet og frem for alt blev det demonstreret, hvor effektivt et samfund kan reguleres. Efter krigen blev staten 'rullet tilbage' og den klassiske liberalisme tog over. Det varede dog kun en kort tid, for da krisen satte ind i 30'erne, førte det på ny til statslig intervention. Det blev udmøntet i Kanslergadeforliget i 1933. Valutafond, arbejdsmarkedslovgivning og socialreformer var en del af pakken. Det skal tilføjes, at velfærdsstatslig politik i den helt store stil også voksede ud af 1. verdenskrig, da folketinget vedtog en jordlov, der muliggjorde en klasse af husmænd.

Anden verdenskrig udviklede sig anderledes, da Danmark blev direkte involveret ved Tysklands besættelse af landet. Den danske regering og den politiske-økonomiske elite befandt sig i en særdeles vanskelig situation, da Tysklands styrke og aggression kunne betyde en 'nyordning' i form af et Neuropa, hvor de europæiske kontinentale stater ville skulle indordne sig i et tysk Grossraum. Den danske regering måtte strategisk overveje, hvordan der skulle handles i forhold til tyskerne men også i forhold til de allierede. I forhold til styring og regulering lignede 1940-45 i vid udstrækning første verdenskrig, da staten atter interвенerede i massivt omfang og regulerede samfundet.

Danmark i det amerikanske Grossraum

Afslutningen på krigen og de første efterkrigsår betød en ganske ny situation for Danmark. Som tidligere beskrevet havde verden ændret sig markant. Amerikanerne og russerne stod tilbage som de to stormagter. Mens de gamle europæiske stater var svækket og ganske uden muligheder for ved egen hjælp at reetablere selv en minimal del af deres hidtidige (former for) suverænitetsskæbener. Og de to stormagters suverænitetstrategier gav ikke plads til genetablering af de domæneformer, der havde været prøvet af i mellemkrigstiden. Statssystemets nye udformning måtte både tage hensyn til den lære, man kunne drage af måden, hvorpå Tyskland blev behandlet efter 1. verdenskrig og til stormagternes indbyrdes form for anerkendelseskamp, der hurtigt tog form af en klassisk rivalisering imellem et overvejende landmagtsdomæne og et overvejende sømagtsdomæne. Der blev med andre ord igen tale om et ægte statssystem, hvor kampen om anerkendelse blev drivkraften i den gensidige udvikling af de nye typer af suverænitetsskæbener. Danmark skulle nu orientere sig i en ny verdensorden og valgte i sidste ende, som beskrevet i kapitel 2, at tage imod det amerikanske tilbud om Marshall-hjælp og indtrædelse i NATO.⁵⁰ Det skete ikke uden vanskeligheder og svære beslutninger, men resultatet var, at Danmark blev en del af det amerikanske Grossraum. Dette betød dels en opgivelse af neutraliteten, dels en de facto opgivelse af monopolet på voldsmidlerne. Desuden betød accept af Marshall-hjælpen, at amerikanerne dikterede en række betingelser bl.a. liberalisering af handel og industri samt erhvervelse af amerikansk teknologi.⁵¹ Danmark var med udgangen af fyrrerne blevet en del af den amerikanske sikkerhedsarkitektur samt de tilhørende politiske, økonomiske og ideologiske strukturer.

Et tilbagevendende europæisk problem siden Napoleonskrigene var forholdet mellem Frankrig-Tyskland (Preussen), der havde ført til blodige krige i 1870, 1914 og 1939. Det store spørgsmål var at tænke mulige løsninger, der kunne forhindre en ny krig mellem disse to store kontinentalmagter. For franskmændene var det afgørende at binde Tyskland ind i en struktur, der forhindrede et nyt tysk forsøg på at revidere de europæiske grænser. Som en del af efterkrigstidens europæiske løsninger på særligt det tysk-franske problem kom Kul- og Stålunionen og Rom-traktaten i stand. Disse konstruktioner indebar et svar på en række problemer, som begge stater stod med efter krigen. Tyskerne var nødt til at finde solide alliancer, der kunne genskabe tilliden til Tyskland og bidrage til

at Tyskland atter ville blive anerkendt som en selvstændig og fuld suveræn stat. Frankrig havde brug for at opbygge et solidt alternativ til den amerikanske dominans og havde derfor brug for Tyskland. Desuden kunne der forhindres fremtidige konflikter, hvis de to staters kul- og stålindustri var bundet sammen. Når det nu lykkedes at gøre EEC, EF og EU til en realitet, så hang det ikke mindst sammen med den nye bipolare verden, hvor et nyt fjendebillede havde fjernet de tidligere så store konflikter mellem de vesteuropæiske stater. Fjenden var nu i øst, og de vesteuropæiske lande var nødt til at stå sammen. Øst-vest-konflikten og amerikanernes atomparaply skabte det rum, hvori den europæiske integrationsproces kunne finde sted.

Danmark blev medlem i 1972 samtidigt med vores største eksportmarked for landbrugsvarer – Storbritannien. EF og senere EU fik markant betydning for Danmark. Danmark blev en del af EU's indre marked og trods stor modstand tilsluttede man sig de mange traktat-udvidelser (Maastricht, Amsterdam og Nice), hvilket muliggjorde at EU fik flere politiske beføjelser. En del af lovgivningsarbejdet blev på visse områder overdraget til EU. Europæiseringsprocesser forstået som det omfattende europæiske projekts konsekvenser for medlemsstaterne ikke mindst Danmark blev en påtrængende problematik op igennem 1990'erne. Danmark var med andre ord vævet ind i en dobbeltbundet relation i efterkrigstiden. Først blev vi en del af den amerikanskdominerede alliance og dernæst yderligere en del af det europæiske projekt. Begge processer muliggjort af geopolitiske forandringer med afgørende konsekvenser for Danmark og det danske suverænitetsskæbne. Sikkerhedspolitik var Danmark og de oversøiske besiddelser afhængige af USA og NATO, mens landets økonomi var bundet op på handel især med EF/EU-landene. Danmark udviklede sig i 1947/49 samt i 1972 en udviklet evne til at træffe afgørende beslutninger med sigte på at tilpasse sig nye omstændigheder. Disse beslutninger muliggjorde velfærdsstatens fortsatte eksistens.

Velfærdsstaten kom imidlertid i svær krise i 1970'erne ikke mindst grundet USA's fundamentale kursskifte i 1971. USA opgav Bretton Woods-systemet og guldstandard og omlagde sin udenrigspolitik med detente mod øst. Her demonstrerede USA sine særlige muligheder som den reelle suveræn i det vestlige Grossraum for at handle til egen fordel. Efter 2. verdenskrig havde amerikanerne et meget stort overskud på handelsbalancen, der betød stor dollar- og guldbeholdning. Dette overskud forsvandt som dug for solen under Vietnam-krigen, da man måtte købe store mængder varer ikke mindst i Europa og Japan. For at klare betalingen lod USA seddelpressen køre med det resultat, at europæerne og japanerne i stedet for inflationsramte dollar ønskede guld. Amerikanernes modtræk mod dette tab af guld var at lukke guld-vinduet. Dollar-guld konvertibiliteten var slut.⁵² Hele situationen blev forstærket af de olieproducerende landes kraftige prisstigninger på olie. Især de mellemøstlige olieproducerende lande brugte højere priser som modtræk mod dollarinflationen. De mange dollar, der var ophobet i Europa, blev anvendt til køb af olie. Amerikanerne meddelte nu, at bekæmpelse af inflation var den væsentligste politisk-økonomiske målsætning. Særligt det økonomisk-politisk kursskifte fra fuld beskæftigelse til inflationsbekæmpelse var fatalt for europæerne og de to oliekriser forstærkede problemerne kraftigt. Statsunderskuddet voksede drastisk i Danmark og det finansielle grundlag for velfærdsstatens udvidelse, som var tiltænkt med den store socialreform i 1973, var ikke længere til stede. Som følge af USA's kursskifte og oliekriserne blev den danske velfærdsstatsmodel udsat for alvorligt uvejr, og det var først i 1990'erne – i globaliseringens årti – at det atter lykkedes at komme oven vande foranlediget af politisk kursskifte og politisk handlekraft i Danmark samt et voldsomt opsving i den internationale og særligt den amerikanske økonomi. 1970'erne og store dele af 1980'erne var præget af uenighed om politisk-økonomiske strategier særligt omkring beskæftigelsespolitikken. Dette ændrede sig fra slutningen af 1980'erne samtidigt med at betalingsbalancen blev bedre ikke mindst foranlediget af Danmarks næsten selvforsyning på energiområdet. Den kolde krig

afslutning medvirkede til at styrke den økonomiske fremgang og Danmarks geopolitiske placering var bestemt ikke en ulempe. Den blev dog næppe fuldt udnyttet i 90'erne. Indsejlingen til Østersøen gav Danmark et hurtig adgang til det østeuropæiske marked, men denne placering blev næppe udnyttet optimalt. Andre lande var hurtigere til at rykke ind i Østeuropa.

Statssystemets forandring?

Perioden efter 2. verdenskrig konsoliderer på den ene side det 'klassiske statssystem' med den territoriale suveræne statsform som omdrejningspunkt. De territoriale stater bliver ganske vist indlejret i et bipolart magtsystem som allierede med enten USA eller USSR, men de forbliver formelt suveræne enheder. På den anden side er post-1945 perioden også én lang bevægelse frem mod et statssystem, der ganske vist består af suveræne territorialstater, men som alligevel i sidste instans er et system igangsat, understøttet og dermed delvist styret af amerikanske interesser. Med FN får USA skabt en organisation med et regelsæt, der forbyder angrebskrig og hvor territoriale grænser skal respekteres. FN bliver et redskab for amerikansk suverænitetssudøvelse, da USA foretager en anden udvidelse af sit domæne end ved nykolonisering. I stedet satser amerikanerne på alliancer, standardfastsættelse for teknologier og professioner, beherskelse af kommunikationslinier og oprettelse af en række internationale organisationer. En række af disse initiativer rækker udover det vestlige Grossraum og den vestlige hemisfære bl.a. FN. FN er et redskab til at lægge globale bindinger til USA's fordel. De fleste af de andre tiltag angår primært USA's strategi i forhold til sit eget suverænitetsdomæne herunder de vestlige allierede. USA tager initiativ til en række internationale organisationer: OEEC/OECD, NATO, IMF, WTO m.fl. Indtil 1989/91 ser de vestlige allierede og fra 1991 også alle øvrige stater klare fordele ved medlemskab af disse organisationer, og derved bindes de ind i et amerikansk system, som de legitimerer og forstærker, men som de også drager fordel af. Det er selvfølgelig ikke en unik situation, da også statssystemet før 1. verdenskrig var understøttet og dirigeret af én hegemon, nemlig Storbritannien. Det nye ved det 'amerikanske system' er imidlertid dels den strategiske brug af internationale organisationer, dels de anderledes utilsigtede konsekvenser. Da det amerikanske system i sidste ende sled den sovjetiske modpol op, stod amerikanerne tilbage som den absolut dominerende stormagt. Undervejs havde amerikanerne enten medvirket aktivt til eller blot passivt samtykket ved skabelsen af en række internationale organisationer, der siden fik en karakter af politiske organisationsformer heraf nogle med statslignende træk. Et eksempel på en organisation dog uden at fremstå som en stat er NATO, som fik en afgørende rolle at spille for sikkerheden i de fleste vestlige lande. Selv om Danmark og andre lande formelt set kunne trække sig ud, var det svært under den kolde krig at finde et sikkerhedspolitisk alternativ. Hermed var Danmark en del af en politisk organisation, hvortil man havde overdraget sit monopol på voldsmidlerne. For Danmark betyder NATO-medlemskabet reelt en opgivelse af det nationale forsvar til fordel for en alliance, som i sidste instans er underlagt Washingtons beslutninger.

En anden politisk organisation, der i stigende grad ligner en ny statsform, er EU. Det er en hybrid, der hverken kan karakteriseres som en traditionel international organisation eller en stat. Den har træk fra begge dele. EU forsøger at blive ikke blot en stemme, men også en vilje i verden og stærke kræfter i EU kæmper af den grund for, at EU anerkendes som en politisk organisation, der kan træffe beslutninger med virkning for alle medlemmer. Selvom EU på visse punkter allerede nu kan træffe sådanne beslutninger, mangler der ét afgørende kriterium for at vi kan betegne EU som en stat – nemlig en selvstændig vilje og evne til at forsvare sig selv. Indtil videre er dette ikke muligt. EU-medlemslandene er indlejret i en vestlig alliance ledet af Washington. Det er også værd at understrege, at hele EU's udvikling fra Kul- og Stålonionen til vor tids EU har været betinget af

USA's tilstedeværelse i Europa, som den egentlige suveræn og som beskytter af det europæiske rum. EU-projektet er vokset frem under USA's vinger, og det er af den grund helt centralt for EU, hvad der sker i disse år i forholdet til USA og hvilken rolle USA vil spille på den globale scene. Det vil sige om der er plads til et specifikt EU-suverænitetssdområde, der kan tilkæmpe sig anerkendelse som komplementær modspiller til det amerikanske. EU og andre organisatoriske nyskabelser kan med nogen forsigtighed karakteriseres som entiteter, der kæmper for en selvstændig identitet som politiske subjekter. For så vidt som de anerkendes af andre, får disse entiteter i bestemte situationer karakter af at være politiske organisationsformer med en række statstræk. Statssystemet får karakter af en række forskellige entiteter, der slås om anerkendelse. Den danske stat kæmper stadig i mange situationer for at blive betragtet som en selvstændig suveræn stat, men er i andre situationer villig til at være en mindre del af en større organisation fx EU, NATO eller 'alliancen'. Selvom USA og andre stater frivilligt har skabt eller bifaldet opbygningen af disse organisationer, har deres etablering som strategiske midler til at opnå bestemte mål haft den utilsigtede konsekvens, at organisationerne i bestemte situationer og på bestemte områder har haft den politiske vilje og myndighed til at gennemtvinge beslutninger, som ikke har været i den enkelte stats interesse. Som eksempel kan nævnes bestemte handelsaftaler i WTO-regi vedr. våbensalg, hvor europæerne klager over amerikanernes protektionisme. Den internationale krigsretsdømstol er også et eksempel, hvor amerikanerne i princippet støtter den men ikke selv kan skrive under, da den begrænser USA's muligheder for suverænitetssudøvelse. Alle suveræne territorialstater er blevet bundet ind i et netværk af mange forskellige politiske organisationer med den følgerkning, at den enkelte stat ikke i samme omfang bestemmer suverænt indenfor territoriets grænser. Staten har sjældent den mulighed at trække sig ud af netværket, da det vil få helt uoverskuelige konsekvenser, som i sidste ende i værste fald kunne føre til den enkelte stats undergang. Deltagelse i netværket indebærer ofte en anerkendelse fra naboerne og desuden betyder netværket adgang til ressourcer i form af markeder.

Vi får derfor i sidste del af det 20. århundrede og her i begyndelsen af det 21. århundrede et nyt statssystem med en række aktører, der nok ikke kan betegnes som stater men alligevel har statstræk. Det gør statssystemet særdeles dynamisk, og staterne forsøger ved hjælp af alliancer og organisationer at opretholde en anerkendelse og forsvare deres domæner. Derfor udvikles nye og styrkes gamle alliancer og organisationer. Vi har allerede nævnt de helt centrale for den vestlige alliance: NATO, EU, WTO, IMF, Verdensbanken og FN. Herudover findes den nordamerikanske frihandelsorganisation NAFTA (USA, Canada og Mexico) og den sydamerikanske pendant hertil (og til EU) er MERCOSUR (Argentina, Brasilien, Uruguay og Paraguay med associationsaftaler med Chile og Bolivia). I Asien findes APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) med 21 medlemmer bl.a. Hong Kong, Australien, Taiwan, Kina, Japan, Korea, Indonesien, New Zealand og USA. ASEAN (The Association of Southeast Asian Nations) – en organisation med henblik på sikkerhed og handel – har 10 medlemmer (bl.a. Thailand, Cambodja, Indonesien, Malaysia, Singapore, Laos, Vietnam og Filippinerne). Der findes handelssamarbejde i Asien-Stillehavsregionen organiseret som The Pacific Basin Economic Council (PBEC). SEATO – sikkerhedsorganisationen i Sydøstasien - er tidligere omtalt. Et andet spirende politisk-økonomisk samarbejde findes også i Sydøstasien i form af organisationen The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) med bl.a. Indien, Pakistan, Nepal, Sri Lanka, Maldiverne og Bhutan som medlemmer. En central organisation er OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) som er en sammenslutning af de mest olieproducerende lande i verden, og formodentlig med de største reserver. Medlemmer er Iran, Venezuela, Irak, Saudi Arabien, Indonesien, Libyen, Nigeria, UAE, Algerier, Qatar og Kuwait. Af åbenlyse grunde en central organisation, der har stor betydning for statssystemet, da energiproduktion og kontrollen hermed er helt afgørende. Derfor er

det en magtfuld gruppe af stater. USA, EU, Indien og Kina har en afgørende interesse i OPEC og forsøger derfor på forskellige måde at danne alliance med nogle af de OPEC-producerende lande. Den arabiske liga er en regional organisation, der har 22 medlemslande, og som også er central ikke mindst fordi en del af medlemmerne er sammenfaldne med OPEC-landene. Olie, det palæstinensiske spørgsmål og Israel gør denne region særdeles vital for alle stormagter ikke mindst USA. Der findes flere internationale organisationer men det ligger uden for kapitlets rammer at beskrive disse samt vurdere deres betydning for anerkendelses- og suverænitetsskampe i statssystemet. Det skal endvidere understreges, at de færreste organisationer udgør en trussel mod den amerikanske suverænitet, og ofte vælger amerikanerne en alliance- og samarbejdsstrategi, hvorved amerikanerne har indflydelse og i en vis udstrækning kontrol med den pågældende organisations udvikling. Undtagelserne er eksempelvis OPEC og den arabiske liga, men også her forsøger USA ofte at slå en kile ind ved at tilbyde bilaterale samarbejdsaftaler med fx Saudi-Arabien. Så længe dette system opretholdes af verdens stærkeste magt og systemets ingeniør, USA, vil det fortsætte. Lige så længe vil de forskellige politiske organisationsformer som fx EU, WTO, NATO, Alliancen, USA, Rusland, Kina og Danmark kæmpe for at bevare deres suverænitetsdomæner og dermed for deres anerkendelse i verden som selvstændige entiteter eller politiske subjekter.⁵³ Spørgsmålet er selvfølgelig altid, som det klart formuleres af world-system teoretikerne Arrighi, Chase Dunn og Wallerstein, hvor længe det kan lykkes amerikanerne at opretholde systemet. Amerikanernes strategi for at forsvare sit domæne skaber også modstand, og modstanden vil vokse til et niveau, hvor systemet langsomt eller hurtigt transformeres. Trods nye voksende økonomier som Kina, Indien og Brasilien samt presset fra de guerilla-hærer, der vokser ud af Mellemøsten og Afghanistan vil jeg dog være yderst forsigtig med at spå om USA's 'fald'. Lige såvel som modstanderne tænker strategisk og styrkes, lige så stærkt forsøger amerikanerne at finde modtræk og nye overlevelsestrategier - en simpel pointe som historikeren Paul Kennedy glemte, da han skrev *The Rise and Fall of Great Powers*, hvor han i forudsagde USSR og USA nedtur.⁵⁴ Imidlertid skaber kampen for opretholdelse af suverænitetsdomæner og den prekære anerkendelsessituation sammenholdt med USSRs sammenbrud, en styrkelse af Kinas, Indiens og Brasiliens økonomier og de amerikanske strategier gennem 1990'erne og siden 11. september 2001 et mere dynamisk statssystem end vi så under den kolde krig.

Tendensen til forandring understreges af selve den udvikling den suveræne territorial stat har gennemløbet. Ganske vist må vi sige, at den suveræne territorialstat stadigvæk eksisterer og demonstrerer en forbavsende levedygtighed og tilpasningsevne i vor tid, men en række steder synes denne statsform gradvist at undergå forandringer – måske af radikal karakter. Territorialstaten har en lang historie og Folkeforbundets og FN's anerkendelse af staternes territorielle integritet er afgørende for dens eksistens i det 20. og 21. århundrede. Som tidligere nævnt er FN-systemet og den territorielle integritet betinget af stormagternes og i dag især USA's billigelse. Disse stormagtsinteresser i fastholdelsen af territorialstaten som en primær enhed i statssystemet sikrer territorialstaterne men forhindrer ikke forskydninger og forandringer. Hvis vi tager Danmark som eksempel, så har staten siden 2. verdenskrig gennemgået nogle forandringer af temmelig afgørende dimensioner. Det er atter en udvikling, der er sket glidende og som et resultat af en tilpasningsevne i forhold til nye og skiftende ydre betingelser af politisk, økonomisk og ideologisk karakter. En række forhold, der ellers har karakteriseret Danmark som en suveræn territorialstat, har forandret sig:

- Statens voldsmonopol har i forhold til den ydre suverænitet og sikkerhed forskubbet sig til NATO og Washington. Monopolet på voldsmidlerne til at varetage den indre sikkerhed er stadig i langt overvejende grad i hænderne på den danske stat (det danske politi- og retsvæsen).

Imidlertid har man givet en række indrømmelser til EU, hvilket betyder at den danske stat nu grundet Schengen-aftalen og antiterrorloven anerkender, at andre stater kan retsforfølge danske statsborgere så vel som andre statsborgere på dansk territorium. Ligesom Danmark kan det på deres.

- Der findes ikke længere kongruens mellem territorium, regering, administration og retssystem. Ikke mindst EU-systemet har medvirket til forandringer her, da en række administrative beslutninger og domstolsafgørelser i EU-regi har konsekvenser for Danmark. Dermed er det danske territorium på en række punkter underlagt afgørelser taget i EU-institutionerne. Dette har danske regeringer og folketing accepteret for til gengæld at kunne udstrække sit anerkendte suverænitetsdomæne til medvirkende viljesudøvelse (forhandlings- og stemmeret som medlemsstat) i EU's nye organer og på en række politikområder.
- Den danske stat har givet afkald på sine traditionelle muligheder for styring og regulering på det økonomiske, industri- og erhvervspolitiske område indenfor det danske territorium samt sin direkte kontrol af kapitalbevægelser ind og ud af landet. EU, WTO og den internationaliserede økonomi fratager staten denne dimension af suverænitetsdomænet og kræver andre midler taget i brug både nationalt og internationalt for at sikre investeringer og beskæftigelse i landet.
- Kongruensen mellem stat, nation, identitet og territorium udfordres i dag af selvstændighedsbevægelser i Grønland og på Færøerne samt af de sidste 30-40 års indvandring fra især Mellemøsten, Asien og Afrika.
- Staterne har stadigvæk stor magt og styringskapacitet. Ligesom i det øvrige Vesteuropa kontrollerer den danske stat gennem finansloven en større del af bruttonationalproduktet end tidligere. Desuden viser bl.a. flygtninge- og indvanderlovgivningen, at staten kan regulere menneskestrømme ganske effektivt.
- Fjendebilledet har ændret sig. Indtil 1989/91 var den danske stat fastlåst i et ven-fjende-billede, hvor Danmark tilhørte det frie vesten under USA's ledelse imod det totalitære øst under USSR's ledelse. Denne koldkrigs-situation fastfrøs en række strukturer af både politisk, økonomisk og ideologisk art. Efter den kolde krigs afslutning har USA ikke længere brug for Danmark til inddæmning af Sovjet, men til integration af de baltiske stater i NATO, til militære installationer i nordatlanten, til loyalt hjemsted for sømagtens transportkapabilitet på køl og til at fungere som bremse på EU's bestræbelser på større uafhængighed af USA. Bush-regimets "krig mod terror" har prompte tegnet et nyt amerikansk ven-fjende-billede, hvor NATO-medlemsskabet bruges til at fordre militær solidaritet med den amerikanske side. Hvorvidt dette fjendebillede stabiliseres og anerkendes af Danmark på længere sigt er for tidligt at afgøre, men at aktiv loyalitet med USA skaber dansk sårbarhed kan nødvendiggøre skærpede danske sikkerhedsforanstaltninger og samarbejdsaftaler herom med bl.a. NATO-partnerne.

Disse udviklingstræk tegner et billede af stat og suverænitet under forandring i Danmark og andre steder i Vesteuropa. Mange af de træk, der kendetegner den suveræne territorialstat/nationalstaten er tilsyneladende ved at forsvinde. En del analytikere hævder, at denne udvikling fører til statens død.

Staten i Europa – som indtil for nylig har været domineret af den klassiske suveræne territorialstat og/eller nationalstaten - er under forandring men er ikke døende. Historien har indtil videre vist, at døende statsformer enten afløses af nye eller revitaliseres. De er til stede i selve kampen, og selve

anerkendelseskampen smeder staterne, og de her beskrevne anerkendelsesprocesser er udtryk for forskydninger og forandringer i anerkendelsesrelationerne. Hvis de forandringstendenser, jeg her har skitseret, fortsætter, vil vi måske i løbet af det næste århundrede opleve, at en ny statsform udvikles og vi derved samtidigt får et nyt statssystem. Det er imidlertid en strukturel proces, og på nuværende tidspunkt er det umuligt at forudsige, hvilken retning den vil tage. I princippet kan man sagtens forestille sig, at de vesteuropæiske stater beholder deres nuværende form i mange år – i alt fald så længe EU forbliver en særlig hybrid form for politisk organisation, og USA beholder sin nuværende rolle som hegemon eller imperial supermagt og dermed understøtter af dette særlige statssystem.

Afslutningen på den kolde krig, USSR's kollaps og udviklingen op igennem 1990'erne kan vise sig at udgøre en overgangsfase fra et statssystem til et andet. Clinton-administrationens strategier kan retrospektivt siges at være begyndelsen til USA's optræden som imperium. Øst-vest-konfrontationen havde fastholdt de to blokke i en bestemt ven-fjende-relation, der strukturerede blokkene internt, staternes indbyrdes relationer samt stat-samfundsstrukturerne. Clinton-periodens internationaliseringsinitiativer vidner om, hvordan øst-vest-konfrontationen ikke længere eksisterede. Efter 1991 stod USA tilbage som den eneste tilbageværende militære og økonomiske supermagt. Under 1990'ernes internationaliseringsstrategi blev USA' softpower brugt til at gøre det amerikanske suverænitetsdomæne til en endnu mere dominerende størrelse, hvilket medførte, at USA begyndte at blive betragtet som en ny form for imperial magt både af amerikanerne selv og udenfor USA.⁵⁵

Muligvis kan 11/9 2001-angrebet på New York og Washington samt Irak-krigen 2003 vise sig i forlængelse af denne strategi at konstituere et afgørende brud i statssystemets nyere historie. I næste afsnit vil jeg argumentere for, at USA i dag optræder mere som en imperial magt end som blot en hegemonisk stormagt, der leder et Grossraum gennem en håndfuld alliancer vendt mod andre stormagter.

Brudflader i statssystemet: Guerillaangreb og præventive krige.

Det er selvfølgelig spekulativt at fremsætte en tese om brydninger i statssystemet baseret på en række begivenheder, der har fundet sted siden den 11. september 2001. Historien viser ofte, at en række begivenheder, der i samtiden må tage sig nok så epokegørende ud, ikke på længere sigt viser sig særligt afgørende. De forbliver enkeltstående begivenheder og formår ikke at udgøre et decideret socialt fænomen, der får varig betydning og forandrer den sociale orden. Derfor er min tese her i kapitlet frem for alt en tentativt tese – en arbejdstese, der skal afprøves. Resten af kapitlet består i at præcisere tesen og argumentere for, at en række begivenheder, der starter med terrorangrebet den 11. september 2001 er med til at ændre den kontekst, hvori den danske velfærdsstat befinder sig, og at konteksten tvinger den danske stat til at respondere på de nye udfordringer, som de nye eksistensbetingelser skaber.

En forsigtig tese er, at begivenhederne fra den 11/9 og fremefter får en række utilsigtede konsekvenser, der er betinget af de måder, hvorpå USA's behov for at kunne forsvare sig imod en revitaliseret krigsform – den asymmetriske krigsførelse/guerillakrigen - stiller nye krav til alle NATO-landenes forsvarsformer, sætter nye grænser for deres suveræne viljesudøvelse og derfor også implicerer ændringer af velfærdsstaternes eksistensbetingelser. Netop USA's nye sikkerhedspolitiske foranstaltninger samt dets indenrigs- og udenrigspolitiske fokusering på at

forebygge imod nye nålestiksangreb efter den 11. september kan blive afgørende for at forstå velfærdsstaternes fremtid. Derfor analyserer dette kapitel den strategiske konfrontation, der tog fart med angrebet den 11. september og de efterfølgende udvekslinger af slag i krigen mellem USA og al-Qaeda.

'Nineelevnen 01'.

'Nine eleven 01' er den amerikanske betegnelse for angrebet den 11. september 2001, der for mange forskere, politikere og kommentatorer ses som et ultimativt vendepunkt i nyere tids historie. Hvad skete der 'nine eleven'? Et internationalt organiseret netværk af islamiske guerillakrigere, som formentlig føres og finansieres af al-Qaeda-guerillaen ledet af den formentlig på det tidspunkt fra Afghanistan kommanderende saudiaraber Osama Bin Laden, rammer strategiske mål i New York City. World Trade Centers Twin Towers skydes i grus af to amerikanske passagerfly. Endvidere rammes og ødelægges en del af Pentagonbygningen i Washington D.C. og et fly, der formentlig havde Det Hvide Hus som mål, styrter ned i Pennsylvania. Alt i alt omkommer ca. 3000 mennesker og der sker en omfattende materiel skade, som via spektakulære tv-optagelser gengives i alverdens TV-kanaler. Kriegerne er flykaprere og selvmordspiloter, der alle dør under angrebet.

Et vigtigt forhold, som gør 'nine eleven' til en unik begivenhed, er, at det var første gang, at USA blev ramt i sit eget 'heartland'. USA blev hårdt ramt med flere tilskadekomne end angrebet på Pearl Harbour. Dette stød førte til en afklaring af det slørede fjendebillede, der havde domineret siden den kolde krig ophør, og på en række områder til et skift i amerikansk indenrigs- og udenrigspolitik. Hvis man skal forstå den amerikanske reaktion er det ikke nok at henvise til det politiske skifte i Washington ved valget i år 2000, hvor George W. Bush og en række mere nykonservative og ideologisk-orienterede politikere og embedsfolk fik magten, for Bush var på forhånd mere isolationist end internationalist. 'Nine eleven' var ikke et Pearl Harbour nummer to set fra et strategisk synspunkt, og det af to grunde. Den første er, at angrebets mål var selve det amerikanske heartland - oven i købet med sigte på at ramme det politiske centrum i form af Det Hvide Hus (præsidenten) og Pentagon (forsvarsministeren) og det økonomiske centrum i World Trade Center (der også var symbolet på kapitalismen). Den anden grund er, at angrebets strategiske formål formentlig var det stik modsatte af japanernes. De ville lamme den amerikanske flåde, for at forhindre den i at gå ind i krigen, før Japan havde erobret de ønskede kolonier, mens al-Qaedas strategiske formål var at tvinge USA ud i åben krig. Dette lykkedes i modsætning til japanernes angreb, der fik det modsatte af den tilsigtede virkning. Al-Qaedas angreb tvang USA til at angribe fjerntliggende stater, selvom mulighederne for at ramme modstanderens tyngdepunkt i form af Osama bin Ladens hovedkvarter eller hovedstyrke på forhånd måtte betragtes som minimale, da der netop var tale om guerillakrigsførelse uden sådanne koncentrerede og stationære tyngdepunkter. Og angrebet lykkedes, fordi det uundgåeligt måtte føre til et mentalitetsskred i USA, hvor sårbarheden er blevet synlig for enhver, og regeringen måtte vise sin vilje og evne til at gå til modangreb. USA blev lokket ud i en globaliseret guerillakrigs uendelige morads. En regering bestående af demokrater kunne eller ville næppe have handlet ret meget anderledes.

Dette mentalitetsskred førte til en række strategiske træk fra amerikansk side, som udmærket kan have været al-Qaedas ønskemål, ikke mindst de to angrebskrige mod Afghanistan og Irak, som begge havde og fortsat har udsigt til at skabe hidtil uhørt mobilisering på al-Qaedas side og uendelige vanskeligheder på amerikansk side med nedkæmpelse af den folkelige modstand og opretholdelse af fortsat besættelse af de respektive lande, som begge er velegnede til traditionel såvel by- som bjerg-, sump- og ørkenguerillakrigsførelse. Men også proklamationen af den

permanente ”krig mod terrorisme” må svare til al-Qaedas formål med angrebet. USA forpligter her både sig selv og samtlige allierede på et langvarigt engagement i denne krig, som derfor relativt billigt for al-Qaeda vil kunne holdes gående med strategisk udvalgte nålestiksoperationer, der fører til enorme omkostninger på modstandernes side lige så længe, al-Qaeda har brug for at holde USA som krigens fange. Endelig må Bush’s doktrin om, at enhver stat og ethvert menneske i denne verden enten er ven eller fjende af USA i denne krig synliggøre præcist den form for amerikansk/vestlig fundamentalisme samt blottelse og sårbarhed, der vil stå i passende forhold til den til al-Qaedas egen krigsførsel. Som yderligtgående har man brug for yderligtgående modstandere for selv at bevare evnen til at mobilisere – uanset om det politiske endemål skulle være *Det ny kalifat* eller mindre ambitiøse planer. Disse vekselvirkninger er derfor medvirkende til nødvendige ændringer i statssystemet og staternes interne strukturer, selvom der (formentlig) ikke er stater af betydeligt omfang og styrke på al-Qaedas side. Lad os først se på de konkrete begivenheder, der fører til disse ændringer.

Umiddelbart efter terrorangrebet den 11/9 2001 modtog USA sympatitilkendegivelser fra hele verden. Desuden støttede alle centrale internationale organisationer landet. Sikkerhedsrådet vedtog øjeblikkeligt en resolution, der krævede at alle FN’s medlemsstater skulle tage kampen op mod terrorismen og forfølge alle økonomiske systemer, der finansierede terrorismen. NATO gjorde for første gang brug af Artikel 5 i traktatens bestemmelser, der fastslog at angrebet på USA var et angreb på alle 19 medlemmer.⁵⁶

Allerede få dage efter angrebet identificerede Bush-administrationen Osama Bin Laden og al-Qaeda-netværket som de ansvarlige for angrebet. Da al-Qaeda og Bin Laden havde fået husly i Afghanistan, stillede USA Taliban-regimet over for et ultimatum: udlevér Bin Laden og luk al-Qaeda-lejrerne eller USA er klar til en militæraktion. Som bekendt påbegyndte USA, Storbritannien og lokale krigsherrer en række angreb på Afghanistan i oktober 2001. Selve kampagnen var relativt kort, da det lykkedes at fjerne Taliban-regimet meget hurtigt. Desuden tilfangetog amerikanerne en del al-Qaeda-folk samt Taliban-tilhængere. Således blev 600 fanger overført til Guantanamo Bay på Cuba. Den amerikanske militæranalytiker Michael O’Hanlon betegnede Afghanistan-krigen som et ’flawed masterpiece’. Et forbavsende lille antal ofre såvel militære som civile, men en krig, der på kort sigt havde stor effekt: opløsning af Taliban-regimet og en spredning og delvis nedkæmpning af al-Qaeda. Men på længere sigt har krigen fanget USA og dets koalitions partnere i forsatte kampe og lokal modstand mod det nye USA-støttede regime. Modstands- og oprørsbevægelserne tager tilsyneladende til i styrke, hvorved 16.000 amerikanske soldater stadig må opholde sig i landet suppleret af 8500 NATO-tropper (januar 2005). Stabiliteten i landet er afløst af borgerkrigens kaos og de lokale krigsherrers og stammestaters generobring af tidligere suverænitetsdomæner og den nye centralregerings fremtid er højest usikker, hvis de udenlandske tropper forlader landet, al den stund Taliban og al-Qaedas guerillakrigsførelse hviler på mobilitet, afventen, nålestiksoperationer og nomadiserende kommandocentraler, der ikke kan rammes af fjenden. Den amerikanske koalition – hvori Danmark især yder jagerkrigsførelse med bombning af formodede bjergstillinger - er trods sine højteknologiske våbenarter ikke i stand til at ’gøre arbejdet færdigt’, fordi man har at gøre med en fjende, der kæmper på helt andre præmisser. En væsentlig effekt af denne krig har været en voksende modstand mod amerikanerne over det meste af verden og ikke mindst i de muslimsk-dominerede lande.⁵⁷ Krigen styrker fjendebilledet Vesten og USA kontra den islamiske verden.

Efter den påståede succes i Afghanistan tog USA – betinget af formentlig helt andre, afventende planer - fat på et større mål, nemlig Irak. Irak var tidligere blevet udråbt som en del af ’ondskabens akse’ sammen med Iran og Nordkorea. Allerede under Clinton fremvoksede et vist pres for at fjerne

Hussein, men dette projekt blev først en realitet under Bush. FN's princip om forbud imod aggression imod en medlemsstat havde hidtil forhindret USA i at angribe Husseins Irak, selvom denne satte sig åbenlyst op imod den amerikanske stormagts krav om "orden" ved hverken at give USA adgang eller forrang til landets oliereserver, der er verdens største, men tværtimod give eksplicit udtryk for stormagtsambitioner i Mellemøsten. Argumentet for at indlede krigen blev i stedet lagt tilrette som næste nødvendige skridt i "krigen mod terror" baseret på den nye doktrin om den såkaldte 'præventive krig', der skulle forhindre "spredning af masseødelæggelsesvåben" til "terrorgrupper". Det første slag mod Irak tog ikke lang tid. Anført og dirigeret af amerikanerne fjernede koalitionen Hussein og Bath-partiet fra landets ledelse, og fra marts 2003 til maj 2003 var den første modstand nedkæmpet. Men igen var USA strandet i fjendeland. Trods en permanent tilstedeværelse af ca. 160.000 amerikanske tropper viste det sig hurtigt, at den amerikanske ledelses drøm om at implementere et demokrati analogt til succesen i Tyskland og Japan efter 2. verdenskrig viste sig helt urealistisk. Til Bushs store overraskelse blev koalitionsstyrkerne ikke ret længe betraget som en ren befrielseshær, men hurtigt i lige så høj grad som en besættelseshær fra det olietørste Vesten. Trods en udbredt tilfredshed med fjernelsen af Hussein voksede modstanden og oprørsbevægelsen mod koalitionen. Og koalitionen løsning i form af irakiske valg kan ikke undgå at ekspliciterer nye modsætninger i form af befolkningens modsatte ønsker om en kurdisk, en (evt. transnational) muslimsk og en verdslig nationalistisk stat med suveræn kontrol over landets oliereserver – som alle er uforenelige med de oprindelige amerikanske formål med krigen. Resultatet er i skrivende stund næsten to år efter invasionen et samfund uden sikkerhed, og dermed en ringe grad af forudsigelighed, hvilket vanskeliggør planlægning, investering, skabelse af infrastruktur, udvikling af arbejdspladser og fremtidig vækst.

For al-Qaeda var også Irak-felttoget en strategisk gevinst, idet det åbnede endnu en fordelagtig slagmark, der med nålestiksoperationer mod sårbare invasions- og besættelsesstyrker kunne fange de amerikanske og britiske tropper i en ny krig uden udsigt til snarlig afslutning og med demonstrativt fokus på USA's geopolitiske interesser og den vestlige verdens olieafhængighed.

Afghanistan og Irak har demonstreret USA's vilje til at handle unilateralt og uden at lade sig binde af internationale aftaler og spilleregler, som USA selv har medvirket til at udvikle. I den forstand er der også tale om en klassisk krig, der tvinger modstanderne til at tilsidesætte alle andre hensyn end det at sejre og undgå nederlag. Men de to krige har måske også vist, at amerikanerne har begået 'imperial overstretch'. De to krige er næsten mere end USA kan magte trods sin enorme militære kapacitet. Hvorimod al-Qaeda må formodes at kunne videreføre sin sparsommelige form for krigsførsel lige så længe guerillaen ønsker at lægge sit til gengæld ufatteligt store pres og dræn af ressourcer i videste forstand på sin modstanders skuldre.

Efter terrorangrebet den 11. september erklærede Bush 'krig mod terrorisme'. En krig, der stadig føres både hjemme og på den ydre front. Krigen blev første gang erklæret 5 dage efter d. 11/9 2001 og senere udvidet i Bush's State of the Union address i januar 2002, hvor han sagde, at Afghanistan-krigen havde afsløret, at:

'thousands of dangerous killers, schooled in the methods of murder, often supported by outlaw regimes, are now spread throughout the world like ticking time bombs, set to go off without warning...tens of thousands of trained terrorists are still at large. These enemies view the entire world as the battlefield, and we must pursue them wherever they are...a terrorist underworld, including groups like Hamas, Hezbollah, Islamic Jihad and Jaish-e-Muhammed, operates in remote jungles and deserts, and hides in the centers of large cities'⁵⁸

Fra et strategisk synspunkt er der ikke tale om en krig imellem USA og terrorisme, men imellem USA og al-Qaeda. Men ved at udnævne den til en krig imod terrorisme lykkedes det i en vis udstrækning den amerikanske regering og generalstab at skaffe allierede, der ikke nødvendigvis ville have taget USA's parti i en krig imod al-Qaeda – især ikke hvis man med al-Qaeda forbandt det politiske formål at bekæmpe den saudiske kongeslægts på en gang autoritære, reaktionære og med Vesten nært samarbejdende regime. Men "terrorismen" er en alvorlig gene for alle stormagter, hvis suverænitet udfordres af folk, der ikke vil være underkastet stormagtens viljesudøvelse og ikke anerkender dets legitimitet. Netop derfor kunne bekæmpelsen af terrorisme møde umiddelbar sympati fra så forskellige stater som den russiske, den kinesiske og den israelske. Kampen mod terrorismen viste sig at få stor betydning for reorganiseringen af stat, efterretningstjeneste, forsvar, lovgivning m.m. især i USA.

Krigene mod terror, Afghanistan og Irak har på den ene side demonstreret USA's vilje at gå egne veje, vælge alliancepartnere ad hoc samt bryde internationale spilleregler og underminere betydningen af internationale organisationer, som USA selv har aktivt deltaget i opbygningen og udviklingen af. USA's handlinger har splittet verden, sat forholdet til sine alliancepartnere på prøve (Japan, EU) og har splittet EU internt. På den anden side har hele krigens amerikanske retorik og koncept haft til formål netop at sikre sig forbundsfæller i en situation, hvor det ikke var umiddelbart indlysende, at de etablerede alliancer skulle og kunne kaste sig helhjertet ind i krigen på USA's side. Ikke mindst fordi det fra mange positioner i statssystemet ikke var nogen fuldstændig uberettiget kritik af samspillet imellem adgangen til og suveræniteten over olieklenderne på den ene side og den hensynsløse anerkendelse af antidemokratiske regimer og statsformer, der kom til udtryk i den tidligere amerikansk støttede al-Qaeda-guerilla. Der var også fra mange sider betæneligheder ved, at den amerikansk igangsatte økonomiske internationalisering i 1990'erne skabte kraftigere vækst i USA, der i samme periode styrkede sin offensive militære kapacitet med uhyre investeringer i højteknologiske projekter sammenlignet med samtlige andre lande i verden. Denne kapacitetsforøgelse har i en verden uden nogen anden supermagt med tilsvarende angrebs- og overvågningsevne medført, at USA for mange fremstår som en magt med betæneligt imperiale træk.

Lad os forsigtigt konkludere, at den 11. september og de efterfølgende krige og terrorangreb har skabt en ny og modsigelsesfyldt situation, USA agerer som verdens egentlige suveræn mod fjenderne af imperiet. Fjenden omtales på ét plan ikke længere som en anerkendt modstander med hvilken man kan komme til en afgørelse. Der er ikke længere tale om en krig imellem ven og fjende, men om en krig imod terror, hvilket ikke er en klassisk krig, men en straffeoperation imod kriminelle elementer, der skal afsløres, pågribes og straffes som en lærestreg for alle andre der kunne finde på at gøre oprør mod den herskende verdensorden (Kaspersen 2002). Der tegner sig et universelt signalement af kriminelle, som i det konkrete tilfælde ifølge USA består af terrorister skabt af den islamiske fundamentalisme. Terroristerne samt stater, der kunne tænke sig at støtte eller huse disse terrorister, er forbrydere, ligesom stater domineret af islam, som ikke utvetydigt støtter USA i kampen, betragtes som upålidelige og angribelige 'rogue states', fordi de kan tænkes at ville samarbejde med de kriminelle eller sælge masseødelæggelsesvåben til dem. Det er denne situation, som Carl Schmitt kalder den asymmetriske krig, hvor fjender ikke længere betragtes som en ligeværdig modstander. I stedet for en ligeværdig modstander bliver partisanen modstander – en modstander, som den moralsk overlegne fordømmer som kriminel.

Angrebne på USA viser, hvor sårbar denne stat er, og denne sårbarhed kan aktualiseres yderligere, hvis yderligere nålestiksoperationer sættes ind og hvis USA's alliance splittes.

På et andet plan har USA reelt udpeget al-Qaeda som en ydre fjende, og angrebene på USA bliver brugt som argument for, at en stor del af verdens velstående stater – måske hele velfærdsstaternes kulturkreds - er afhængig af USA som garant for sikkerhed, energitilførsel og en økonomisk arkitektur, der muliggør vækst og materiel fremgang. Den nye fælles fjende har på nogle punkter og på kort sigt styrket USA's suverænitetssarbejde. Men samtidig har USA's imperiale optræden og en verden med kun én stormagt udstillet både den uendelige amerikanske sårbarhed overfor moderne globaliseret guerillakrigsførelse og den utålelige amerikanske selvgodhed, som sætter sig ud over selv det FN-system, USA selv har fremstået som bannerfører for.

Dette modsigelsesfyldte mulighedsrum skaber nye eksistensbetingelser for såvel USA som dets allierede og klientstater. USA kan i dele af verden både forklare sig og agere som en imperial magt. Men det er samtidig lykkedes USA at splitte EU og sikre sig støtte fra bl.a. Kina og Rusland. Disse politiske tiltag sammenholdt med USA's offensive styrke sikrer, at der ikke for tiden er en oplagt 'anden', der positionerer sig som ligeværdig modstander i forhold til USA bortset fra langt mindre stater såsom Nordkorea, Iran og Saddam Husseins Irak, der blev pågrebet og nu straffes som en forhåndværende "slyngelstat". Endelig fuldendes modsigelserne af den kendsgerning, at USA i realiteternes (og strategernes) verden befinder sig midt i en blodig krig med al-Qaeda, som ikke er til at se en ende på. USA står overfor en fjende, som er en virkelig strategisk modstander i den forstand, at fjenden overraskende har gjort det, alle troede var umuligt, nemlig at vende USA's sømagtsstrategi – der på klassisk vis er evnen "to reach out without being reached" – imod USA selv. Det er evnen til at nå USA's politiske, militære og økonomiske beslutningscentre uden selv at kunne nås (fordi man skjuler sig rundt omkring i hele verden og kun slår til når og hvor, USA mindst venter det), der udmærker den eneste modstander, der hidtil har været i stand til at optræde som en virkelig fjende, USA i strategisk militær forstand er tvunget til at anerkende som sin selvbevidste modpart i en asymmetrisk, men uafgjort krig.

USA kan ikke i al fremtid forventes at handle entydigt unilateralt og tilsidesætte alle internationale spilleregler for at kunne ramme al-Qaeda. USA har brug for at blive betragtet som et 'benign empire', der optræder med en vis legitimitet. Legitimiteten er vigtig, fordi amerikanernes kamp mod al-Qaeda og spredning af WMD (masseødelæggelsesvåben) kun kan vindes eller undgå at blive tabt fuldstændig ved at USA sikrer sig stærke allierede. Desuden er USA som en stormagt af overvejende liberalistisk karakter dybt afhængig af råstofftilførsel og markeder. Også det kræver venner i verden.

Det amerikanske samfund mærker også en række implikationer af 11/9. Først og fremmest finder en re-nationalisering sted, der sætter sine spor ikke mindst i den politiske debat og i massemedierne. Der er sket en forskydning hen imod, hvad vi tentativt kan kalde en "sikkerhedsstat", som betyder at civile rettigheder bliver stækket i det ellers stærkt liberale samfund. Det kan ses om et logisk svar, da nye al-Qaeda-angreb sandsynligvis står for døren igen og skal forhindres – tilsyneladende med næsten alle midler. Et skift i retning af en sikkerhedsstat indebærer, at der nu langsomt men sikkert overføres penge fra velfærd til sikkerhed. Hvor velfærd tidligere blev opfattet som en sikkerhedsforanstaltning for de svage og de tilskadekomne i markedets kamp, er sikkerhed mod terrorisme nu blevet et tilnærmelsesvist lige så omdiskuteret problem i betydelige dele af den amerikanske befolkning. USA omprioriterede i 2003 og 2004 ca. 280-290 milliarder dollar fra velfærd til terrorbekæmpelse.⁵⁹ Bush har endvidere omstruktureret sin forvaltning til 'The Department for Homeland Security', som har ca. 180.000 ansatte, da en række tidligere adskilte

ministerier er slået sammen.⁶⁰ Mere end 18 milliarder dollars er tildelt delstater og lokale parlamenter til sikring mod såkaldt terrorisme.

I USA har rækken af nye love med sigte på at forhindre nye al-Qaeda-angreb været endeløs. Således vedtog kongressen allerede den 26/10 2001 'The Patriot Act, som bl.a. indeholdte følgende⁶¹:

- borgere skal aflevere 'genstande' som FBI finder væsentlige at undersøge, så længe FBI hævder, at det er nødvendigt for bekæmpelse af terrorisme
- kontrol med pressens krigsreportager
- hemmelig overvågning af og gennemsøgning af borgeres computere
- varetægtsfængsling af ikke-statsborgere på ubestemt tid
- tilbud om amerikansk statsborgerskab hvis man kan give vigtige oplysninger om terrorister
- militærdomstole med magt til at anklage og dømme borgere i hemmelighed uden mulighed for appel og med dødsstraf som en mulig sanktionsform
- udstrakte muligheder for overvågning af personer

Disse eksempler fra 'The Patriot Act' og en række efterfølgende lovtilføjelser samt omstruktureringen af den amerikanske forvaltning til 'The Department for Homeland Security' demonstrerer, hvordan USA juridisk, politisk og forvaltningsmæssigt inkorporerer det, jeg har kaldt sikkerhedsstatens strukturtræk for at imødegå al-Qaedas angreb. Konsekvenserne heraf er både mindre velfærd og mindre frihed. Velfærdsydelse reduceres og prisen for sikkerheden (hvis den overhovedet øges eller kan øges), er ikke kun af økonomisk art, men består også af begrænsninger af de civile rettigheder og måske andre rettigheder. Der betales i USA eksplicit med en potentiel underminering af demokratiet selv. Det omdiskuterede paradoks er, at som for at forsvare demokratiet risikerer amerikanerne på al-Qaedas foranledning at forringe demokratiet.

Statssystemet forskyder sig og staterne, ikke mindst USA, ændrer karakter. Statssystemet, med USA som omdrejningspunkt forstået som en strukturerende kontekst for andre stater, har også betydning for Danmark. Hvad betyder disse ændringer for Danmarks situation? Det er temaet for kapitlets sidste afsnit.

Danmarks nye grundvilkår og konsekvenserne for den danske stat

Dette kapitel har sat fokus på den internationale kontekst, hvori den danske stat har udviklet sig og fundet sine eksistensbetingelser. Primært har jeg fokuseret på de ydre vilkår, der har givet den danske stat bestemte muligheder og begrænsninger. Hvor står den danske velfærdsstat i begyndelsen af det 21. århundrede? Forrykker de her beskrevne grundvilkår i den modsigelsesfyldte, amerikansk dominerede del af statssystemet mulighederne for en fortsat overlevelse og udvikling af den danske velfærdsstat?

Som tidligere antydet kan vi ikke være sikre på, om USA's overgang til et imperialt suverænitetssarbejde bestående af unilaterale projekter, forebyggende angrebskrige imod slyngelstater og transnational kriminalitetsbekæmpelse af det, der omtales som al-Qaedas forbrydernetværk, stabiliserer sig eller om systemet 'vender tilbage' til et system baseret på en Grossraum-lignende struktur og et liberalt hegemoni med USA i spidsen bundet ind i internationale organisationer og regler. I hvert fald kan man nok antage, at imperieretorikken og strukturen konsoliderer sig for en tid, selvom amerikanerne næppe har råd til at agere unilateralt i samme

omfang i fremtiden. De igangværende krige kræver ressourcer og kompetencer, som amerikanerne ikke besidder alene. Den igangværende krig med al-Qaeda kræver støtte fra allierede og FN. Denne støtte kan kun opnås, hvis amerikanerne anerkender, at der er andre stater i verden. Derfor må de i fremtiden inddrage flere multilaterale løsninger. En sådan amerikansk politik vil i højere grad bidrage til en forsoning blandt de nu splittede europæere. Desuden vil det igen give europæerne håb om at kunne få større indflydelse på verdens gang. Imidlertid er det sandsynligt, at så længe der ikke forefindes en ligeværdig modpart på stormagtsniveau til USA, så vil den amerikanske imperium-retorik og imperiumrealitet være til stede som diskurs i det globale statssystem. Derfor er denne diskurs og dens politiske realiteter også et grundvilkår for den danske stats viljesudøvelse og suverænitetsdomæne i dag og den nærmeste fremtid. Hvilken ny situation skaber dette for Danmark?

Igennem det meste af efterkrigstiden har Danmark overladt sin territorielle beskyttelse til NATO, mens det økonomiske vækstgrundlag har været skabt igennem et mere og mere intensiveret europæisk samarbejde. Især Tyskland, Storbritannien og Sverige har udgjort de største eksportmarkeder. Dette er stadig tilfældet efter 2001. Dog har Danmark accepteret og bidraget til USA's (foreløbige) splittelse af NATO og EU og i kampen om Irak-krigen valgt side til fordel for USA. Konsekvenserne af dette valg er vanskelige at overskue, men det stiller den danske regering og Folketing overfor visse dilemmaer. USA har gentagne gange i løbet af de sidste 4 år overtrådt en række internationale konventioner, tilsidesat folkeretten, nægtet støtte til den internationale krigsrettsdomstol, overtrådt torturkonventioner og undladt at underskrive Kyoto-aftalen. Danmark har siden 2. verdenskrig kraftigt støttet FN's kantiansk-inspirerede vision om udviklingen af en international retsorden, styrkelse af menneskerettigheder og oprettelse af organisationer og konventioner, der tager vare herpå. Opbakningen til denne kantianske politik har stadigvæk et flertal, men den er under pres. Presset mod Danmarks mangeårige internationaliserings- og menneskerettighedsstrategi blev selvfølgelig forstærket af den danske regerings utvetydige anerkendelse af behovet for at føre politik på amerikanske betingelser. Danmark har tilpasset sig USA's internationale såkaldte terrorbekæmpelsesstrategi, som på flere måder kolliderer med retssikkerheden og menneskerettighedspolitikken. Ydermere har indvandringen fra muslimske lande og frygten for skjult tilstedeværelse af islamisk fundamentalisme i Danmark forstærket denne diskurs. Indtil videre har Danmark dog kunne håndtere problemerne juridisk. Juristerne i integrationsministeriet, justitsministeriet og udenrigsministeriet er på hårdt arbejde, da den danske regering forsøger at balancere mellem de modsatrettede krav, der rejses af den danske deltagelse i krigen mod al-Qaeda, FN's arbejde for at fremme menneskerettighederne og fremmedfjendtligheden i dele af den danske befolkning. Kravene er modsatrettede og de håndteres ved gentagne juridiske stramninger, der ikke må overtræde internationale konventioner, men hele tiden balancerer lige på kanten af det ifølge FN legitime.

USA's politik har medført en intern splittelse i NATO og særligt i EU, hvor stormagter som Tyskland og Frankrig ikke billiger den amerikanske strategi, og derfor i bedste fald blot er meget modstræbende 'medlemmer' af det amerikanske imperium. EU's fortsatte udvikling er uvis, og integrationshastigheden er formentlig dæmpet en del, selv hvis den ny EU-forfatning vedtages. Det har dog ikke medført et decideret tilbageslag for EU, men en vis re-nationalisering har fundet sted. Staternes egeninteresser kommer til udtryk i handlinger, der tilsidesætter EU-fællesskabets politik og idealer. De store landes unddrager sig at leve op til EMU-reglerne for budgetoverskridelser (stabilitetspagten), og Storbritanniens, Danmarks og andres medlemsstater giver deres utvetydige opbakning til USA's Irak-krig.

Splittelsen af EU er på længere sigt næppe i dansk interesse, men alligevel har det den fordel, at integrationshastigheden nedsættes og EU-projektet kører med flere hastigheder. Det giver den danske regering et større manøvrerum, som den kan bruge til at skabe kompromisser med de partier, der længe har repræsenteret den relativt store EU-skepsis i den danske befolkning.

Grundene til at Danmark så utvetydigt har valgt side til fordel for USA er selvfølgelig ikke entydige og let gennemskuelige. Den danske regering har formentlig tolket det som værende i Danmarks interesse, at USA på både kort og lang sigt er den primære garant for forsvaret af danske interesser ikke mindst i forhold til den polare undergrund. En kommende konflikt med Rusland om råstoffer og ressourcer i Lomonosov-ryggen under polarisen vil kræve en helt anderledes håndfast råstyrke end EU kan præstere. På sigt er USA den eneste magt i verden, der kan sikre vestens råstoftilførsel. USA er også den afgørende magt, der fortsat kan sikre en relativt åben og fri verdenshandel. Dansk støtte til USA åbner også døre til det amerikanske hjemmemarked, til industrikontrakter i besatte lande, der skal genopbygges efter erobring og til fortsat dansk ansvar for den amerikanske sømagts fragtskibstrafik.

Det skal yderligere tilføjes, at NATOs aktivering af artikel 5 i traktaten efter 11/9 2001 blev betragtet som gældende for en trofast allieret som Danmark. Artikel 5 lyder:

‘The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area’⁶²

Dette indebærer, at Danmark som NATO-medlem skal opfylde de ønsker, der måtte komme fra et USA under angreb. Al-Qaeda-angrebet 11/9 var blev derfor anledningen til, at Danmark for første gang i nyere tid tog del i to på hinanden følgende angrebskrige, der begge blev betragtet som fægtninger i den overordnede krig med al-Qaeda-guerillaen. Men interessant nok var Danmark ikke i krig og truet før landet selv gik ind i krigen på USA´s side, hvilket ikke forhindrede den danske regering at fremstille truslen fra al-Qaeda som rettet imod den vestlige verden som helhed og USA som den magt i verden, man var nødt til at støtte aktivt op om for at skabe øget sikkerhed for Danmark imod at blive ramt af ”terrorangreb”. Med denne diskursive cirkelslutning blev det magtpåbyggende at gå med USA forrest i bekæmpelsen af ”terrorisme”. Hvis Danmark eller en af vore nærmeste naboer bliver mål for terrorismen, så er vi afhængige af USA´s optevling og pågribelse af terroristernes netværk. Så længe denne diskursive ”terrorisme” tolkes som velfærdsstaternes største aktuelle sikkerhedsproblem, så gør dette trusselsbillede det magtpåbyggende at søge ly og hjælp hos USA. Denne ideologi har vist sig at kunne sikre USA en loyal koalitionspartner selv i offensive felttog uden FN-mandat.

Indtil videre har jeg vægtet al-Qaeda-krigens og den tilsyneladende nye imperiale strukturs betydning for Danmarks håndtering af sin ydre suverænitet. I sidste del ser jeg nærmere på konsekvenserne for Danmarks indre struktur og organisering.

Mod sikkerhedsstaten?

På USA´s foranledning har FN, NATO og EU taget en række konkrete tiltag i bekæmpelsen af terror. Alle resolutioner og direktiver er godkendt af den danske regering og implementeret i Danmark. Den danske anti-terrorpakke kan til dels ses som en konsekvens af de nye beslutninger i

de tre internationale organisationer foretaget efter 11/9 2001. Af eksempler fra FN-resolution 1373 (2001) og EU-handlingsplanen kan nævnes:

- Staterne skal finde fremgangsmåder til at intensivere og fremme udvekslinger af operationelle oplysninger⁶³
- Staterne skal udveksle oplysninger og samarbejde i administrative og retslige sager⁶⁴
- Staterne skal samarbejde via bilaterale og multilaterale ordninger og overenskomster for at forebygge og forhindre terrorangreb⁶⁵
- Der skal indføres en selvstændig definition af terrorhandlinger i overensstemmelse med medlemslandenes lovgivning⁶⁶
- Medlemslandenes forpligtes til at straffe bestemte forbrydelser, der begås under særlig kvalificerede omstændigheder, som terrorisme⁶⁷
- Medlemsstaterne skal sikre, at terrorhandlinger straffes med strengere frihedsstraffe end straffe for en tilsvarende handling uden terrorismeforsættet⁶⁸
- Der skal ske en styrkelse af medlemslandenes politisamarbejde og Europolsamarbejdet om bekæmpelse af terrorisme såvel som med amerikanske myndigheder⁶⁹
- Der skal indføres en europæisk arrestordre, hvis formål er at fastsætte regler for, hvordan medlemsstater skal fuldbyrde en arrestordre udstedt af et andet medlemsland.
- EU udarbejder og skal løbende revidere en liste over personer og grupper med forbindelse til international terrorisme, hvis midler medlemslandene er forpligtet til at indefryse på alle måder⁷⁰

Det skal nævnes, at indholdet af EU's anti-terrorpakke var afstemt med USA's ønsker. Når jeg her fremhæver disse aspekter af terror-bekæmpelsen, så skyldes det, at lovgivningen blev en del af den anti-terrorpakke, som det danske Folketing vedtog i december 2001 og som på en række områder svækker de civile rettigheder.⁷¹ Krigen med al-Qaeda har ført til et skred i vores forståelse af sikkerhedsproblemet, hvis håndtering under de vigene vilkår i statssystemet fører til nye vilkår for statsborgerskab samt for borgernes rettigheder og pligter. I perioden siden 'nine eleven' har vi set en række forslag og konkrete tiltag, der underminerer individets nuværende retssikkerhed. Vi finder bl.a.

- anti-terrorlov med vidtgående beføjelser til politiet og efterretningstjeneste
- udlevering af danske statsborgere til andre EU-lande, hvis de der er efterlyst for terrorisme
- aflytning af journalisters arbejde
- krav om adgang til journalisters kilder
- hårdere kurs mod immigranter
- fælles grænsepoliti
- Europol-lov om fælles dataovervågningsregler for hele Europa med mulighed for at gemme alle afsendte e-mails.

Selvom vi taler om relativt få ændringer, så fremgår det af høringsvar til lovforslaget om anti-terrorpakken fra bl.a. Advokatrådet, at der sker en betydelig svækkelse af borgernes retssikkerhed.⁷² Sammenholdt med et større offentligt ressourceforbrug til overvågning og terrorbekæmpelse sker der en lille, men måske ikke uvæsentlig forskydning fra en velfærdsstat til konturerne af en

sikkerhedsstat. Der er næppe nogen tvivl om, at for de fleste danskere er arbejdsløshedsunderstøttelse og folkepension de centrale foranstaltninger, der skaber sikkerhed. Ikke desto mindre er sikkerhed i dag andet og mere end beskyttelse mod sygdom, alderdom og arbejdsløshed. Beskyttelse mod terrorangreb af alle slags er i det mindste rent diskursivt rykket nærmere også for den danske befolkning. Derfor blev anti-terrorpakken vedtaget uden større modstand og debat. Flere terroristattentater analogt til Bali eller Madrid tættere på Danmark kan føre til nye skred i opfattelserne og et brud med den nuværende omfordeling af ressourcer til de svageste til fordel for midler til fysisk beskyttelse af befolkningen

Som følge af den internationale lovgivning omkring terrorbekæmpelse har Danmark accepteret at udlevere oplysninger om danske statsborgere og finansielle transaktioner her i landet til USA. Det svarer til den kolde krig, hvor socialdemokratiet udleverede oplysninger til USA om kommunisternes aktiviteter her i landet.⁷³ På den måde fører den danske stat også krig på den 'indre front' mod muslimer, der mistænkes for at sympatisere med al-Qaeda. Integrationspolitik betragtes derfor som et centralt område, ikke kun fordi der er stemmer at hente i at føre en stram asyl- og immigrationspolitik over for især muslimske indvandrere, men også fordi den er blevet et mere eller mindre diskursivt led i det nationale og internationale sikkerhedsspørgsmål, der er affødt af krigen med al-Qaeda.

Den hårde kurs mod indvandrere især fra Mellemøsten og Lilleasien bragte Danmark i den internationale presse især efter valget i 2001 og den efterfølgende integrationslov, men statsminister Anders Fogh Rasmussen affærdigede kritikken med løftet: Danmark bryder ingen internationale konventioner. Den danske stat tager blot nødvendige og fornuftige foranstaltninger. Mellem linierne lå en diskussion om faren ved islam, den potentielle fjende der bor i blandt os. Og ønsket om at immunisere unge indvandrere og andengenerations-indvandrere mod at lade sig begejstre af islamisk fundamentalisme. 'Immuniseringsproblemet' står måske mere centralt, end man er tilbøjelig til at tro. Så centralt at regeringen efter valgte i 2001 oprettede et nyt ministerium til at tage sig af denne opgave. Den liberale og frisindede venstrepolitiker Bertel Haarder blev hentet ind til den opgave.

Danmark lever nu i en modsigelsesfyldt kontekst på godt og ondt. Måske har årene siden 2001 indebåret en yderligere underminering af den velfærdsstat, der udviklede sig op igennem det 20. århundrede, men som særligt siden 70'erne har gennemlevet flere rystelser. Måske er Danmark nu definitivt en lydstat i det amerikanske imperium? Dette indebærer dog nødvendigvis ingen fjernelse af velfærdsaspektet i form af omfordeling af goder. Den amerikanske indflydelse kan dog presse en mere liberalistisk variant af velfærdsstaten igennem, hvor individuelle rettigheder, private forsikringsordninger samt velfærdsservice udlagt til det private initiativ i højere grad udgør grundstrukturen i velfærdsmodellen. Disse udviklingstræk er i denne sammenhæng ikke de vigtigste. Her er det centralt at påpege, at den danske stat som følge af ændrede ydre eksistensbetingelser måske står overfor en forskydning i en ellers udbredt forståelse af sikkerhed som en beskyttelse mod markedets uheldige effekter hen imod en sikkerhedsopfattelse forstået som beskyttelse mod især terror. Både på et diskursivt og realt niveau bevæger de vestlige stater herunder den danske stat sig muligvis hen imod en sikkerhedsstat. Der er forekommet en vis underminering af civile rettigheder og retssikkerheden er blevet et mere flydende begreb, da en række anti-terror-bestemmelser skaber mulighed for usikkerhed og vilkårlighed i brugen af lovgivningen. Ydermere kan også Danmark og andre stater imødesee en omfordeling af ressourcer fra velfærd til investeringer i overvågning og beskyttelse mod terror.

Der opstår den paradoksale situation, at trods disse udviklingstendenser kan den danske stats mest optimale muligheder måske netop være at acceptere imperiets tilstedeværelse og sin plads heri. Måske kan det minimere sikkerhedselementet og udgifterne hertil og maksimere midlerne til velfærd, hvis den danske regering (og Folketing) fastholder at lade sig indordne under den imperiale fane. Det var vel i store træk strategien under den kolde krig: at acceptere sin plads i det amerikansk-dirigerede Grossraum og så lade amerikanerne betale for forsvaret, hvorved egne midler kunne bruges på velfærd. Forskellen var måske alligevel, at Danmarks geopolitiske placering og det faste fjende-billede gav Danmark nogle frihedsgrader under den Kolde Krig som nu er væk. Bush har proklameret, at enten er staterne med USA eller imod USA. Hvis USA skal beskytte andre stater, kræver det uforbeholden loyalitet. Under den kolde krig kunne Danmark føre den såkaldte fodnote-politik, da placeringen relativt tæt på USSR var et argument for at vise større forsigtighed. Samtidigt var Grønland af vital betydning for USA's forsvar. Derfor havde den danske stat visse frihedsgrader i forhold til amerikanerne. Måske kan Danmark i fremtiden udnytte Grønlands strategiske betydning i forhold til et amerikansk missilforsvar. Måske vil det give større manøvrerum, som den danske regering kan udnytte? Måske har velfærdsstaten til syvende og sidst alligevel en fremtid?

Bibliografi:

- Aron, R. 1974: *The Imperial Republic*. Cambridge MA: Winthrop Publisher.
- Bayly, C. A. 2004: *The Birth of the Modern World 1780-1914*. Oxford: Blackwell.
- Berghahn, V.R. 1981. *Militarism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbitt, P. 2002: *The Shield of Achilles*. London: Penguin.
- Böckenförde, E-W. 1991: *State, Society and Liberty*. Oxford: Berg Publishers.
- Calvocoressi, P. 1991: *World Politics since 1945*. London: Longman.
- Crowl, P.A. 1986: Alfred Thayer Mahan: The Naval Historian. I Peter Paret (red.), *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Dolman, E.C. 2002: *Astropolitik – Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass.
- Hirst, P. 1997: "The International Origins of National Sovereignty." I P. Hirst, *From Statism to Pluralism - democracy, civil society and global governance*. London: UCL Press.
- Ikenberry, G.J. 2004: Liberal Hegemony or Empire? I D. Held & M. Koenig-Archibugi (red.), 2004: *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Kaldor, M. 1990: *The Imaginary War*. Oxford: Blackwell.
- Kaldor, M. 2001: Beyond Militarism, Arms Races and Arms Control.
<http://www.ssrc.org/sept11/essays/kaldor.htm>
- Kaspersen, L.B. 1997: War, State, Sovereignty, and Citizenship. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1997
- Kaspersen, L.B. 2002: Introduktion. Carl Schmitt, *Det politiskes begreb*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kaspersen, L.B. 2004: "How Denmark Became Democratic. The Impact of Warfare and Military Reforms". *Acta Sociologica*, Vol. 47, No. 1, March. P. 71-89.
- Kaspersen, L.B. 2006: The Formation of the Danish Welfare State: Decisions in the State of Exception. I John A. Hall, John Campell & Ove Kaj Pedersen, *National Identity and Varieties of Capitalism*. Montreal: McGill University Press (under udgivelse)
- Kennedy, P. 1988: *The Rise and Fall of Great Powers*. London: Fontana Press.
- Krarup, Per. 1971: *Romersk politik i oldtiden*. København: Gyldendal.
- Leffler, M.P. 1992: *A Preponderance of Power – National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press.
- Lieven, D. 2000: *Empire*. John Murray: London.
- Mahan, A.T. 1890: *The Influence of Sea Power upon History*. London: Methuen.
- Mann, M. 2003: *The Incoherent Empire*. London: Verso Press.
- Paret, Peter (red.) 1986: *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rasmussen, Bjarke Kirkemann & Axelsson, Rasmus. 2003: *Når friheden truer – en sociologisk analyse af årsager til Danmarks anti-terrorpolitik efter den 11. september*. Speciale, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Reifer, T. & Sudler, J. 1996: The Interstate System. I T.K. Hopkins & I. Wallerstein (red.), 1996: *The Age of Transition*. London: Zed Books.
- Simes, D. 2003: "America's Imperial Dilemma". *Foreign Affairs*, vol. 82, no.6, November/December 2003.
- Spykman, N.J. 1942: *America's Strategy in World Politics*. New York: Harcourt.
- Thomson, D. 1990: *Europe since Napoleon*. London: Penguin.
- Tunander, O. 1999: "The Uneasy Imbrication of Nation-State and NATO – The Case of Sweden". *Cooperation and Conflict*, vol. 34(2):169-203.
- Tuttle Sprout, M. 1971: Mahan: Evangelist of Sea Power. I Edward Mead Earle (red.) (1971). *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press.

Wolfe, A. 1987: *American Domestic Politics and the Atlantic Alliance: Crisis and Controversy*. I M. Kaldor & R. Falk (red.), *Dealignment – A New Foreign Policy Perspective*. Oxford: United Nations University, Basil Blackwell.
<http://www.whitehouse.gov/homeland/>

Love, resolutioner, rammeafgørelser m.v.

EU-kommissionen, *Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme 3. december 2001*, (KOM (2001), 521 endelig)

EU-kommissionen, *Forslag til Rådets afgørelse om finansiering af visse aktiviteter iværksat af Europol i forbindelse med samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme 2002* (KOM (2002), 439 endelig)

EU-kommissionen, *Forslag til Rådets Forordning om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe international terrorisme* (KOM (2001) 569 endelig).

FN's Sikkerhedsråd *resolution 1373 af 28. september 2001*.

Justitsministeriet, *Høringsvar til Lovforslag L35*, Lovafdelingen, Strafferetskontoret dok.: AKA20162, København 2002.

NATO, *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., 04.04.49, NATO, Washington 1949.

<http://uscis.gov/graphics/lawsregs/patriot.pdf>

¹ (Elias 1939)

² (Se Kaspersen 1997; Hirst 1997)

³ (Böckenförde 1991, s.152)

⁴ (Böckenförde 1991, s. 166-167)

⁵ (Kennedy 1988, s.147).

⁶ (Bayly 2004, s. 95).

⁷ (Bayly 2004, s. 128ff)

⁸ (Kennedy 1988, s.206).

⁹ (Kennedy 1988, s. 197).

¹⁰ (Kennedy 1988, s. 212).

¹¹ (Kennedy 1988, s. 254-261, 312-321).

¹² (Aron 1974, s. xxx-xxxii).

¹³ (Kennedy 1988, s. 317-18).

¹⁴ (ibid.).

¹⁵ (Kennedy 1988, s. 319).

¹⁶ (Krarup 1971).

¹⁷ (Lieven 2000, s. 8).

¹⁸ (Lieven 2000, s. 9).

¹⁹ (ibid.).

²⁰ (Lieven 2000, s. 13).

²¹ (Lieven 2000, s. 17).

²² (ibid.).

²³ (Lieven 2000, s. 19-21).

²⁴ (Lieven 2000, s. 24-25).

²⁵ (Mahan 1890, s. 71, 138).

²⁶ (Crowl 1986, s. 464).

-
- 27 (Mahan, her citeret fra Tuttle Sprout (1971, s. 421).
28 Spykman 1942, s. 446-447).
29 (Ikenberry 2004, s. 85).
30 (Kaldor 1990, s. 66-68).
31 (Kaldor 1990, s. 78ff).
32 (Kaldor 1990, s. 79-80; Kennedy 1988, s. 459-476).
33 (Kaldor 1990, s. 81).
34 (Leffler 1992, s. 496-97).
35 (Wolfe 1987, s. 66ff).
36 (Leffler 1992, s. 496).
37 (Leffler 1992, s. 498).
38 (Calvocoressi 1991, s.174-175).
39 (Kennedy 1988, s. 502).
40 (Tunander 1999, s. 169).
41 (Tunander 1999, s.170).
42 (Tunander 1999, s. 170-71)
43 (Her citeret fra Tunander 1999, s.171).
44 (Tunander 1999:171).
45 (Dolman 2002).
46 (Berghahn 1981, s. 85-103).
47 (Kaldor 1990, s. 82-86).
48 (Kaldor 2001).
49 (Kaspersen 2004).
50 Se i øvrigt Kaspersen 2006].
51 (Kaspersen 2006).
52 (Reifer & Sudler 1996, s. 28).
53 Alliancen er en betegnelse for den amerikansk ledede vestlige alliance, der også inkluderer ikke NATO-partnere men som alligevel kraftigt understøtter USA's position i verden fx Japan.
54 (Kennedy 1988).
55 (Simes 2003).
56 (Mann 2003, s.123).
57 (Mann 2003, s.126-127).
58 (Bush 2002, her citeret fra Mann 2003, s. 5)
59 (Bush, 2002).
60 (<http://www.whitehouse.gov/homeland/>).
61 (<http://uscis.gov/graphics/lawsregs/patriot.pdf>):
62 (The North Atlantic Treaty, Washington D.C. - 4 April 1949).
63 (FN, Res. 1373 (2001), artikel 3, litra a).
64 (FN, res. 1373 (2001), artikel 3, litra b).
65 (FN, res. 1373 (2001), artikel 3, litra c).

66 (EU-kommissionen, KOM (2001), 521 endelig, artikel 3)
67 (EU-kommissionen, KOM (2001), 521 endelig, artikel 3)
68 (EU-kommissionen, KOM (2001), 521 endelig, artikel 5 og 6)

69 (EU-kommissionen, KOM (2001), 521 endelig, artikel 13) og (EU-kommissionen, KOM (2002), 439 endelig)

⁷⁰ (EU-kommissionen, KOM (2001) 569 endelig).

⁷¹ (for yderligere diskussion se Rasmussen & Axelsson 2003, s.134-147).

⁷² (Rasmussen & Axelsson 2003, s.134-139).

⁷³ (Jul Nielsen 2003).