

USA blåser till reträtt?

Mats Bergquist

Kagan, Robert, 2018. *The Jungle Grows Back. America and an Imperiled World*. New York: Vintage Books.

Mearsheimer, John, 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.

Shiffrin, Joshua R. Itzkowitz, 2018. *Rising Titans, Falling Giants. How Great Powers Exploit Power Shifts*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Walt, Stephen M., 2018. *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Picador.

I. 1940-TALET: REALISTERNA GÖR ENTRÉ

Alltsedan Nicholas Spykman, den holländskfödde Yaleprofessorn som ibland anges som den realistiska skolans anfader 1942 publicerade *America's Strategy in World Politics* har det vid amerikanska universitet och allt flera tankesmedjor förts en löpande debatt om USA:s utrikespolitik, om dess "grand strategy". Vilka målsättningar har USA haft och borde ha och hur man skulle agera på den internationella scenen för att förverkliga dessa mål? Spykmans bok kunde på sin tid uppfattas som en kommentar till Franklin Roosevelts och Winston Churchills Atlantdeklaration från året innan. Där skisserade de båda statsmännen en framtida världsordning för säkrandet av demokratin, nedrustning och undvikandet vad som skedde efter första världskriget. Spykman argumenterade för att USA när kriget var slut skulle föra en aktiv utrikespolitik baserad på maktbalansens premisser. Isolationismen innebar en återvändsgränd. USA:s

Mats Bergquist har varit ambassadör i Tel Aviv, Helsingfors och London. Han är docent i statsvetenskap vid Lunds universitet.

E-post: mats.bergquist@lnu.se

och Europas säkerhet hängde intimt samman. Han syntes inte dela den optimism och de planer som Roosevelt ofta vädrade om efterkrigstiden, bl.a. i sin krigstida korrespondens med Churchill och Stalin.

Det skulle dröja några år innan den allttjämt ikoniske Hans Morgenthau publicerade sin *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1948), som snarare än Spymans bok betraktas som den realistiska skolans urtext. Redan året därpå hade boken antagits som kursbok vid många ledande universitet. Under 1950-talet stod den på lika många kurslistor som samtliga andra texter i ämnet. Detta innebar att många av dem som då – och senare – utexaminerades vid universiteten påverkats av Morgenthaus världsbild.

Hans Morgenthau tillhörde de tysk-judiska samhällsvetare som på 1930-talet emigrerade till USA, varav många skulle komma att spela en viktig roll i amerikansk debatt och i rekonstruktionen av efterkrigsvärlden. De hade ofta, vilket knappast är ägnat att förvåna, en mera pessimistisk syn på världen än den som med Woodrow Wilson och Franklin Roosevelt dominerade den dåtida amerikanska diskussionen. Morgenthau hade, som Uri Greenberg skriver i *The Weimar Century. German Emigrés and the Ideological Foundations of the Cold War* (2014), redan under Weimarrepubliken vänt sig mot en kolarstro på Nationernas Förbund och menade att en stats utrikespolitik måste använda sig både av NF och en maktbalanspolitik. NF kunde inte förväntas hantera de avgörande maktfrågorna i det internationella systemet. Men samtidigt måste man förstå att moralen behövde sina väktare. Samarbetet i NF kunde hantera mindre politiskt laddade frågor, vad han kallade ”dispyter”, men således inte de avgörande säkerhetspolitiska spänningarna. För Morgenthau själv skulle det komma att bli ett problem att hans uttolkare helt koncentrerade sig på hans kritik av NF och förordande av en realistisk maktbalanspolitik men glömde att moralen i hans optik också spelar en roll i internationell politik.

Det utmärkande för debatten om den amerikanska säkerhetspolitiken är att inläggen, precis som hos Hans Morgenthau, både är analytiska och normativa. De allra flesta som bidragit till diskussionen genom åren har ofta haft en akademisk bakgrund som statsvetare eller historiker, men samtidigt, som ofta är fallet med samhällsvetare, närt en önskan att få verka på policynivån i Washington. Många har också varit rådgivare till presidentkandidater, tjänstgjort i olika administrationer eller fungerat som konsulter åt olika regeringsorgan. Det finns en svängdörr mellan den bredare utrikespolitiska gemenskapen, Vita Huset, utrikesdepartementet och Pentagon. Många av dem som gått igenom dessa svängdörrar har också avgett vittnesmål om sina erfarenheter i maktens närhet.

Den säkerhetspolitiska diskussionen pågår ju kontinuerligt men har naturligtvis varit särskilt livlig i samband med upplevda större förändringar och betydelsefulla skeenden i den internationella politiken: det kalla krigets utbrott och hanteringen av kärnvapen med början på 1940-talet, Vietnamkriget på 1960- och 1970-talen, det kalla krigets slut och Sovjetunionens

upplösning på 1990-talet, 9/11 2001 och terrorismens konsekvenser, och särskilt de senaste tio åren Kinas framträdande som USA:s främsta rival, både politiskt och ekonomiskt.

II. 2010-TALET: REALISTERNA GÅR TILL NY OFFENSIV

De fyra böcker som här skall diskuteras utgår från att vi närmar oss eller befinner oss i ett slags skifte i den internationella politiken och där USA förlorar mark. De fyra är bara en handfull av liknande volymer som under 2010-talet också getts ut av Graham Allison, Andrew Bacevich, Richard Betts, Aaron Friedberg, Richard Haass, Edward Luttwak, Michael Mandelbaum, Michael Pillsbury, Barry Posen, William Wohlforth, Fareed Zakaria m.fl. kända namn. Att just de aktuella böckerna valts för denna recensionsessä beror främst på att de fyra tillhör de färskaste, mindre på att de skulle vara särskilt representativa för mängden inlägg. John Mearsheimers senaste volym, "The Great Delusion", är kanske den mest uppmärksammade och har liksom "The Tragedy of Great Power Politics" (2001) för nära 20 år sedan diskuterats flitigt, inte minst i akademiska kretsar. Författaren har med dessa båda böcker och ett antal artiklar verkat vilja etablera sig som något av Hans Morgenthau's sentida efterföljare.

En av böckerna, Joshua Shifrinsons "Rising Titans, Falling Giants", håller sig som sig bör med en ung och uppåtsträvande professor – vid Bostons universitet – mest på det analytiska planet. I sin mycket läsvärda och koncentrerade bok diskuterar han hur USA och Sovjetunionen efter andra världskrigets slut hanterade Storbritannien som uppenbarligen var en "falling giant" och hur USA på 1990-talet på motsvarande sätt agerade mot Sovjet och sedan Ryssland. I förlängningen finns naturligtvis frågan, som dock Shifrinson endast berör översiktligt, hur Kina kommer att förhålla sig till ett USA vars relativa betydelse minskar.

Robert Kagans, John Mearsheimers och Stephen Walts böcker är däremot alla i hög grad preskriptiva. Historikern Kagan är knuten till den liberala tankesmedjan Brookings, men kommer ursprungligen från en neokonservativ miljö och har arbetat för George Bush d.y. och redan under Reaganåren i utrikesdepartementet. Mearsheimer har länge varit knuten till Chicago University medan Walt är verksam vid Harvard. De båda senare, som länge gjort sig kända som två av de ledande anhängarna av den realistiska skolan argumenterar, liksom de gjort i andra sammanhang, för en reducerad amerikansk internationell roll. De båda vill förvandla USA från det internationella systemets polis och "on-shore balancer" till en "off-shore balancer" eller för att använda Robert Arts uttryck, "balancer of last resort". Mearsheimers bok lägger den avgörande tyngden vid den liberala interventionismens – som ofta uppfattas som den realistiska skolans motpol – inneboende motsättningar. Robert Kagans slutsats är däremot att utan en tydlig amerikansk global närvaro riskerar det internationella systemet att falla samman och djungelns lag ta över. USA har egentligen inget annat val än att försöka fylla polisuniformen.

John Mearsheimer ägnar sig framför allt i sin bok åt att demontera vad han kallar den liberala drömmen, den fåfänga föreställningen om att det internationella systemet är möjligt att reformera i liberal anda. I liberalismens omhulldande av de oförytterliga rättigheterna till liv, frihet och till att sträva efter ett "life in happiness", för att nu citera den amerikanska självständighetsförklaringen, finns ett tydligt missionerande drag. Särskilt är detta fallet med den progressiva liberalismen som alltmera av olika skäl i de demokratiska staterna trängt tillbaka vad Mearsheimer kallar "modus vivendiliberalismen", d.v.s. vad vi kanske närmast här brukar kalla Manchester- eller marknadsliberalism. Den progressiva liberalismen har fått skjuts av samhällets ökande komplexitet, den tekniska utvecklingen och de krav som ställs på statsmakten för att garantera att de oförytterliga rättigheterna inte bara stadfästs utan också uppfylls. Detta har också medfört krav på inte bara lika rättigheter utan också lika möjligheter för alla, tillgången till jämlika undervisningsfaciliteter, sjukvård, mm.

Men om dessa rättigheter tillkommer den egna befolkningen gäller det givetvis i princip också alla världens människor. Innan dessa rättigheter säkrats världen över som Woodrow Wilson förkunnade i sina 14 punkter 1918 kan man inte göra världen "safe for democracy". Och utan en sådan målsättning skulle den egna staten alltid vara hotad. Både modus vivendiliberalismen och den progressiva liberalismen ser behovet av en stark stat, i den första gruppens ögon för att säkra individens möjligheter att bli sin egen lyckas smed, i den andra för att verkställa det program för "social engineering" som man omfattar.

Men om de två liberala tendenserna ofta varit oense om vad man nu skulle använda den starka staten till på hemmaplan har de som John Mearsheimers kompanjon – de har skrivit böcker tillsammans – och meningsfrände Stephen Walt skriver i sin "The Hell of Good Intentions" när det gäller den internationella politiken de facto ingått en koalition. USA har sedan det kalla krigets slut deltagit i sju krig som alla inletts av Washington, noterar Mearsheimer. En annan forskare, Bruno Bueno de Mesquita, har räknat ut att USA mellan 1945 och 2004 på olika sätt intervenerat i 35 internationella konflikter men egentligen endast en enda lett till framgång, fredsuppgörelsen i Colombia. Efter Sovjetunionens upplösning och fram till valet av Donald Trump levde vi i ett unipolärt system där USA:s politiska svängrum var unikt stort. Ändå misslyckades alla dessa krig. Varför?

Både de liberalt och de (neo)konservativt färgade administrationer som omväxlande styrt USA under senare decennier har i stort fört samma utrikespolitik, menar Walt och Mearsheimer. De har alla konsekvent missförstått den internationella politikens grunder – och framför allt nationalismens inneboende kraft. Denna leder ju till att också sådana grupper som i teorin omfattar den liberala världsbilden varken, med hänsyn till folkopinionerna, kan eller ens vill låta nationsbildandet styras av främmande makt. Den liberala interventionismens idé vilar på föreställningen att, om man lyckas i nationsbyggandet,

demokratiska stater inte slåss, på att det då ökade ekonomiska utbytet är fredsskapande och på att aktiv medverkan i de internationella institutionerna verkar i samma riktning. Men, menar Mearsheimer, demokratiska stater har visst fört krig mot varandra eller i alla fall varit nära att göra det. Och trots långtgående ekonomisk interdependens och utbyggnad av den internationella institutionsstrukturen har den eviga freden inte infunnit sig.

Hade man i Washington förstått nationalismens dynamik hade efterkrigstidens internationella politik sett annorlunda ut. Då hade USA inte omfattat dominoteorier utan kunnat samarbeta också med kommunistiska stater för att upprätthålla balansen mot Moskva. USA har ingripit i konflikter där inga manifesta amerikanska intressen stått på spel. Det rör sig i praktiken om tredje världen, Afrika, Centralasien och Mellanöstern utom Persiska viken, enligt Mearsheimer i allmänhet för världsfreden mindre farliga situationer.

I förlängningen hotar dessutom, som ju var fallet redan med Vietnamkriget, denna liberal/neokonservativa koalition liberalismen på hemmafronten. Man överdriver hoten och de möjliga vinsterna samt döljer kostnaderna, menar Walt. De många krigen leder till stora förluster i människoliv, väldiga budgetunderskott och därtill split i det egna landet. Detta var ju en viktig lärdom från Vietnam. Många amerikaner ifrågasätter varför USA som har så stora interna behov, slösar liv och dollar på konflikter i tredje världen och på rollen som världspolis. Så tjänar den liberala interventionismen inte ens sin egen sak. Den höjer i själva verket, menar Mearsheimer och Walt, både den internationella och interna konfliktnivån. I vilken grad den förda utrikespolitiken bidragit till dagens polariserade USA går Mearsheimer inte in på. Men den aktuella situationen har säkerligen till övervägande grad – i motsats till Vietnameran – sitt ursprung i socioekonomiska faktorer.

Så varför fortsätter då USA sin, enligt Mearsheimer och Walt, fruktlösa politik? Den senare uppehåller sig, som framgår av titeln på hans bok, mycket vid Washingtons "foreign policy community" och det stora inflytande den har på den förda politiken. Denna är ett avgörande hinder för att hindra en omorientering av USA:s kurs. Denna gemenskap består av några tusen personer, knutna till ett antal tankesmedjor som Brookings, American Enterprise Institute, RAND, Hudson Institute, Council of Foreign Relations, Center for International and Strategic Studies m.fl., ledande universitet, tidningar som New York Times, Washington Post, Wall Street Journal, tidskrifter som Foreign Affairs, The Atlantic, The New Republic, The New Yorker, The National Interest m.fl. och de stora TV-nätverken. Denna gemenskap som utgör rekryteringsgrunden för många centrala poster i den säkerhetspolitiska apparaten, producerar ett ständigt flöde av förslag och argument som fungerar som inspiration för och press på beslutsfattarna.

Varken Barack Obama eller Donald Trump har, enligt Stephen Walt, trots tydliga föresatser, lyckats rå på denna gemenskap och helt sätta sin egen

kurs. Författaren avslutade sannolikt sitt manuskript senast i början av 2018. Hade han följt upp det idag kanske han ändå skulle ha medgett att Donald Trump genom sina frekventa attacker på sina allierade, umgänge med diverse auktoritära statsledare och konsekvent negativa inställning till multilateralt samarbete ändå, i alla fall t.v., lyckats ändra på en hel del i amerikansk utrikespolitik.

Men vilken utrikespolitik bör då USA enligt John Mearsheimer och Stephen Walt föra och på vilka principer bör denna då vila? Här väger arvet från Hans Morgenthau tungt; det är dock en smula märkligt att författarna inte annat än i förbigående omnämner denne och andra lärofäder. I Morgenthaus värld har den internationella politiken alltid och oföränderligt varit en kamp om makt och inflytande. Detta har av inte onaturliga skäl läsare av Morgenthau tolkats som innebärande ett ständigt pågående konflikttillstånd i det internationella systemet. Men detta är bara det ena fundamentet i den realistiska skolans idévärld, i alla händelser som den framställts av Morgenthau. Människan strävar samtidigt att utvidga sin makt och begränsa den. Han/hon är nämligen också en moralburen varelse.

Båda komponenterna bör därför ingå i en realistisk utrikespolitik. USA bör avstå från universella aspirationer till förmån för de individuella rättigheterna och demokratin eftersom detta endast leder till konflikter och krig. Samtidigt bör man ge diplomatin en central roll både i bilaterala och multilaterala sammanhang. Dess uppgift är att säkra de egna intressena. Dessa har då sedan Morgenthaus tid allmänt definierats som (Väst)Europa, Mellanöstern och Nordostasien. En amerikansk säkerhetspolitik bör inte utgå från att det avgörande valet inte står mellan vad som är legalt eller illegalt utan mellan politisk klokskap och politisk dumhet.

John Mearsheimer har under senare år hävdats att NATO:s utvidgning österut och engagemang i flera av Rysslands grannländer varit oklokt och föga förvånande lett till en tydlig höjning av den internationella konfliktnivån. Av liknande skäl var George Kennan, då fortfarande i State Department, på sin tid motståndare till NATO:s bildande och ännu på sin ålders höst – han blev 101 år – dess utvidgning. I stället borde man, utöver omfattande ekonomiskt bistånd, lita till ensidiga bilaterala amerikanska garantier till utsatta europeiska stater. Kennan blev f.ö. tidigt en allierad till Hans Morgenthau, som låg bakom uppslaget till dennes första bok, *American Diplomacy* (1950). Han skulle sedermera i en mängd böcker argumentera för en mera realistisk och återhållsam utrikespolitik.

Robert Kagan riktar i sin nya debattskrift närmast ett frontalangrepp mot realisterna. Han menar att de, och än mera Donald Trump, riskerar att återföra världen till ett hobbessianskt tillstånd. Till att börja med måste man diskutera vilka de ”verkliga” nationella intressen för USA:s del är? Hur skall man i praktiken avgränsa de regioner som Mearsheimer, Walt och deras meningsfränder

medger är av central betydelse för USA, Europa och Östasien, d.v.s. i praktiken Japan, Sydkorea och Taiwan samt Persiska viken? Intresset för ett visst lands säkerhet föder oundvikligen, menar Kagan, intresse för dess närmare omvärld. Det finns ett samband mellan kärnan i en maktsfär och dess periferi. Han håller inte med sina två kollegor om att NATO-utvidgningen till Rysslands gränser var ett misstag. Tvärtom har den bidragit till demokratins och stabilitetens befastande i Östeuropa. Kagan utgår, liksom förstås Mearsheimer och Walt, från en traditionell amerikansk Rysslandsbild och betonar samtidigt att Moskvas intressesfärstänkande inte slutar med Ukraina utan börjar med denna södra granne. Kagan drar dock andra slutsatser än de två.

Efter det andra världskriget var på man på amerikansk sida beslutet att inte upprepa misstagen från Versailles och NF. Den liberala internationella ordning som etablerades efter kriget kom dels att bestå av en amerikansk militär närvaro i främst Europa och Östasien, dels också av en multilateral struktur för att ta hand om allehanda mellanstatliga problem. Denna ordning kunde, medger Kagan, inte upprätthållas utan att USA emellanåt använde sina maktresurser, vilket emellanåt gav upphov till missnöje hos allierade. Ett bestående arv från den förda amerikanska politiken är förvandlingen av Tyskland och Japan från internationella orosstiftare till stabila demokratier, vilket ju var ett resultat av den amerikanska politiken. Detta, menar författaren, är med tanke på de annorlunda roller dessa båda stater tidigare spelat, nästan viktigare än USA:s ”containment”-strategi mot Moskva. I en senare artikel i *Foreign Affairs* (maj/juni 2019) har Kagan ställt den provocativa frågan hur det tyska problemet skall hanteras strategiskt om USA ytterligare reducerar sitt engagemang i Europa? Detta senare, NATO-medlemskapet och det amerikanska stödet till den europeiska integrationsprocessen, har ju varit hörnpelarna i den reglering av det tyska problemet som fungerat så väl.

Många av de interventioner, främst i tredje världen som realisterna kritiserat, emanerade i praktiken från den liberala ordning man omfattade. Ibland blev det fel. Detta gällde också den, inte minst av Hans Morgenthau, hårt kritiserade Vietnampolitiken. Men skulle man utan motstånd låta en granne ta över ett annat land? Robert Kagan kommer i sin bok närmare än de flesta andra till ett slags försvar för eller i alla fall förklaring till motiven i Vietnamkriget. Oavsett hur USA:s allierade ställde sig till den amerikanska politiken i Indokina har européer och japaner ibland både förr och senare kunde finna den amerikanska politiken svårsmält. Utvecklingen har dock visat att man ändå föredrar denna ordning framför andra lösningar på sina säkerhetsproblem.

Nu är den internationella ordningen hotad. Den amerikanska allmänheten har tröttnat på landets roll och vill att USA skall bli ett ”normalt” land och lägga av polisuniformen. Denna politiska utveckling har pågått nu i ganska många år, i alla fall sedan valet av Barack Obama 2008 och således kulminerat med Donald Trump 2016. Bakom ligger, förutom cykliska svängningar i den

allmänna opinionen, givetvis erfarenheterna av de tröstlösa militära engagemangen i Irak och Afghanistan, nu det längsta krig USA någonsin deltagit i. Det är denna utveckling som gett realisterna hopp om att definitivt kunna omdirigera den utrikespolitiska gemenskapens huvudlinje. Mearsheimer, Walt och deras meningsfränder vädrar morgonluft. Flera av de böcker om den amerikanska säkerhetspolitiken som kommit ut under 2010-talet går också på den återhållsamma linjen.

Men risken är således, enligt Robert Kagan, att vi går mot en värld i Hobbes anda, att djungeln kryper tillbaka och tar över den trädgård där demokratin och säkerheten frodas. Varken Ryssland eller Kina lär försumma möjligheten att utnyttja tillfället. Dessa två staters hela "grand strategy" går ju ut på att radera den nuvarande ordningen, vilket både Vladimir Putin och Xi Jinping offentligt proklamerat. Frågan är nu inte vad som kan radera den liberala ordningen utan hur man skall kunna upprätthålla denna.

Tidigare optimism har förbytt i överdriven pessimism, menar Kagan. Vägen ut ur denna situation går långs ett fortsatt starkt stöd för EU och NATO, inte, som Donald Trump trycks tro, genom att "vinna" över sina allierade. Vidare krävs fortsatt satsning också på "hard power" och en vilja att ibland använda dessa resurser, inte för att lösa problem utan för att hantera dem. Mjuk eller smart makt räcker inte till. Så blir Kagans bok till slut en konservativ plaidoyer för det kalla krigets politik. Den går därmed egentligen mot en amerikansk opinion som alltså idag har helt andra prioriteringar.

Att USA relativt sett är på nedgång och Kina på uppgång är, fastän detta inte är bokens ämne, ändå i praktiken utgångspunkten för Joshua Shifrinsons bok. Den analyserar således hur USA och Sovjet agerade mot Storbritannien åren närmast efter andra världskriget när det blev klart att Londonregeringen knappast längre kunde upprätthålla sin position i det internationella systemet. Han behandlar också USA:s politik mot Sovjet/Ryssland under 1990-talet och kommer också in på hur Kina har agerat och kan komma att agera mot Japan i en kanske nedåtgående fas.

Shifrinsons analys går ut på att stormakter i förhållande till en nedåtgående stormakt har flera olika strategiska valmöjligheter. Tidigare har man rutinemässigt utgått från att de starkare staterna valt att följa en "rovdjursstrategi", att utnyttja möjligheten att förstärka sin egen säkerhet genom att minska den nedåtgående maktens svängrum ytterligare. Men den dominerande stormakten har flera valmöjligheter, vars utnyttjande beror på vilket strategiskt värde den nedåtgående staten åsätts, om den kan vara till nytta i förhållande till en tredje stormakt. Shifrinson visar hur USA de första åren efter andra världskriget visserligen inte aktivt sökte relegera sin allierade Storbritannien från dess status som stormakt, men inte heller visade någon större förståelse för Londonregeringens stora ekonomiska svårigheter och dess ökande oförmåga att upprätthålla sin militära närvaro på olika utposter världen över. De facto kom Washington,

genom att säga upp vitala lån och tydligt vädra sina antikoloniala instinkter, att följa en försvagningsstrategi mot London. Under andra halvåret 1947 svängde man inför Moskvas alltmer rigida politik till en förstärkningsstrategi.

På motsvarande sätt försökte Sovjetunionen under åren 1945-1947 hålla sig väl med Storbritannien som en tänkbar partner i ett Europa utan någon eller i alla fall med en betydligt mindre amerikansk närvaro. Storbritannien hade alltså ett möjligt strategiskt värde för politbyrån i Moskva. Härvid satte man sig över sin motvilja mot labourpartiet som ju ledde landet då och i alla fall under Clement Attlees långa ledarperiod (från 1935) intagit en avvisande hållning till Sovjetkommunismen. I och med att det kalla kriget tog form under andra halvåret 1947 stabiliserades USA:s strategi mot Storbritannien och har sedan dess, åtminstone till Donald Trump, varit en tydlig förstärkningsstrategi. London skulle bli USA:s viktigaste allierade och en värdefull bas för dess militära närvaro i Europa. Sovjet skulle i alla fall till Michail Gorbatsjovs tid och kontakterna med Margaret Thatcher lika konsekvent följa en försvagningsstrategi mot Storbritannien.

När det, för att flytta fokus, gäller förhållandet mellan USA och Kina har detta successivt, inte minst sedan Donald Trump flyttade in i Vita Huset, förändrats till Pekings förmån. Detta är alltså inte ämnet för Joshua Shiffrins bok men har bl.a. diskuterats flitigt, bl.a. i Graham Allisons *Destined for War. Can China and USA Escape the Thucydides Trap?* (2017). Men USA:s situation idag kan ju inte på något sätt liknas vid Storbritanniens eller Rysslands nedgång under 1940- respektive 1990-talen. USA är och förblir rimligen för lång tid framåt en supermakt med enorma ekonomiska och militära resurser. Dess problem härleds främst till den polarisering och brist på inrikespolitisk energi som kännetecknar landet och som alltså har moraliska dimensioner. Därtill kommer att den vanliga extrapoleringen av Kinas maktutveckling säkert i olika hänseenden visa sig vara missvisande. Den exceptionella ekonomiska utvecklingen kan komma att brytas under kortare eller längre perioder. Miljöproblemen kommer att kräva mycket större uppmärksamhet. Även om kommunistpartiets totala dominans idag ter sig oomkullrunkelig, kan den inrikespolitiska situationen ändå komma att bli en annan.

Förhållandet mellan de båda staterna liknar, menar många, alltmera det mellan Washington och Moskva under det kalla kriget. De två staterna lär förbli rivaler. Den strategi som dominerade det amerikanska politiska tänkandet före Xis makttillträde, försökte bädda in Kina i det internationella systemet genom medlemskap i t.ex. WTO, ökad handel, stora investeringar, miljösamarbete m.m. Men denna strategi har uppenbarligen helt misslyckats, särskilt sedan president Xi tog makten 2012. Den snabba kinesiska utvecklingen på diverse områden kunde knappast undvika att leda till problem med omvärlden. Dessa har säkerligen förstärkts av den sittande presidentens maktambitioner och önskan att stanna kvar *sine die*. Och för att betrakta situationen ur Pekings

synvinkel: om USA, som den kinesiske utrikesministern Wang Yi nyligen sade, väljer att se varje kinesisk investering som politiskt motiverad, varje kinesisk student som spion och anser att varje kinesiskt samarbetsinitiativ har en dold agenda, lär förhållandet dem emellan förbli spänt.

Motsättningarna mellan USA och Sovjet var dock, bör man tillägga, avsevärt mera endimensionella än de mellan USA och Kina. Sovjet var inte som Kina en viktig spelare i handelspolitiken eller, utanför det militära området, i den teknologiska utvecklingen. Däremot strävade man att exportera sin samhällsmodell och skaffa sig allierade i olika delar av världen. Även om Donald Trump har hotat att helt nollställa relationen mellan Washington och Peking, innebär möjligen det mångdimensionella förhållandet de båda supermakterna emellan vissa konflikttrösklar som saknades i relationen mellan USA och Sovjet. Frågan är dock till slut om olikheterna mellan situationen under det kalla kriget och idag är mindre än likheterna. De bredare kontaktytorna mellan 2020-talets supermakter innebär kanske också ökade risker för allvarliga motsättningar?

För Kinas del finns det under överskådlig framtid ingen möjlighet att följa vad Shifrinson kallar en "relegation strategy" som aktivt försöker reducera motståndarens stormaktsstatus och närvaro i regionen. Däremot kan Kina, liksom både USA och Sovjet gjorde mot varandra tillämpa en "försvagningsstrategi" mot antagonisten, vilket väl är precis vad Kina nu gjort de senaste fem-sex åren. Genom att bygga ut sin flotta, utöka sin militära närvaro i t.ex. Syd kinesiska sjön och upprätta nya baser på omstridda atoller vill man försöka mota USA:s flotta längre ut i Stilla Havet. När internationella organ och Kinas grannstater ifrågasatt Kinas basbyggen och territoriella anspråk har detta – ibland med hänvisning till den s.k. "nine-dash line" – bryskt tillbakavisats.

Frågan vad som händer vid förändringar av den internationella maktstrukturen tillhör de viktigaste i forskningen inom internationell politik. Här har Joshua Shifrinson med sin bok lämnat ett viktigt bidrag, som inte bara kommer med nya insikter utan också är föredömligt koncentrerad, 186 sidor.

III. 2020-TALET: KÖR DEN REALISTISKA OFFENSIVEN PÅ GRUND?

Om man skall söka granska de resonemang som Kagan, Mearsheimer och Walt för i sina böcker är det flera frågor som kan diskuteras. Den första rör kontinuitet och diskontinuitet i den amerikanska utrikespolitiken. En annan handlar om hur man skall beskriva den strategi som var rådande under den unipolära perioden 1989–2016. En tredje rör den effekt Trumpadministrationens "America First"-doktrin hittills haft. En fjärde slutligen är hur begreppet "restraint" skall tolkas.

De tre är ju ense om att det skifte som inleddes redan under Barack Obama och som i hög grad förts vidare av Donald Trump haft den allmänna opinionens stöd. Detta oroar Kagan men gläder Mearsheimer och Walt. I Kagans ögon löper vi alltså risken att hamna i en osäkrare värld medan hans två kollegor tror

motsatsen, eller om man skall uttrycka det en smula brutalt, inte riktigt tycks bry sig om vad som händer utanför murarna när barbarerna får härja fritt. De kan ändå inte på något avgörande sätt hota USA och dess intressen.

John Mearsheimer och Stephen Walt tillhör båda den offensiva grenen av den realistiska skolan, vilket inte skall tolkas som att de är mer konfliktbenägna än andra men mera pessimistiska i sin världssyn. Med de ökade risker för konflikt som följer med stormaktspolitikens inbyggda natur följer ju också en med hänsyn till riskerna naturlig försiktighet. Detta demonstrerades i praktiken under det kalla kriget. Men samtidigt finns, med tanke på att stormakternas helt dominerande strävan i ett anarkiskt system är att utvidga sin maktbas, ett mycket begränsat utrymme för samarbete dem emellan. Den logiska konsekvensen blir då närmast ett kallt krig. Mearsheimers mest kända bok har han kallat *The Tragedy of Great Power Politics*. Att han ser stormaktspolitiken som just "tragisk" kan te sig en smula svårbegripligt. Men han menar att även om stormakterna drivs av denna inbyggda strävan representerar bl.a. geografien, andra stormakters intressen och krigsriskerna normalt gränser. Ambitionerna är inbyggda i systemet men kan egentligen aldrig uppfyllas. Andra realister som t.ex. Jack Snyder, Stephen van Evera och nestorn Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, 1979) brukar betecknas som defensiva realister eller anhängare av en strukturell realism. De har egentligen ingen annan uppfattning om stormakters drivkrafter, men menar att systemets struktur trots allt medger ett begränsat samarbete mellan systemets viktigaste stater.

Men har den amerikanska säkerhetspolitiken sedan slutet av 1940-talet varit så präglad av kontinuitet som de menar? Att Hans Morgenthau, George Kennan och än mer det välkända dokumentet NSC-68 från nationella säkerhetsrådet 1950 innebar ett skifte i jämförelse med förkrigstiden är nog de flesta ense om. Christopher Layne, en annan av realismens banérförare, framförde under ett symposium ordnat av International Security Studies Forum den 23 september 2019, som ingående diskuterade *The Great Delusion*, en annan uppfattning. Fundamentet för NSC-68 lades, enligt Layne, långt tidigare under Theodore Roosevelt för över 100 år sedan, vilket då rimligen gör den än mera cementerad. Om man håller med Layne försvåras givetvis Mearsheimers och Walts m.fl. önskan att förändra doktrinen ytterligare.

Även om politiken under perioden 1948-1990 skiftat i sina nyanser och avspänningsperioder växlat med mycket skarpa motsättningar mellan de två supermakterna, kan man nog hålla med de tre författarna om att en klar kontinuitet efter kriget föreligger. Den manifesterades alltså främst i en skiftande men ändå betydande militär närvaro i Västeuropa, i Östasien och östra Medelhavet. Men hur stort har egentligen USA:s svängrum varit? Vad Mearsheimer och Walt bortser från, men Robert Kagan medger, är att USA:s politik varit en följd av dess ekonomiska och militära systemdominans. Det hade i längden varit svårt, som det snabbt efter de första efterkrigsåren visade sig, att hålla sig

instängd i en garnison mellan Atlanten och Stilla Havet. Förväntningarna på en amerikansk intervention har oftast varit stora, inte minst för att endast USA har tillgång till de fysiska resurser som krävs. Bill Clinton och Barack Obama mötte t.ex. detta problem på Balkan respektive Syrien. Efter åtskillig övertalning från européerna engagerade sig Washington i Bosnien respektive Serbien medan man i den tredje lät den röda linjen suddas ut i sanden.

I en annan kommentar till Mearsheimers bok som kom till uttryck i det ovan omnämnda rundabordssamtalet hävdade William Wohlforth, knuten till Dartmouth College i New Hampshire, att författaren på sätt och vis motsäger sig själv när han ser säkerhetspolitiken sedan murens fall som ett utflöde av den liberala idétraditionen. Ty vad har strategin sedan dess varit om inte det logiska resultatet av den fram till mitten av 2010-talet, unipolära situationen i världspolitiken? Utan att möta allvarligt motstånd har USA känt sig oförhindrad att flytta fram positionerna. Detta har varit den logiska konsekvensen av en offensivt realistisk strategi. Mearsheimer replikerade att alla interventioner under 1990- och 2000-talen klätts i liberalismens kapp. Men viktigare är att hans teorier inte skall appliceras på ett – mycket sällsynt – unipolärt system, endast bi- eller multilaterala ordningar. Wohlforths poäng är viktig. Han försöker ytterligare att punktera Mearsheimers teser genom att hävda att de flesta amerikanska interventioner faktiskt skett i ett spänt internationellt läge, inte under det unipolära skedet. Att man agerat under liberalismens fana är dessutom inget bevis på att politiken verkligen styrts av denna tradition och inte av traditionella stormaktsreflexer. Under samma seminarium påpekade Jennifer Pitts, liksom Mearsheimer verksam vid universitetet i Chicago, att politiken under det unipolära skedet knappast resulterade i några vinster för en liberal ordning.

Och vad har hänt sedan Donald Trump tillträdde? Han har, i stora drag följt det program han skisserade redan t.ex. i en lång intervju i *Playboy* i mars 1990 och därefter i åtskilliga betalda helsidesannonser i ledande tidningar långt innan han blev president. Här vände sig Trump mot att USA:s allierade uttalat lurat sin beskyddare att betala för deras säkerhet och överhuvudtaget riktat skarpa angrepp mot både de västeuropeiska staterna och Sydkorea och, fastän mindre, mot Japan. Vad Donald Trump dock inte förstår och John Mearsheimer och Stephen Walt säkert ogärna vill medge är att det internationella systemet de facto tilldelar USA en roll som man har svårt att avböja och som ofta till slut övertygar den politiska eliten i Washington. I ett intressant uttalande om Kina säger biträdande utrikesministern Steve Biegun (*Financial Times* 24/7 2020) att "The USA must take decisive action to stop China" och att Kina inte visat sig omfatta den regelstyrda internationella ordning – som USA är upphovsman till. Här säger han således både att det är USA som måste agera och att den regelstyrda ordningen således har ett egenvärde. Och under ett besök i London i juli 2020 (*Financial Times* 22/7) betonade utrikesminister Mike Pompeo att

hela världen måste samarbeta för att försäkra sig om att alla länder, inklusive Kina, uppför sig på ett sätt som är rimligt och förenligt med den internationella ordningen.

Om Joe Biden tar över Vita Huset nästa år finns det nog skäl att tro att i alla fall en del av de politiska markeringar som gjorts under de senaste åren kommer att glömmas bort eller explicit upphävas. Kravet på större bidrag från de europeiska medlemsstaterna när det gäller NATO kommer säkert att förbli ett vanligt bakgrundsljud på alliansens toppmöten. Men i andra avseenden kan nästa presidentperiod komma att genljuda av en del reträtts signaler.

Hur upplevde representanter för den utrikespolitiska gemenskapen som gick in i Trumpadministrationen situationen? I sin uppmärksammade memoarbok i dagarna, *The Room Where It Happened*, lämnar John Bolton, under knappa två år nationell säkerhetsrådgivare, ögonblicksbilder från ett dysfunktionellt Vita Hus. En annan företrädare för samma gemenskap, Wess Mitchell, var under halvtannat år 2018-2019 chef för utrikesdepartementets europaavdelning. Den konservative akademikern Mitchell, till vardags chef för tankesmedjan Center for European Policy Analysis, publicerade för några år sedan tillsammans med Jakub Grygiel en då rätt uppmärksammad bok, *The Unquiet Frontier. Rising Rivals, Nervous Allies and the Crisis of American Power* (2016), där han pläderade för nyttan av allianser. Vilket inflytande Mitchell hade under sin tid i Trumpadministrationen då han var chef för utrikesdepartementets europaavdelning är förstås obekant. Kanske representerade han den av presidenten föraktade s.k. djupa staten som under givna omständigheter sökte s.a.s. rädda vad som räddas kunde. I en artikel i *Foreign Affairs* (January 2020) betonar Mitchell och hans medförfattare Rush Doshi ånyo – utan att referera till sin forne principals i de flestas ögon alltför respektfulla relationer med sina kollegor i Moskva och Peking – stormaktspolitikens fortsatta primat och pekar samtidigt på hur mycket administrationen de facto gjort för alliansen, både i form av ekonomiska och militära insatser.

Det är alltså till slut inte svårt att kritisera Stephen Walt när han undrar om Donald Trump skall rå på den utrikespolitiska gemenskap som han menar länge haft ett järngrepp om den amerikanska säkerhetspolitiken. Han har således, i enlighet med sina många tidigare proklamationer, ändrat åtskilligt. Härvid har han således följt sina egna sedan länge uttryckta uppfattningar. Den svaga trion utrikesminister Mike Pompeo, försvarsminister Mark Esper och nationelle säkerhetsrådgivaren Robert O'Brien har knappast lämnat några substansiella bidrag till den nya politiken.

Ytterligare en typ av kritik kan alltså riktas mot John Mearsheimer och Stephen Walts variant av en utrikespolitik, karaktäriserad av "restraint". Deras tankar om att USA bör koncentrera sig på sina "verkliga" intressen innebär att NATO:s utvidgning österut på sin tid var ett misstag. Men man får anta att de nu medger att detta steg är irreversibelt – och därmed blivit en del av USA:s

”verkliga” intressen? Men man bör framför allt inte gå vidare med Ukraina eller Georgien. Men det tankefel som de båda och deras meningsfränder gör sig skyldiga till är ju, som ovan sagts, att deras doktrin baserar sig på att det skulle vara möjligt att sätta specifika gränser för stormaktens intressen, att skapa ett slags utvidgad *Festung America*. Skulle USA och NATO om utvidgningen inte blivit av saknat anledning att bekymra sig för t.ex. Polens säkerhet om detta land inte blivit medlem av alliansen? Skulle Polen och de övriga f.d. Warszawapaktsstaterna ha lämnats att fungera som ett slags buffertzoon, eller som George Kennan på sin tid föreslog för de västeuropeiska staternas del, bindas via bilaterala garantier?

Mearsheimer och Walt framstår i sin i sig ganska övertygande men alltför logiska argumentering som ganska akademiska och ”opolitiska”. Efter läsningen av de aktuella fyra böckerna hamnar man till slut i att Robert Kagan kanske ändå har den mest realistiska synen på framtiden. Mearsheimers kollega Jack Snyder frågar sig om det inte vore möjligt tillämpa en doktrin som han kallar ”bounded progressivism”, en mera försiktig, men ändå aktiv, linje än George H.W. Bushs, Bill Clintons och George W Bushs. Denna hållning ligger väl nära Robert Kagans, som kanske också är den som närmast följer Hans Morgenthau i spåren. Det må vara att den politik som Kagan förordar och som således följer i det kalla krigets spår idag nog inte har ett särskilt starkt inhemskt stöd. Den kinesiska utmaningen talar emellertid för Kagans tänkande. Det lär dock bli inte bli lätt för Joe Biden, om han skulle vinna, att hantera den rådande opinionen som alldeles uppenbart prioriterar de inrikespolitiska frågorna. USA har ett tydligt behov av inrikespolitiskt lugn men är samtidigt fångade i rollen som det ännu rådande internationella systemets väktare. Denna balansgång kräver andra krafter än Trumps. Debatten fortsätter.