

Finn Laursen

USA og det pentagonale system

Denne artikel analyserer USAs forhold til Sovjetunionen, Vesteuropa, Kina og Japan. Analysen omfatter forskellige sikkerhedsmæssige og økonomiske aspekter af disse relationer siden Nixon administrationens forsøg på at etablere en ny balance heri. Artiklen fremdrager forskellige faktorer, som har gjort det vanskeligt at bringe den ønskede orden i disse forbindelser, som f.eks. Sovjetunionens ekspansive politik og vesteuropæiske interesser, der afviger fra de amerikanske. Men også aspekter af det amerikanske politiske system, herunder befolkningens svingende sindsstemning i forhold til udlandet, præsidentkandidaternes udnyttelse heraf og nye præsidenters følte behov for at føre en ny politik, fremdrages som centrale.

De lange linjer

Når man skal diskutere nyere amerikansk udenrigspolitik, kan det måske være på sin plads indledningsvis at spørge, om der på trods af ændringer i denne ikke kan udledes et mønster af lange linjer, i hvert fald i efterkrigstidens amerikanske udenrigspolitik. De ændringer, der vitterligt fandt sted under Carter og Reagan, vil derved blive sat ind i et perspektiv af en vis kontinuitet.

Tager man udgangspunkt i den 2. Verdenskrigs slutning, så må USAs supermagtstatus fremdrages som vigtig. Dernæst må forholdet til det nye internationale systems anden supermagt, Sovjetunionen, fremhæves som centralt. Den nye situation fik amerikanske politikere og den amerikanske befolkning til at forkaste den isolationisme, der havde præget det meste af den tidligere amerikanske udenrigspolitik og i stedet føre en aktiv globalistisk politik, hvorunder man søgte at forme verden efter amerikanske sikkerhedsbehov og andre interesser, ikke mindst økonomiske. Truman-doktrin, Marshall-plan, Atlantpagt, etc. kan ses i dette perspektiv. Den største fare amerikanerne så var den internationale kommunisme, der blev anset for at være ekspansiv, totalitær og antidemokratisk og således en trussel mod centrale amerikanske værdier. Og da Sovjetunionen var den magt, der stærkest repræsenterede denne kommunisme, blev amerikansk udenrigspolitik anti-sovjetisk, i praksis præget af den politik, der er blevet kaldt inddæmningspolitik ("containment"). Hvad enten vi taler om kold krig eller *détente*, så har de tre ingredienser af globalisme, anti-kommunisme og inddæmning af Sovjetunionen gået igen.¹

En pentagonal balance?

Kombinationen af globalisme, anti-kommunisme og inddæmningspolitik er dog ikke uden farer, som Vietnam-krigen beviste. Selv supermagten USA kunne strække sig for vidt. Uden at afskrive de nævnte præmisser søgte præsident Nixon og hans udenrigspolitiske rådgiver Henry Kissinger en ny operationel definition

Finn Laursen

USA og det pentagonale system

Denne artikel analyserer USAs forhold til Sovjetunionen, Vesteuropa, Kina og Japan. Analysen omfatter forskellige sikkerhedsmæssige og økonomiske aspekter af disse relationer siden Nixon administrationens forsøg på at etablere en ny balance heri. Artiklen fremdrager forskellige faktorer, som har gjort det vanskeligt at bringe den ønskede orden i disse forbindelser, som f.eks. Sovjetunionens ekspansive politik og vesteuropæiske interesser, der afviger fra de amerikanske. Men også aspekter af det amerikanske politiske system, herunder befolkningens svingende sindsstemning i forhold til udlandet, præsidentkandidaternes udnyttelse heraf og nye præsidenters følte behov for at føre en ny politik, fremdrages som centrale.

De lange linjer

Når man skal diskutere nyere amerikansk udenrigspolitik, kan det måske være på sin plads indledningsvis at spørge, om der på trods af ændringer i denne ikke kan udledes et mønster af lange linjer, i hvert fald i efterkrigstidens amerikanske udenrigspolitik. De ændringer, der vitterligt fandt sted under Carter og Reagan, vil derved blive sat ind i et perspektiv af en vis kontinuitet.

Tager man udgangspunkt i den 2. Verdenskrigs slutning, så må USAs supermagtstatus fremdrages som vigtig. Dernæst må forholdet til det nye internationale systems anden supermagt, Sovjetunionen, fremhæves som centralt. Den nye situation fik amerikanske politikere og den amerikanske befolkning til at forkaste den isolationisme, der havde præget det meste af den tidligere amerikanske udenrigspolitik og i stedet føre en aktiv globalistisk politik, hvorunder man søgte at forme verden efter amerikanske sikkerhedsbehov og andre interesser, ikke mindst økonomiske. Truman-doktrin, Marshall-plan, Atlantpagt, etc. kan ses i dette perspektiv. Den største fare amerikanerne så var den internationale kommunisme, der blev anset for at være ekspansiv, totalitær og antidemokratisk og således en trussel mod centrale amerikanske værdier. Og da Sovjetunionen var den magt, der stærkest repræsenterede denne kommunisme, blev amerikansk udenrigspolitik anti-sovjetisk, i praksis præget af den politik, der er blevet kaldt inddæmningspolitik ("containment"). Hvad enten vi taler om kold krig eller *détente*, så har de tre ingredienser af globalisme, anti-kommunisme og inddæmning af Sovjetunionen gået igen.¹

En pentagonal balance?

Kombinationen af globalisme, anti-kommunisme og inddæmningspolitik er dog ikke uden farer, som Vietnam-krigen beviste. Selv supermagten USA kunne strække sig for vidt. Uden at afskrive de nævnte præmisser søgte præsident Nixon og hans udenrigspolitiske rådgiver Henry Kissinger en ny operationel definition

deraf. Der skulle være mere plads for forhandlinger og delt ansvar. USAs allierede skulle spille en mere aktiv rolle. Med Nixons ord:

"The United States will participate in the defense and development of allies and friends, but... America cannot – and will not – conceive *all* the plans, design *all* the programs, execute *all* the decisions and undertake *all* the defense of the free nations of the world. We will help where it makes real difference and is considered in our interest."²

Samtidigt søgtes der afspænding med Sovjetunionen. Det centrale element i den nye *détente* blev aftalen om strategisk våbenbegrænsning (SALT), hvorigennem man søgte at etablere en vis orden og forudsigelighed i den strategiske balance mellem de to supermagter. Man søgte desuden at påvirke sovjetisk udenrigspolitik gennem en blanding af trusler og incitamenter. Samhandelen blev øget. Sovjetunionen fik adgang til vestlige kreditter og teknologi. Landets sikkerhedsinteresser i Østeuropa fandt øget forståelse. Den vesttyske *Ostpolitik* under Willy Brandt, med godkendelse af Oder-Neisse-linjen og DDR, betød naturligvis et betydeligt bidrag hertil. Som modydelse forventede man fra Vestens side, at Sovjetunionen ville opføre sig mere forsigtigt internationalt og forsøge at påvirke "klienter" i samme retning, det være sig i Indokina, Mellemøsten eller andre steder. Gennem denne sammenkædning – *linkage* – håbede man at tæmme den revolutionære gigant.³

I en vis udstrækning kan man altså tale om et forsøg på en duopolitisk styring af den globale balance. Men kondominatet var dog asymmetrisk. USA mente at kunne fortsætte en globalistisk politik. Men Sovjetunionen forventedes i stor udstrækning at undlade en sådan. Selv om den sovjetiske revolutionære begejstring ansås for at være noget falmet, så ansås Sovjetunionen fortsat for at være en trussel, der skulle inddæmme. Som ingrediens i denne politik anvendtes det såkaldte Kina-kort. Åbningen til Kina skabte et triangulært diplomatisk spil, som USA i en vis udstrækning kunne benytte sig af.⁴

Arkitekten bag den nye politik var Kissinger, der allerede i sin doktordisputats havde interesseret sig for stabilitet og ligevægt i et internationalt system.⁵ Heri, som i senere værker, ses revolutionære magter som de vigtigste bidragsydere til international ustabilitet. Det, der karakteriserer revolutionære magter, som Napoleons Frankrig eller Hitlers Tyskland, er netop, at de ikke accepterer den internationale ordens legitimitet. Spørgsmålet, som diplomaten eller statsmanden Kissinger stod over for, var, om incitamenter og "linkages" kunne gøre Sovjetunionen til en *status quo*-magt?

På længere sigt var det derfor en ny form for international orden med en ny magtbalance, som Nixon og Kissinger arbejdede for. Dette fremgik af en udtalelse af Præsident Nixon i 1972:

"We must remember that the only time in the history of the world that we have had any extended periods of peace is when there has been a balance of power. It is when one nation becomes infinitely more powerful in relation to its potential competitor that the danger of war arises. So I believe in a world

in which the United States is powerful. I think it would be a safer world and a better world if we have a strong, healthy United States, Europe, Soviet Union, China and Japan, each balancing the other, an even balance."⁶

Det var altså en pentagonal balance, der blev forudset. Men var præmisserne, hvorpå den klassiske magtbalance byggede, tilstede?⁷ Var den f.eks. forenelig med en vis demokratisk kontrol? Kunne og ville Vesteuropa og Japan spille de tiltænkte roller? Og hvori bestod disse roller lidt nøjere defineret? Ville det ikke betyde en militær, inklusive atomar, opbygning, som både Vesteuropa og Japan ville tøve med at gå igang med? Og skulle resultatet blive øget økonomisk autonomi, hvordan ville det så påvirke USAs interesser?

Dertil kan føjes spørgsmålet om, hvilken rolle den 3. verden skulle spille i systemet? Blandt andet OPEC-landene kunne man vel ikke helt komme uden om?

Det var i stor udstrækning det amerikanske folks træthed med krigen i Vietnam, der bragte Nixon og dermed også Kissinger til magten. Og Nixon-doktrinen skal da også først og fremmest ses som et forsøg på at bringe overensstemmelse mellem USAs evner og interesser. Der skulle skabes "a stable structure of peace", der fortsat blandt andet skulle gå ud på at inddæmme fjender og bevare et amerikansk lederskab. Dette sidste ville i praksis indebære en underordnet rolle for de allierede, som det kom frem i forbindelse med Kissingers manglende konsultation med Japan inden åbningen til Kina og hans forsøg på at få Europa til at spille med på den amerikanske melodi i forbindelse med hans famøse "Year of Europe" tale i april 1973. Den stabile struktur, der blev arbejdet for, var altså først og fremmest triangulær. Sikkerhedsproblemerne var de primære. Hovedfjenden var fortsat Sovjetunionen, bjørnen, der skulle tæmmes gennem økonomiske incitamenter og et net af aftaler. Åbningen til Kina skulle først og fremmest give den virtuose statsmand – læs Kissinger – et ekstra instrument at spille på.⁸

Det var USA, der skulle styre de triangulære relationer. Vesteuropa og Japan formodedes at følge USA. Den 3. verden formodedes at være passiv. Styringen skulle finde sted gennem Kissingers hemmelige diplomati. Dette var en teknik, der nok egnede sig over for politbureauer og diktatorer, men som vanskeligt lod sig anvende over for allierede, der havde indrepolitiske begrænsninger at tage i betragtning. Ja, teknikken løb også ind i problemer i USA, hvor Kongressen, især efter Watergate, i stigende grad satte grænser for "the imperial presidency" og dermed også for Kissingers udfoldelsesmuligheder.⁹

På trods af nogle tidlige succeser kom den ny afspændingspolitik hurtigt under angreb i USA. På trods af sammenkædninger fortsatte Sovjetunionen støtte til klienter i den 3. verden. Sovjetunionen standsede hverken Egypten eller Syrien den 6. oktober 1973. Den nordvietnamesiske offensiv i marts 1975 fandt sted med sovjetisk udstyr. Også sovjetisk støtte til frihedsbevægelsen i Angola (MPLA) blev set som et eksempel på manglende sovjetisk moderation. Samtidigt fortsatte Sovjetunionen en hastig våbenopbygning, som ikke blev anset for helt at være i SALTs ånd. Endelig betød åbningen til Kina ikke just nogen radikal ændring. Især forholdet til Taiwan satte fortsat grænser for udviklingen i det kinesisk-amerikanske forhold.¹⁰

Men ved siden af disse diplomatisk-sikkerhedsmæssige udviklinger løb Kissingers politik ind i problemer, fordi den betød en form for *Realpolitik*, som de fleste amerikanere fandt fremmed. Wilsons idealisme var ikke helt død. Kissinger interesserede sig især for de store. Men hans politik over for de små blev ofte fundet moralsk forkastelig. USA bidrog til at destabilisere Allendes Chile. Man støttede korrupte regimer i Sydkorea og Philippinerne. Man støttede obersterne i Grækenland og apartheid-styret i Sydafrika. Dertil kom, at den verdensøkonomiske orden, som USA havde skabt efter 2. verdenskrig, mindre og mindre blev anset for at være legitim i den 3. verden. Derfor krav om en Ny Økonomisk Verdensorden (NØV). Ej heller den politik, som OPEC førte i disse år, kunne Kissingers triangulære – eller pentagonale – system stille meget op med.¹¹

Gradvist bredte kritikken af Kissingers udenrigspolitik sig. Både liberale og nykonservative kredse fandt, at den manglede en etik, en vision om det gode samfund. Fra liberal side blev den fundet for machiavelliansk. Fra nykonservativ side blev den fundet for blød over for Sovjetunionen.¹²

Carters fluktuationer

Opfattelsen af, at realpolitikken var gået for vidt, spredte sig i 1975-76. En moralsk reaktion satte ind. Denne krævede, at menneskerettigheder skulle indtage en mere central plads i amerikansk udenrigspolitik, at CIAs aktiviteter skulle begrænses, at USA burde arbejde mere for ikke-spredning af a-våben, osv. Denne nye sindsstemning hos det amerikanske folk var med til at bringe Jimmy Carter til magten i 1976. Der opstod en følelse af, at en ny start var påkrævet. Så i november 1976 besluttede det amerikanske folk at give faklen videre til jordnøddedarmeren fra Georgia, der var helt uden udenrigspolitisk erfaring. Under valgkampen refererede han til Kissinger som "the Lone Ranger" og lovede en regering "as good and as honest and as decent and as competent and as compassionate and as filled with love as the American people". Igen og igen lød det fra Carter: "Trust me, I will never lie to you".¹³

Carter kritiserede ikke blot Kissinger for hans stil. Indholdsmæssigt blev det hævdet, at Kissinger havde brugt for megen tid på relationerne til Sovjetunionen og Kina og negligeret forholdene til Europa og Japan. "The Year of Europe" havde givet få synlige resultater. Forholdet til Japan havde været næsten ignoreret. På disse områder fik Carter nogle af sine ideer fra *The Trilateral Commission*, en forsamling af prominente borgere fra Nordamerika, Vesteuropa og Japan. Det var i denne trilaterale komité, at Carter mødte både sin senere udenrigspolitiske rådgiver Zbigniew Brzezinski og sin senere udenrigsminister Cyrus Vance.¹⁴

Dér, hvor Kissinger havde anset alle verdensproblemer for at hænge sammen og således være forbundet til ligevægten mellem supermagterne, mente Brzezinski (og Carter), at forholdet til USSR, der især var et militært-strategisk forhold, kunne og skulle adskilles fra forholdet til de allierede og 3. verdenslande. Forholdet til USSR skulle nedprioriteres i forholdet til den øvrige verden. Man skulle nok fortsætte afspændingspolitikken. Men man skulle være mere ambitiøs og stille større krav, bl.a. til våbennedskæringer. Og man skulle også stille krav på det menneskeretlige område til Sovjetunionen. Der, hvor Kissinger havde kædet *dé-*

tente sammen med Sovjetunionens eksterne adfærd, kædede Carter den sammen med Sovjetunionens interne adfærd. Også i forholdet til venner og 3. verdenslande skulle man stille krav om menneskerettighedsforbedringer. Generelt skulle forholdet til den 3. verden opprioriteres.¹⁵

Carters udenrigspolitik løb dog ind i lige så mange problemer som Kissingers. Der var succeser eller delvis succeser som Camp David-aftalerne, Panama Kanal-aftalen, Tokyo-runden og yderligere tilnærmelse til Kina, samt måske en vis succes for menneskerettighedspolitikken hos nogle af de venner, der lod sig påvirke. Men menneskerettighedspolitikken over for USSR viste sig at være en fejltagelse. Sovjetunionens svar: Forværring af Sakharovs situation og hårde fængselsstraffe til menneskerettighedsforkæmpere som Shcharansky og Ginsburg, som måske havde ladet sig opmuntre af Carters retorik, men som Carter ikke kunne hjælpe, da det kom til stykket. Carters ideer om at stille større krav til Sovjetunionen løb altså ind i problemer. Dette var også tilfældet på våbenkontrolområdet, hvor Carters forslag om virkelig dybe nedskæringer i 1977 blev afvist af russerne.¹⁶

I realiteten vendte Carter tilbage til visse dele af Kissingers politik. Da SALT II-forhandlingerne ikke gjorde fremskridt, blev Cyrus Vance sendt til Kina, hvis politik på menneskerettighedsområdet ikke blev kritiseret. Og så blev Kina-kortet spillet endnu engang. I slutningen af 1978 blev folkerepublikken Kina formelt anerkendt til fortørnelse for det sovjetiske lederskab. Kissingers triangulære politik kunne altså godt fortsat anvendes. I juni 1979 blev SALT II undertegnet af Carter og Brezhnev i Wien.¹⁷

På trods af ønsket om at forbedre forholdet til Vesteuropa og Japan undgik Carter heller ikke kriser i disse relationer. Carter havde i valgkampen lovet at sætte gang i den hjemlige økonomi. Han søgte derfor at lægge pres på især Japan og Vesttyskland i retning af en ekspansiv politik, som disse lande ikke ønskede at føre. I stedet søgte Carter derefter at opnå samme resultat ved at lade dollaren falde. Men i slutningen af 1978 var det pludselig inflationen, der blev anset for at være det vigtigste problem. Så nu støttede man dollaren. Disse valutasvingninger gavnede naturligvis ikke den "trilaterale" handel. Ja, i 1980 provokeredes bevidst en recession for at bekæmpe inflationen, hvilket medførte en genopblussen af protektionistiske tendenser, der kun kunne forværre det økonomiske forhold til de allierede.¹⁸

De forskellige nationale situationer og opfattelser gjorde det altså vanskeligt at nå frem til de forbedrede trilaterale forbindelser, som Carter ønskede. Et stærkere koordinationsmaskineri ville være nødvendigt.

Carters politik manglede konsistens og præsidentiel kontrol. Konflikter mellem ledende medlemmer af administrationen, herunder mellem Brzezinski og Vance, førte ofte til forvirring. Hvori bestod konsistensen i at standse neutronbomben og B-1 bombeflyene samtidigt med at krydsermissil- og MX-missilprojekterne blev sat igang? Specielt den manglende konsistens over for sovjetisk ekspansionspolitik blev et problem. Sovjetisk indblanding i Etiopien i 1977 sagde man ikke noget til; ej heller fremførtes protester mod det kommunistisk ledede kup i Afghanistan i 1978. Men samtidigt søgte man at styrke NATO og få de allierede til at øge militærudgifterne.¹⁹

I sidste instans var der to hovedbegivenheder, der især bidrog til at udbrede opfattelsen af, at Carters udenrigspolitik havde slået fejl. Den første var den sovjetiske invasion i Afghanistan i slutningen af 1979, og den anden var udviklingen i Iran, specielt ambassadebesættelsen.

Den sovjetiske invasion i Afghanistan gav høgene i Washington fornyet indflydelse. Carter fortalte det amerikanske folk, at hans opfattelse af russerne på en uge havde ændret sig mere end i de forudgående 2½ år, og at Brezhnev havde løjet over for ham. En serie sanktioner fulgte, inklusive begrænsninger i kornsalg og salg af højteknologi samt beslutningen om at boykotte de Olympiske Lege i Moskva den følgende sommer. Vesteuropa og Japan blev bedt om at følge USA i disse foranstaltninger, hvilket skabte nye "trilaterale" problemer. Overreagerede Carter ikke lidt? Den såkaldte Carter-doktrin blev fremsat den 23. januar 1980 i "the State of the Union address":

"...an attempt by an outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America. It will be repelled by use of any means necessary, including military force."²⁰

Den såkaldte "rapid deployment force", der havde været under diskussion blev nu fremskyndet. Kina-kortet blev spillet igen: Man ændrede politik med hensyn til våbensalg til Kina. Desuden bad Carter Senatet om at udsætte behandlingen af SALT II, som i forvejen var løbet ind i problemer. Den kolde krig var vendt tilbage.²¹

Den ambassadebesættelse, der var startet i Teheran den 4. november 1979, og som varede hele valgåret 1980, bidrog yderligere til at skabe den udbredte opfattelse i USA, at Carter var inkompetent i udenrigspolitiske spørgsmål. Amerikanerne var hurtigt kommet sig over Vietnam-syndromet. Nu ønskede man supermagtspolitik igen. USA skulle ikke sådan lade sig jage rundt i manegen. En ny beslutsomhed fra regeringens side var resultatet, men for sent for Carters vedkommende. En ny udenrigspolitisk amatør, ex-skuespilleren Ronald Reagan, vandt valget i november 1980. Hans "get-tough-with-the-Russians" holdning svarede til den ny sindsstemning i landet. Og således fik Det hvide Hus atter en "on-the-job-trainee".²²

Reagans nyortodoksi

Stanley Hoffmann mener, at de nykonservative kredse, der skarpt havde angrebet Carter, og som havde opbygget den koalition, der havde fået Reagan valgt, var enige om 10 punkter:

- 1) Carters udenrigspolitiske fiaskoer skyldtes først og fremmest inkonsistens.
- 2) Carter havde ladet hånt om amerikansk magt.
- 3) Sovjetunionen er på march.
- 4) Sovjetunionen er nøglen til de fleste konflikter i verden.
- 5) Den amerikanske politik bør bestå i at mobilisere det størst mulige antal stater

mod den sovjetiske fare.

6) Carters problem med de allierede skyldtes manglende vilje og lederskab.

7) Der er opstået et "sårbarhedens vindue" først og fremmest ved, at de amerikanske landbaserede raketter (ICBMer) er blev sårbare, men også i Vesteuropa på grund af de sovjetiske mellemdistanceraketter, især de nye SS-20ere.

8) USA må ophøre med hele tiden at være i defensiven.

9) Den 3. verden bør først og fremmest selv løse sine problemer. Det frie erhvervsliv kan klare problemerne.

10) Det amerikanske folk, der er træt af ydmygelser, ønsker en politik, der er præget af magt og vilje.²³

Reagans 10 bud var klart anti-sovjetiske. Inddæmningspolitikken måtte igen blive det helt centrale i amerikansk udenrigspolitik. Men derudover var der ikke tale om en samlet strategi eller politik. Det var først og fremmest en ideologi, der var kommet til magten. Kun gradvist er den blevet gjort mere konkret samtidigt med, at den er blevet testet af realiteterne.

De reaganke principper var noget utilstrækkelige, og der var flere uklarheder. Det største problem var nok den indre modsigelse mellem to hovedmål, nemlig en økonomisk genrejsning ved drastiske budgetnedskæringer og samtidigt en kraftig forøgelse af forsvarsudgifterne. På det militære område manglede man prioriteter og en strategisk doktrin, der kunne begrunde den foreslåede opbygnings fordeling på forskellige værn og våbentyper. Den nye regerings snak om at genetablere den amerikanske militære overlegenhed kunne godt lyde noget farlig, for ikke at nævne udtalelser om muligheden af at vinde en atomkrig. Ret så militaristiske udtalelser fra præsidenten og hans udenrigsminister Alexander Haig og forsvarsminister Casper Weinberger betød da også en saltvandsindsprøjtning for fredsbevægelserne, i første omgang især i Europa, med de problemer, der herved blev skabt i forholdet til de allierede.²⁴

Forsøger vi at se Reagan i det pentagonale perspektiv, er det klart, at forholdet til Sovjetunionen er det helt centrale. Hvad der i øvrigt sker i verden, det være sig i Mellemøsten eller El Salvador, forklares ud fra et Øst-Vest-perspektiv. Nuancer eller dyberegående analyser er der ikke plads til. Præsidenten satte selv straks tonen over for russerne ved at påstå, at de reserverede sig "the right to commit any crime, to lie, to cheat".²⁵ Udenrigsminister Alexander Haig betegnede Moskva som "the greatest source of international insecurity". Det eneste sprog, som russerne forstår, er magtsprog, blev det hævdet. Den militære genopbygning er derfor nødvendig. Forhandlinger må baseres på ægte styrke. "It is not going to be business as usual", forklarede den nye stabschef i Det hvide Hus, James A. Baker.²⁶ Atter en gang var der tale om en ny start med en ny administration i Washington.

Men ret hurtigt begyndte den ny præsident en, i første omgang hemmelig, korrespondance med Brezhnev. I april skrev han fra sin hospitalsseng og spurgte: "Is it possible that we have permitted ideology, political and economic philosophies and governmental policies to keep us from considering the very real, everyday problems of our peoples?". Og i september skrev han til Brezhnev, at USA var interesseret i "a stable and constructive relationship" med USSR.²⁷ Man skal

med andre ord være lidt forsigtig med at bedømme Reagan udelukkende ud fra hans offentlige retorik.

Som præsidentkandidat havde Reagan taget afstand fra SALT II samtidigt med, at han påstod, at der kunne blive tale om substantielle reduktioner i atomarsenalene, efter at USA begyndte en genoprustning for at imponere Moskva. SALT II blev altså ikke ratificeret af USA og vil ikke blive det under Reagan. Men aftalens bestemmelser bliver dog overholdt af begge parter. Endelig den 18. november 1981 bekræftede Reagan så, at nye strategiske forhandlinger ville starte i 1982. De blev samtidigt omdøbt til START (Strategic Arms Reduction Talks).²⁸

Det blev dog mellemdistanceraketterne i Europa, der kom til at stå mest centralt i den strategiske debat, og disse våben blev et afgørende element i forholdet mellem USA og Vesteuropa. Ja, man må sige, at der har været tale om noget i retning af en transatlantisk krise på dette så vel som visse andre områder. I realiteten var det dog den vesttyske kansler Helmut Schmidt, der i 1977 havde rejst problemet med den sovjetiske opstilling af nye mobile og mere nøjagtige SS-20 raketter vendt mod Vesteuropa. Risikerede Vesteuropa at blive "koblet af" USA i tilfælde af krig? For at konkretisere spørgsmålet: Ville USA risikere New York for Hamburg? For at "koble" Vesteuropa på NATO og USA fremkom derfor ideen om at opstille mellemdistanceraketter, Pershing II og landbaserede krydsermissiler (GLCMer), i Vesteuropa. De europæiske fredsbevægelser anså dog denne tanke for en provokation. Våbenkapløbet og risikoen for en atomkrig i Europa ville blive øget. Resultatet af de officielle overvejelser blev NATOs dobbeltbeslutning i december 1979 om at opstille 572 nye mellemdistancevåben, men samtidigt starte forhandlinger med russerne om begrænsninger på begge sider af disse våbentyper. Denne beslutning arvede Reagan administrationen.²⁹

Men hvordan ville det gå med denne dobbeltbeslutning, Reagans koldkrigsretorik taget i betragtning? Det kan diskuteres, om disse INF- (Intermediate-Range Nuclear Forces) eller TNF- (Theater Nuclear Forces) våben vil bidrage til at løse troværdighedsproblemet og øge den strategiske balance. Hvilke problemer vil de løse, så længe det ikke er Vesttyskland, men USA, der sidder ved knappen? Er det ikke under alle omstændigheder i amerikansk interesse at forsvare Vesteuropa? Er koblingsproblemet ikke løst ved amerikanske troppers tilstedeværelse i Vesteuropa? Og findes der ikke allerede en tilstrækkelig vestlig afskrækkelse i form af den amerikanske triade og fremskudte systemer (FBS)?³⁰ Og vil INF-deployering i Vesteuropa ikke virke destabiliserende på grund af den kortere angrebstid og den deraf følgende fristelse til et forkøbsslag?³¹

Den vesteuropæiske bekymring over Reagan må dog ses i et videre perspektiv. Der er tale om forskellige nationale interesser, der ofte vil få USA til at tvivle på Europas loyalitet og få Europa til at tvivle på USAs troværdighed.³² Og den analyse, man giver af den internationale situation i Washington, vil ofte afvige fra den, man giver i vesteuropæiske hovedstæder. Reagans stærkt bipolære og konfliktmæssige opfattelse af verden deles ikke helt af de fleste vesteuropæere, der nok ser flere nuancer og større kompleksitet. Specielt har vesteuropæerne ikke været villige til helt at opgive afspændingspolitikken. Dertil står for mange konkrete interesser, især for Vesttyskland, på spil. Fra vesteuropæisk side ønskede man et mindre udfordrende svar på den sovjetiske udfordring, end det Reagan

foreslog.³³

Skønt Reagan nærmede sig våbenkontrolproblemet noget tøvende, blev det dog besluttet, at man ikke kunne springe fra NATOs dobbeltbeslutning. Fredsbævelsernes pres på Helmut Schmidt og andre vesteuropæiske politikere har nok bidraget hertil. I november 1981 enedes amerikanerne med russerne om at starte forhandlinger om INF-begrænsninger. Den 18. november bekendtgjorde Reagan, at USA var rede til at undlade deployering af Pershing II og krydsermissiler, hvis Sovjetunionen ville afmontere sine SS-20ere samt ældre SS-4 og SS-5 raketter. Dette var den såkaldte nulløsning, som man dog afviste fra russisk side.³⁴

Et af problemerne, der skal løses i forhandlingerne, er blandt andet om de franske og britiske atomstyrker og de amerikanske fly i Europa og på hangarskibe (de såkaldte "forward based systems") skal medregnes i INF-balancen, som russerne kræver, men som USA hidtil har afvist.³⁵

Der har været mange andre konfliktområder i de transatlantiske relationer på det sidste. Specielt spørgsmålet om naturgasledningen fra Sibirien til Vesteuropa har ført til en til tider ret så grotesk konflikt. Samtidigt med at Reagan af indrepolitiske grunde ophævede den kornboykot, som Carter havde indført, forlangte han, at Vesteuropa skulle opgive naturgasprojektet for ikke derved at hjælpe russerne teknologisk og valutamæssigt.³⁶ Dertil kommer konflikter om stålproduktion, EFs landbrugspolitik, m.m.³⁷

Konflikten om den sibiriske gasledning brød ud i lys lue efter industrilandenenes topmøde i Versailles i begyndelsen af juni 1982. I det communiqué, der udsendtes efter møde lovede de store industrilandes ledere at udvise "commercial prudence" i forholdet til Sovjetunionen. For europæerne var der tale om gode hensigter; men Reagan troede, at han havde fået et tilsagn om ikke at give russerne flere subsidier i form af favorable kreditter. Da Frankrigs præsident Mitterand hurtigt gjorde opmærksom på, at han ikke havde givet et sådant tilsagn, følte Reagan sig ført bag lyset. Den 18. juni udvidede Reagan de sanktioner, der var indført efter undtagelsestilstandens indførelse i Polen, til at omfatte ikke blot amerikanske leverandører til naturgasprojektet, men også deres datterselskaber og licensindehavere i Vesteuropa.³⁸

Reagans embargoeskalering førte til, hvad der måske kan betegnes som den alvorligste splittelse i den atlantiske alliance i efterkrigstiden.³⁹ Beslutningen, der var medvirkende til udenrigsminister Haigs afgang, blev ikke accepteret af de relevante vesteuropæiske regeringer, der nu direkte udfordrede Washington. Til sidst måtte Washington give efter over for europæerne. I midten af november opgav Reagan sanktionerne. Den nye udenrigsminister Shultz havde efter længere tids forhandlinger fået europæerne til at love at gå med til at studere problemerne!⁴⁰ Herefter kunne de amerikansk-europæiske relationer atter komme ind i mere normal gænge, men problemerne har ikke fundet nogen endelig løsning.

Endelig skal det kort nævnes, at Reagan også har haft sine problemer med japanerne, både om forsvarsbidrag og den interne handel.⁴¹ Og selv om man måske kunne have troet, at det forværrede forhold til USSR kunne have medvirket til et forbedret forhold til Kina, har der også her været nye problemer.⁴²

Efter et tiår med dramatiske forbedringer løb det amerikansk-kinesiske forhold ind i alvorlige problemer i 1982. Peking mødte Reagan med en god del skepsis,

efter at han under valgkampen havde lovet at forbedre forholdet til Taiwan. Kineserne begyndte atter at snakke med russerne, uden at der dog er sket en egentlig tilnærmelse eller kan forventes en sådan. Interne magtkampe i Kina kan også have været en medvirkende årsag til ændringerne i kinesisk udenrigspolitik. Under alle omstændigheder forblev spørgsmålet om amerikanske våbenleverancer til Taiwan et alvorligt problem for det amerikansk-kinesiske forhold. Fra kinesisk side pressede man på for at få en løsning. Og atter engang måtte Reagans Washington blæse retræte. I et fælles amerikansk-kinesisk communiqué af 17. august 1982 lovede amerikanerne at reducere våbensalget til Taiwan for på et senere ikke-fastsat tidspunkt helt at ophøre med våbensalget. Her, som i forholdet til Europa, har vi dog allerede set at parterne fortolker aftalen forskelligt.⁴³

Pentagonale tendenser

Henry Kissinger skrev kort tid inden, han blev udnævnt til Richard Nixons sikkerhedspolitiske rådgiver:

"The World has become militarily bipolar. Only two powers – the United States and the Union of Soviet Socialist Republics – possess the full panoply of military might."⁴⁴

Denne bipolaritet anså han for at være "a source of rigidity". De ligevægtstilpasninger, som det 19. århundredes statsmænd kunne gennemføre, var vanskelige i et bipolært system, hvor "a gain for one side appears as an absolute loss for the other". International politik var altså et nulsumsspil under bipolariteten. Men, lød det lidt mere optimistisk

"...the age of the superpowers is now drawing to an end. Military bipolarity has not only failed to prevent, it has actually encouraged political multipolarity."⁴⁵

Herved var stivheden i systemet blevet mindsket, uden at dette dog nødvendigvis betød øget stabilitet. Spørgsmålet var, om staterne kunne finde frem til "an integrating concept": "The greatest need of the contemporary international system is an agreed concept of order".⁴⁶

Vi må her anno 1983 konstatere, at verden ikke er nået frem til en sådan fælles opfattelse af orden. Specielt må vi konstatere, at det pentagonale system har det dårligt.

Sikkerhedspolitisk er systemet forblevet bipolært. Der findes visse triangulære mekanismer i systemet i forbindelse med Kinas deltagelse eller Kina-kortets anvendelse. Ser vi derimod på det økonomiske system, spiller EF og Japan en øget rolle. Men hermed er fulgt mange konflikter inden for den vestlige "trilaterale" verden. Økonomisk set er USSR og Kina endnu ikke stærkt integrerede i det internationale økonomiske system. På det økonomiske plan kan man derimod spørge, om OPEC og de nyindustrialiserede lande (NICs) ikke bør inddrages i vore systembetragtninger. Og set i et videre diplomatisk perspektiv kan 77- lande-

gruppen vel heller ikke helt ignoreres. Dette forhindrer dog ikke, at de 5 lande – eller landegruppe for Vesteuropas vedkommende – som det pentagonale system afgrænser, kan anses for at have en vis dominans set i et nord-syd perspektiv.

Hvilken systemafgrænsning, man finder analytisk mest nyttig, må i sidste instans afhænge af hvilke internationale problemer, man interesserer sig mest for. Er forskningsemnet stabilitet i det internationale system, må der sættes spørgsmålstegn ved, om pentagonalismen er den rette indfaldsvinkel, det både analytisk og som politisk strategi.

- 1) Se f.eks. Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, New York: St. Martin's Press, 1982.
- 2) Citeret efter James A. Nathan and James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, Boston: Little, Brown, 1976, pp. 397-398.
- 3) *Ibid.*, pp. 399-403; samt Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, New York: W. W. Norton, 1974, *passim*.
- 4) Nathan and Oliver, *op.cit.*, pp. 399 og 402.
- 5) Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22*, Boston: Houghton Mifflin, 1957.
- 6) Citeret efter Nathan and Oliver, *op.cit.*, pp. 405-406.
- 7) Se f.eks. Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics*, San Francisco: W. H. Freeman, 1981, pp. 113-117.
- 8) Se bl.a. fremstillingen i Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York: McGraw-Hill, 1978, pp. 42-50.
- 9) Se herom f.eks. Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*, New York: Oxford University Press, 1979.
- 10) Hoffmann, *op.cit.*, pp. 52-65.
- 11) *Ibid.*, pp. 65-70.
- 12) For en tidlig konservativ kritik, se G. Warren Nutter, *Kissinger's Grand Design*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975. For en liberal kritik, se Richard A. Falk, "What's Wrong with Henry Kissinger's Foreign Policy", *Alternatives*, 1, March 1975, pp. 79-100.
- 13) Citeret efter John G. Stoessinger, *Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*, New York: W. W. Norton, 1979, p. 247.
- 14) *Ibid.*, pp. 250-252.
- 15) Stanley Hoffmann, "Old Wine Old Bottles: American Foreign Policy and the Politics of Nostalgia", *Millennium: Journal of International Studies*, 9:2, 1980, pp. 91-107.
- 16) *Ibid.*, p. 96; Stoessinger, *op.cit.*, pp. 262-285.
- 17) Stoessinger, *op.cit.*, pp. 253-254.
- 18) Hoffmann, "Old Wine, Old Bottles", *op.cit.*, p. 94.
- 19) *Ibid.*, pp. 93-96.
- 20) Citeret efter Robert McGeehan, "Carter's Crises: Iran, Afghanistan and Presidential Politics", *The World Today*, 36, May 1980, p. 167.
- 21) *Ibid.*, pp. 164 og 168; Hoffmann, "Old Wine, Old Bottles", *op.cit.*, p. 98; Se desuden Stanley Hoffmann, *La nouvelle guerre froide*, Paris: Berger-Levrault, 1983, pp. 125-156.
- 22) Betegnelsen er lånt fra McGeehan, *op.cit.*, p. 169.
- 23) Hoffmann, *La nouvelle...*, *op.cit.*, pp. 242-243.
- 24) *Ibid.*, pp. 244-249.
- 25) Citeret efter William G. Hyland, "U.S.-Soviet Relations: The Long Road Back", *Foreign Affairs*, 60:3, 1982, p. 525.
- 26) *Ibid.*, p. 527.

- 27) *Ibid.*, pp. 527-529.
- 28) *Ibid.*, pp. 530 og 536.
- 29) *Ibid.*, pp. 530-531; Robert E. Osgood, "The Revitalization of Containment", *Foreign Affairs*, 60:3, 1982, pp. 478-479.
- 30) Nogle af disse spørgsmål diskuteres bl.a. i Morton H. Halperin, "NATO and the TNF Controversy: Threats to the Alliance", *Orbis*, 26, Spring 1982, pp. 105-116.
- 31) Se herom f.eks. Richard H. Ullman, "Out of the Euromissile Mire", *Foreign Policy*, No. 50, spring 1983, pp. 39-52.
- 32) Gabriel Robin, "Aux origines des désaccords transatlantiques", *Politique Etrangere*, 47:4, Dec. 1982, pp. 933-948.
- 33) Stanley Hoffmann, "The Western Alliance: Drift or Harmony?", *International Security*, 6, Fall 1981, pp. 105-125.
- 34) Osgood, *op.cit.*, p. 481; Hyland, *op.cit.*, p. 533.
- 35) Hyland, *op.cit.*, p. 532; Se også Michel Tatu, "U.S.-Soviet Relations: A Turning Point?", *Foreign Affairs*, 61:3, 1982/83, pp. 591- 610.
- 36) Jonathan P. Stern, "Specters and Pipe Dreams", *Foreign Policy*, No. 48, Fall 1982, pp. 21-36.
- 37) David A. Andelman, "Struggle over Western Europe", *Foreign Policy*, No. 49, Winter 1982-83, pp. 37-51.
- 38) Josef Joffe, "Europe and America: The Politics of Resentment", *Foreign Affairs*, 61:3, 1982/83, pp. 569-590, især p. 574.
- 39) Andrew Knight, "Ronald Reagan's Watershed Year?", *Foreign Affairs*, 61:3, 1982/83, pp. 511-540, især p. 522.
- 40) *Ibid.*, p. 535; Joffe, *op.cit.*, p. 574.
- 41) Stephen J. Solarz, "A Search for Balance", *Foreign Policy*, No. 49, Winter 1982-83, pp. 75-92.
- 42) Francois Godement, "Chine-Etats-Unis: La 'carte chinoise' était-elle un leurre?", *Politique Etrangere*, 48, Printemps 1983, pp. 75-85.
- 43) Allen S. Whiting, "Sino-American Relations: The Decade Ahead", *Orbis*, 26, Fall 1982, pp. 697-719; og Robert A. Scalpino, "Uncertainties in Future Sino-U.S. Relations", *Orbis*, 26, Fall 1982, pp. 681-696.
- 44) Kissinger, *American Foreign Policy*, *op.cit.*, p. 55.
- 45) *Ibid.*, p. 56.
- 46) *Ibid.*, p. 57.