

Morten Ougaard

USA's hegemoni og den ny verdensorden

I en åben historisk situation består den optimale strategi for en hegemon, der har interesse i at bevare hegemonirollen, men er under pres blandt andet i at foretage en reformulering af de underliggende fællesinteresser i mere ambitiøs retning, i at ændre alliancens samarbejdsmonter ved at kooptere de allierede, der relativt er blevet styrket, og ved at tage initiativer, der sikrer lederrollen. Amerikansk udenrigspolitik i de senere år udviser sådanne træk. Lanceringen af »den nye verdensorden« udgør en reformulering af fællesinteresserne, koopteringen viser sig i nye aftaler med de allierede om det fremtidige samarbejdes form og indhold, og disse samt andre initiativer er udtryk for en bestræbelse, der specifikt retter sig mod at bevare lederrollen.

I studiet af »den internationale politiske økonomi«, forstået som det internationale samfund som et sammenhængende politisk-økonomisk system, spiller USA's placering, rolle og politik en væsentlig rolle. Et centralt tema i den forbindelse har længe været diskussionen af det amerikanske hegemoni, hvor vurderingen af USA's samlede økonomiske og militære magtressourcer i forhold til allierede og modstandere kædes sammen med analysen af, hvorledes amerikansk udenrigspolitik præger det internationale samfund økonomisk og politisk (Callego, 1982; 1987; Keohane og Nye, 1977; Keohane, 1984; Gilpin, 1981; 1987; Kennedy, 1987; Haftendorn, 1988; Ougaard, 1988; Mjøset, 1989; Nye, 1990; Gill, 1990).

Den teoretiske diskussion har blandt andet omhandlet forskellige absolutte og relative magtressourcers relevans, hårde og bløde magtressourcer, strukturel magt med videre. Hertil er føjet spørgsmålet om de underliggende interessekonstellationers betydning for hegemonens position (Ougaard, 1988: 202ff). Man har også diskuteret de politiske resultaters betydning, således at nogle forfattere har gjort bestræbelsen på at realisere en bestemt – liberal – økonomisk verdensorden til kriterium på hegemonisk ledelse (for eksempel Gilpin, 1987: 86f), og omvendt har diskuteret om hegemonisk ledelse er en nødvendig betingelse for en sådan verdensorden (Keohane, 1984; Hauge, 1989), mens andre har set hegemonisk ledelse som evnen til at sikre fællesinteresser og samtidig sikre egne særinteresser i tilfælde med sekundære interessekonflikter (Ougaard, 1988: 201f).

Hegemoni er altså ikke kun et spørgsmål om interesser og magtressourcer, men også om hegemonens politik. Dette er for så vidt indeholdt i en klassisk definition, der taler om hegemoni når »one state is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations, and willing to do so« (Keohane og Nye, 1977: 44).

Sammenfattende forstås hegemoni her som en lederrolle i en international alliance, der fremstår på baggrund af underliggende interessekonstellationer (en kombination af interessesammenfald og interessemodsatninger), fordelingen af

Morten Ougaard

USA's hegemoni og den ny verdensorden

I en åben historisk situation består den optimale strategi for en hegemon, der har interesse i at bevare hegemonirollen, men er under pres blandt andet i at foretage en reformulering af de underliggende fællesinteresser i mere ambitiøs retning, i at ændre alliancens samarbejdsmonter ved at kooptere de allierede, der relativt er blevet styrket, og ved at tage initiativer, der sikrer lederrollen. Amerikansk udenrigspolitik i de senere år udviser sådanne træk. Lanceringen af »den nye verdensorden« udgør en reformulering af fællesinteresserne, koopteringen viser sig i nye aftaler med de allierede om det fremtidige samarbejdes form og indhold, og disse samt andre initiativer er udtryk for en bestræbelse, der specifikt retter sig mod at bevare lederrollen.

I studiet af »den internationale politiske økonomi«, forstået som det internationale samfund som et sammenhængende politisk-økonomisk system, spiller USA's placering, rolle og politik en væsentlig rolle. Et centralt tema i den forbindelse har længe været diskussionen af det amerikanske hegemoni, hvor vurderingen af USA's samlede økonomiske og militære magtressourcer i forhold til allierede og modstandere kædes sammen med analysen af, hvorledes amerikansk udenrigspolitik præger det internationale samfund økonomisk og politisk (Callego, 1982; 1987; Keohane og Nye, 1977; Keohane, 1984; Gilpin, 1981; 1987; Kennedy, 1987; Haftendorn, 1988; Ougaard, 1988; Mjøset, 1989; Nye, 1990; Gill, 1990).

Den teoretiske diskussion har blandt andet omhandlet forskellige absolutte og relative magtressourcers relevans, hårde og bløde magtressourcer, strukturel magt med videre. Hertil er føjet spørgsmålet om de underliggende interessekonstellationers betydning for hegemonens position (Ougaard, 1988: 202ff). Man har også diskuteret de politiske resultaters betydning, således at nogle forfattere har gjort bestræbelsen på at realisere en bestemt – liberal – økonomisk verdensorden til kriterium på hegemonisk ledelse (for eksempel Gilpin, 1987: 86f), og omvendt har diskuteret om hegemonisk ledelse er en nødvendig betingelse for en sådan verdensorden (Keohane, 1984; Hauge, 1989), mens andre har set hegemonisk ledelse som evnen til at sikre fællesinteresser og samtidig sikre egne særinteresser i tilfælde med sekundære interessekonflikter (Ougaard, 1988: 201f).

Hegemoni er altså ikke kun et spørgsmål om interesser og magtressourcer, men også om hegemonens politik. Dette er for så vidt indeholdt i en klassisk definition, der taler om hegemoni når »one state is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations, and willing to do so« (Keohane og Nye, 1977: 44).

Sammenfattende forstås hegemoni her som en lederrolle i en international alliance, der fremstår på baggrund af underliggende interessekonstellationer (en kombination af interessesammenfald og interessemodsatninger), fordelingen af

absolutte og relative magtressourcer (hårde og bløde, økonomiske og militære med videre), samt som resultat af hegemonens politik i forhold til den internationale politiske økonomi.

Fokuserer vi nu på spørgsmålet om hegemonens politik, har en hovedlinje i diskussionen været den rolle, USA har spillet for opbygningen og udviklingen af efterkrigstidens internationale system, og i forlængelse heraf, hvilke konsekvenser en relativ svækkelse af USA vil få for det internationale system, for eksempel regimesammenbrud, hegemonisk krig eller samarbejde uden hegemoni (Gilpin, 1987; Keohane, 1984; Hauge, 1989). Men spørgsmålet om, hvorledes en svækkelse fremkalder ændringer i hegemonens politik, og hvilke reaktionsmuligheder, der kan forventes under forskellige betingelser, har været noget nedtonet om end ikke fraværende (Gilpin, 1981; Haftendorn, 1989; Genovese, 1991).

Spørgsmålet kompliceres unægtelig af disse års omfattende internationale forandringer, der dels griber ind i vurderingen af USA's internationale placering, og dels betyder, at et svækket hegemoni så langt fra er den eneste kilde til forandring i USA's udenrigspolitik. Men når den amerikanske ledelse, i en international konjunktur der er præget af hastige og dybgående forandringer, lancerer »en ny verdensorden« som politisk målsætning, giver det god anledning til at rejse nogle af hegemonidiskussionens centrale og sammenhængende spørgsmål: Hvorledes er USA's internationale magtposition, hvad er det for en verdensorden USA søger at fremme, og hvilken rolle søger USA at give sig selv i denne verdensorden? Det er emnet for det følgende. Da det er omdiskuteret i hvilken forstand, hvis overhovedet, der kan tales om en svækkelse af USA, skal det spørgsmål tages op først.

Hegemoni under pres?

Indtil op i 1980'erne syntes hegemonidiskussionen især præget af svækkelses-synspunktet. Men i de senere år har den modstående opfattelse af USA som usvækket eller styrket påny været ganske fremtrædende (Huntington, 1988; Nau, 1990; Rosecrance, 1990). En kulmination i så henseende markeres af Joseph Nyes bog *Bound to Lead* (1990), der effektivt argumenterer for det synspunkt, der fremgår af titlen. Nye ser på indikatorer som USA's militære position, tyngden i verdensøkonomien målt på forskellige dimensioner, USA's nøgleplacering i det internationale alliancemønster, og forskellige former for »soft power«, for eksempel evnen til at omsætte magtressourcer i effektiv indflydelse og ideologisk tiltrækningskraft, og sammenligner USA med potentielle rivaler til lederrollen i sådanne henseender. Et hovedsynspunkt er, at øget interdependens og det internationale samfunds voksende kompleksitet, kombineret med de aktuelle hastige transformationer, er ved at ændre magtens natur på en måde, der ændrer lederrollen og på sin vis gør den mere krævende. Men et andet hovedsynspunkt er, at USA fortsat er i særklasse, og at den relative svækkelse af USA fortrinsvis var noget der fandt sted før 1970, i behersket omfang fortsatte i 1970'erne, men ikke har karakteriseret 1980'erne.

Der er ikke grund til at gå nærmere ind på en diskussion af disse indikatorer. Nyes analyse er grundig, og vurderet alene ud fra hans indikatorer er der ikke

tvivl om, at USA fortsat har en særdeles stærk magtposition, der gør en lederrolle mulig. Tilmed kan der anføres argumenter for, at tendensen i løbet af 1980'erne er blevet vendt, så der er sket en styrkelse af USA.

På det militære område er der jo ikke tvivl om, at Sovjetunionens sammenbrud har efterladt USA med en global militær kapacitet, der er i en klasse for sig. Indsatsen i Golf-krigen har vel fjernet enhver tvivl om dette. Ser man på nogle overordnede økonomiske indikatorer, kan man også få et billede af amerikansk fremgang i nogle henseender. Det gælder andelen af OECD-landenes samlede BNP, som er vist i tabel 1.

Tabel 1. Andel af OECD's samlede BNP, målt i købekraftspariteter

	1970 %	1980 %	1990 %
USA	39	38	38
Japan	12	13	15
EF ¹⁾	38	38	36

1) De 12 nuværende medlemslande.

Kilde: Beregnet fra OECD, *National Accounts, Main Aggregates Vol. 1, 1960-1990*, Paris 1992, tabel 1, p. 146-47.

Det fremgår, at der kun er tale om en marginal svækkelse af USA i det samlede billede, fra 39 pct. til 38 pct. af OECD-landenes samlede BNP, og at denne tilbagegang fandt sted i 1970'erne. Den japanske fremgang er tydelig, men lige så tydelig er det fortsat store absolutte spring mellem Japan og USA. I forholdet til EF er der derimod tale om jævnbyrdighed, og her peger tallene på, at 1970'ernes svækkelse er afløst af en tendens til styrkelse af USA. Tilmed er 1980'ernes fremgang kraftigere end 1970'ernes svækkelse. Det amerikanske »forspring« i forhold til EF er i dag større, end det var i 1970, hvilket hænger sammen med den solide økonomiske ekspansion USA har oplevet fra 1983 til 1989 (Ougaard, 1991).

Et andet tegn på fornyet fremgang er, at betalingsbalanceunderskuddet er faldet fra 3,5 pct. af BNP i 1987 til 1,7 pct. i 1990 (OECD, 1991b: R21). Underskuddet på varebalancen mindskedes i samme periode fra 159 mia. \$ til 108 mia. \$, overskuddet på tjenestebalancen steg fra 1 til 14 mia. \$, mens overskuddet på »investment income« steg fra 5 til 12 mia. \$ (OECD, 1991c: 19). I analysen af eksportfremgangen hæfter OECD sig ved, at USA har erobret markedsandele i kraft af en styrket konkurrenceevne, blandt andet som følge af dollarens devaluering midt i 1980'erne. Selv om en devaluering kan opfattes som et kortsigtet virkemiddel, der ikke løser underliggende problemer med produktivitet, innovationsevne og produktkvalitet, så giver disse tal anledning til at tage den aktuelle pessimisme i den amerikanske offentlighed med betydelige forbehold. Den aktuelle situation er således præget af fornyet fremgang for USA. Men der er også grunde til at sige, at det amerikanske hegemoni er om ikke svækket, så i det mindste under pres.

Den første grund er de ændringer i de underliggende interessekonstellationer, der er sket i de senere år qua østblokkens sammenbrud. Der kan argumenteres for,

at dette betyder, at nogle basale fællesinteresser, som det amerikanske hegemoni har hvilet og hviler på, er mere sikre end nogensinde. Dette kunne for så vidt tale for en styrkelse af hegemoniet. Nok så vægtigt er imidlertid det modstående argument, at en af de basale fællesinteresser, nemlig den militære inddæmning af Sovjetunionen/SNG, er stærkt reduceret for ikke at sige bortfaldet. Hermed har en væsentlig kilde til sammenhold i den vestlige lejr i vid udstrækning mistet sin betydning. Dette trækker klart i retning af en svækkelse af hegemoniet, som påpeget af blandt andet Georg Sørensen (1991).

Den anden grund er de allieredes voksende »assertiveness«. Mest markant er selvfølgelig den accelererede europæiske integrationsproces, især bestræbelserne på at udvikle det politiske samarbejde og at give det en militær dimension, samt hele udviklingen hen mod en europæisk union. En side af denne proces er jo netop bestræbelsen på at spille en stærkere international rolle, også i forhold til USA. Japan viser også tegn på at søge en mere fremtrædende international rolle, først og fremmest i økonomiske sammenhænge, men også med tendenser til at søge magtpolitisk styrkelse.

En tredje grund er, at USA trods de nævnte tegn på fremgang fortsat har nogle væsentlige økonomiske problemer. Et af dem er, at der fortsat er vanskeligheder med at klare sig på nogle områder af high-tech konkurrencen, især i forhold til Japan (Dertouzos et al., 1990: 23ff, Council on Competitiveness, 1991: 31ff). Et andet er, at i modsætning til betalingsbalanceproblemet er det andet store underskudsproblem, nemlig underskuddet på de offentlige budgetter, ikke i bedring. Ganske vist er et underskud på 2,4 pct. og en offentlig gæld på 34,5 pct. af BNP, som tallene var i 1990 (OECD, 1991b: tabel 10,11), ikke alarmerende sammenlignet med andre lande. Men det indebærer alligevel en alvorlig begrænsning af den politisk-økonomiske handlefrihed. Dertil kommer, at OECD's beregninger af det såkaldte »sustainability gap«, der er en indikator for evnen til fortsat at bære underskud i denne størrelsesorden, viser at problemet i de seneste år er blevet værre (OECD, 1991a: 20).

I forlængelse heraf bør der kastes et blik på opsparingskvoten, der har været fallende igennem de sidste årtier, fra 21,1 pct. af BNP i 1973 over 18,8 pct. i 1980 til 15,4 pct. i 1989. Til sammenligning havde Japan i 1989 en opsparingskvote på 34 pct., mens opsparingen i EF i det år udgjorde 21,6 pct. af BNP (OECD, 1991b: R12). Her klarer USA sig altså klart dårligere end de andre industrilande. Disse to indikatorer – det offentlige underskud og samfundets opsparing – er væsentlige i sammenhængen. De peger nemlig på en ressourceklemme, der har konsekvenser for samfundets evne til at bære de byrder, der er forbundet med en international lederrolle, såsom militærudgifter, u-landsbistand og bistand til Østeuropa og SNG, samt for evnen til at foretage de investeringer i produktion, infrastruktur osv., der skal til for at bevare og udvikle en økonomisk førerposition. 1980'ernes økonomiske ekspansion har i nogen grad hvilet på øget låntagning, og det amerikanske samfunds tendens til at leve over evne synes ikke at være aftagende.

En fjerde grund til, at det amerikanske hegemoni er under pres, er den hjemlige politiske tilslutning til det hegemoniske projekt. I den hegemoniforståelse, der

her ligger til grund, er der ikke nødvendigt sammenfald mellem de interesser, der er konstituerende for hegemonipositionen, og den brede befolknings interesser (Ougaard, 1990: 210ff). Denne sammenhæng problematiseres da også jævnligt i amerikansk politik. Vælgerbefolkningens forståelse for nødvendigheden af det stærke internationale engagement, forsvaret for frihandel mv. har altid været skrøbelig, og noget som det politiske establishment har måttet arbejde for at fremme. Man behøver blot at bringe Vietnamkrigen i erindring for at vise, at der er tale om et reelt problem. I de senere år er opbakningen nok styrket af nogle iøjnefaldende udenrigspolitiske og især militære succeser, med Golfkrigen som højdepunkt. Men samtidig har Sovjetunionens sammenbrud fjernet en væsentlig begrundelse for det internationale engagement, og forståelsen for behovet for en kostbar udenrigspolitik er ikke fremmet af, at frugterne af 1980'ernes fremgang har været så ulige fordelt, og den styrkes ikke af den aktuelle recessions dybde og varighed. De isolationistiske strømningers opblussen i forbindelse med den igangværende valgkamp er et klart tegn på dette. Problemet har direkte betydning for muligheden for at skaffe den politiske støtte til udenrigspolitikken, der er nødvendig i et demokrati. Men nok så væsentligt har det betydning for viljen til at bære byrderne, i form af skatter og begrænset indkomstfremgang, ved en kostbar udenrigspolitik og ved forøgede investeringer på hjemmefronten. Med andre ord er der klare interne politiske begrænsninger på muligheden for at komme ud af ressourceklemmen.

Sammenfattende er situationen den, at selv om USA med hensyn til de fleste relevante magtkomponenter er i særklasse, og selv om der på flere dimensioner ikke er tale om en fortsat relativ svækkelse af USA, og på nogle endda om en styrkelse, så er der flere hver især vægtige grunde, der tilsammen giver tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at det amerikanske hegemoni op igennem 1980'erne har været og fortsat er under pres.

Hegemonens reaktionsmuligheder

I dette afsnit skal vi se på nogle reaktionsmuligheder, der ud fra teoretiske overvejelser kan opstilles for en hegemon under pres. Spørgsmålet har som sagt ikke været det mest fremtrædende i den hegemoniteoretiske diskussion, men det har dog været behandlet. Således påpeger Gilpin, at USA har valgt at føre en »America first« politik, og derved ændre rollen fra en »benevolent« til en »predatory« hegemon (1987: 345). Sagt på en anden måde drejer det sig om at nedprioritere fællesinteresserne og i stedet anvende de tilbageværende magtressourcer til at forfølge hegemonens særinteresser. Der er således tale om en tilbagetrækning fra hegemonirollen, idet elementet af international ledelse i forhold til fællesinteresserne mere eller mindre opgives. Kennedy er inde på tilsvarende overvejelser, om end den retning han anbefaler USA at slå ind på mere præges af tilbagetrækningen end af forsvar for særinteresserne (1987: 534).

En tilbagetrækning fra hegemonirollen er imidlertid ikke den eneste mulighed man kan forestille sig. Muligheden for at forsvare rollen, blandt andet ved at tilpasse den til de nye omstændigheder, foreligger også. Hvilken af disse to veje hegemonen slår ind på, vil blandt andet afhænge af, i hvilken grad der er fordele for-

bundet med rollen, samt af om hegemonen har den fornødne fleksibilitet og tilpasningsevne til at foretage en aktiv revision af hegemonirollen. Kombineres disse forhold i en simpel fire-feltstabel fås den første skematisering af reaktionsmulighederne for en hegemon under pres, der vises i figur 1.

Figur 1. Reaktionsmønstre for en hegemon under pres

	Hegemonen har nettofordele	Hegemonen har nettoulemper
Hegemonen er ufleksibel	A. Forsvare status quo. Afvikling fremtvinges af andre	B. Hovedkuls frivilling afvikling
Hegemonen er fleksibel	C. Aktiv revision af hegemonirolle	D. Styret frivilling afvikling

USA's placering i dette skema er ikke entydig. Der kan argumenteres for, at det politiske system har sine trægheder og institutionelle blokeringer, og at der er væsentlige indenrigspolitiske begrænsninger på tilpasningen. Men situationen kan på ingen måde sammenlignes med den stivhed, der for eksempel prægede sovjetisk politik, og man må sige, at amerikansk udenrigspolitik udviser en ret høj grad af fleksibilitet. Man må videre tage udgangspunkt i, at hegemonirollen både giver fordele i form af indflydelse generelt og på specifikke issues, og ulemper i form af omkostninger og mindre handelfrihed i nogle spørgsmål. Afvejningen heraf er en kompliceret affære, som det ikke er muligt at foretage her. I stedet skal det blot forsøgsvis antages, at der for USA er nettofordele knyttet til hegemonirollen.

Ud fra den antagelse må man forvente en aktiv revision af hegemonirollen, kombineret med en afvikling af dens mere omkostningsfulde sider. Vi skal derfor se nærmere på de muligheder der foreligger for at revidere hegemonirollen aktivt. Til det formål er Gilpins bredt anlagte makrohistoriske teoridannelse om hegemoniers opkomst, blomstring og forfald et nyttigt udgangspunkt (1981: 187ff). Her tages spørgsmålet om en svækket hegemons reaktionsmuligheder op til selvstændig drøftelse. Diskussionen præges af, at der tilstræbes noget nær universel gyldighed; teorien skal dække alle hegemonier på tværs af flere tusinde års verdenshistorie, hvilket naturligvis har konsekvenser for, hvor direkte overvejelserne kan anvendes på nutidige problemstillinger.

I figur 2 på følgende side er vist en oversigt over de reaktionsmuligheder Gilpin opstiller.

De to første reaktionsmuligheder forekommer ganske rimelige med henblik på drøftelsen af de amerikanske reaktionsmuligheder. Mange af de forslag, der aktuelt fremføres i den amerikanske debat, for eksempel af Nye, kan tvangsfrit rubriceres under disse overskrifter. Anderledes ser det imidlertid ud, når vi ser på de forskellige muligheder for at reducere »commitments«.

Et første problem er, at mulighed 3, »præventiv krig« må betragtes som irrelevant for drøftelsen af USA's hegemoni. På samme måde kan der argumenteres med hensyn til mulighed 4, »strategisk ekspansion«. Gilpins primære historiske eksempel på dette er Romerrigets forsøg på at konsolidere sig ved at ekspandere til sikre grænser. En sådan territoriell ekspansion med militære midler kan vel

Figur 2. Svækket hegemons reaktionsmuligheder ifølge Gilpin (1981, 187ff)

Forøge ressourcer	Reducere »commitments«
1. Forøge skatter	3. Præventiv krig mod udfordrer
2. Effektivisere udnyttelse af eksisterende ressourcer dvs. fornyelse af militære, økonomiske og politiske institutioner	4. Strategisk ekspansion til mere sikker position
	5. »Retrenchment«
	a. Ensidig opgivelse af commitments
	b. »Rapprochement«, dvs dannelse af alliancer med andre og mindre truende magter end udfordrer
	c. »Appeasement«, dvs. give indrømmelser til udfordrer

også afvises som irrelevant i den aktuelle diskussion. Men i overført betydning er det værd at overveje, om ikke strategisk ekspansion kan være et muligt valg. Hvis en hegemoniposition er knyttet til forsvaret for et bestemt sæt af fællesinteresser, foreligger den mulighed jo, at hegemonen reagerer på en svækkelse eller et pres ved at omdefinere eller udvide fællesinteresserne, så de får en mere vidtgående karakter. Pointen skulle så være, at udvidelsen vil gøre det lettere at bevare hegemonipositionen og ikke sværbere. Som vi skal se senere, kan lanceringen af »den ny verdensorden« ses på denne måde. Forstået på denne måde må strategisk ekspansion altså fastholdes som en mulig reaktionsmåde.

Det næste problem vedrører kategorien 5a, »ensidige opgivelse af commitments«. Problemet hænger sammen med, at hegemonisk svækkelse for Gilpin kan sammenfattes som et misforhold mellem »ressources« og »commitments«. Det svarer i øvrigt til hvad Kennedy (1987) betegner som »imperial overstretch«. Ideen om »imperial overstretch« ligger tydeligt nok til grund for Gilpins systematisering, og fremmer naturligvis overskueligheden. Men udover at det er om-diskuteret, om denne sammenfatning er dækkende for det amerikanske tilfælde (Bergsten, 1988: 65; Nye, 1990), er det en ulempe, at kategorien »commitments« kommer til at rumme både de interesser, som hegemonen søger at realisere, og de byrder der er forbundet med at dette. Muligheden for at søge at realisere de samme interesser med færre ressourcer er således fraværende i Gilpins diskussion.

De to sidste muligheder, 5b og 5c, kan også virke utidssvarende, da ordvalget så tydeligt afspejler, at de historiske forlæg hentes i situationer, der er ret forskellige fra den nuværende, præget af dybere modsætningsforhold og andre magtkonstellationer. Et af Gilpins klassiske eksempler på rapprochement er Englands samarbejde med USA (den stærke, men mindre truende stormagt) som reaktion på den tyske trussel op til første verdenskrig, mens det fremtrædende eksempel på appeasement naturligvis er den engelske politik af samme navn i forhold til Hitlers Tyskland. Men der peges alligevel på reaktionsmuligheder af relevans for den nuværende situation. Hvis det erindres, at hegemoni her forstås som en lederrolle i en international magtblok eller alliance med væsentlige fællesinteresser, så peger »rapprochement« på hegemonens mulighed for at styrke sin posi-

tion ved at søge alliancer med stater, der står uden for denne magtblok. For nemheds skyld kan dette blot kaldes »nye alliancer«.

På samme måde kan et principielt indhold i mulighed 5c overføres til den aktuelle diskussion. Kernen i appeasement er forsøget på at sikre sin egen position ved at give indrømmelser til udfordrerens, det vil i den aktuelle forbindelse sige de øvrige partnere i magtblokken, nemlig Vesteuropa og Japan. De indrømmelser, der her kan komme på tale er af forskellig art. Hegemonen kan vise større imødekommethed over for partnerens særinteresser, også i de tilfælde hvor disse er i konflikt med hegemonens, og dermed opnå deres accept af den fortsatte lederrolle. Men der kan også være tale om ændringer i den måde lederrollen praktiseres på, således at partnerne i større grad inddrages heri. Dette kan på sin side ske på to måder. Hegemonen kan uddelegere sider af lederrollen, således at den i nogle henseender overlades til andre. Hegemonen kan også søge at koptere en eller flere af de andre, således at man i større udstrækning praktiserer ledelse i fællesskab. Af de to muligheder giver den sidste hegemonen den største fortsatte indflydelse, men den er ikke uden risici, da den indebærer en styrkelse af de kopterede, som de kan udnytte til at avancere yderligere (Gilpin, 1981: 193f).

Drøftelsen af Ginpins liste af reaktionsmuligheder fører altså til, at en enkelt afvises som irrelevant i den aktuelle situation, mens andre må reformuleres og differentieres yderligere. Denne drøftelse skal nu sammenfattes, samtidig med at elementer af det tidligere sagte inddrages. Først skal der skelnes mellem et ressourceaspekt og et politikaspekt. Hvad angår ressourceaspektet er mulighederne dels at mobilisere flere ressourcer, dels at reducere byrderne. Med hensyn til politikaspektet var der adskillige reaktionsmuligheder. Disse kan dog samles i to hovedtyper af hegemonisk reaktion på svækkelse eller pres, nemlig 1) forsvar for hegemonirollen ved aktiv revision af den og 2) tilbagetrækning, svarende til mulighederne C og D i figur 1.

Det aktive forsvar for hegemonirollen rummer mulighederne: a) revision af fællesinteresserne i mere omfattende retning, b) indrømmelser til partnerne med hensyn til særinteresser, c) koptering af partnerne, og d) opbygning af nye alliancer.

Tilbagetrækningsmuligheden rummer a) ensidig opgivelse af hegemonens ansvar for af fællesinteresser, b) koncentration om hegemonens særinteresser (America first politikken), samt c) delegation i større eller mindre omfang af sider af lederrollen til partnerne.

Disse to hovedtyper skal forstås som en teoretisk konstruktion, hvis formål er at give overblik, og der er ikke grund til at forvente, at hegemonen vil reagere på en måde, der udelukkende kan henføres til den ene kategori. Tværtimod kan der argumenteres for, at en kombination vil være den optimale strategi. Ser vi på en hegemon under pres, der har fordele af hegemonirollen, som fortsat besidder betydelige ressourcer og har tilpasningsevne og fleksibilitet, så vil den optimale strategi være at forsvare hegemonirollen ved at omdefinere den ekspansivt, koptere partnere, og danne nye alliancer, men uden at give køb på hegemonens særinteresser, uden at mobilisere yderligere ressourcer og med en samtidig reduktion af hegemonens byrder.

Diskussionen fører altså frem til, at vi må forvente et reaktionsmønster som det beskrevne. Den forventning bestyrkes yderligere af, at den internationale situation i de senere år har været så præget af forandringer, bevægelighed og åbenhed. Det gør jo alt andet lige mulighederne for aktivt at revidere hegemonirollen større. Spørgsmålet er derfor nu, i hvor høj grad amerikansk udenrigspolitik i de senere år har været i overensstemmelse med dette mønster. Det er selvsagt for tidligt at vurdere, om det er lykkedes at foretage en sådan revision, og det skal også erindres, at resultaterne af amerikanske bestræbelser i denne retning ikke bestemmes af USA alene. Så spørgsmålet er, om der i amerikanske erklæringer og initiativer fra de senere år kan identificeres en politik, der svarer til dette billede. Undersøgelsen skal dog begrænses til de tre tæt sammenhængende spørgsmål: reformulering af fællesinteressen, nye samarbejds mønstre og amerikansk ledelse.

Den udenrigspolitisk doktrin

Til belysning af spørgsmålet er det interessant at følge udviklingen i den udenrigspolitiske doktrin, som den fremgår af officielt fremsatte erklæringer. Den officielle udenrigspolitiske diskurs om man vil.

I 1987 mindede præsident Reagan i sin rapport om den nationale sikkerhedsstrategi om de hovedmål, han satte, da han blev valgt i 1980:

- »- First, to restore our nation's military strength -
- Second, to restore our nation's economic strength...
- Third, to restore the nation's international prestige as a world leader, after some years of our image being tarnished and our adversaries believing that the United States was retreating from its international obligations; and
- Fourth, to restore personal motivation to all Americans ...«

Der udtrykkes altså en erkendelse af en vis svækkelse, men også et ønske om at vende denne tendens. Baggrunden herfor beskrives blandt andet i følgende pas-sus, hvor der tales om en dramatisk ændring af magtforholdene inden for alliancesystemet:

»The postwar era came to an end during the 1970s. The causes of its demise were threefold. First, the success of U.S. economic policies in Europe and East Asia dramatically changed the distribution of wealth and power within our alliance systems. The United States no longer had an overwhelming economic position vis-a-vis Western Europe and the East Asia rimland« (U.S. President, 1987).

De to andre årsager der nævnes, er Sovjets militære styrkelse og udviklingen i den tredje verden. Citatet anslår tydeligt et tema, der kendes fra den teoretiske hege-monidiskussion.

Få år senere, da Bush-administrationen i 1990 for anden gang fremlagde en National Security Report, var tilliden til USA's internationale placering vokset tydeligt. Det hedder således:

»As the world's most powerful democracy, we are inescapably the leader, the connecting link in a global alliance of democracies. The pivotal responsibility for ensuring the stability of the international balance remains ours...« (U.S. President, 1990: 2).

Man er dog fortsat opmærksom på de ændrede styrkeforhold, og skriver for eksempel:

»The growing strength and self-reliance of our allies in Western Europe and East Asia have already resulted in a greater sharing of leadership responsibility – as the European Communities (EC) has shown in policies towards Eastern Europe and as Japan has shown in international economic assistance.

One of the dramatic strategic developments of the 1990s will be the new role of Japan and Germany as successful democracies and economic and political leaders. U.S. policy has long encouraged such an evolution« (U.S. President, 1990: 6).

Hvilken konsekvens dette vil få for USA's lederrolle opfattes som et åbent spørgsmål, der under overskriften »Issues for the future« stilles med disse ord: »What will be America's continuing leadership role – and the new roles of leadership assumed by our allies?« (U.S. President, 1990: 7).

Et foreløbigt svar kan findes i Bush-administrationens 1991 rapport, der først blev udsendt i august, måske forsinket af Golf-krigen og udviklingen i USSR/SNG. I denne rapport ser vi en klar sammenkædning af tre temaer, der ovenfor blev fremdraget som centrale for en hegemon under pres: En udvidet global målsætning, et ændret samarbejdsmonster med de allierede, og USA's ledende rolle.

Forordet har overskriften »A New World Order«, og her hedder det: »We have within our grasp an extraordinary possibility... to build a new international system in accordance with our own values and ideals.« Det konstateres også, at dette endnu ikke er en kendsgerning, men et håb og en mulighed. For at realisere denne mulighed er USA's ledelse uomgængelig, men samarbejde er også påkrævet. Forordet slutter med ordene: »We must... help create a new world in which our fundamental values not only survive but flourish. We must work with others, but we must also be a leader« (U.S. President, 1991:v).

Den ny verdensorden fremhæves adskillige gange i rapporten som overordnet målsætning, og både Bush og Baker har i flere taler givet visionen en tilsvarende status. Første gang var kort efter Saddam Husseins invasion af Kuwait, da præsidenten i en tale til kongressen, efter at have nævnt USA's fire konkrete mål i den aktuelle situation, sagde:

»Out of these troubled times, our fifth objective – a new world order – can emerge: a new era – freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony« (*Washington Post*, 12.9.90).

Kort forinden var temaet blevet anslået af udenrigsminister Baker i en tale om forholdet til Europa, og uden direkte reference til Golf-krisen. Han brugte ikke

udtrykket »en ny verdensorden«, men markerede klart nok den opfattelse, at tiden er inde til at sætte nye mål:

»We must leave not only the cold war behind us, but also the conflicts that preceded the cold war ... [there is] a new opportunity for Europe and for America: to cast our vision beyond the prevention of war...to the actual building of peace« (US Department of State, Sept. 3. 1990: 36).

»Den ny verdensorden« er altså ikke kun en konstatering af, at verden er forandret på grund af Sovjetunionens sammenbrud. Afviklingen af den sovjetiske trussel repræsenterer opfyldelsen af et hovedmål for amerikansk udenrigspolitik i efterkrigstiden, men man vælger ikke at stille sig tilfreds med dette resultat, men formulerer en ny vision, der i det mindste på det retoriske plan lanceres som et nyt hovedmål for udenrigspolitikken.

Også USA's ledende rolle omtales flere gange i rapporten fra 1991. Den siger for eksempel at »Despite the emergence of new power centres, the United States remains the only state with truly global strength, reach and influence in every dimension...«, og at »Our responsibility, even in a new era, is pivotal and inescapable« (ibid: 2). Det er heller ikke kun i denne rapport, man finder USA's ledende rolle understreget. Bush sagde således i en tale til kongressens to kamre d. 11.9.90: »Recent events have surely proven that there is no substitute for American Leadership« (*Washington Post*, 12.9.90), og udenrigsminister Baker betonedes i sin tale til Foreign Affairs komiteen i Repræsentanternes hus d. 6.2. 91 »the need for US leadership« (U.S. Department of State, 11.2.91). Det foreløbige højdepunkt i denne henseende findes nok i Bush's »state of the Union« tale d. 28. januar 1992:

»There are those who say that now we can turn away from the world, that we have no special role, no special place. But we are the United States of America, the leader of the West that has become the leader of the world« (USIA, *Newsfile*, 30.1.1992).

Udtalelsen skal selvfølgelig ses i sammenhæng med den begyndende valgkamp, og behovet for at legitimere præsidentens stærke engagement i udenrigspolitik. Trods dette må den, sammen med de ovenfor citerede udtalelser, tages som udtryk for, at det ikke har været eller er blevet Bush-administrationens politik at trække sig tilbage fra en international lederrolle, snarere tværtimod.

I 1991-rapporten påpeges de ændrede styrkeforhold dog også, om end der ikke tales om »dramatiske skift« som tilfældet var i 1987-rapporten. Nu peges der, som i 1990-rapporten, på »The growing roles of Germany and Japan«, og det siges, at »one of the most important and far-reaching strategic developments of a new era ... is the emergence of Japan and Germany as economic and political leaders« (U.S. President, 1991: 6). USA er altså ikke alene om at lede, men gives fortsat en langt mere fremtrædende rolle end de to andre. De to landes selvstændige rolle gøres der ikke så meget ud af, mens der lægges vægt på samarbejdet mellem de allierede. En væsentlig målsætning er således at »establish a more balanced part-

nership with our allies, and a greater sharing of global leadership and responsibilities..» (U.S. President, 1991: 3). Også andre steder anslås dette tema, for eksempel af Bush i »Alabama-talen« d. 13.4.91, hvor der tales om »New ways of working with other nations« (*Washington Post*, 14.4.91).

Den udenrigspolitiske diskurs, der er udgået fra Washington i de seneste år, har altså tydeligt nok anslået de tre temaer: en ny international målsætning, et ændret samarbejde med stærkere partnere, og en amerikansk lederrolle. Spørgsmålet er nu, om disse formuleringer kun hører hjemme på det retoriske plan, måske overvejende til hjemligt politisk brug, eller om der også er realiteter bag. Vi ser først på målsætningen om en ny verdensorden.

En ny målsætning?

På det overordnede plan er diskursen om den ny verdensorden præget af meget generelle formuleringer, som de fleste vel kan tilslutte sig, som for eksempel i Bush's tale til kongressen d. 11.9.1990: »an era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony« (*Washington Post*, d. 12.9.90). Men i bemærkningen ».. a new international system, in accordance with our own values and ideals« (U.S. President, 1991: v) henvises der dog til de fundamentale værdier, som man andre steder kan finde beskrevet som grundlæggende mål for udenrigspolitikken. En kort sammenfatning finder man i følgende formulering: »A stable and secure world, where political and economic freedom, human rights and democratic institutions flourish« (U.S. President, 1991: 4). Tilsvarende formuleringer findes i øvrigt i tidligere National Security Reports, hvor målsætningen beskrives og konkretiseres fyldigt, sammen med en gentagen påpegning af disse princippers rod i det amerikanske samfunds bærende værdier.

Der er således ikke noget overraskende i grundprincipperne. Sammenfattende udtrykker den ny verdensorden en vision om et internationalt system, hvor de enkelte samfund er demokratiske markedsøkonomier, der respekterer menneskerettighederne, og hvor deres indbyrdes relationer er præget af frihandel, respekt for folkeretten, fredelig konfliktløsning og samarbejde mellem nationalstater om løsning af de konflikter, der opstår som følge af den økonomiske internationalisering, og de problemer som udviklingen i øvrigt sætter på verdenssamfundets dagsorden.

Man kan med god ret hævde, at der ikke er meget nyt i dette, hverken som grundprincipper for amerikansk udenrigspolitik, eller som beskrivelse af principper, der har været bærende for den vestlige lejrs samarbejde i årtier (vi undlader i denne forbindelse at komme ind på spørgsmålet om, i hvilken udstrækning man også i praksis har efterlevet disse principper). Principperne er i øvrigt allerede blevet bekræftet og har fået markant bredere tilslutning med CSCE landenes »Paris Charter for et nyt Europa« fra november 1990. Hvad er da det nye i den ny verdensorden?

På det overordnede plan kan man for det første se den ny verdensorden som udtryk for en bestræbelse på at fastholde de allierede på, at der trods den sovjetiske trussels bortfald fortsat er væsentlige fællesinteresser, der nødvendiggør samar-

bejde. Det fremgår for eksempel af, at et af principperne i »Our strategy for this new era« er »reinforcing the moral ties that hold our alliances together, even as perceptions of a common security threat change;« (U.S. President, 1991: 33).

Dernæst er det nye nok først og fremmest håbet om, at disse værdier fremover vil finde større udbredelse og accept i hele det internationale samfund, kædet sammen med en intention om at arbejde aktivt for at dette sker. Det udtrykkes for eksempel på den måde, at værdierne ikke kun skal overleve, men også blomstre (U.S. President, 1991: v), eller således: »...we seek to strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual rights« (ibid: 3), eller således: »A truly global community is being formed, vindicating our democratic values« (ibid: 14). Firkantet sagt: Hvor hovedmålet tidligere var at forsvare disse grundprincipper mod en ydre trussel, så er den nye målsætning at arbejde aktivt for at fremme dem globalt, noget der selvfølgelig er blevet muligt i kraft af den sovjetiske trussels bortfald.

Der indgår også nogle mere konkrete målsætninger i forestillingerne om den ny verdensorden. Det gælder først og fremmest en styrkelse af FN, således at organisationen kan komme til at spille den fredsbevarende rolle, som var tilsigtet ved dens grundlæggelse. Men der er også andre punkter på dagsordenen, blandt de vigtigste således at begrænse oprustningen i den tredje verden, især med missiler og masseødelæggelsesvåben, bekæmpe terrorisme og international narkotikahandel, håndtere flygtningeproblemerne, og de økologiske udfordringer, der dog indtager en lidt tilbagetrukket plads i de amerikanske erklæringer. Målene er (bortset fra styrkelsen af FN) ikke nye i amerikansk udenrigspolitik, de har været til stede i hvert fald siden midten af 1980'erne og for nogles vedkommende længe. Det nye er snarere visionen om, at de gøres til fælles mål i et forpligtende samarbejde, først og fremmest mellem de gamle allierede, men også så vidt muligt med inddragelse af andre stater.

Der kan altså identificeres en ny målsætning, så det næste spørgsmål er, om der også kan eftervises bestræbelser på at realisere den. Det kan der. Først og fremmest på den måde, at de grundlæggende fælles interesser og værdier, og forpligtelsen til at arbejde på at fremme dem i et globalt perspektiv, er blevet bekræftet i udtalelser og erklæringer fremsat sammen med de allierede. Et tydeligt udtryk finder man i den politiske erklæring, der blev underskrevet af G-7 landenes ledere og en EF repræsentant d. 16.7. 1991. Denne udvidelse af G-7 samarbejdet til også at omfatte politiske spørgsmål fandt sted på amerikansk initiativ (*Financial Times*, 29.4.1991). I erklæringen siger lederne blandt andet at »We ... renew our firm commitment to the ideal of a peaceful, just, democratic and prosperous world«, de peger på, at FN nu kan komme til at spille sin tilsigtede rolle, og at »A revitalized United Nations will have a central role in strengthening the international order« (USIA, *Newsfile*, 17.7.91). I erklæringen beskrives videre en fælles holdning til en række internationale problemer, først og fremmest Mellemøsten, men også Sovjetunionen, Central- og Østeuropa, behov for nødhjælp i den tredje verden, situationen i Sydafrika og den internationale terrorisme.

Dagen efter underskrev den samme personkreds en økonomisk erklæring, hvor imidlertid også de politiske aspekter blev betonet. Det hedder således:

»We seek to build world partnership, based on common values, and to strengthen the international order. Our aim is to underpin democracy, human rights, the rule of law and sound economic management, which together provide the key to prosperity. To promote this aim, we will promote a truly multilateral system, which is secure and adaptable and in which responsibility is shared widely and equitably. Central to our aim is the need for a stronger, more effective U.N. system, and for greater attention to the proliferation and transfer of weapons« (USIA *Newsfile*, 18.7.91.).

Selve vendingen »en ny verdensorden« bruges ikke i disse erklæringer, men det er ikke svært at se overensstemmelsen med de centrale principper i den amerikanske vision.

De to erklæringer fra Londonmødet er ikke enkeltstående. Allerede året før, i november 1990, underskrev EF og USA en fælleserklæring, der med nuanceforskelle rummer tilslutning til de samme grundlæggende principper og udtrykker en fælles hensigt om at fremme dem »world-wide«. Erklæringen udtrykker også vilje til at samarbejde, konsultere regelmæssigt, bringe parternes positioner så tæt på hinanden som muligt, og samarbejde tæt i relevante internationale organer. Også denne erklæring var blevet til på amerikansk initiativ, fremsat af James Baker i december 1989 (Declaration on U.S.-EC Relations, som gengivet i USIA, *PDQ Index & Text Database*).

Den fornyede understregning af fælles værdier og af forpligtelsen til at arbejde for dem i et globalt perspektiv kommer også til udtryk i den amerikansk-japanske fælleserklæring fra januar 1992. Til overflod hedder den »The Tokyo Declaration on the U.S.-Japan Global Partnership«, og den rummer blandt andet følgende passus i præamblen:

»As the two largest market oriented economies and democracies in the world, Japan and the United States accept a special responsibility for shaping the new era.

The two governments therefore resolve to join in a Global Partnership based on these enduring values to help build a just, peaceful and prosperous world and to meet the challenges of the twenty-first century.«

Lidt senere lover de to lande:

»... to work together to maintain world peace and security; promote development of the world economy; support the world-wide trend toward democratization and market-oriented economies; and meet new transnational challenges« (USIA, *Newsfile*, 13.1.1992).

Erklæringen dækker da også en meget bred vifte af mere konkrete spørgsmål, der for manges vedkommende virkelig er globale.

Sammenfattende ser vi altså, at det amerikanske diplomati har arbejdet på at få, og har opnået de allieredes erklærede tilslutning til et fælles projekt for verdensordenens udvikling. Projektet rummer først og fremmest en fornyet og måske også forstærket forpligtelse på værdier og principper man længe har været enige om, men som også rummer en globalisering af sigtet og en forpligtelse til at intensivere samarbejdet herom.

Flere erklæringer kunne føjes til, og der kan også peges på mere konkrete initiativer, der følger op på dem, for eksempel med hensyn til styrkelse af FN, begrænsning af oprustningen i den tredje verden med mere. Men der er allerede grundlag for at konkludere, at et element af udvidet reformulering af de fælles interesser, der er grundlag for den hegemoniske position, er klart til stede i Bush-administrationens udenrigspolitik, i overensstemmelse med hvad der kan forventes af en hegemon under pres i en åben historisk situation.

Alliance, delegation, kooptering, ledelse

Vi har allerede set på nogle konkrete udslag af den amerikanske intention om at intensivere det internationale politiske samarbejde med de allierede. Det gælder initiativet til at give G-7 samarbejdet en politisk dimension og udtalelserne om tættere samarbejde i de to fælleserklæringer. Tokyo-erklæringen fremhæver den trilaterale karakter af det tilstræbte samarbejde yderligere:

»Promote bilateral political consultations to coordinate further their respective roles and responsibilities.

Intensify dialogue among Japan, the United States, and Europe, including political consultations among the G-7 countries and political dialogue between Japan and Nato« (USIA, *Newsfile*, 13.1.1992).

Men hvorledes skal man karakterisere den form for samarbejde om udvidede fællesinteresser, som amerikansk udenrigspolitik søger at etablere? Er der tale om delegations- eller om en koopteringsstrategi, som man skulle forvente? Man finder elementer af begge dele i politikken. Som det fremgik, har man på det verbale plan ophøjet Tyskland og Japan til lederstatus, hvilket indikerer, at USA ikke længere er alene om at indtage denne rolle, og således udtrykker et element af delegation. For Japans vedkommende går den amerikanske accept især på, at Japan i kraft af sine økonomiske ressourcer og sin indsats med hensyn til u-landsbistand har større indflydelse end USA på udformningen af udviklingsstrategien i Sydøstasien. For Tysklands vedkommende drejer det sig først og fremmest om en amerikansk accept af, at Tyskland, sammen med de øvrige EF-lande, har en særlig rolle i forhold til Østeuropa og SNG.

Det tydeligste konkrete udtryk herfor finder man formentlig i Den Europæiske Udviklingsbank, der skal formidle lån til omstillingsprocessen i Østeuropa og SNG. Banken er skabt på europæisk initiativ, på et felt hvor Verdensbanken allerede var aktiv og havde planer om at udvide sin rolle, men USA valgte at deltage med 10 pct. af kapitalen, og en dertil svarende indflydelse. EF landene har 51 pct. af aktierne, og andre vesteuropæiske lande tilsammen 11,37 pct. Det betyder at selv i de tilfælde, hvor reglernes mest vidtgående krav om kvalificeret flertal skal opfyldes, nemlig 85 pct. af stemmerne, vil USA ikke kunne udøve veto alene (Sparks, 1990: 6). Her har vi altså et eksempel på et internationalt policy-område, hvor USA har accepteret at indtage junior-partner rollen. Men det er selvfølgelig betegnende, at dette er sket som følge af europæiske initiativer, som USA har reageret på.

Dette tilfælde af delegation er altså mere en udvikling, USA har affundet sig med, end en udvikling USA har fremmet. I det samlede billede synes koopteringsstrategien da også at fylde mere. Denne strategi kommer tydeligt til udtryk i bestræbelser på at give G-7 samarbejdet en politisk dimension og på at forpligte EF og Japan på hyppige konsultationer med henblik på at samordne politikken i en række af de vigtigste internationale spørgsmål. Det gennemgående tema her er jo, at de allierede skal udøve en international lederrolle i samarbejde med USA og ikke alene.

Et nok så markant eksempel på, at USA foretrækker at kooptere frem for at delegere, finder vi i politikken over for det militære samarbejde i Vesteuropa. Stillet over for det perspektiv for en selvstændig europæisk militær identitet, der rummes i planerne om at udvikle WEU, har USA insisteret ganske hårdt, og med held, på at fastholde denne organisations forankring i NATO. Den amerikanske insisteren har blandt andet taget form af en demarche, et relativt stærkt diplomatisk instrument, der i »barske« vendinger advarede mod tanker om at udvikle en europæisk forsvarsorganisation ved siden af NATO. Sådanne planer blev kaldt »farlige og urealistiske« (*Politiken*, 11.4.91). En klar formulering af den principielle holdning finder vi National Security Strategy rapporten for 1991:

»We will work to adapt NATO's structures to encompass European desires for a distinct security identity within the Alliance... While European governments will naturally take the lead in developing their own institutions, these efforts will enjoy our full support *as long as they strengthen the Alliance* (min fremhævnings) (U.S. President, 1991: 7).

Klarere kan koopteringsstrategien vel ikke udtrykkes. De allierede skal spille en større rolle, men indenfor rammerne af et forpligtende samarbejde, der sikrer amerikansk indflydelse på, hvorledes de forvalter denne rolle.

Det sidste spørgsmål, der skal tages op i denne sammenhæng angår selve lederrollen. Det stærke element af kooptering i de hidtidige initiativer peger på en intention om at bevare en ledende placering i den alliance, man søger at opbygge og styrke, og det samme gør de tidligere citerede udtalelser, der klart udtrykte en amerikansk ambition om dette. Men da det ikke kan udelukkes, at disse udsagn hovedsagelig har karakter af retorik til hjemlig politisk brug, må vi spørge efter yderligere konkrete udslag af denne målsætning i den førte politik.

Sådanne udslag må nødvendigvis have en anden karakter end specielt bestræbelsen på at reformulere fællesinteresserne. Man beder jo ikke de allierede om at underskrive en erklæring om USA's ledende rolle. Spørgsmålet er derfor, om USA i praksis har indtaget eller forsøgt at indtage en ledende rolle, og det kan næppe overraske, at svaret er ja.

Golf-krigen er et klart eksempel, der ikke behøver nærmere præsentation, og der kan fra de senere år nævnes mange andre eksempler på USA's udfarende rolle. Det gælder for eksempel med hensyn til at sætte dagsordenen og præge forhandlingsforløbet i Uruguay-runden, og det gælder arbejdet med at begrænse oprustning med missiler og masseødelæggelsesvåben i den tredje verden. Nok så væsentlige er initiativerne til at give G-7 samarbejdet en politisk dimension, udvikle

dialogen og samarbejdet med EF og Japan, og i det hele taget sætte dagsordenen for det politiske samarbejde mellem verdenspolitikens betydningsfulde aktører. I denne sammenhæng er det afgørende ved disse amerikanske initiativer jo netop, at de er amerikanske initiativer, der sigter på at præge samarbejdets form og indhold. Dermed forsøger USA aktivt at træde ind i lederrollen og at forme samarbejdet, så USA kan forblive i den.

Et nyligt eksempel, om end af begrænset rækkevidde, giver en meget god illustration. Det drejer sig om koordineringen af den vestlige nødhjælpsindsats i SNG i vinteren 1991-92. Der var ingen uenighed om, at en sådan indsats var påkrævet, og adskillige lande var af egen drift gået i gang, også USA, hvis bidrag dog var beskedent sammenlignet med de europæiske landes. Men USA tog initiativ til en konference i Washington i januar 1992, med det formål at få indsatsen koordineret. Det er tvivlsomt om andre end USA fandt koordineringsbehovet særlig påtrængende, og amerikanske forsøg på at give NATO en ledende rolle i samordningen, og dermed give USA en mere fremtrædende placering, blev af andre NATO-medlemmer betegnet som »temmelig dogmatisk« (*International Herald Tribune*, 24.1.92). Netop fordi det amerikanske initiativ virkede forholdsvis overflødigt, illustrerer det, at ønsket om at indtage en lederrolle udgør en selvstændig målsætning for amerikansk udenrigspolitik.

Afsluttende bemærkninger

Vi har nu set, at flere af de komponenter, der ud fra teoretiske overvejelser kan henføres til den optimale strategi for en hegemon under pres i en åben historisk situation, kan iagttages i Bush-administrationens udenrigspolitik, som man skulle forvente. Lanceringen af »den nye verdensorden« er således udtryk for en reformulering af de underliggende fællesinteresser i mere vidtgående retning. Forskellige aftaler med de allierede om det fremtidige samarbejdes form og indhold viser bestræbelsen på at udvikle samarbejdet om fællesinteresserne på en måde, der især er præget af koopteringsstrategien. Endelig er disse og andre initiativer udtryk for forsøget på at bevare lederrollen.

Hermed viser det foregående også, at det hegemoniteoretiske perspektiv fortsat er egnet til at fortolke og forklare amerikansk udenrigspolitik. Men selvfølgelig udtømmer dette initiativ ikke analysen. Det kan for eksempel ikke i sig selv give en forklaring på karakteren af de værdier og principper, der fra amerikansk side lægges til grund for den nye verdensorden. Svaret herpå skal snarere findes i disse værdiers dybe forankring i det amerikanske samfunds interessestruktur og politiske kultur.

Det skal også gentages, at artiklen ikke har behandlet alle komponenter i hegemonens optimale strategi i den givne situation. Udeladt var således bestræbelser på at reducere byrderne, indgåelse af nye alliancer, forsvaret for hegemonens særinteresser, og initiativer til at mobilisere ressourcer ved militær, politisk og økonomisk fornyelse. Flere af disse vil uden vanskelighed kunne findes i aktuel amerikansk politik.

Afslutningsvis skal det fremhæves, at der hermed ikke er sagt noget om, hvorvidt den strategi for fornyelse af hegemonirollen, som Bush-administrationen er

slået ind på, kan og vil lykkes. Det må de kommende år vise. Resultatet afhænger ikke kun af, om en nyvalgt administration fortsætter i samme spor, men også i høj grad af, hvordan de allierede og andre reagerer. En vis skepsis forekommer berettiget, ikke mindst fordi koopteringsstrategien i forhold til ønsket om at bevare hegemonirollen har den risiko, at den gør det lettere for de koopterede at overtage mere og mere af lederrollen.

Litteratur

- Bergsten, C. Fred (1988). *America in the World Economy: A Strategy for the 1990s*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Calleo, David P. (1982). *The Imperious Economy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Calleo, David P. (1987). *Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Council on Competitiveness (1991). *Gaining New Ground: Technology Priorities for America's Future*, Washington D.C.
- Davis, Mike (1987). »From Fordism to Reaganism. The Crisis of American Hegemony«, i Ray Bush et al. (ed.) *The World Order. Socialist Perspectives*, Cambridge: Polity Press.
- Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester og Robert M. Solow et al. (1990). *Made in America. Regaining the Productive Edge*, New York: Harper Collins.
- Financial Times*.
- Genovese, Michael A. (1991). *The United States Confronts the End of the »American Century«: Decline and Diffusion in an Interdependent World*, paper presented to the XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, July 1991.
- Gill, Stephen (1990). *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Haftendorn, Helga (1988). »Toward a Reconstruction of American Strength: A New Era in the Claim to Global Leadership«, pp. 3-29 i Helga Haftendorn og Jakob Schissler (ed.), *The Reagan Administration: A Reconstruction of American Strength?*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Hauge, Sigvald (1989). »Hegemoniteori og analogitenkning«, *Internasjonal Politikk*, nr. 1-2, pp. 159-185.
- Huntington, Samuel P. (1988). »The U.S. - Decline or Renewal?«, *Foreign Affairs*, vol. 67, no 2, pp. 76-96.
- International Herald Tribune*.
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1977). *Power and Interdependence*, Boston: Little, Brown & Co.
- Mjøset, Lars (1989). *The Turn of Two Centuries. A Comparison of British and U.S. Hegemony*, Oslo, paper presented to the Joint Annual Convention of International Studies Association and British International Studies Association, London.
- Nau, Henry R. (1990). *The Myth of America's Decline. Leading the World Economy into the 1990s*, New York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.
- OECD (1991a). *Economic Outlook 49*, Paris: OECD.
- OECD (1991b). *Economic Outlook 50*, Paris: OECD.
- OECD (1991c). *Economic Survey. United States 1990/1991*, Paris: OECD.

slået ind på, kan og vil lykkes. Det må de kommende år vise. Resultatet afhænger ikke kun af, om en nyvalgt administration fortsætter i samme spor, men også i høj grad af, hvordan de allierede og andre reagerer. En vis skepsis forekommer berettiget, ikke mindst fordi koopteringsstrategien i forhold til ønsket om at bevare hegemonirollen har den risiko, at den gør det lettere for de koopterede at overtage mere og mere af lederrollen.

Litteratur

- Bergsten, C. Fred (1988). *America in the World Economy: A Strategy for the 1990s*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Calleo, David P. (1982). *The Imperious Economy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Calleo, David P. (1987). *Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Council on Competitiveness (1991). *Gaining New Ground: Technology Priorities for America's Future*, Washington D.C.
- Davis, Mike (1987). »From Fordism to Reaganism. The Crisis of American Hegemony«, i Ray Bush et al. (ed.) *The World Order. Socialist Perspectives*, Cambridge: Polity Press.
- Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester og Robert M. Solow et al. (1990). *Made in America. Regaining the Productive Edge*, New York: Harper Collins.
- Financial Times*.
- Genovese, Michael A. (1991). *The United States Confronts the End of the »American Century«: Decline and Diffusion in an Interdependent World*, paper presented to the XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, July 1991.
- Gill, Stephen (1990). *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Haftendorn, Helga (1988). »Toward a Reconstruction of American Strength: A New Era in the Claim to Global Leadership«, pp. 3-29 i Helga Haftendorn og Jakob Schissler (ed.), *The Reagan Administration: A Reconstruction of American Strength?*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Hauge, Sigvald (1989). »Hegemoniteori og analogitenkning«, *Internasjonal Politikk*, nr. 1-2, pp. 159-185.
- Huntington, Samuel P. (1988). »The U.S. - Decline or Renewal?«, *Foreign Affairs*, vol. 67, no 2, pp. 76-96.
- International Herald Tribune*.
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1977). *Power and Interdependence*, Boston: Little, Brown & Co.
- Mjøset, Lars (1989). *The Turn of Two Centuries. A Comparison of British and U.S. Hegemony*, Oslo, paper presented to the Joint Annual Convention of International Studies Association and British International Studies Association, London.
- Nau, Henry R. (1990). *The Myth of America's Decline. Leading the World Economy into the 1990s*, New York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.
- OECD (1991a). *Economic Outlook 49*, Paris: OECD.
- OECD (1991b). *Economic Outlook 50*, Paris: OECD.
- OECD (1991c). *Economic Survey. United States 1990/1991*, Paris: OECD.

- OECD (1992). *National Accounts. Main Aggregates Vol 1 1960-1990*, Paris: OECD.
- Ougaard, Morten (1988). »Dimension of Hegemony«, *Cooperation and Conflict*, vol. XXIII, pp. 197-214.
- Ougaard, Morten (1990). *Magt og interesser i den globale samfundsformation*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ougaard, Morten (1991). »Den nye Fase i USA«, *Grus*, nr. 35, pp. 97-115.
- Politiken*.
- Rosecrance, Richard (1990). *America's Economic Resurgence. A Bold New Strategy*, New York, Harper & Row.
- Sparks, Samantha (1990). »The European Bank for Reconstruction and Development«, *Overseas Development Council Policy Focus*, no. 3.
- Sørensen, Georg (1991). *Economics and Politics in International Relations*, Aarhus: Institut for Statskundskab.
- U.S. Department of State, *Dispatch*, forskellige numre.
- USIA (U.S. Information Agency), *PDQ Index & Text Database*
- USIA (U.S. Information Agency), *Newsfile*, forskellige numre.
- U.S. President (1987). *National Security Strategy of the United States*, citeret efter U.S. Information Service, Newsfile 01/28/87, 01/29/87, 01/30/87.
- U.S. President (1990). *National Security Strategy of the United States. March 1990*, Washington D.C.: The White House.
- U.S. President (1991). *National Security Strategy of the United States. August 1991*, Washington D.C.: The White House.
- Washington Post*.