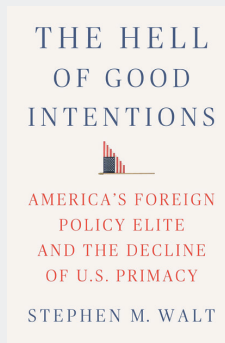


Anmeldelse: Vejen til helvede og de gode intentioners udfordringer

Af Viggo Nedergaard Jensen

USA's udenrigspolitiske strategi har været helt forfejlet siden den kolde krig. Den amerikanske realist Stephen Walt kommer med klog kritik – men er mindre overbevisende, når det gælder at opstille alternativer.



Walt, Stephen M.: **The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy.** Farrar, Straus and Giroux 2018, 400 s.

Stephen M. Walt tilhører den realistiske skole inden for udenrigspolitik. Som han ser det, er det internationale system præget af mange stater, der kæmper om magten i et anarki. Hvert land må tage vare på egen sikkerhed

(eventuelt gennem alliancer). Stormagter er, som realisterne ser det, ofte deres egen værste fjende, fordi rigelige ressourcer, magt og succes fører til overmod. En stormagtsleders vigtigste egenskab er evnen til at begrænse statens magtudøvelse og skabe en holdbar international magtbalance.

Set med de briller var amerikansk udenrigspolitik ifølge Walt disciplineret og i det store og hel succesfuld fra afslutningen af Anden Verdenskrig og op gennem Den Kolde Krig – med Vietnamkrigen som en undtagelse, som han dog ikke rigtig diskuterer. Rivaliseringen med Sovjetunionen førte til en opdeling af verden i interessesfærer, der blev gensidigt respekteret. Med Sovjetunionens sammenbrud i 1991 opstod det 'unipolære øjeblik', hvor USA blev den altdominerende stormagt.

Hvorfor gik det så galt? USA stod med en militær styrke målt på for-

Viggo Nedergaard Jensen er uddannet cand.scient.pol fra Aarhus Universitet. Han var ansat i Udenrigsministeriet til 1984, herunder som ambassadesekretær i Moskva 1979-82. Efter ansættelse i Verdensbanken i Washington D.C arbejdede han som investment banker i den private sektor.

svarsbudget, der svarede til de næstfølgende 20-30 lande tilsammen, hvoraf endda mange var allierede. Som egentlige fjender var der kun nogle få, svage 'bøllestater'. Colin Powell sagde i 1991 som generalstabschef: *"I'm running out of demons. I'm running out of enemies. I'm down to Castro and Kim Il Sung"*.

Ingen stillede den gang spørgsmålet, om USA skulle tilpasse sin udenrigspolitik og militære kapacitet og få en velfortjent andel af 'fredsdividenden'.

Man havde ressourcerne til at følge en strategi: det liberale hegemoni. Men ifølge Walt var det ganske forfejlet i koncept og udførelse. Det liberale hegemoni bygger som samfundsmodel på demokratiet, retsstaten, religiøs og social tolerance og respekt for menneskerettighederne. Internationalt er byggestenene frie markedsøkonomier med få toldhindringer og multilaterale institutioner til at fastlægge adfærdsregler, som staterne antages at følge.



USA skal fastholde sin overlegne styrke og bruge den til at udbrede den liberale samfundsorden til resten af verden.

Den hegemonie fejltagelse

De fleste mennesker i vestlige lande kan tilslutte sig det værdisæt, der ligger i den liberale verdensorden. Når 'hegemoniet' ifølge Walt bliver en forfejlet strategi især i amerikansk sammenhæng, skyldes det, at vi antager, at det er den rigtige samfundsmodel for alle andre folk og lande. Konceptet indebærer, at USA skal fastholde sin overlegne styrke og bruge den til at ud-

brede den liberale samfundsorden til resten af verden.

Det fører til en hybrisis med overdreven tro på nytten af (amerikansk) magtanvendelse og evnen til 'large-scale social engineering', selv i klanbaserede samfund. Man er også tilbøjelig til at overvurdere internationale institutioners muligheder for at regulere uønsket adfærd blandt staterne. Og klassisk diplomati bliver ikke brugt tilstrækkeligt til at finde forhandlingsløsninger på regulære interessemodsætninger til skade for stabiliteten i verden. Det sidste kan føre til, at menneskerettighederne måske kommer et par trin ned på agendaen og at modparten undertiden er en autoritær stat med en ubehagelig profil. Den største fejl ved strategien er, at man har glemt at spørge, om den tjener det amerikanske folks interesser, noget der først kom på dagsordenen med valget af populisten Donald Trump i 2016. I bogen argumenteres der for, at amerikansk udenrigspolitik de seneste 25-30 år grundlæggende har været den samme og været forankret i strategien om det liberale hegemoni. Under demokraterne Bill Clinton og Barack Obama har der været en liberal nuance i politikken, mens den under Bush blev mere neokonservativ. Men ingen store forskelle – det gælder også under Trump.

Kom NATO for langt mod øst?

Et par nedslag i de seneste årtiers begivenheder viser, hvordan historien ser ud i Walts optik. NATO-udvidelserne i 1999 og 2004 tjente ikke et ra-

tionelt formål set fra USA's synsvinkel. De blev gennemført, fordi det var muligt, og fordi Rusland var uendeligt

Man har glemt at spørge, om den udenrigs-politiske strategi tjener det amerikanske folks interesser.

svagt. Man stillede aldrig spørgsmålet "hvor langt mod øst og hvorfor?" Særlig uheldig var de halve invitationer til NATO-medlemskab til Ukraine og Georgien, der udgik fra topmødet i Bukarest i 2008, og som underskriverne på invitationen ikke var enige om. Zbigniew Brzezinski, der ikke kan beskyldes for at være en 'due' over for Sovjetunionen/Rusland, skrev i *Financial Times* under Maidan-demonstrationerne og få dage før annekteringen af Krim, at den rigtige løsning for Ukraine var en 'finlandisering'. Det vil sige et godt nabolikskab til Rusland, mulighed for medlemskab af EU, men ikke af NATO. Men da var det som bekendt for sent. Walt tager ikke stilling til, hvor langt NATO's grænse mod øst kunne eller burde skubbes frem.

Mellemøsten med invasioner, regimeskifter (herunder fjernelse eller mord på ledere), og håb om demokrati bagefter er ifølge Walt en kirkegård over initiativer taget med afsæt i den fejlslagne strategi. Afghanistan 2001, Irak 2003, bølgen efter det 'arabiske forår' 2011 (Libyen, Egypten og Syrien), viser, at man nu efter 10-20 års krig er fjernere fra målet (hvad det så end var), end da man begyndte. Set ud fra stabilitet og magtbalance er invasionen af Irak og fjernelsen af Saddam-styret særlig uheldig, fordi den regionale

magtbalance i Golfområdet brød sammen, og det blev langt sværere af inddæmme Iran. På samme måde ramte fjernelsen af Gaddafi og borgerkrigen i Syrien EU-landene som en boomerang med de store flytningestrømme i 2015 – med de kendte po-

pulistiske konsekvenser i mange lande. Dette selv om vores politikere i 2011 var helt med på den liberale interventionsdagsorden, anført af den franske præsident Nicolas Sarkozy.

"The blob" i Washington

Stephen Walt er i dag professor i international politik ved Kennedy School of Government på Harvard University og har de seneste 30 år udgivet mange bøger om international politik. I bogen bruger han omkring 100 sider på at beskrive og kritisere det udenrigspolitiske establishment i Washington, som han kalder "the blob". Udtrykket er opfundet af Obamas taleskriver Ben Rhodes og kan vel bedst oversættes ved 'bløddyr' eller den 'sump', som Trump lovede at dræne. Det er et hårdtslående og måske også lovlig nærgående portræt af denne elite, der fungerer inden for ringvejen ("the Beltway") i Washington. Eliten er talstærk, idet den består af mange tusinde mennesker i regeringen (udenrigsministeriet, Det Nationale Sikkerhedsråd, Pentagon, de 17 efterretningstjenester), de mange tænketanke, universiteterne, NGO'er og interesseorganisationer, medieverdenen et cetera.

Mange af disse mennesker bedriver udenrigspolitik på heltid, gennem hele livet, ved at cirkulere mellem forskellige

jobs i regeringen, erhvervslivet, universiteterne og tænketankene. Fejl begået i et regeringsjob er ingen hindring for, at den pågældende kan cirkulere videre til et nyt job andetsteds, så længe reglen om at ”*Insiders don’t criticize other insiders*” overholdes. Der er med andre ord en rygklapperkultur i ’*the blob*’.

Den måde, hvormed eliten fremmer det liberale hegemoni, er for det første ved at overdrive de ydre trusler. Det mest berømte eksempel er Colin Powells optræden i FN omkring Saddams Husseins masseødelæggelsesvåben forud for interventionen i Irak. Det viste sig at være bluff. For det andet overdri- ver eliten fordelene ved intervention. Konsekvenserne er sjældent analyseret igennem, og man går efter ’breaking news’ på tv-skærmene. Og for det tredje skjuler ’the blob’ omkostningerne ved at forfølge det liberale hegemoni. Krigene i Mellemøsten skønnes at have kostet 4-6.000 milliarder dollars, men underskuddet på statsbudgettet er lånefinansieret, hvorfor skatteyderne foreløbig ikke mærker noget. Hæren er professionel, hvorfor de menneskelige tab ikke mærkes på samme måde, som under den værnepligt, der gjaldt under Vietnamkrigen. Eliten lykkes rimeligt godt med disse bestræbelser og undgår dermed at blive stillet til regnskab for den fejlslagne strategi.

Walts eget alternativ

Efter den lange kritik af det bestående, brænder man efter at høre om Walts alternative strategiske koncept. Han kalder det ’*off-shore balancing*’, og det kan lettest forklares med henvisning til engelsk udenrigspolitik i 1800-tal-

let. Man ligger i en favorabel strategisk position bag havet, og stort set ingen kan true de vitale interesser. Gennem et vågent diplomati følger man magtbalancen på kontinentet og i andre vigtige regioner. Hvis én magt ser ud til at blive dominerende, støtter man den næststærkeste – og kun yderst sjældent med militær indgriben. Walt understreger, at han ikke er isolationist, idet tre regioner er vigtige for amerikansk udenrigspolitik og skal håndteres i et magtbalanceperspektiv: Europa, Nordøstasien (Japan og Korea) og Den Persiske Golf. Man reducerer den militære kapacitet i forhold til nu, men opretholder en *Rapid Deployment Force* (hurtig indsatsstyrke, red.), der holdes i garnison i hjemlandet og hurtigt kan sendes af sted. Et vellykket eksempel på dette var tilbagerulningen af Saddams Husseins invasion af Kuwait i 1990. En krig, der også var begunstiget af at være et symmetrisk med ulige sammenstød mellem to landbaserede hære, i modsætning til det, der kom senere. Det, som ikke var ’efter bogen’, var, at en del af styrken forblev i Saudi-Arabien og dermed bidrog til at fremavle spirerne til al-Qaeda.

Hvis *off-shore balancing* var blevet gjort til grundlaget for amerikansk udenrigspolitik, ville der komme en række følgeproblemstillinger, hvoraf Walt diskuterer nogle. NATO-udvidelserne ville ikke være gennemført, og Walt postulerer, at forholdet til Rusland ikke ville være forsuret i samme grad som i dag. Der skal tages fat på at ændre byrdefordelingen i NATO fra USA til Europa – gå fra snak til handling. Den omstillingsproces vil måske

tage 10 år, men kan man forestille sig bare en lille *Rapid Deployment Force* inden for en europæisk forsvarssøjle, støttet af et engelsk-fransk atomforsvar? Stadig med USA i baghånden.

Globalt er Kina den eneste magt, der kan udfordre USA. Derfor vil vi se en stormagtsrivalisering de næste 20-30 år. Walt er ambivalent over for denne udvikling: på den ene side er det problematisk og omkostningskrævende at se USA udfordret – på den anden side siger han mellem linjerne, at udfordringen vil fokusere udenrigspolitikken og øge presset for at bortskære forpligtelser og krige skabt af det liberale hegemoni. Som led i at flytte accenten i udenrigspolitikken fra militæret til diplomatiet er Walt en stærk fortalere for at standse udsultningen af State Department og professionalisere udenrigstjenesten. Millionærer med store kampagnebidrag skal væk fra ambassadørposterne.

Til sidst i bogen kigger Walt sig spagfærdigt omkring efter kræfter, der kan bære hans budskab igennem politisk. Der er ikke mange forbundsfæller. Undervejs har han anvendt et helt kapitel til at gennemgå Trumps udenrigspolitik i det første år af præsidentperioden. Trump repræsenterede jo et potentiale for forandring, men han ender med at betræde velkendte stier. Walts kritik af Trumps udenrigspolitik er nådesløs: reelt er Trump kørt videre ad det liberale spor og har opretholdt (næsten) alle USA's engagementer. Rådgivere er rekrutteret fra den kendte elite *'inside the Beltway'* – ofte naturligvis med en anden observans. Men eksekveringen af udenrigspolitikken har været for-

færdelig: uvidenhed, inkompetence, Twitter-fornærmelser, en katastrofal personaleudskiftning (10 -34 procent per år afhængig af, hvordan den gøres op), hovsa-beslutninger et cetera. Alt sammen med det resultat, at Trump har ødelagt agtelse og lederskab blandt venner og allierede, som USA har opbygget gennem mange år.

Det er altså svært at se en vej frem for Walts budskab. Han kan egentlig kun pege på skabelse af en modelite (nye tænketanke og organisationer), der kan bane vejen for en mere balanceret og 'fair' diskussion af udenrigspolitik. Men det er svært at se, at det kan få tag i kampagnerne til præsidentvalget i 2020.

Men den akademiske debat i den amerikanske udenrigspolitiske elite er ved at dreje i realisternes retning. I artiklen "The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers" i marts/april-nummeret af *Foreign Affairs* diskuterer en nestor i eliten, Graham Allison, magtbalancer og nødvendigheden af at acceptere interessesfærer i en verden, der ikke længere er unipolær. Han foreslår blandt andet, at USA skal stressteste sine allianceforpligtelser med mere end 60 lande og kun beholde "partnere, som bringer mere i værdi, end de introducerer i risici". En position, der ikke ligger langt fra Stephen M. Walts. En konsensus om, at USA skal ud af Afghanistan, Irak og Syrien, har været undervejs længe og forstærkes nu. Det vil koste for de svage regimer og forbundsfæller, man har forsøgt at opbygge og/eller stabilisere.

○○○