



# KORTINFO 2-2009

## Amerikanske utenrikspolitiske ideer

Av Johannes Rø, doktorgradsstipendiat, Senter for transatlantiske studier, Institutt for Forsvarsstudier

Den amerikanske historikeren Richard Hofstadter har sagt at "det har vært vår skjebne som nasjon å ikke ha ideologier, men å være en". Det er en treffende observasjon. Den amerikanske stat er grunnlagt på en idé som da den ble unnfanget var temmelig radikal. I uavhengighetserklæringen fra 1776 heter det at alle mennesker er skapt likeverdige med en uavvendelig rett til liv, frihet og til å jakte på lykke. At slaveriet vedvarte i USA illustrerer manglende ordholdenhet til erklæringen. Likevel er det unikt at USA ikke bindes sammen av vanlige tilhørighetsmarkører, så som språk, etnisitet og religion. Å bli amerikaner likner mer på en kontraktinngåelse der man forplikter å være lojal mot en bestemt ideologisk innstilling. Identifikasjon med denne innstillingen kaller amerikanerne patriotisme, ikke, som vi ville sagt, nasjonalisme.

### Realisme og idealisme

Mange spør seg hvilken rolle ideer, kultur og staters historie spiller i utenrikspolitikken. Det er vanlig å hevde at slike forhold er ubetydelige og at stater bare forfølger objektive egennyttige interesser. Utenrikspolitikk er kalkulert atferd for å maksimere nasjonens sikkerhet og velferd, i verste fall på bekostning av andre stater. Et slikt syn kalles ofte, nokså misvisende, for realisme. I tilfellet USA tegner realisme et ufullstendig bilde av tingenes tilstand. Riktignok er egennyttig interessehevdning et vesentlig motiv i USAs utenrikspolitikk, men blant annet fordi staten USA bæres oppe av en idé ledsages interessehevdning ofte av idealistiske motiver. Spredning av uavhengighetserklæringens prinsipper har gjennom historien vært en integrert del av interessepolitikken. I så måte minner USA om de fleste mennesker: Både egoet og samvittigheten krever belønning.

USAs NATO-politikk gjennom den kalde krigen er et eksempel på at ideelle og strategiske hensyn i synergi tilskynder en enhetlig politikk. På den ene side støttet

USA forsvarssamarbeidet av strategiske hensyn. De fryktet at økt sovjetisk innflytelse i Europa i verste fall kunne true USAs overlevelse. Dessuten kunne USA gjennom NATO skaffe seg innflytelse over og prege europeiske staters forsvarsprioriteringer. På den annen side var NATO-politikken idealistisk motivert: USA ønsket at Europa, selve arnestedet for vestlig sivilisasjon, skulle stadfeste forpliktelsen til demokratiske verdier og utvikle åpne og tolerante samfunn, for dermed å demme opp for kommunismens ideologiske fremrykning.

Da Clinton-administrasjonen på 1990-tallet mente tiden var moden for å inkludere også østeuropeiske land i forsvarsalliansen var det nettopp denne tosidige argumentasjonen som ble brukt. Daværende utenriksminister, Madeleine Albright, argumenterte i Kongressen på følgende vis for at NATO skulle utvides med de gamle kommuniststatene Tsjekia, Ungarn og Polen: "Et større NATO vil gjøre USA tryggere, NATO sterkere og Europa mer fredlig og forent. Det er den strategiske begrunnelsen. Men jeg ville være uærlig hvis jeg ikke fortalte at jeg også ser et moralsk imperativ for utvidelsen. Faktisk er det i dette tilfellet ingen motsetning her mellom realisme og idealisme, mellom pragmatisme og prinsippfasthet, mellom sikkerhet og rettferdighet". De fleste vil være enig i at utvidelsen av NATO østover, som innebar forpliktende sikkerhetsgarantier til unge demokratier der utfordringene formelig stod i kø, på kort sikt var en byrde for alliansen. Den ville neppe vunnet støtte i USA uten både en strategisk og en ideell tilskyndelse.

Et mindre omtalt eksempel på samvirket mellom ideelle og strategiske hensyn er USAs Taiwan-politikk. Skal man forstå USAs mangeårige støtte til Taiwan er det utilstrekkelig å peke på USAs strategiske interesser i regionen. Fastheten i støtten kan ikke forklares uten å ta hensyn til at USA av ideelle årsaker søkte å motvirke oppblomstringen av regimer forankret i alternative samfunnssyn,



liksom det Kina representerer. Selv Henry Kissinger, ofte fremstilt som den mest helstøpte realist, hevdet relasjonen til Taiwan involverte ”dype følelser i tillegg til politiske overveielser”.

## Eksemplets makt

Internt i USA er det riktignok delte meninger om hvordan prinsippene USA er tuftet på bør innarbeides i utenrikspolitikken. Det er dem som hevder at den mest hensiktsmessige måten å utbre frihet og demokrati er å la USA stå frem som et forbilledlig eksempel. De kan kalles passive demokratiforkjempere. En forusigelig effekt av å vise til gode resultater, er at organisasjonsmodellen som frembrakte resultatene vil fremstå som attraktiv. Ved å ”perfeksjonere unionen”, for øvrig et nøkkelsitat i den amerikanske grunnloven, vil andre stater forstå hvilke fordeler som er forbundet med den amerikanske samfunnsmodellen og etterlikne den. Beundring er en heldig bieffekt av å lykkes.

Kjernen i dette perspektivet har i nyere tid blitt knyttet til litt ubehendige betegnelser som strukturell makt og ideologisk hegemoni. Tanken er at USAs innflytelse i verden i stor grad skriver seg fra kulturell og ideologisk appell. Den mest effektive måten USA kan oppnå ønskede virkninger i verden er ved at andre stater foretrekker å rette seg etter deres mål, beundrer deres verdier og smak, strever etter deres levesett og godtar USA problemoppfatninger. Hvis USA påvirker andre stater til å ville det samme som dem, reduserer man nødvendigheten av å bruke andre former for tvangsmakt.

Ideen om eksemplets makt er kanskje arrogant, men den er ikke søkt. Da Sovjetunionen gikk i oppløsning måtte en rekke stater bestemme seg for hvilke prinsipper de skulle benytte som rettesnor i utformingen av en ny stat. I den situasjonen tyder mye på at eksemplets makt, USAs ideologiske hegemoni, øvde stor innflytelse. De fleste stater foretrakk å bli markedsliberale rettstater tuftet på den amerikanske uavhengighetserklæringens prinsipp om at myndighetens makt skal være avledet av folkets samtykke. Måten de fleste østeuropeiske statene etter hvert har bestrebet seg på nærere kontakt med organisasjoner som NATO, EU og OSSE er i stor grad takket være vestlige verdiers appell.

## Demokratisk misjon

Parallelt med talsmennene for eksemplets makt, finnes det grupperinger i USA som ikke slår seg til tåls med eksemplarisk amerikansk passivitet. Dette er de aktive demokratiforkjempere. De mener det tillegger USA en særlig forpliktelse til å tilskynde sosial og politisk forandring utenlands. Følgelig må USA i større grad opptre aktivistisk i verden og eksportere sine prinsipper. Fremfor noen har Woodrow Wilson vært eksponent for dette synet.

På flere måter har den demokratiske misjonstanken påvirket utformingen av USAs utenrikspolitikk. Tilretteleggingen for demokratisering i Tyskland og Japan etter andre verdenskrig hører med til denne retningens suksesshistorier. Mange tilskriver også oppløsningen av Sovjetunionen til aktiv agitasjon for den demokratiske idé vant slaget om folks hjerter. Mens Sovjetunionen baserte mye av sin innflytelse på innbyggernes frykt for straff, ønsket USA å vinne innflytelse ved å vinne beundring. Langt på vei lyktes USA med det.

Avgåtte president Bushs ide om regimeendring er en ekstrem variant av den aktivistiske demokratiseringstanken. Bush oppsummerte dette synet i den nasjonale sikkerhetsstrategien fra 2006: ”Frihetens overlevelse i vårt land avhenger av frihetens suksess i andre land. Størst håp for fred i verden er at frihet ekspanderer til hele verden”. Bush mente på den ene side at frihet var en gave som skulle tilkomme alle mennesker. I hans øyne undergraver det menneskets verdighet å leve under diktatur. Derfor betraktet han demokratispreding som riktig i seg selv. Dessuten mente han at autoritære staters frihetsundertrykkelse og manglende representative organer utløste bitterhet og frustrasjon i den undertrykte befolkningen. Denne frustrasjonens eneste tilgjengelige ventil var i følge Bush religiøs fanatisme og bruk av politisk terror, gjerne rettet mot USA. Følgelig ville aktiv demokratispreding, i tillegg til å være riktig, også gjøre USA sikrere. Dette poenget ble ytterligere forsterket av Bush overbevisning om at demokratiske regimer motarbeider terrorvirksomhet innfor eget territorium og heller ikke går til krig mot hverandre.

Bush og hans meningsfeller er ikke alene i USA om å argumentere for en aktivistisk verdipolitikk. Ikke minst for religiøse grupperinger i USA, det såkalte



konservative høyre, sees menneskerettighetsaktivisme på som en nødvendig implikasjon av å sverge troskap til amerikanske verdier. Men også en toneangivende liberal fraksjon i amerikansk offentlighet mener USA i større grad bør sanksjonere brudd på menneskerettigheter innenfor andre stater. Argumenter for såkalte humanitære intervensjoner for å forhindre folkemord fører seg inn i denne tankegangen.

At Bill Clinton i 1994 ikke grep inn militært for å forhindre folkemordet i Rwanda fremholdes som skrekkeeksemplet på hva overbærenhet med brutalitet fører til. Clinton ble offentlig anklaget for å være "tilskuer til folkemord" og mange i USA nages fremdeles av denne unnvikende opptreden. Clintons beslutning om å gripe inn militært i Kosovo for å hindre den etniske rensingen var mer i tråd med den aktivistiske verdipolitikken. Det samme var Bush seniors beslutning i desember 1992 om sette styrker inn i Somalia på et humanitært oppdrag i FN regi. Det er foreløpig et åpent spørsmål hvordan Obama vil håndtere tilsvarende situasjoner i fremtiden.

### **Eksepsjonalisme**

Det som forener de passive og aktive demokratiforkemperne er at de betrakter USA som kvalitativt eksepsjonelt. Eksepsjonalismen innebærer at amerikanske beslutningstakere ikke ser det som problematisk å gjøre unntak for seg selv. Det forarger mange utlendinger, men er ikke desto mindre vesentlig for å forstå USAs internasjonale handlingsmønstre, for eksempel deres holding til kollektive institusjoner og internasjonal legitimitet. Det er utbredt å tro at USA bestandig er på riktig side av historien, at USAs interesser er kollektive goder og at vedtak fattet av USAs demokratiske institusjoner er legitime. Derfor føler ikke USA samme forpliktelse til internasjonale organisasjoner som FN eller den internasjonale straffedomstolen (ICC).

I forbindelse med Irak-krigen kom eksepsjonalismen tydelig til uttrykk. USA brøt internasjonal folkerett, argumenterte mot etablerte normer, trosset FNs sikkerhetsråd, gikk i rette med krigens folkerett, tilsidesatte NATO og andre allierte og vendte det døve øret til velmenende kritikk. Men egenrådigheten ble forsvart i eksepsjonalismens tegn og ikke sett på som problematisk, all den tid man mente krigen gjorde USA tryggere og verden en diktator

fattigere. Irak-krigen illustrerer også tendensen amerikanske beslutningstakere har til å appellere til eksepsjonalistisk retorikk for å få med befolkningen på noe som også betraktes å være i USAs strategiske interesse.

### **Idémangfold og omstillingsevne**

Til nå har jeg pekt på hvordan ideer fra USAs tidlige historie fortsetter å påvirke utformingen av utenrikspolitikken. Men det er grunn til å spørre seg om ikke også ideer av nyere dato påvirker hva USA foretar seg utenlands. Det er hvert fall sikkert at de politisk aktive segmentene av USA, ikke minst i Washington DC, kontinuerlig bidrar med en kolossal utenrikspolitisk analyseinnsats. Denne innsatsen gjør at USA til en hver tid har et reservoar av alternative perspektiver til rådighet innenfor de fleste utenrikspolitiske saksområder. Dette idémangfoldet hadde vært til liten nytte hvis det ikke befant seg i et samfunn med stor omstillingsevne, slik som det amerikanske. Mye tyder på at kombinasjonen av kontinuerlig utenrikspolitisk analyse og omstillingsevne tilrettelegger for at USA med større sannsynlighet kan endre dysfunksjonell politikk.

Et illustrerende eksempel fra nær fortid er endringen i måten USA har ført Irakkrigen på. I maktvakuumet etter Saddam Hussein implementerte USA en strategi med betydelige svakheter. Den interne volden eskalerte, borgerkrigsliknende tilstander herjet og den demokratiske utviklingen stod i stampe. Mange amerikanske kommentatorer erklærte krigen for tapt. Men fordi mange miljøer i lang tid hadde reflektert over denne typen konflikter, hadde man et opparbeidet reservoar av alternative metoder for krigføringen. En av idéleverandørene var David Petraeus. Hans ideer om opprørsbekjempelse bidro til at USA på kort tid klarte å legge om måten de militære operasjonene ble gjennomført på. Petraeus' nye operasjonelle doktriner har bidratt til at Irak i dag er mindre voldsherjet og mer stabilt enn det var. Snuoperasjonen i Irak er en bragd som ikke kunne kommet i stand uten USAs kontinuerlige nytenkning og evne til omstilling.

### **Nye ideer**

For ytterligere å utforske om og hvordan nye ideer påvirker utenrikspolitikken skal jeg avslutningsvis trekke frem to teser som hver på sin måte har preget det amerikanske ordskiftet om utenrikspolitiske

spørsmål de siste tiårene. Det er Francis Fukuyamas tese om at historien er slutt og Samuel Huntingtons tese om sivilisasjonssammenstøt. Fukuyamas viktigste poeng er at den ideologiske kampen mellom rivaliserende samfunnssystemer er over. Med det liberale demokratiet har vi, i følge Fukuyama, nådd det endelige stadium i "menneskets ideologiske evolusjon". Historien har simpelthen utradert alle andre systemer for politisk styring. Huntingtons tese er radikalt annerledes. Historiens konflikter ebber aldri ut, ifølge ham. I stedet ser han for seg at fremtidens kriger kommer til å utkjempes mellom sivilisasjoner som verdsetter uforenlige kulturelle og religiøse sannheter. Ikke minst står den vestlig sivilisasjons kultur i uforsonlig konflikt med den islamske sivilisasjons kultur, skal vi tro Huntington.

Begge disse tesene skjemmes av analytiske så vel som empiriske svakheter. Det er dessuten både uklart og diskutabelt om de i det hele tatt har påvirket amerikanske beslutningstakere. Likevel er det rimelig å påstå at disse ideene har lagt føringer for hvordan mange amerikanere har tenkt omkring og fortolket begivenheter i internasjonal politikk. Om ikke annet gir Fukuyamas og Huntingtons konklusjoner grunnlag for å kontrastere ulike syn på hva slags problem terrorisme er.

En bokstavtro lesing av Huntington impliserer at terrorisme med røtter i Midtøsten speiler en underliggende, uforsonlig, sivilisatorisk motsetning. Opphavet til islamistisk terror, slik USA opplevde 11. september 2001, er fundamentalt atskilte sivilisasjoner som kjemper om kulturell dominans. Skal den vestlige sivilisasjonen bestå må den derfor vie seg til strid.

Selv om Bush unektelig har målbåret flere av Fukuyamas ideer, har hans trusselfortolkning hatt klare Huntingtonske innslag. Han betraktet konflikten som det 21. århundrets avgjørende ideologisk kamp med steile motsetninger mellom uforenlige menneske- og samfunnssyn. Derfor har han erklært krig mot terror. I kampen har han opptrådt kompromissuvilling og operert med entydige fronter: "Enten er du med oss eller mot oss". Han har betraktet krigen mot terror som parallell til

andre eksistensielle trusler mot vestlige demokratier, så som kommunisme og fascisme, og konkludert med at USA enten måtte forandre sin egen måte å leve på, eller forandre måten de andre lever.

De som i prinsippet har akseptert kjernen i Fukuyamas konklusjon har fremholdt at Bushs trusselvurdering overdriver islamistisk terror som politisk kraft. Heller har de fortolket terrorisme som en av mange utfordringer et velordnet samfunn i en globalisert verden må hankses med. Men ettersom det liberale demokratiet er "den endelige form for menneskelig styring" representerer terrorisme ikke en fundamental utfordring. Snarere er det et blodig påminnelse om fortidens brutalitet, men ikke god nok grunn for å starte krig. Terrorismen må håndteres liksom demokratier håndterer andre utfordringer mot ro og orden, gjennom politioperasjoner, overvåkning og lovgiving.

President Obama ville ikke akseptert Fukuyamas tese uten reservasjoner. Likevel kan man forenklet hevde at hans fortolkning av terrorisme har Fukuyamaske innslag. Under valgkampen kritiserte han Bushs terrortilnærming og tok til ordet for "å innlede et nytt kapittel i USAs respons til 9/11". Hans beslutning om å nedlegge fangeleiren Guantanamo og forby tortur tyder på at han gjennom lydighet til liberale rettsstatsprinsipper vil gjenvinne USAs moralske overtak i konflikten. Han ser ut til å mene at demokratiets styrke nettopp ligger i at det kan håndtere kulturell og religiøs ulikhet uten at det kommer til voldelig konflikt. Hans tiltro til diplomatisk dialog for å løse strategiske uoverensstemmelser må forstås mot denne bakgrunn. Når det er sagt, vil det etter alt å dømme vise seg at Obamas utenrikspolitikk ikke lar seg entydig klassifisere. I likhet med de fleste andre amerikanske presidenter, vil politikken hans i varierende grad ha innslag av alle ideene som her er berørt, og sikkert en rekke andre.

## Om Kortinfo fra DNAK

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