

Morten Ougaard

Den amerikanske mission i et forandret globalt system

En historisk forankret teori om amerikansk udenrigspolitik retter opmærksomheden mod den amerikanske mission som et teleologisk element, der er funderet i samfundets økonomiske og politiske forhold samt i den politiske kultur. Missionen at præge omverdenen i overensstemmelse med amerikanske interesser og værdier tegner en kontinuert hovedlinje i udenrigspolitikken. Med globalisering og den kolde krigs ophør åbnes der mulighed for, at indenrigspolitiske forhold slår stærkere igennem udenrigspolitisk, men en gennemgang af udvalgte erklæringer og handlinger under den nuværende administration tyder på, at dette kun er sket i begrænset omfang, mens kontinuitet forstået som tilpasning af den amerikanske mission til ændrede vilkår, ikke mindst 11. september, er hovedindtrykket.

En artikel om USA's udenrigspolitik, der som denne skrives i efteråret 2002, bliver uundgåeligt til under indtryk af Bush-administrationens forberedelser til en krig mod Saddam Hussein. Situationen får en række umiddelbare spørgsmål til at trænge sig på, spørgsmål om, hvordan et sådant drastisk skridt skal forklares og vurderes, hvad det mere generelt siger om USA's udenrigspolitik i det 21. århundrede, og hvad konsekvenserne i givet fald vil blive for Mellemøsten, for USA, og for hele det internationale samfund og USA's rolle i dette. Formålet med denne artikel er imidlertid ikke at fremsætte prognoser, og det kan af gode grunde ikke være at forklare et udfald, som ikke er kendt i skrivende stund. Formålet er at sætte den situation, hvor en krig mod Saddam er kommet på dagsordenen, i teoretisk og historisk perspektiv for dermed at bidrage til forståelsen af den aktuelle situation, uanset hvad udfaldet bliver.

På flere måder fremtræder Bush-administrationens udenrigspolitik nemlig som et markant kursskifte i forhold til forgængeren, også før 11. september, krigen i Afghanistan og formuleringen af doktrinen om USA's ret og vilje til unilaterale foregribende krige mod "slyngelstater". Især synes der at have været en tydelig ændring i holdningen til internationalt samarbejde og internationale institutioner, hvilket har gjort unilaterialisme til et gennemgående tema i kritikken af den udenrigspolitiske linje, såvel internt som fra udlandet. Spørgsmålet er derfor, hvorledes denne reorientering skal forklares og fortolkes, i hvor høj grad den indebærer et brud med tidligere, og hvorledes et sådant brud i givet fald kan forklares. Dette aktualiserer imidlertid nogle teoretiske spørgsmål, nemlig dels hvorledes udenrigspolitik i almindelighed skal analyseres og forklares, og dels hvorledes en fortolknings- og forklaringsramme, der specielt retter sig mod amerikansk udenrigspolitik, kan udformes. Artiklen indledes derfor med en diskussion af teoretiske tilgange til udenrigspolitik, med hovedvægten på at præsentere den her anvendte tilgang. Derefter præsenteres en historisk baseret fortolkningsmodel for amerikansk udenrigspolitik, og endelig diskuteres USA's globale rolle i den aktuelle fase.

Teoretiske perspektiver på udenrigspolitik

Som så mange andre samfundsvidenskabelige emner er udenrigspolitisk teori og analyse et felt, hvor de "store" teoretiske debatter udspiller sig. Forholdet mellem struktur og aktør, materielle og ideationelle faktoreres relative vægt og indbyrdes sammenhæng, diskursiv konstruktion af identiteter, kausal forklaring versus "verstehen", og spørgsmålet om valg af analyseniveau, der kan spænde fra et globalt systemniveau til et individuelt beslutningstageniveau – alle disse teoretiske spørgsmål (og flere til) er på spil, når udenrigspolitik skal analyseres. Derfor skal de teoretiske præmisser, som denne artikel bygger på, præsenteres indledningsvis.

Hvad angår struktur-aktør spørgsmålet i almindelighed, har jeg tidligere brugt metaforen "kæden fra struktur til praksis" (Ougaard, 1990: 215ff.), hvor pointen er, at strukturen sætter rammer og negative og positive incitamenter, men at disse først fører til handling, når de er erkendt, fortolket og omsat i præferencer og valg. Der er således et moment af diskursivitet og identitets- og interessekonstruktion i synspunktet, men det strukturelle perspektiv fastholdes ud fra den opfattelse, at diskurser ikke bliver til i et tomrum, men at der er samfundsmæssige begrundelser for, at bestemte diskurser opstår, vinder udbredelse, og forsvinder igen. I øvrigt ligger synspunktet for så vidt angår struktur-aktør spørgsmålet i almindelighed meget godt på linje med den opfattelse, der er præsenteret af Walter Carlsnaes (1992, 2002).

Mere kompliceret bliver det imidlertid, når vi spørger *hvilke* strukturer, det drejer sig om. Her er flere problemstillinger involveret. For det første det almene spørgsmål om økonomiske, politiske og ideationelle forholds relative betydning, hvor det her lægges til grund, at de alle tre er af betydning, og at ingen af dem principielt kan overses. De er ikke nødvendigvis af lige stor betydning, og deres relative vægt kan variere betydeligt over tid og sted. Generelt forventes økonomiske og politiske strukturer og processer at spille en væsentlig rolle, men ideationelle forhold er altid i spil og kan i nogle situationer være afgørende (se specielt Ougaard, 1990: 225ff.).

Spørgsmålet *hvilke strukturer?* fører imidlertid også et andet sted hen end til disse almene samfundsteoretiske principper. Delvist på tværs af struktur-aktør forholdet og opdelingen i økonomi, politik og ideer finder vi i den teoretiske litteratur om udenrigspolitik en diskussion af udenrigspolitikens kilder eller determinanter. Det er således ganske udbredt at sondre mellem internationale eller omverdens determinanter, samfundsmæssige kilder – altså forhold i det pågældende samfund selv, men uden for det politiske system – institutionelle variabler, der knytter sig til det politiske system, rolle-variabler, der knytter sig til enkeltpersoners institutionelle placering, og endelig rent individuelle forhold, der vedrører den enkelte beslutningstagers personlige karakteristika og tanke-sæt. Sondringen kan i hvert fald føres tilbage til Rosenaus tidlige bidrag (1966) og kan med variationer genfindes i for eksempel Kegley og Wittkopfs klassiske analyse af amerikansk udenrigspolitik (1987 og senere udgaver) og i andre værker.¹

Der kan føres mange spidsfindige diskussioner om, hvordan de sidstnævnte sondringer kan relateres til de foregående to, men dette skal ikke forfølges videre her bortset fra, at det skal fremhæves, at disse forskellige distinktioner går på

tværs af hinanden, og at ingen af dem derfor kan reduceres til en af de andre. På det abstrakt-teoretiske plan er der altså tre sæt af sondringer, som alle tre hele tiden er i spil: mellem struktur og adfærd, mellem økonomi, politik og ideationelle forhold, og så den sidste sondring mellem udenrigspolitikens forskellige kilder. Med hensyn til de sidstnævnte er udgangspunktet, at alle de nævnte variabler kan tilkendes betydning, om end ikke nødvendigvis på samme måde, og at det vanskelige derfor er at integrere dem såvel i empiriske analyser som i generaliserende udsagn. Nogle af disse vanskeligheder er på træffende vis diskuteret af Peter Gourevitch, der under overskriften "Domestic politics and international relations" (Gourevitch, 2002) især hæfter sig ved to problemer. Det ene problem er vanskeligheden med at analysere samspillet mellem indre og ydre forhold på en tilfredsstillende måde, mens det andet problem er, hvorledes de indre forhold og deres indflydelse på udenrigspolitikken mere præcist skal begrebsliggøres. Jeg ser først på det sidstnævnte spørgsmål.

Det centrale spørgsmål i Gourevitchs diskussion er, hvorledes "domestic politics" mere præcist skal forstås, og specielt om staten spiller en selvstændig rolle, eller om den udelukkende skal ses som formet af det omgivende samfund og de forskellige interesser og aktører, som findes i dette. Denne diskussion aktualiserer nogle grundlæggende teoretiske spørgsmål om stat og politisk system og bringer således igen en stor debat om statsbegreber, politikdefinitioner med videre på banen. Det vil føre for vidt at forfølge denne diskussion her, hvor det blot skal konstateres, at denne artikel anlægger et statsteoretisk perspektiv, hvor staten helt overordnet opfattes som bestemt af det omgivende samfund, men således at staten på den ene side er defineret ved sin sammenholds- og persistensfunktion i forhold til dette, og på den anden side vedvarende er undergivet pres fra politiske kræfter i samfundet. Der er således et dobbeltperspektiv på statens politik, der på den ene side er udtryk for den selvstændige persistensfunktion, og på den anden side i større eller mindre grad og på forskellig vis præget af samfundsmæssige interesser og politiske kræfter. I forhold til Gourevitchs spørgsmål er svaret således et både-og.

Når dette dobbeltperspektiv anlægges på udenrigspolitikken kan denne side af statens politik alment defineres som de eksterne aspekter af persistens- og sammenholdsfunctionen, hvilket sagt på en anden måde er at sikre de bedst mulige eksterne betingelser for samfundets fortsatte udvikling. Denne opfattelse ligger i øvrigt ikke langt fra James Rosenaus adaptationsperspektiv på udenrigspolitik (Rosenau, 1981). Dette skal dog altid forstås historisk specificeret, dvs. med henvisning til det pågældende samfunds specifikke økonomiske, politiske og ideationelle forhold, og samtidig med henvisning til at denne almene funktion altid er specificeret igennem politiske processer, hvor hele rækken af samfundsmæssige særinteresser spiller ind, afhængigt af magtforholdene i samfundet (for en nærmere diskussion se Ougaard, 1990: kap. 11).

Så vidt spørgsmålet om forståelsen af "domestic politics". Det andet af de nævnte problemer vedrørte vanskeligheden ved at analysere samspillet mellem det interne og det eksterne. Gourevitch beskriver det således: "The great challenge confronting the domestic politics research agenda is to model the interaction of countries with each other and with the system" (Gourevitch, 2002: 321). Han siger videre, at der

er enighed om, at det er en vigtig opgave, som er søgt indfanget med nogle træffende metaforer – som for eksempel Putnams klassiske "two-level games" – men at det ikke er lykkedes at gå videre end til dette og udvikle teorier eller blot præcise teoretisk specificerede paradigmer. Følgende sammenfatter situationen:

"We have developed strong research traditions that hold either system or country constant. We do not have very good theories to handle what happens when both are in play, when each influences the other, when the domestic politics of one country interacts with the domestic politics of another, an interaction which itself helps define a system that reverberates back on the parts. We have good metaphors, but not clear research programs" (Gourevitch, 2002: 321).

Beskrivelsen er vanskelig at bestride. Men samtidig er det påfaldende, at der findes adskillige analyser, der håndterer dette samspil mellem det indre og det ydre om end med varierende succes. Ikke mindst findes der analyser af USA,² hvis udenrigspolitik jo på den ene side mere end noget andet lands i nyere tid har påvirket det internationale samfund, og på den anden side på væsentlig vis er formet af det omgivende samfund, som der skal argumenteres for senere. Det påfaldende er, at der netop er tale om analyser af enkeltlande, *in casu* USA, der kun i meget begrænset omfang sigter på at udvikle generalisationer med gyldighed for alle eller flere stater. Dette er næppe et tilfælde.

Spørgsmålet er nemlig, hvor langt det er muligt at gå med hensyn til at udvikle et forskningsprogram som det, Gourevitch efterlyser. Lande og stater er forskellige, de forandrer sig over tid, og de er forskelligt placeret i den globale sammenhæng, i den internationale arbejdsdeling, i den militære magtstruktur osv., og den globale sammenhæng udvikler sig også over tid. Følgelig må teoridannelse om udenrigspolitik, der vil sige noget substantielt om politikens indhold, både som årsag og som virkning, være specificeret i tid og rum. Det er netop samspillet mellem de forskellige landes mere eller mindre divergerende og sammenfaldende mål og interesser, der bidrager til at forme verdenssamfundets udvikling. Selvfølgelig *kan* der fremsættes udsagn med almen gyldighed om staters udenrigspolitik, men spørgsmålet er, hvor meget længere man kan komme end elaboreringer over almene temaer, som at stater forfølger nationale interesser, der er formet af samfundsstrukturer og ideologier igennem politiske processer, i strategisk interaktion med omverdenen og under stadig informationsusikkerhed osv.

Kernen i disse overvejelser kan formuleres som en præference for idiografiske forskningsperspektiver og –strategier frem for nomotetiske, hvor idiografiske perspektiver netop søger at teoretisere det unikke og særegne ved et givent fænomen, frem for at søge det generelle og fælles ved en klasse af fænomener.³ Verdenssamfundet er et unikt fænomen, og på samme måde findes der kun én global hegemonisk magt, den kolde krig var et enkeltstående fænomen, osv. En idiografisk forskningsstrategi sigter netop på at teoretisere og belyse mønstre og udviklingstendenser i sådanne unikke fænomener. Den vanskelighed, som Gourevitch påpeger, skyldes måske netop, at han efterlyser et nomotetisk forskningsprogram på udenrigspolitikens område, hvilket kan skyldes et forhold, som Susan Strange

kritisk har påpeget, nemlig at væsentlige dele af amerikansk IR-forskning har haft en ambition om at eftergøre den økonomiske videnskabs succes med at udvikle nomotetiske formelle modeller (Strange, 1988: 11f.).

Konklusionen er altså, at udenrigspolitik forstås som den eksterne side af statens almene persistensfunktion, og dette indebærer, at den ses som formet på den ene side af de interne samfundsmæssige forhold, og på den anden side af de muligheder, udfordringer og trusler, som den omgivende verden stiller det pågældende samfund overfor. Når aktuell amerikansk udenrigspolitik skal placeres i teoretisk kontekst, drejer det sig derfor ikke om en generel og almen teori om udenrigspolitik, men om en historisk specificeret teoridannelse om en bestemt stat og et bestemt samfund og dets interaktion med en ligeledes historisk specificeret global kontekst. Der skal derfor ses på de lange linjer i USA's udenrigspolitik og på deres forankring i det amerikanske samfunds politisk-økonomiske og politisk-kulturelle grundtræk, i relation til verdenssamfundets udvikling. Andetsteds har jeg behandlet dette spørgsmål mere udførligt med fyldige referencer til litteraturen (Ougaard, 1995, 1997), men da det er en nødvendig baggrund for diskussionen af den aktuelle fase, skal nogle udvalgte hovedpunkter gengives i det næste afsnit.

Den amerikanske mission – et historisk perspektiv

I den omfattende litteratur om det amerikanske samfunds egenart er der en række centrale temaer, der går igen. De kan beskrives på forskellige måder med ord som liberalt demokrati, kapitalisme og demokrati, individualisme og markedsøkonomi, legalisme med flere. Med en bekvem amerikansk sammenfatning kan man kalde det en markedsdemokratiske samfundsform. Nok så interessant er imidlertid de ideationelle eller politisk-kulturelle elementer, der under navne som *the American Creed*, den amerikanske identitet, den amerikanske ideologi, de amerikanske idealer, eller de amerikanske værdier og institutioner er beskrevet af mangfoldige teoretikere fra Toqueville og frem. En af de vigtige pointer er, at USA adskiller sig fra andre markedsdemokratiske samfund ved at være en grundlagt republik, hvilket for mange forfattere er kernen i den amerikanske exceptionalisme. USA er ikke vokset organisk frem af generationers historie, men er derimod grundlagt som et politisk projekt gående ud på at skabe et samfund i overensstemmelse med bestemte værdier.

Konsekvensen heraf er, at en politisk ideologi er kernen i den nationale identitet. Christopher Thorne har formuleret det på den måde, at USA er en "idea nation" og ikke en "people/nation state" (Thorne, 1992), og den samme pointe er udtrykt af Richard Hofstadter med ordene: "our fate as a nation is not to have ideologies, but to be one" (citeret i Huntington, 1981: 21). Huntington er nok den nyere teoretikere, der har understreget dette forhold stærkest. I Europa, siger han, kan man ændre det politiske system, uden at nationens fællesskab brydes. Frankrig har skiftet politisk system adskillige gange, men er dog fortsat Frankrig. USA har ikke denne mulighed. Opløser man det nuværende politiske fællesskab, opløser man nationen (Huntington, 1981). Netop derfor er der et teleologisk element i amerikansk politik. Republikken blev oprettet for at føre bestemte politiske ideer ud i livet, samfundet er grundlagt på et politisk program. USA er et land med en

formålsparagraf, der definerer den nationale identitet. At ikke alle amerikanere deler denne opfattelse er så en anden sag, der imidlertid ikke er så afgørende i nærværende kontekst, da der dels er solide vidnesbyrd for, at den helt overvejende del af befolkningen tilslutter sig de amerikanske værdier (McCloskey og Zaller, 1984), dels for, at de nærmest er enerådende i den politiske elite (Augelli og Murphy, 1988).

Vender vi os nu til udenrigspolitikken, er det forestillingen om en særlig amerikansk mission i verden, der straks falder i øjnene som udtryk for det teleologiske element i den politiske kultur. Den amerikanske mission er netop at fremme de grundlæggende amerikanske værdier ikke bare i USA, men også i den omgivende verden. Om ikke andet så fordi det er den bedste måde at sikre deres overlevelse i USA. Hermed er der tilsyneladende lagt op til en ret så idealistisk fortolkning, som man vil have svært ved at forene med den amerikanske fremfærd over store dele af kloden i det 20. århundrede. Denne fortolkning fremføres også af nogle forfattere, men den er for vidtgående. Pointen er, at det teleologiske element skal tages alvorligt, men at det skal ses sammen med de økonomiske og geopolitiske interesser. Skal man sammenfatte indholdet i udenrigspolitikken, er det at sikre de bedst mulige internationale betingelser for det amerikanske samfunds udvikling, forstået således at det drejer sig om en sammenhængende helhed af specifikke økonomiske, politiske, kulturelle og ideologiske forhold. Både politisk økonomi og politisk kultur skal med i forståelsen af amerikansk udenrigspolitik. Kernen er at sikre den amerikanske samfundsordens udvikling, en samfundsorden, der på den ene side er liberal kapitalistisk og demokratisk som så mange andre, men som på den anden side har sine unikke træk og sin særlige historie.

USA blev født i en frihedskamp mod en europæisk kolonimagt i den ene – og den første – af 1700-tallets to store revolutioner. Fra første færd har de internationale betingelser været af betydning for det amerikanske samfunds udviklingsmuligheder, og i opposition til den europæiske orden, der dengang dominerede verden, udviklede man forestillingen om en anden måde at organisere det internationale system på. Hvor det europæiske system var præget af skiftende magtbalancer, stadige rivaliseringer og genkommende krige, samt kolonialistisk ekspansion, skulle det "amerikanske system" styres af national selvstændighed, fredeligt økonomisk samkvem, hvor kolonimagterne ikke kunne hævde monopol på handelen med deres oversøiske territorier, og regelbaseret samarbejde mellem suveræne stater. Modstillingen af "det europæiske system" og "det amerikanske system" stammer i øvrigt fra datidens amerikanske politikere. Dertil kom, at den interne orden i USA skulle og ville være et forbillede for andre lande, og at USA ved sit eksempel og ved sin politik skulle bidrage til at udbrede de amerikanske grundværdier til omverdenen. Også her ser vi økonomiske og geopolitiske interesser gå hånd i hånd med hinanden og med de politiske værdier.

Det teleologiske element i USA's politiske kultur rummer altså en ekstern komponent ved siden af den interne, en komponent, der ofte sammenfattes slagordsagtigt i "den amerikanske mission". At sikre det amerikanske samfunds udviklingsmuligheder, at arbejde for en ny og anderledes verdensorden, og at udbrede de amerikanske liberal-demokratiske værdier til den øvrige verden, ved eksempel

eller ved intervention, går som en rød tråd igennem mere end 200 år amerikansk udenrigspolitik. Disse principper har samme kontinuitet som grundværdierne i den politiske kultur. Men ligesom det amerikanske samfund internt har forandret sig til ukendelighed trods denne kontinuitet, har udenrigspolitikken også skiftet ansigt mere end én gang. Indholdet af USA's økonomiske interesser har ændret sig i takt med den teknologiske udvikling, væksten og den internationale ekspansion, og de skiftende internationale konkurrenceforhold, og det internationale system er blevet radikalt omkalfatret mere end én gang i løbet af de godt to hundrede år. Den røde tråd i amerikansk udenrigspolitik er ikke knækket, men i hver historisk fase er den afgørende blevet præget af de internationale udfordringer, som den amerikanske mission har stået over for.

For at gøre en lang og kompleks historie meget kort kan man sige, at indholdet i den amerikanske mission har været at fremme en international orden baseret på demokrati, kapitalistisk markedsøkonomi, respekt for grundlæggende politiske frihedsrettigheder, international handel, og fredeligt samarbejde mellem selvstændige nationer, men under samtidig forfølgelse af amerikanske økonomiske interesser. De systemiske udfordringer, som dette projekt har stået over for, har først og fremmest været den europæiske kolonialisme og stormagtsrivalisering, den europæiske fascisme og nazisme, de kommunistiske planøkonomier, præ-kapitalistiske og autoritære samfundsforhold i mange samfund, samt ulandenes økonomiske nationalisme. Det historiske forløb har naturligvis været langt mere kompliceret, end denne sammenfatning giver indtryk af, men af pladshensyn skal dette ikke uddybes her. Dog skal der knyttes to kommentarer til det. Den første er, at der kan anføres mange eksempler, der ved første øjekast dementerer denne fortolkning af amerikansk udenrigspolitik – for eksempel støtte til militærdiktaturer i den tredje verden – men at disse for en nærmere betragtning kan vises at være en konsekvens af den strategiske hovedlinje, som i den givne periode var afledt af det internationale systems beskaffenhed (Ougaard, 1995, 1997). Den anden bemærkning er affødt af den opmærksomhed, der i den nuværende situation er rettet mod USA's vilje eller mangel på samme til at deltage i multilateralt samarbejde. Det er nemlig et vigtigt led i den måde, den amerikanske mission er blevet udmøntet i praksis på, at USA har spillet en ledende rolle i opbygningen af det stadigt tættere netværk af internationale organisationer og samarbejdsinstitutioner.

De ældste af disse har rødder tilbage i 1800-tallet, flere kom til i det 20. århundredes første del, men det var først med anden verdenskrigs afslutning, hvor USA for første gang var etableret som hegemonisk magt, at grundstenene blev lagt til det globale *governance*-system, vi kender i dag med oprettelsen af FN og de såkaldte Bretton Woods institutioner. I den følgende lange periode, hvor den internationale dagsorden først og fremmest var sat af den kolde krig, afkoloniseringen, og ulandsnationalismen, ikke alene overlevede dette system, det udviklede sig og blev styrket i flere henseender, samtidig med at flere institutioner og aftaler kom til. Hele det omfattende system af internationale organisationer og regimer, som vi dag kan sammenfatte under betegnelsen det globale *governance*-system, er i høj grad et resultat af udviklingen igennem denne periode. *Governance*-systemet er særdeles ujævnt udviklet, og der er store forskelle på dets komponenter med

hensyn til effektivitet og betydning, men samlet set tilvejebringer det nu med større eller mindre effektivitet en lang række internationale "public goods" på mangfoldige områder (for en oversigt se Simmons og Jonge Oudraat, 2001). Dette stadigt tættere internationale politiske netværk er således en vigtig komponent i den internationale orden, der har udviklet sig i tiden efter anden verdenskrig, og det er en central pointe, at USA har været en særdeles aktiv aktør i udviklingen og udformningen af det. Således konkluderede Braithwaite og Drahos på baggrund af en omfattende og detaljeret undersøgelse af regimedannelsen over en bred vifte af emner – overvejende økonomiske – at den enkelt-aktør, der har haft størst indflydelse, uden tvivl er USA (Braithwaite og Drahos, 2000: 475ff.). En anden central pointe er, at i det omfang, der er noget, der ligner en samlet ledelse eller koordinerende instans i dette system, så udgøres den af det formelle og uformelle samarbejde, der finder sted mellem de førende vestlige stater, og som blandt andet er institutionaliseret i G7 samarbejdet og i OECD, og at USA generelt har spillet en væsentlig rolle i udviklingen af sådanne koordinationsmekanismer.

Sammenfattende har USA i overensstemmelse med den amerikanske mission, der forener det teleologiske element i den politiske kultur med amerikanske økonomiske og politiske interesser, spillet en ledende rolle i verdenssamfundets udvikling. USA har langt fra været alene om at skabe denne udvikling hen mod en situation, hvor den markedsdemokratiske samfundsform er dominerende (men ikke enerådende), og hvor en liberal, retsbaseret international orden med stærke institutioner og samarbejde på mangfoldige områder er stærkere end nogensinde før. Det ville også være forkert at sige, at USA dominerer denne verdensorden på bekostning af alle andre, da der i mange spørgsmål er en høj grad af interesse-sammenfald mellem de førende industrilande. Men USA har spillet en ledende rolle, der med god ret kan betegnes som hegemonisk, når dette begreb i overensstemmelse med den oprindelige græske betydning af ordet forstås som en lederrolle blandt allierede (Ougaard, 1988). Centralt i denne forståelse af USA's hegemoni er således, at det ikke kun drejer sig om at benytte en overlegen magtposition til at forfølge egne snævre interesser, men netop om at forfølge et *hegemonisk projekt*, som Bob Jessop kaldte det i anden sammenhæng (Jessop, 1990: 196ff.).

Efter den kolde krigs ophør, Uruguay-rundens afslutning og oprettelsen af WTO, den markedsdemokratiske samfundsforms fremgang over store dele af kloden osv., er verden tættere end nogen sinde før på de amerikanske idealer. Nogle af disse forandringer er kommet pludseligt, andre har været under udvikling længe, men tilsammen har de skabt en situation, hvor man kan spørge, om ikke den amerikanske mission er ved at være fuldført. Det er på denne baggrund, at amerikansk udenrigspolitik i de senere år skal analyseres.

USA's mission i en ændret verden

Lad os først se på, hvilke forventninger der rent logisk kan formuleres til amerikansk udenrigspolitik, hvis den foranstående fortolkningsramme accepteres, og hvis det accepteres, at de væsentligste systemforandringer knytter sig til den kolde krigs ophør, fortsat økonomisk, politisk og samfundsmæssig globalisering og markedsdemokratiernes fremgang. Til disse systemforandringer kommer natur-

ligvis, og uomgængeligt efter 11. september, den skærpede udfordring fra terrorismen, og især den terrorisme, der er forbundet med den politiske fundamentalistiske islamiske bevægelse (et omstændeligt udtryk, der er nødvendigt for at markere, at fundamentalismen kun er en del af islam, at kun en del af den fundamentalistiske retning også har som politisk program at oprette islamiske stater, og at formodentlig kun en del heraf er forbundet med terrornetværkene). Men netop for at kunne sætte reaktionen på denne udfordring i en større kontekst er det nyttigt at vurdere, hvorledes de øvrige systemforandringer kan forventes at påvirke udenrigspolitikken.

En helt umiddelbar betragtning kunne være, at der ville ske en nedtrapning af USA's internationale engagement. Tankegangen skulle være, at i den udstrækning den amerikanske mission er opfyldt, vil behovet for omverdensforandrende indgreb blive mindre med en relativ tilbagetrækning til følge. Den fortolkning er imidlertid for vidtgående af flere grunde. Dels fordi den globale orden fortsat er afhængig af, at der ad politisk vej tilvejebringes en lang række *public goods*, dels fordi USA's internationale økonomiske engagement vedvarende bliver større og ikke mindre, således at landet har særdeles væsentlige interesser knyttet til den globale økonomi, og endelig fordi der – også før 11. september – var og fortsat er problemer i og trusler og modstand mod den af USA foretrukne verdensorden. Man behøver blot at nævne situationen i Mellempøsten, Kinas placering i verdenssamfundet, narkotikahandel og anden transnational kriminalitet, transnationale og globale miljøproblemer for at begrunde denne pointe, og mere kunne føjes til. Det er således vanskeligt at se argumenterne for, at der skulle være væsentlige amerikanske interesser i at opgive eller frivilligt svække den hegemoniske position. Spørgsmålet er derfor snarere, hvad positionen skal bruges til, og om der kan argumenteres for ændringer i den henseende. Hvad det angår, kan der peges på flere muligheder.

En første nærliggende mulighed er, at udenrigspolitikken i højere grad koncentrerer sig om specifikt amerikanske interesser, med andre ord at det globale engagement drejes mærkbart i retning af en *America first*-politik. En anden mulighed, der hænger delvist sammen med den første, er, at politikken med betydeligt større styrke kan koncentrerer sig om de tilbageværende trusler og udfordringer, hvilket netop er muliggjort af, at de tidligere nævnte systemiske udfordringer er faldet væk. Sammenhængen til den første mulighed består i, at det i en situation med mindre systemisk pres i højere grad kan være en specifikt amerikansk opfattelse af, hvilke problemer der fortjener størst opmærksomhed og indsats, der slår igennem i udenrigspolitikken og søges sat igennem internationalt.

I forlængelse heraf kommer en tredje mulighed, nemlig at der bliver et større spillerum for, at amerikansk indenrigspolitik slår igennem i udenrigspolitikken. Så tidligt som i 1990 blev det påpeget af Jim Hoagland i en kommentar i *Washington Post*, at "the United States today has a freedom to choose how and where it will invest its prestige and effort abroad" (gengivet i *International Herald Tribune*, 15.11.1990). Ifølge en gammel amerikansk talemåde gjaldt det, at "politics stops at the water's edge", dvs. at det partipolitiske spil skulle lægges på hylden, når nationale interesser stod på spil i forhold til omverdenen (Stern, 1979). I praksis har dette kun delvist været tilfældet, som det fremgår af diskussionen om *two level*

games, og som det for eksempel er diskuteret i Stern (1979) og Schlesinger (1986). Men spørgsmålet er, om de ændrede internationale vilkår nu betyder, at de interne forhold i større udstrækning end tidligere kan slå igennem i udenrigspolitikken. Derfor er der grund til at se nærmere på, hvorledes denne mulighed kan spille sammen med den amerikanske mission i prægningen af udenrigspolitikken, og i den forbindelse er Schlesingers bidrag af interesse.

Schlesinger argumenterer for, at der i amerikansk indenrigspolitik optræder svingninger mellem forskellige varianter af bestræbelsen på at realisere de amerikanske politiske idealer. Han skelner således mellem faser, hvor vægten ligger på "private interests", og faser, hvor vægten ligger på "public action". I "private interest" faserne står økonomiske interesser og hensynet til erhvervslivet i centrum, og samfundsudviklingen overlades i større udstrækning til markeds kræfterne, mens "public action" faserne er karakteriseret ved at sætte fællesskabet i højsædet, prioritere velfærdshensyn og i større grad acceptere statsindgreb i samfundsudviklingen (Schlesinger, 1986: 23ff.). Det er ikke vanskeligt at se en traditionel højre-venstremodsætning i dette, og det er på ingen måde en nyhed eller overraskelse, at en sådan gør sig gældende i amerikansk politik. Men i relation til en diskussion af den amerikanske mission er det en vigtig pointe, at højre-venstremodsætningen i Schlesingers fortolkning optræder som en spænding inden for den fælles amerikanske liberale samfundsforståelse, hvilket også har konsekvenser for forståelsen af USA's globale mission. Fraværet i USA af socialistiske og socialdemokratiske partier, eller partier, der definerer sig som arbejderpartier som det engelske Labour, bortset fra nogle marginale og betydningsløse organisationer, er ofte fremhævet som en markant forskel til europæisk politisk tradition og kultur, og derfor er det vigtigt, at der inden for rammerne af det amerikanske liberale projekt optræder et spændingsforhold af denne karakter. Ifølge Schlesinger er det to konkurrerende udgaver eller fortolkninger af det samme amerikanske projekt – som han i øvrigt henfører til en iboende spænding mellem demokrati og kapitalisme, der jo begge er definerende elementer i den politiske kultur.

Det skal tilføjes, at Schlesinger forsøger at kæde disse overvejelser sammen med forskellige andre forslag til forståelse af amerikansk indenrigs- og udenrigspolitik i cykliske termer (aktion-reaktion, isolationisme-internationalisme, idealisme-realisme, regelmæssige generationsskift), og at dette forsøg på flere måder er ret diskutabelt. Det ændrer imidlertid ikke ved relevansen af selve iagttagelsen af indenrigspolitiske skift inden for rammerne af det amerikanske projekt, og de efterfølgende overvejelser af deres relevans for udenrigspolitikken. Om dette siger han sammenfattende:

"... each phase of the domestic cycle defines the national interest in terms of its own values. Each uses foreign policy to project those values abroad. Public purpose eras tend to incorporate into foreign policy ideas of democracy, reform, human rights, civil liberties, social change, affirmative government. Such eras display a preference abroad for democratic center-left regimes. Private-interest eras tend to conceive international affairs in terms of capitalism, private investment, the magic of the marketplace, the defence of American corporations doing business in foreign lands. Such eras display a preference abroad for right-wing and authoritarian regimes that promise protection for private capital" (Schlesinger, 1986: 45).

Disse betragtninger er ikke af ny dato, og de er tydeligt præget af den udenrigspolitiske dagsorden i 1960'erne og 70'erne. Ikke alle elementer i beskrivelsen vil derfor kunne overføres på en senere tid, men grundtankens dobbelte pointe er værd at holde fast i. Den består for det første i, at der indenrigspolitisk er en spænding mellem to udgaver af den markedsdemokratiske samfundsorden, hvor den ene går i retning af en liberal natvægterstat og betoner frie markeder, mens den anden går i retning af en velfærdsstat med en bredere økonomisk og social dagsorden. For det andet er pointen, at disse indenrigspolitiske orienteringer slår igennem i udenrigspolitikken i form af forskellige varianter af den amerikanske mission.

Umiddelbart kunne dette opfattes som et dementi af de foranstående argumenter for, at der er en høj grad af kontinuitet i amerikansk udenrigspolitik, og at der kan identificeres tydelige hovedlinjer, som har været fastholdt på tværs af præsidenternes partimæssige tilhørsforhold og skiftende kongresflertal. Et par præciserende bemærkninger er derfor nødvendige. Kontinuitetssynspunktet vedrører netop hovedlinjer, der kan iagttages over længere tidsforløb, og udelukker derfor ikke kortvarige svingninger, så længe de ikke bevæger sig ud over grundelementerne i den amerikanske mission. Forstået på denne måde er Schlesingers påpegning af højre-venstre skift i udenrigspolitikken ikke uforenelig med et mere overordnet kontinuitetssynspunkt. Nok så vigtigt er det imidlertid, at kontinuitetssynspunktet som præsenteret ovenfor i høj grad er begrundet i, at USA i en stor del af sin historie har defineret den amerikanske mission i forhold til en omverden, der i væsentlige henseender var i konflikt med de amerikanske grundværdier. Grundelementerne i den amerikanske politik er så at sige blevet defineret af omgivelsernes karakter, og dermed har der været snævre grænser for, hvor stærkt indenrigspolitiske skift kunne slå igennem udenrigspolitisk. Og hermed er vi tilbage ved diskussionen af, hvorledes det kan forventes at medføre ændringer i amerikansk udenrigspolitik, at de omfattende systemforandringer i det tyvende århundredes sidste del har bragt verdenssamfundet betydeligt tættere på principperne i "det amerikanske system" end nogensinde tidligere.

Ovenfor argumenterede jeg for, at en tilbagetrækning fra det globale engagement eller fra den hegemoniske position ikke ville være en logisk reaktionsmåde. I stedet pegede jeg på en *America first*-politik, og på muligheden for større koncentration om de tilbageværende trusler og udfordringer, og i forbindelse dermed en større amerikansk frihed til at definere, hvad hovedudfordringerne er. I forlængelse heraf har jeg nu diskuteret muligheden for, at dette fører til, at indenrigspolitik slår stærkere igennem i udenrigspolitikken, således at den i større udstrækning end tidligere vil variere med skiftende præsidenters politiske holdninger, med Kongressens sammensætning og mere generelt med de politisk-ideologiske strømninger og styrkeforhold i det amerikanske samfund.

Denne tredje mulighed skal dog ses i lyset af et par forbehold. For det første at der efter så omfattende systemforandringer, som der her er tale om, meget vel kan være tale om en overgangsperiode, hvor en mere stabil udenrigspolitisk linje først gradvist vil udvikles igennem en art *trial and error*-proces, der kan vare adskillige år. For det andet kan noget tilsvarende optræde i endnu kortere tidsperspektiv, når en nyvalgt præsident, ofte med begrænset international erfaring og efter en kraftig

retorisk markering af afstand til forgængerens politik i valgkampen, skal finde sine egne ben på den internationale scene (jf. diskussionen af præsident Clintons udenrigspolitik i Cameron, 2000 samt Ougaard, 2002b). Specielt skal dette holdes *in mente*, når det gælder George W. Bush, da han i skrivende stund har siddet ved roret i mindre end to år, og allerede den 11. september, efter kun godt otte måneder på posten, blev stillet over for en ny og alvorlig udfordring, og da hans håndtering af udenrigspolitikken både før og efter har givet indtryk af betydelig usikkerhed (Ougaard, 2002b).

Strengt taget er det derfor fortsat et åbent spørgsmål, i hvor høj grad der med G. W. Bush er indtrådt et kursskifte, og hvilken karakter det i så fald måtte have. Men det udelukker selvfølgelig ikke et forsøg på at pejle, hvilken vej udviklingen går på grundlag af hidtil fremsatte erklæringer og foretagne handlinger.

Kontinuitet og forandring

Med god grund har megen opmærksomhed været rettet mod Bush-administrationens reaktion på terrorangrebet den 11. september 2001. Selve den militære indsats mod al-Qaida og Taleban-styret i Afghanistan og den generelle opprioritering af kampen mod terrorismen som udenrigspolitik (og indenrigspolitik) målsætning er politisk set overvejende blevet mødt med forståelse, og er vel i det store og hele blevet udlagt ikke som et kursskifte, men som en logisk reaktion på en alvorlig ny udfordring. Men der er andre aspekter af politikken, der er blevet fortolket som udtryk for en væsentlig drejning. Det gælder således den erklærede vilje til unilateral handling, doktrinen om foregribende krig, og den erklærede målsætning om at fremtvinge et regimeskifte i Bagdad, en målsætning, der ganske vist ikke altid er helt utvetydigt formuleret. Før dette accepteres som belæg for et markant kursskifte, er der imidlertid nogle elementer i Præsident Clintons politik, der skal bringes i erindring.

Bush-doktrinen om foregribende krig er en nyskabelse som doktrin betragtet, men grunden kan siges at være lagt under Clinton med missilangrebet på al-Qaida baser i Afghanistan i 1998 og med følgende erklæring: "As long as terrorists continue to target American citizens, we reserve the right to act in self-defence by striking at their bases and those who sponsor, assist or actively support them" (President of the United States, 1999: 14). Clinton-administrationen slog også gentagne gange fast, at USA forbeholdt sig ret til at handle unilateralt, hvis USA's interesser tilsagde det, for eksempel med denne formulering fra 1994: "As much as possible, we will seek the help of our allies or of relevant multilateral institutions. If our most important national interests are at stake, we are prepared to act alone" (President of the United States, 1994: 10), og i en lidt skarpere formulering fra 1999: "We must always be prepared to act alone when that is our most advantageous course, or when we have no alternative" (President of the United States, 1999: 3). Endelig, hvad angår Irak, havde man også under Clinton en erklæret målsætning om at arbejde for et regimeskifte i dette land. Det fremgår eksempelvis af, at følgende i 1999 blev fremhævet som en vigtig opgave: "maintaining vigilance against Iraq and working to bring about a change in regime" (President of the United States, 1999: iv). Der er således gode argumenter for at konkludere, at Bush-administra-

tionen på disse områder fortsætter en linje, der var under udvikling under forgænger, men som blev optrappet som reaktion på 11. september. Omvendt synes det svært at argumentere for, at Bill Clinton, Al Gore eller nogen anden demokratisk præsident ville have reageret væsentligt anderledes på Bin Ladens terrorangreb.

Ser man bredere på den udenrigspolitiske strategi, som den er beskrevet i officielle dokumenter, er der også gode argumenter for et kontinuitetssynspunkt. Helt overordnet er det ikke svært at finde forestillingen om en amerikansk mission udtrykt igen og igen af såvel den nuværende som den foregående administration. For eksempel i følgende citater fra henholdsvis Clinton- og G.W. Bush-administrationen: "The United States remains the world's most powerful force for peace, prosperity and the universal values of democracy and freedom" (President of the United States, 1999: iii). "The United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world" (President of the United States, 2002: ii).

Begge præsidenter beskriver i forlængelse heraf et bredt internationalt engagement, der i det store og hele inkluderer den samme omfattende række af internationale *policy*-områder og geografiske regioner, og begge bekender sig til multilateralt samarbejde, vigtigheden af stabile alliancer og samarbejdsrelationer, men forbeholder sig også ret til unilateral handling, hvis det skønnes nødvendigt.

Ved en sammenligning af de officielle redegørelser for den nationale sikkerhedsstrategi under de to præsidenter kan der dog også iagttages forskelle i ordvalget, også ud over hvad der følger af den markante opprioritering af antiterrormålsætningen. Således synes Bush-administrationen at lægge mere vægt på nogle liberale kerneværdier – *freedom, free enterprise, free markets* osv. – hvor man under Clinton også signalerede en mere positiv holdning til miljø- og velfærdsmålsætninger. Dette er for så vidt i god overensstemmelse med Schlesingers billede af spændingen mellem "private interests" og "public purpose", men det er dog ikke meget mere end nuanceforskelle. Derimod synes der at være en lidt større forskel med hensyn til opfattelsen af det internationale samarbejdes karakter. Clinton-administrationen formulerede sig forholdsvis bredt og positivt om internationalt samarbejde og internationale institutioner, for eksempel i følgende passage fra 1994: "The only responsible U.S. strategy is one that seeks to ensure U.S. influence over and participation in collective decisionmaking in a wide and growing range of circumstances" (President of the United States, 1994: 6; se også Ougaard, 1997). Til forskel herfra tales der under G. W. Bush i højere grad om magtbalance og samarbejde mellem stormagter. Følgende karakteristiske formuleringer, der ikke har direkte paralleller i Clinton-administrationens sikkerhedsrapporter, kan således ses som udtryk for en lidt anden opfattelse af forholdet mellem klassisk magtbalancetænkning og institutionaliseret samarbejde:

"In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom ... We will preserve the peace by building good relations among the great powers. [...] Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States

is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO, as well as other long standing alliances" (President of the United States, 2002: i, iii).

Dertil kommer den gentagne fremhævelse af, at det er en vigtig målsætning at udvikle "agendas for cooperative action with other main centers of global power" (President of the United States, 2002: 2, 25). Det institutionaliserede samarbejde tilkendes altså betydning, men det fremtræder som underordnet i forhold til magt-balance og samarbejdsrelationer mellem stormagter. Alliancer og institutioner er *instrumenter* for stater og tillægges i mindre grad selvstændig betydning – med andre ord ikke en afvisning af internationalt samarbejde, men en mindre institutionaliseret og mere magtbaseret tilgang til det. Men hvor meget der skal lægges i denne forskel i diskurs, er et åbent spørgsmål. Den kan både fortolkes som et signal om et kursskifte, og som en formulering, der diskursivt reformulerer en stort set uændret strategi, så den bedre er i overensstemmelse med den form for realistisk tænkning, der er fremherskende i kredsen af udenrigspolitiske rådgivere.

Sammenfattende er tonen i den udenrigspolitiske diskurs under Bush forandret, men det er diskutabelt, om der er sket større ændringer med hensyn til indhold, bortset selvfølgelig fra den markante opprioritering af kampen mod terrorismen og den nu eksplicite formulering af doktrinen om foregribende krig. Lad os derfor afslutningsvis se på nogle af de handlinger og initiativer, der kan tages til indtægt for, at der er sket et kursskifte.

Indenrigspolitisk er kursskiftet tydeligt, for eksempel med skattelettelser og begunstigelse af erhvervslivets økonomiske interesser på bekostning af miljøhensyn. Internationalt er billedet imidlertid mere flimrende, men der kan peges på nogle iøjnefaldende tegn på kursskifte (se i øvrigt Cameron, 2002 og Ougaard, 2002b for en nærmere diskussion). For det første i Mellempolitikken, hvor der først var tale om et vist disengagement, og dernæst en række signaler, der pegede i retning af en væsentlig mere pro-israelsk holdning end tidligere. For det andet i afvisningen af amerikansk deltagelse i Kyoto-aftalen om begrænsning af udslip af drivhusgasser, om end det her skal huskes, at Clinton-administrationen næppe havde forventet, at den kunne ratificeres i Kongressen. For det tredje i opsigelsen af ABM-traktaten, tilbagetrækningen af Clintons underskrift på aftalen om den internationale straffedomstol og afvisningen af et forslag om styrkelse af traktaten om biologiske våben fra 1972. På det udenrigsøkonomiske plan kan man pege på den abrupte og overraskende tilbagetrækning af amerikansk støtte til OECD's bestræbelser på at gribe ind over for forskellige skattely med henblik på at begrænse skatteunddragelse og muligheden for hvidvaskning af penge tjent på kriminalitet. Den erklærede begrundelse var – fejlagtigt – at dette var et initiativ til harmonisering af verdens skattesystemer (*International Herald Tribune*, 17.5.01). Endelig kan man pege på, at Bush-administrationen på den ene side har fastholdt frihandelsmålsætningen, ikke mindst ved at sikre Kongressens tilslutning til en ny runde globale handelsforhandlinger, men på den anden side dels har introduceret en ikke helt lille told på en lang række stålprodukter, og på den anden side har fået gennemført en betydelig forøgelse af subsidierne til amerikansk landbrug. Dette kan efterlade tvivl om

frihandelsorienteringen, om end det også kan forklares som en politisk pris, det var nødvendigt at betale for at få mandatet til internationale handelsforhandlinger igennem Kongressen. Endelig skal det bemærkes, at selv om Bush i valgkampen havde bebudet, at det nu skulle være slut med at yde lånebistand via IMF til lande, der var ramt af finansielle kriser, så valgte man i praksis alligevel, da det første gang blev aktuelt, at støtte et kriselån af betydelig størrelse til Argentina.

En del af disse tegn på kursskifte kan nok bedst forstås som udtryk for den læreproces, som en ny administration skal igennem efter i valgkampsretorikken at have distanceret sig stærkt fra forgængerens politik. Noget kan også ses som udslag af, at bestemte særinteresser og ideologiske strømninger har stor indflydelse, det gælder således holdningen til Israel, de protektionistiske tiltag, og det bemærkelsesværdige kursskifte med hensyn til kampagnen mod skatteunddragelse og pengehvidvaskning, der går meget godt i spænd med den svage vilje til at gribe effektivt ind over for den mere tvivlsomme del af amerikansk erhvervsliv efter den seneste tids virksomhedsskandaler. Tilsvarende skal der ikke ses bort fra, at administrationens tætte relationer til dele af den amerikanske oliebranche kan have betydning for politikken i forhold til Mellemøsten. I disse tilfælde kan det ikke udelukkes, at de internationale realiteter efterhånden vil moderere politikken, men i første omgang viser de en drejning i retning af, hvad der med Schlesingers ord kan kaldes "private interests" på bekostning af "public purpose".

Der synes også at være tale om et genuint kursskifte i politikken i forhold til den internationale straffedomstol og traktaten mod biologiske våben samt i opsigelsen af ABM-aftalen. Disse initiativer kan ses som eksempler på, hvad administrationen har kaldt "multilateralisme *a la carte*", dvs. en politik, hvor man kun deltager i internationalt samarbejde i de tilfælde, hvor det er i overensstemmelse med amerikanske interesser i en mere umiddelbar forstand. Den bredere forståelse af det internationale samarbejdes værdi, som man kunne finde hos Clinton-administrationen, og som eksempelvis teoretisk er blevet begrundet af Joseph Nye (2002), er således ikke til stede i den nye administration, og mere præcist synes man især at være skeptisk over for internationalt samarbejde, der kan medføre begrænsninger på USA's nationale handlefrihed. Nogen bred eller principiel afvisning af internationalt institutionaliseret samarbejde er der således ikke tale om, som det også fremgik af den ovenfor citerede officielle udtalelser, og som det i handling eksempelvis fremgår af det fortsatte engagement i NATOs udvikling med den nye aftale med Rusland fra foråret 2002 og initiativet til oprettelse af et nyt multilateralt ekspeditionskorps til *out of area*-operationer (*International Herald Tribune*, 6.11.2002).

Sammenfattende peger denne gennemgang på en ret høj grad af kontinuitet forstået som en tilpasning af den amerikanske mission, baseret på amerikanske økonomiske og politiske interesser og det teleologiske element i amerikansk politisk kultur, til en ændret omverden. Det forhold, at det internationale system nu i højere grad end nogensinde tidligere svarer til amerikanske interesser og værdier, har ikke ført til en tilbagetrækning. I væsentlige henseender fortsættes forgængerens politik, hvilket dog også skal ses i lyset af, at Clintons udenrigspolitik var stærkt præget af den republikanske styrke i Kongressen. Der er nogle tegn på, at hensy-

net til snævre amerikanske erhvervsinteresser er slået stærkere igennem end tidligere, og især at forsvaret for amerikansk handlefrihed er blevet opprioriteret på bekostning af viljen til at deltage i internationalt samarbejde. I den forstand har højredrejningen i amerikansk politik sat sig udenrigspolitiske spor uden at ændre ved hovedlinjen, og det er fortsat et åbent spørgsmål, om der vil være tale om et varigt kursskifte.

Noter

1. For eksempel den lærebogsprægede Webber og Smith (2002) og i Hollis og Smith (1990, 1994), der imidlertid har en tendens til at blande denne diskussion sammen med de foregående to.
2. Aron (1974), Hunt (1987), Kegley og Wittkopf (1987), Augelli og Murphy (1988), Campbell (1992), Nye (1990), Gadzey (1994), Smith (1994), Cameron (2002), Nye (2002) og Nau (2002), for blot at nævne nogle eksempler.
3. Se Ougaard (2002a) for en nærmere diskussion, herunder den vigtige forskel på ideografisk og idiografisk, som der ikke altid er opmærksomhed på i litteraturen. Se også kritikken af begrænsningerne i "the statistical worldview" i McKeown (1999).

Litteratur

- Aron, Raymond (1974). *The Imperial Republic: the United States and the World, 1945-1973*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Augelli, Enrico and Craig N. Murphy (1988). *America's Quest for Supremacy and the Third World. A Gramscian Analysis*, London: Pinter Publishers.
- Braithwaite, John and Peter Drahos (2000). *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cameron, Fraser (2002). *US Foreign Policy after the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, London and New York: Routledge.
- Campbell, David (1992). *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester: Manchester University Press.
- Carlsnaes, Walter (1992). "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, pp. 245-270.
- Carlsnaes, Walter (2002). "Foreign Policy", pp. 331-349 in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Gadzey, Anthony Tuo-Kofi (1994). *The Political Economy of Power. Hegemony and Economic Liberalization*, New York: St. Martin's Press.
- Gourevitch, Peter (2002). "Domestic Politics and International Institutions", pp. 309- 328 in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hollis, Martin and Steve Smith (1990). *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Hollis, Martin and Steve Smith (1994). "Two Stories About Structure and Agency", *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 241-251.
- Hunt, Michael H. (1987). *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1981). *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge, MA: The Belknap Press.
- International Herald Tribune*.

- Jessop, Bob (1990). *State Theory. Putting the Capitalist State In Its Place*, Cambridge: Polity Press.
- Kegley, Charles W. and Eugene R. Wittkopf (1987). *American Foreign Policy. Pattern and Process*, 3rd ed., Houndsmill: Macmillan.
- McClosky, Herbert and John Zaller (1984). *The American Ethos. Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McKeown, Timothy J. (1999). "Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*", *International Organization*, Vol. 53, No. 1, pp.161-190.
- Nau, Henry R. (2002). *At Home Abroad. Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Nye, Joseph S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford: Oxford University Press.
- Ougaard, Morten (1988). "Dimensions of Hegemony", *Cooperation and Conflict*, XXIII, pp. 197-214.
- Ougaard, Morten (1990). *Magt og interesser i den globale samfundsformation*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ougaard, Morten (1995). "Political Culture and Political Economy in the Analysis of U.S. Foreign Policy", in Anne Marie Ejdesgaard-Jepesen and Dorte Salskov-Iversen (eds.), *To Capture the Bird's Flight: On the Interface Between Culture and Society*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Ougaard, Morten (1997). "På vej mod et nyt amerikansk århundrede. USA og den nye internationale orden", *GRUS*, nr. 53.
- Ougaard, Morten (2002a). "Global Polity Research: Characteristics and Challenges" in Morten Ougaard and Richard Higgott (eds.), *Towards a Global Polity*, London and New York: Routledge.
- Ougaard, Morten (2002b). "Kursskifte eller kaos. Om amerikansk udenrigspolitik under George W. Bush", *Militært Tidsskrift*, 131. årgang, nr. 4, pp. 399-413.
- President of the United States (1994). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, July 1994*, Washington, DC: The White House.
- President of the United States (1999). *A National Security Strategy for a New Century. December 1999*, Washington, DC: The White House.
- President of the United States (2002). *The National Security Strategy of the United States of America, September 2002*, Washington, DC: The White House.
- Rosenau, James N. (1966). "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Rosenau, James N. (1981). *The Study of Political Adaptation*, London: Pinter Publishers.
- Schlesinger, Arthur M. (1986). *The Cycles of American History*, Boston: Houghton Mifflin.
- Simmons, P.J. and Chantal de Jonge Oudraat (eds.) (2001). *Managing Global Issues. Lessons Learned*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Smith, Tony (1994). *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press.
- Stern, Paula (1979). *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Strange, Susan (1988). *States and Markets*, London: Pinter Publishers.
- Thorne, Christopher (1992). "American Political Culture and the End of the Cold War", *Journal of American Studies*, Vol. 26, No. 3, pp. 303-330.
- Webber, Mark and Michael Smith (eds.) (2002). *Foreign Policy in a Transformed World*, Harlow: Prentice Hall.