

TTIP og den amerikanske verdensorden: Opbrud eller gennembrud?

Bliver TTIP-aftalen et gennembrud for eller opbrud i den amerikanske verdensorden? Tilhængere håber, at en transatlantisk frihandelsaftale kan presse de opstigende magter til at tage medansvar. Andre frygter, at TTIP skaber ordensforstyrrende modreaktioner. Artiklen ser nærmere på TTIP's effekter på den globale magtfordeling og økonomiske verdensorden.



JENS LADEFOGED MORTENSEN

Lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Siden Juni 2013 har EU og USA forhandlet intenst en historisk transatlantisk frihandelsaftale, *the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), der minder lidt om et Transatlantisk Indre Marked. TTIP ligger op til vidtrækkende handelsliberalisering med udvidet markedsadgang, tættere reguleringssamarbejde og ambitiøse regler på nye områder, som fx bæredygtig handel, energihandel og arbejdstagerrettigheder. Det er stærkt fokus på reguleringssamarbejde og investorerrettigheder. Spørgsmålet er, om TTIP bliver et gennembrud for eller opbrud i den liberale verdensorden. Denne artikel vil diskutere, om TTIP signalerer et kvantitativt skift i globale økonomiske magtfordeling og et kvalitativt opbrud i den liberale verdensorden.

Forandringer skaber turbulens. Multipolaritet, dvs. at antallet af militære og økonomiske 'stormagter' er gået fra en eller to til mange, skaber systemiske udfordringer for både verdensøkonomien og den økonomiske verdensorden. Det er et strukturelt pres, der udspringer af en historisk epokegørende magtudligning i verdensøkonomien. Ud fra et rent magtperspektiv minder det 21. århundrede mere om det 15. århundrede end det 20. århundrede. TTIP er et svar på den nye magtfordeling. 'Realister' og 'liberalister' inden for International Politik og International Politisk Økonomi (IPØ) deler nødvendighedslogikken bag TTIP-initiativet. Et hårdt handelsdiplomati er nødvendigt for at få de opstigende magter til at tage medansvar for en åben verdensøkonomi fremover. Der er derimod uenighed om den overordnede globaliseringsstrategi.

TTIP rationaliseres af Washington ofte som en fremtidssikring af USA's position i verdensøkonomien og af den amerikan-

ske verdensorden. Det er et nødvendigt forumskifte fra det ineffektive WTO, det er en gældfri vækststimulus for hele den transatlantiske økonomi, og det er en løftestag for det transatlantiske værdigrundlag. TTIP har et kvantitativ og et kvalitativ dimension; en økonomisk *magtfordeling* og en institutionaliseret *verdensorden*. Analysen her peger på, at aftalens økonomiske effekter på magtfordelingen nok er nævneværdige, men ret overskuelige, isoleret betragtet. TTIP vil ikke ændre den globale magtfordeling markant. Derimod er dets potentielle implikationer for verdensorden enorme.

Der er ikke nogen TTIP-aftale endnu. Artiklen her sætter fokus på et helt grundlæggende, men noget overset spørgsmål i den igangværende, og til tider rødglødende, debat om TTIP: vil aftalen forandre magtfordelingen og den liberale verdensorden til ukendelighed? Realisterne siger nej, for verdensorden udspringer af en ny magtfordeling. Liberalisterne siger ja, verdensøkonomien har forandret sig, men TTIP kan blive et problem, hvis den skaber modreaktioner frem for samarbejde. Artiklen kommer med flere bud på, hvad aftalen kommer til at indeholde, men det skal understreges, at der er mange ubesvarede spørgsmål. Det er ikke klart, fx hvor åben bliver TTIP over for tredjeparter, hvor mange af de oprindelige ambitioner indfries i det færdige forhandlingsresultat, hvordan andre magter vil reagere, eller hvad der sker, hvis TTIP-forhandlingerne kolliderer.

Analysen falder i tre dele. Først skitseres historiske og teoretiske fortolkninger af den amerikanske verdensorden, fra indlejret liberalisme-kompromiset, hegemonisk stabilitets 'det økonomiske NATO'. Dernæst belyses spørgsmålet om, hvor-

dan TTIP vil påvirke den økonomiske magtfordeling fremover. Endelig diskuteres spørgsmålet, om TTIP kvalitativt vil forandre den liberale verdensorden. Artiklen ser ikke den økonomiske verdensorden som et rent 'amerikansk' eller 'neoliberalt' projekt. Artiklen ser på TTIP som en mulig forandring af den globale magtfordeling og den 'amerikanske' verdensorden. Den spørger fx, om TTIP vil ændre ved den forventede magtfordeling i 2050. Artiklen identificerer fx TTIP emner med størst forandrings- og konfliktpotentiale. Den finder, at USA og EU er drevet af forskellige motiver og dagsordner, og måske derfor er forhandlerne blevet mere komplekse end forventet. USA har et udtalt strategisk motiv med TTIP, mens europæerne har et mere kriseorienteret perspektiv.

USA's økonomiske verdensorden: historisk overblik og teoretiske fortolkninger

Konsekvenserne af TTIP for den amerikanske verdensorden kan analyseres fra mange indfaldsvinkler. De kan analyseres som en målbar magtorden, baseret på identifikation af økonomiske forandringstendenser, og som en kvalitativ forandringsproces af en bestemt verdensorden. Frihandel kan antage mange forskellige former.

Der er inden for IPØ tre fortolkninger af, hvad TTIP kan være udtryk for. Den realistiske IPØ-tolkning ser det som et lederskabsinitiativ, et taktisk forumskift væk fra en multipolariseret WTO, hvor Kinas opblomstring som supermagt skaber strukturelle problemer (Hamilton 2014, Gamble 2015, Drezner 2014). Staternes magtpositioner er under forandring, og for USA er det nødvendigt at fremtidssikre dets magtposition. Den multilaterale konfiguration fungerer ikke i et multipolært system. IPØ-liberalisterne ser også TTIP som en påkrævet tilpasning til nye magtforhold, men rationalet er et andet. Den amerikanske verdensorden er åben, universel og liberal. Multilateralismen skal tilpasses en ny virkelighed. Der tales om 'kontra-multilateralisme', kendetegnet ved forskellige former for multilateralisme (Keohane & Morse, 2015) og 'regime-komplekser', hvor der er konstant interaktion mellem forskellige beslutnings- og forhandlingsfora (Meunier & Morin 2015). Den amerikanske verdensorden er ikke i opbrud. TTIP vil flyde sammen med andre 'multilateralismer' fremover.

For kritisk IPØ er TTIP en manifestation af et neoliberalt idegrundlag (Siles-Bügge, 2015). Verdensordenen er ikke blot en hylster for magtbalancen eller institutionaliseret regimer, men også en ideologisk struktur, der bestemmer tænkemåde og opfattelser af handlemuligheder (Cox 1981). TTIP ses ikke som et gennembrud for det neoliberale projekt i den amerikanske verdensorden, men også det endelige opbrud i det multilaterale kompromis om indlejret liberalisme. Interessant nok ser både kritisk IPØ (Ougaard, 2014) og liberal IPØ (Ikenberry & Wright, 2008) tydelige krisetegn i den amerikanske verdensorden, men finder, den er solidt forankret i et magt- og idebaseret hegemoni, der understøttes af de ledende stater, inklusiv udforderne, vedligeholdes af effektive institutioner, og rodfæstet i et liberalt værdigrundlag.

Specielt den liberale tolkning af verdensordenen hæfter sig med dets ophav i New Deal-tænkning i 1930'ernes USA. Det er blevet kaldt for kompromiset om indlejret liberalisme (Ruggie, 1986). GATT repræsenterede derfor en internationalisering af amerikansk magt og indenrigspolitik. Det legitimerede et beskyttende bælte omkring samfundsøkonomien, der ellers kunne destabiliseres af handelsliberalisering. Kompromiset stod mellem 'Smith abroad, Keynes at home'. Pointen er, at den amerikanske verdensorden, herunder WTO, bygger på en balance mellem suverænitæt og liberalisering (Mortensen, 2006). Det er derfor en forsimpning at kalde den amerikanske verdensorden for rendyrket liberalisme. Der er plads til statslig aktivisme og økonomisk udenrigspolitik, som også finanskrisen demonstrerede, men verdensordenen er styret af et overordnet formål, at fremme global handelsliberalisering

Den realistiske tolkning udspringer af ideen om hegemonisk stabilitet. En verdensorden ses et resultat af staternes politiske vilje og økonomiske evne til at tilvejebringe stabilitet i verdensøkonomien: »... for the world economy to be stabilized, there must be a stabilizer – one stabilizer« (Kindleberger 1973: 304). Teorien forklarer bedst 1950'ernes verdensøkonomi, hvor verdenshandlen ekspanderede, amerikanske firmaer dominerede, dollaren var guldstandard, og hvor Marshall-hjælpen sikrede voksende efterspørgsel for amerikanske varer, samtidig med at frihandlen styrkede USA's sikkerhedsposition under den kolde krig (Mastanduno 1998). Teorien forklarede også, hvorfor det amerikanske hegemoni forfaldt. Det kostede dyrt at sikre åbenhed i verdensøkonomien (Gilpin 2001). Amerikanerne hverken ville eller kunne forsætte med at betale for verdensøkonomiens stabilitet. Hegemoniet i den betydning faldt sammen i 1971 med opgivelsen af guldstandard. I handelspolitikken blev amerikanerne mere aggressive over for dets handelspartnere. GATT kom under pres. Det kom til at tage mere end 20 år, før frihandelsregimet fik det aftaleomfang og fastere fundament, som USA efterlyste. WTO blev resultatet af Uruguay-Runden (1986-93), der kom til at indeholde en kraftig udvidelse af regelsættet. De amerikanske krav om mere effektiv håndhævelse, bedre rettighedsbeskyttelse og nye sektorliberaliseringer blev tilgodeset. Det var netop truslen om forumskift, der fik de øvrige GATT-medlemmer til at acceptere kravene (Drezner, 2014). TTIP, lyder argumentet, skal gøre præcis det samme. Men realisten er også bekymret for, om USA's har kapacitet til at agere hegemon efter finanskrisen: »An economic hegemon is supposed to solve global economic crises, not cause them« (Layne, 2012: 210). Realisterne har også problemer med kinesisk misbrug af den liberale verdensorden. I amerikansk optik er Kinas efterlevelse af deres WTO-forpligtelser for dårlig. Udviklingsstater kører på frihjul (Hamilton 2014).

'Det økonomiske NATO'

De strategiske argumenter for TTIP hælder mod realistsens forudsigelse om globaliseringen som en brutal kamp om vækst og eksportmarkeder fremover, der ikke kan adskilles fra fx den geopolitiske politiksfære. TTIP skal forstås som et 'økonomisk NATO', der uløseligt hænger sammen fx Stillehavsaftalen, the *Trans-Pacific Partnership* (TPP) eller EU's nye bilaterale aftaler

med fx Japan. Nok er EU og USA alliancepartnere i et sådant globaliseringspil, men også potentielle rivaler. Europa-Kommissionens er alvorligt bekymret for, at amerikanerne reelt prioriterer TPP før TTIP-aftalen.

De liberale argumenter for TTIP fokuserer ikke på geopolitiske trusler, men på eksport, vækstpotentiale og konkurrenceevne. De transatlantiske TTIP-tilhængere forudsiger en fremtid med næsten uanede vækstpotentiale for dem, der er globaliseringsparate. Verdensordenen står over for et liberalt gennembrud. TTIP, og de andre vordende mega-handelsaftaler er en nødvendig opdatering af regelsættet på et stærkt forandret verdensmarked. TTIP vil forme fremtidens konkurrencevilkår. Det er et markedsintegrationsprojekt. Der er dog bekymring for, at 'det økonomiske NATO' sender et farligt signal om lukkedet over for de fremadstormende vækstøkonomier.

Hillary Clinton er akkrediteret for at omtale de dengang kommende frihandelsforhandlinger som det økonomiske NATO: »... [I]f we get this right, an agreement that opens markets and liberalizes trade would shore up our global competitiveness for the next century, creating jobs and generating hundreds of billions of dollars for our economies. So I hope we will ... make stronger trade and investment ties a major strategic goal of our transatlantic alliance.« (Clinton, 2012). 'Det økonomiske NATO' anvendes ikke af Kommissionen, der foretrækker at tale om TTIP som fx en 'realistisk' dagsorden, hvor der tages fat på emner, der ikke er 'modne' til multilaterale drøftelser (Kommission 2013: 10). I USA er den geostrategiske italesættelse tydeligere, som fx da Ambassadør Gardner forklarede sig over for Europa-parlamentet.

»... [w]e have a window of opportunity during the next few years to set a standard for future regional and global trade deals that reflect our shared support for rules-based trade, high standards and regulatory transparency and accountability. If we fail, other countries who do not share our values and whose weight in the international trading system is growing fast will set the agenda themselves.« (USEU, 2014)

For USA handler TTIP om mere end handel. Deres magtpositionen er ved at forsvinde, amerikanerne kobler Stillehavsøkonomien sammen med Atlantøkonomien og ser fremtidige geopolitiske trusler og geøkonomiske udfordringer som to sider af samme sag. Det er et ordensspørgsmål.

»It is about creating a more strategic, dynamic and holistic U.S.-EU relationship that is more confident, more effective at engaging third countries and addressing regional and global challenges, and better able to strengthen the ground rules of the international order« (Hamilton 2014, 4).

Europæerne er mere velfærds- og kriseorienteret. Europa-Kommissionen solgte TTIP som en gældfri vækstpakke, en del af løsningen på Eurokrisen, til trods for at den deler USA's strategiske motiv. Koblingen til sikkerhedspolitik er utydelig i Europa. Kun østeuropæerne deler, specielt efter Ukraine-krisen, de geopolitiske motiver bag TTIP. Vesteuropæerne snakker om vækstmuligheder og frygter skjult deregulering, mens sydeuropæerne frygter jobudflytning. Kun energiemnet på TTIP dagsordenen står tilbage som et bredt acceptabelt sikkerhedsemne. Retrospektivt gav italesættelsen af TTIP som 'det økonomiske NATO' bagslag. I Europa fik den koblet anti-amerikanisme sammen med TTIP-projektet, og globalt fik den TTIP til at fremstå som en magtbaseret, quasi-protektionistisk forsvarsalliance mod 'udfordrerne', og ikke et globalt-orienteret, vækstgenerende lederskabsinitiativ.

Vil TTIP forandre den nye globale magtorden?

En verdensorden kan analyseres som en målbar, geøkonomisk rangorden, hvor fremskrivninger af forandringstendenser viser hvordan magten fordeles i fremtiden. Herunder belyses tendenser og proportioner af disse skift. PricewaterhouseCoopers (PWC, 2015) laver årlige analyser af verdensøkonomien i 2050.

Målt i købekraftsparitet er Kina trukket fra USA, absolut set. Velstandsniveauet per indbygger er usammenligneligt. Det interessante er kampen i fremtidens købedygtige middelklasse i de opstigende magter. Indien har potentialet til at overhale

Verdensøkonomien, 2014, 2030 og 2050 (BNP, målt i PPP, mia. US\$)

2014		2030		2050	
Kina	17,632	Kina	36,112	Kina	61,079
USA	17,416	USA	25,451	USA	42,204
Indien	7,277	Indien	17,138	Indien	41,384
Japan	4,788	Japan	6,006	Indonesien	12,210
Tyskland	3,621	Indonesien	5,486	Brasilien	9,164
Rusland	3,559	Brasilien	4,996	Japan	7,914
Brasilien	3,073	Rusland	4,854	Mexico	8,014
Frankrig	2,587	Tyskland	4,590	Rusland	7,575
Indonesien	2,554	Mexico	3,985	Nigeria	7,345
UK	2,435	UK	3,586	Tyskland	6,338

Kilde: PricewaterhouseCoopers, 2015, 3

USA i 2050, og andre opstigende magter, fx Mexico eller Indonesien, har potentialet til at overhale fx Storbritannien eller Frankrig i 2030.

Projekteringer er usikre. Fx er Brasilien eller Rusland af forskellige årsager ved at tabe deres status som BRIK-magter. Det er ved at blive til IK-magterne. Men tendensen er klar. Kina kan vokse til omkring 20 % af verdens samlede BNP i 2030 og 2050. Indien kan vokse til 13,5 % i 2050 og overhale USA og EU i løbet af 2040'erne. USA og EU's andel af verdensøkonomien skrumper fremover, fra 33 % i 2014 til 25 % i 2050, relativt set. Der er gang i en historisk strukturel forandring i det relative styrkeforhold i verdensøkonomien: »In many ways, it is a return to the pre-Industrial Revolution era when China and India dominated world GDP ...« (PWC, 2015, 11)

Vil TTIP ændre på den globale magtfordeling? Det korte svar er nej, dertil er forandringerne for store. Det er dog ikke hele svaret. TTIP kan fastholde USA's privilegerede position. TTIP kan skabe ny dynamik. Det er uvist, om vækstprojekteringerne kommer til at holde stik. Fortællingen om 'Vestens forfald' er overdrevet. Hvis TTIP realiseres, er der en pæn chance for, at den globale værditilvækst fortsat sker omkring Nordatlanten.

Økonomerne regner intenst på TTIP-aftalens mulige konsekvenser for verdensøkonomien. Varehandlen er smeltet sammen med serviceindustrien, global handel med direkte investeringer i de globale produktionskæder, udregningerne af, hvem der vinder og taber ved frihandelsaftaler i det 21. århundrede, er komplicerede (Baldwin 2011). TTIP har tværgående effekter, specielt hvis ambitionsniveauet med reguleringssamarbejdet indfries. En stærk TTIP-aftale har handelsskabende effekter på tredjelandene, herunder også udfordrerne. Der strider mod logikken i realistens analyse. Flere rapporter (CEPR, 2013; Felbermayr et al., 2015) nedtoner de negative konsekvenser. Ikke overraskende vil producenter og forbrugere inden for TTIP-markedet vinde mest, men også de ressourcestærke udviklingsøkonomier, med konkurrencestærke firmaer, står til at vinde. Taberne bliver de svagest integrerede økonomier og de avancerede økonomier, der er i tættest konkurrence med TTIP-producenterne på det transatlantiske marked. CEPR skønner, at omkring 30 % af samlede gevinster ville falde uden for TTIP-området. Global produktion spreder – men skævvrider også – gevinstfordelingen.

EU og USA vinder mest. Kina, Indien og Sydamerika får mindst vækst. TTIP er et asymmetrisk plus-sumspil. Det kan give politiske modreaktioner, både i WTO og udenfor, lyder det fra realisten. CEPR antager, nærmest som en sidebemærkning i rapporten, at resten af verden vil tilpasse sig nye TTIP-standarder og -certificeringsprocedurer.

Samlede effekter på BNP for resten af verden, i %, 2027 som benchmark

	Begrænset TTIP	Ambitiøs TTIP
EU	0,27	0,48
USA	0,21	0,39
Kina	0,02	0,03
Indien	0,02	0,04
ASEAN	0,45	0,89
MERCOSUR	0,01	0,03
Andre OECD lande	0,08	0,19
Lavindkomst lande	0,09	0,20

kilde: CEPR, 2013: 82

Vækstprognoserne for selv en ambitiøs TTIP-aftale er dog ikke imponerende. Et transatlantisk marked vil derimod virke som et blandt flere tyngdepunkter i verdensøkonomien. Selv de stærkeste opstigende magter bliver påvirket af TTIP. Omvendt er det for sent for USA at bruge TTIP som et stormagtsdiktat til de opstigende magter. Kina er allerede stor. Isoleret betragtet vil den noget uanseelige 0,5% BNP-vækst i 2027 ikke forrykke den vordende magtorden markant.

Hvad betyder TTIP for den institutionaliserede verdensorden?

Den globale verdensorden består af andet end økonomisk magtfordeling. For at forstå TTIP's mere kvalitative effekter for den amerikanske verdensorden må de enkelte elementer og specielt kontroverserne i TTIP nærstudies. Formelt består TTIP af 26 kapitler delt i tre hovedkategorier: markedsadgang, reguleringssamarbejde og 'Rules' (Kommissionen, 2013). Investeringsaftalen er blevet det politiske omdrejningspunkt, og anses som så kontroversiel, at det giver mening at se det som en separat konfliktdimension. Herunder opdeles TTIP derfor i fire hovedområder

Markedsadgang handler om reduktion af produktspecifikke, synlige handelsbarriere, primært toldsatser for varehandel, liberalisering af tjenesteydelser, og definition af oprindelsesregler. Toldreduktion er teknisk kompliceret, momentvis problematisk, men politisk ukontroversielt. Toldsatserne over Atlanten er gennemsnitligt lave, omkring 3 %, men der er enkelte 'tariff-peaks'. Vækstpotentialet ligger ikke i toldreduktioner, men i reguleringssamarbejdet og global regelsætning.

Magt i en verdensorden handler ikke kun om det, der forhandles om, men også om, hvad der ikke er sat på dagsordenen. Landbruget er kun delvist omfattet af TTIP. Her er de to magthavere rørende enige om ikke at tale om landbrugsstøtteordninger. Fødevarerhandlen søges liberaliseret vha. reguleringssamarbejdet på SPS-området. De store gevinster kommer fra reguleringssamarbejdet. De tekniske standarder, typisk industrispecifikke og vejledende produkt og produktionsstandarder, søges harmoniseret eller gensidigt anerkendt i det omfang det er muligt. Europæerne har en stram, ensartet og integreret

TTIP: Oversigt over emner og konfliktområder

Markedsadgang	Regulerings-samarbejde	Investerings-beskyttelse	Global regelsætning ('Rules')
Toldsatser	Tekniske standarder (TBT)	investorrettigheder	Bæredygtighed
(landbrugseksport)	Miljø og sundhedsregulering (SPS)	reguleringsrettigheder	Intellektuelle ejendomsrettigheder
Offentligt udbud	Godkendelses- og certificering-procedurer	ISDS: - transparens og proces - nationale domstole - appelinstans	Arbejdstagerrettigheder
Tjenesteydelser, specielt finansiell sektor	Systematiseret myndighedsdialog		Statsstøtte og fusioner
Oprindelsesregler			SMEs
			Energihandel og strategiske råstoffer
			Konkurrenceregler
			Toldadministration og handelslettelse

standardiseringsregime i Det Indre Marked. Amerikanerne har et mere fragmenteret, industrispecifikt standardiseringsregime. Kampen står mellem de forskellige systemer.

Når det gælder sundheds- og miljøstandarder, eller decide-rede produktforbud, er fronterne stukket endnu skarpere op. Europæerne opererer med detaljeret reguleringsregime og er mere baseret på myndighedskontrol og forsigtighedsprincippet mens amerikanerne har et videnskabsbaseret og domstolsdrevet system. USA har ikke et lavt beskyttelsesniveau. USA har et anderledes risikoreguleringssystem, med andre prioriteringer. Ingen tror på, at reguleringssamarbejdet bliver 100 %. Ambitionen er at 'samordne' de mindst følsomme reguleringsemner. Hovedparten af produktforbud, tekniske krav, m.v. forventes ikke berørt. Suverænitetsnormen er for stærk. Kritikere er uenige. TTIP er beskrevet som en 'levende aftale', det er alle aftaler faktisk, men kritikerne ser TTIP som skjult deregulering. Mistilliden retter sig mere mod implementering af TTIP end selve aftaleteksten. GMO-emnet har fået et overraskende comeback i den europæiske debat. Det bioteknologiske område vil næppe blive berørt af TTIP. Det er svært at forestille sig, at et TTIP-forhandlingsresultatet, der tilsidesætter forsigtighedsprincippet og EU's bioteknologiske fødevareregulering, bliver godkendt i Ministerrådet eller Europaparlamentet.

Regulerings-samarbejdets mere realistiske ambition er at få ryddet op i de handelsbebyrdende, unødvendige godkendelse- og certificeringsprocedurer for eksportører. Det skaber handelslettelse for alle, også uden for TTIP-markedet. Mere kontroversielt har etableringen af et systematisk regulerings-samarbejde i det såkaldte Reguleringsråd. Designskitsen sigter på 'early warning'-system på mulige konflikter og øget gennemsigtighed af de regulerende myndigheders arbejde på hvert deres marked.

Kritikere frygter, at det bliver en skjult indflydelseskanal for erhvervsinteresser. Det er langt fra sikkert, at Reguleringsrådet får nogen beslutningskompetencer. Den amerikanske Kongres er notorisk skeptisk over for ethvert overnationalt organ, der kunne tænkes at begrænse amerikansk suverænitet på nogen måde. Det vil være tvivlsomt, om Rådet får et mandat til andet end at identificere og synliggøre reguleringskonflikter.

Investeringsbeskyttelse er blevet TTIP-aftalens mest følsomme emne. Ambitionen er mere geopolitisk end økonomisk. De bilaterale investeringsaftaler (BIT) giver investorer retsbeskyttelse mod uretmæssig ekspropriation, direkte eller indirekte, og unfair behandling af nationale myndigheder. BITs har været designet til at takle investeringsbarrierer i udviklingslande med skrøbelige statsapparater og usikre retssystemer. Der har aldrig været brug for en investeringsaftale mellem EU og USA. Kritikere ser den som unødvendig og som en trussel mod den demokratiske beslutningsproces. Problemet er dels den uigen-nemsigtige, privatretlige ISDS-proces, hvor et voldgiftstribunal har mandat til at afgøre en investeringstvist mellem en investor og en stat, og dels en upræcis specifikation af staternes suveræne ret til at regulere ethvert politikområde, der kunne berøre en investors økonomiske interesser. Frygten er, at de regulerende myndigheder eller beslutningstagere udvikler en frygt for fremtidig sagsanlæg. Det kaldes 'reguleringsnedkøling' ('regulatory chill').

Amerikanerne står fast ved den oprindelige model, som udspringer af NAFTA. Argument er geostrategisk. TTIP skal være 'the Gold Standard'. En udvanding vil gøre det svært at forhandle bedre investeringsaftaler med asiaterne. Investeringstvister kan fremover få et større omfang og hyppighed end nu. Globaliseringen vil drives fremad af både handel og

direkte investeringer. Det kan underminere WTO (Mortensen 2015). Det velfungerende element i WTO er dets stat til stat-tvistbilæggesystem, der har global rækkevide, en permanent appellinstans, stor gennemsigtighed og anerkendt juridisk ekspertise. Det er langsomt, men grundigt. Der har høj legitimitet, men ses mere og mere som ineffektivt fra firmaernes perspektiv. Der gives fx ingen direkte kompensation. Fra staternes synsvinkel er WTO en stærk garant for fortsat suverænitet, inden for rammerne af et frihandelsregime. Den oprindelige ISDS ville være et markant opbrud med et indlejrede liberale komponent af den amerikanske verdensorden. Staterne mister kontrol. Kommissionen er i skrivende stund ved at præsentere USA for et revideret ISDS, i samråd med Europaparlamentet, og forhandlingerne ventes at blive intense.

TTIP har også ikke-multilateraliserede emner på dagsordenen. 'Rules' dækker de emner, der ikke er 'modne' til WTO. En styrkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder nyder stor opbakning på tværs af Atlanten. På nær et punkt. Europæerne forlanger anerkendelse af EU's *Geografiske Indikatorer* i USA. Feta skal komme fra Grækenland, og parmaskinken fra Parma. Amerikanerne mener, at græsk feta blot skal beskyttes som et varemærke. Bæredygtig handelsliberalisering forfølges også i WTO. Der synes bred opbakning, men klimapolitikken rumsterer i baggrunden. Arbejdstagerrettigheder er et emne, hvor EU og USA har meget at lære af hinanden. USA er ikke begejstret for ILO, men har derimod stærkere håndhævelsesmekanismer i sine aftaler. Europæerne støtter fuldt ud ILO, men arbejder mere med dialog end med konfrontation. Emnet er yderst problematisk i WTO. Udviklingslandene ser det som ny-imperialisme. USA har yderligere det problem, at det sikkert skal tilslutte sig visse ILO-konventioner. Der kan gå indenrigspolitik i emnet. Energihandel og strategiske råstoffer er det mest synlige geostrategisk emne. I dag må fx USA ikke eksportere energi. Efter Ukraine-krisen og truslen om russiske energisanktioner er det vitalt, specielt for de østeuropæiske lande, at TTIP får emnet med. Andre emner som statsstøtte og fusioner, specielle vilkår for små og mellemstore virksomheder, konkurrenceregler, toldadministration og handelslettelse figurerer også i TTIP. Endnu er de fleste 'Rules'-emner ukontroversielle. Der vides ikke meget om, hvor langt forhandlingerne er kommet. Udmeldingerne har været vage. Kritikkerne tror ikke på, at TTIP kan bruges som en progressiv løftestang for globalt lederskab på fx bæredygtighed eller arbejdstagerret-

tigheder, eller som en hjælp til små virksomheder. Det er ren symbolik, der blot skal gøre en uspiselig TTIP spiselig.

Konklusion: Vil TTIP forandre den nye globale orden?

TTIP er motiveret af en ny form for geostrategisk tænkning. Både Washington og Bruxelles gentænker deres strategi i lyset af multipolariseringstendenserne i den globale økonomi og har konsekvent italesat TTIP som en nødvendighed for bevarelse af den liberale verdensorden. Problemet for enhver analyse af TTIP er simpelthen det, at der ikke eksisterer nogen TTIP-aftale at analysere på. Verdensordenen omformes i et igangværende, flerdimensionelt forhandlingsspil med mange ubekendte: Hvad kommer aftalen til at indeholde? Hvor åben og ambitiøs bliver den? Hvordan vil andre reagere? TTIP-forhandlingerne kan muligvis afsluttes i 2017. Derefter skal aftalen ratificeres og endelig implementeres. Effekterne kommer først i 2020'erne. Alt dette skaber unægtelig en del komplikationer for analysen af TTIP.

Artiklen har set på, hvordan TTIP er italesat som geostrategi af de centrale aktører, og diskuteret dets mulige konsekvenser. Spørgsmålet om, hvorvidt USA's verdensorden er under forandring, kræver to separate, men reelt sammenhængende analyser; dels af TTIPs mulige økonomiske effekter på USA's position vis-à-vis etablerede og opstigende handelsmagter, og dels af dets mulige effekter på fx WTO. Isoleret set vil de økonomiske effekter af TTIP ikke komme til at forandre den globale magtbalance mærkbart. Hvis dets geostrategiske signal resulterer i andre aftaler, så får den større betydning, end hvad der estimeres i dag. TTIP kan trække magtskiftet i en bestemt retning.

Tilbage står spørgsmålet om, hvilken geostrategiske betydning TTIP vil få. Den kan blive et gennembrud for det liberale komponent i den amerikanske verdensorden, men det kan også blive et opbrud en global liberal verdensorden. TTIP kan skabe modreaktioner blandt de opstigende magter. USA nedtoner konsekvent et sådant scenarie. USA og EU håber, at TTIP starter en kædereaktion af nye aftaler, der på sigt kan resultere i en ny global frihandelsaftale. Men USA må erkende, at det ikke længere er i en position til at diktere andre, hvordan verdensmarkedet skal styres. Verdensøkonomien er ikke længere et amerikansk domæne. Den er globaliseret og multipolariseret på en og samme tid.

Bibliografi

- Baldwin, Richard (2011): »21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules«, World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-2011-08, 23 May 2011. http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf.
- Centre for Economic Policy Research (2013): *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, March 2013, Centre for Economic Policy Research, London. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.
- Clinton, Hillary (2012): *U.S. and Europe: A Revitalized Global Partnership*, 29. Nov. 2012, <http://www.brookings.edu/events/2012/11/29-transatlantic-clinton> Brookings Institute
- Cox, Robert W. (1981): 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 126-55.
- Daniel S. Hamilton (2014): TTIP's Geostategic Implications, Transatlantic Partnership Forum Working Paper Series, September 2014, pp. 1-20.
- Drezner, Daniel W. (2013): »The Tragedy of the Global Institutional Commons«, i Finnemore & Goldstein (eds), *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*, Oxford; OUP, pp. 1-12.
- European Commission (2013): Final Report – High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.
- Felbermayr, Gabriel; Benedikt Heid & Sybille Lehwald (2013): *Transatlantic Trade and Investment Partnership : Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung. http://www.fundacionbertelsmann.org/fundacion/data/ESP/media/Estudio_Transatlantic_Trade_BST_en.pdf
- Gamble, Andrew (2015): Multipolarity and the Transatlantic Trade and Investment Partnership, *The TTIP in a multipolar world - Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Farnham, Ashgate, 2015.
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*, Princeton, N.J, Princeton University Press
- Ikenberry, G. John, & Thomas Wright (2008): *Rising Powers and Global Institutions* (New York: NY: The Century Foundation, INC, 2008), pp. 3-33 <http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/ikenberry.pdf>.
- Keohane, Robert O. and Julia Morse (2015): Counter-multilateralism, *The TTIP in a multipolar world – Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Farnham, Ashgate, 2015.
- Kindleberger, Charles P. (1973): *The World in Depression: 1929-1939*, University of California Press.
- Layne, Christopher. 2012. »This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana« *International Studies Quarterly*, 56(1): 203-213.
- Mastanduno, Michael (1998): »Economics and Security in Statecraft and Scholarship«, *International Organization* 52, p. 825-854.
- Meunier, Sophie and Jean-Frédéric Morin (2015): No Agreement is an Island: Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex, *The TTIP in a multipolar world – Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds.), Farnham, Ashgate.
- Mortensen, Jens Ladefoged (2006): 'WTO and the Governance of globalization: Dismantling the Compromise of Embedded Liberalism?', Richard Stubbs & Geoffrey Underhill (eds): *Political Economy and the Changing Global Order*. 3rd ed., Oxford, Oxford University Press
- Mortensen, Jens Ladefoged (2015): WTO oversight over bilateral agreements: from a notification to an examination process? In *The TTIP in a multipolar world - Global impact of an evolving transatlantic relationship*, J.-F. Morin, T. Novotna F. Ponjaert, & M. Telò (eds), Ashgate, Ougaard, Morten (2013): »Hegemonikrise og kampen om den næste økonomiske verdensorden«, *Økonomi og Politik*, Vol. 86 (3), pp. 3-20.
- Price Waterhouse Cooper (2015): *The World in 2050 – Will the shift in global economic power continue?* <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>.
- Ruggie, John G. (1982): »International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order«, *International Organisation* 36: 2, 1982, pp. 195-231.
- Siles-Brügge, Gabriel. (2013). 'The Power of Economic Ideas: A Constructivist Political Economy of EU Trade Policy', *Journal of Contemporary European Research*, 9 (4), pp. 597-617.
- United States Mission to the European Union (2014): »Ambassador Gardner's Remarks before the EP's Committee on International Trade«, 3. Sept. 2014, http://useu.usmission.gov/gardner_inta_sept0314.html