Vad nytt i väst

Tankar kring USA och världen under fyra decennier

av Nils Daag

Säkerhet i morgondagens Europa
– SVENSKA PERSPEKTIV

Résumé

Many believe that the Corona pandemic and its consequences will result in the US finally losing its position as the only Super Power. Looking back, similar views have been expressed from time to time since the 1980s. The American political system seems to have problems producing a leadership fit to assume its global responsibilities. The society is becoming increasingly polarized and unable to provide for all its citizens. The absence of political parties based on ideology opens the door to populism and leads to abrupt changes both at home and overseas. When confronted with a perceived lack of understanding abroad there is a tendency to act unilaterally. Over time the American foreign and security policy is shifting between a balance of power built on force under Republican rule and an inclination towards more multilateral cooperation under the Democrats. Europe and the USA share many values and interests. But relations are fraught with misunderstandings based on differences in political culture. Asia now plays a much more important role. Those who now predict the fall of the American "Empire" will probably be mistaken once more. With Biden in the White House US foreign policy would also return to a more cooperative stance. Despite our differences there still is no closer relationship than that between the US and Europe.

ÅTERIGEN STÅR VI inför en global kris. Coronapandemin sprider sig som en löpeld. Livsavgörande beslut fattas och skuldbördor fördelas. Börsfallet är det största under efterkrigstiden. De långsiktiga ekonomiska effekterna blir dramatiska och med dem de politiska konsekvenserna för de ledare som inte anses ha agerat på ett korrekt sätt. Detta gäller också den enda supermakten USA. Många menar att vi står inför ett globalt maktskifte, där Coronan blir droppen som får bägaren att rinna över. Det amerikanska politiska systemet får dessutom alltmer auktoritära inslag. Bristerna i samhället blir uppenbara.

Under närmare ett halvt sekel har författaren följt amerikansk utrikes-och säkerhetspolitik.[1] Från tid till annan har jag fäst mina erfarenheter på papper. I det följande redovisas ett begränsat urval från början av 1980-talet och framåt. Det rör sig om öppna handlingar; artiklar, anföranden, föreläsningar och PM. Slutsatserna representerar ett "Middle of the Road"-tänkande. Mer vågade spekulationer sparades till hemligstämplade dokument. Framför allt diskuteras uppfattade och verkliga trendbrott vad gäller utvecklingen i USA och relationerna med omvärlden. Den bild som framträder vid en sådan tillbakablick är förbluffande

lik dagens debatt. Ett preliminärt intryck är därför att de som förutspår den amerikanska supermaktens nedgång och fall återigen har dragit för långtgående slutsatser. Eller åtminstone är för tidigt ute. Men självklart står USA inför betydande utmaningar både på hemmafronten och globalt.

I en artikel i *New York Review of Books* konstaterar Jessica T Mathews att utrikespolitiken endast upptog 10-15 procent av de demokratiska kandidaternas debatter. Och i opinionsmätningar identifierar blott fem procent av väljarna relationerna med omvärlden som viktigast. Detta trots USA:s unika maktposition och trots att detta är det politikområde, där presidentens befogenheter är som mest omfattande. Hon sammanfattar de fem utmaningar som näste president står inför: globaliseringen, digitaliseringen, Kinas växande styrka, terrorismen och slutligen demokratins försvagning inklusive populismen. Om artikeln skrivits idag, hade naturligtvis pandemiers effekt på världsekonomin funnits med. Mathews konstaterar vidare, inte oväntat, att de egenskaper som leder till seger i presidentvalet sällan stämmer överens med de krav som ställs på presidentens roll i utrikespolitiken.

Den amerikanska politiska kulturen

I en PM från januari 2009 resonerar författaren kring bristerna i den amerikanska politiska kulturen. Jag använder nästan ordagrant samma formulering som Mathews:

> Det krävs uppenbarligen olika egenskaper för att bli vald till amerikansk president och för att utöva detta ämbete på ett för USA och omvärlden klokt och besinningsfullt sätt.

Kongressens inriktning är i första hand konserverande och inåtblickande, för att inte säga provinsiell. Idag tar många kritiken ett steg längre; det amerikanska samhället blir alltmer polariserat, vilket återspeglas i media. Det blir svårare att finna objektiv information. Vissa delar av samhällsapparaten fungerar inte alls. Detta gäller t ex sjukvården för det stora flertalet. Dessa trender har accelererat under Trumps tid vid makten.

De amerikanska partierna återfinns i praktiken inte på en ideologisk höger–vänsterskala. Därmed har politiken, alltifrån begynnelsen, präglats av populism och personbundenhet, vilket accentuerar ryckigheten såväl nationellt som i förhållande till omvärlden. Jag har i Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och Tidskrift redovisat David Barbers bok *The Presidential Character* från 1972. Trump skulle enligt Barbers definition klassificeras som aktiv/negativ. Den självklare föregångaren i denna kategori vore Nixon.

Ett centralt inslag i bedömningen av presidenter är agerandet i krig och konflikter. Paradexemplet är hur Vietnam tvingade Lyndon Johnson att avstå från en andra mandatperiod. Detta trots att han kunde peka på mycket goda inrikespolitiska resultat. Trump kommer därför förmodligen se till att det amerikanska tillbakadragandet från Mellanöstern och Afghanistan är på god väg till november.

Världen förstår oss inte. Då agerar USA unilateralt

Som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om USA och omvärlden följer nedan tre citat:

– Det är för amerikanen i gemen svårt att förstå och acceptera att landet är sårbart för angrepp, och att andra inte förstår och uppskattar USA:s bevekelsegrunder.

– Idag finns det starka krafter inom administrationen som är benägna att agera unilateralt, om man inte kan få de allierades stöd.

– De amerikanska företagen får allt svårare att hävda sig mot sina konkurrenter.

Dessa tre tankegångar är från en föreläsning på FHS år 1983! De äger uppenbarligen giltighet oavsett vem som sitter i Vita huset. I en PM från 1982 konstateras att den amerikanska attityden gentemot omvärlden historiskt brukar beskrivas som en pendelrörelse mellan isolationism och interventionism. En återgång till renodlad isolationism var inte möjlig efter andra världskriget. Istället sades pendeln svänga mellan å ena sidan en militant maktbalanspolitik företrädd av republikanerna och demokraternas högerflygel, å andra sidan den demokratiska huvudfåran inriktad på maktgemenskap och världsordning. Vidare konstateras i denna föreläsning från 1983 att ”to make America great again”, är ett tema som samtliga amerikanska presidentkandidater spunnit på under de senaste decennierna. D v s anklagelser att USA förlorat sin storhet och styrka har framförts de senaste fyrtio åren!

År 1983 hette presidenten Ronald Reagan. Vad som skilde honom från föregångarna var att han ”personligen förefaller tro på möjligheten att återgå till de förhållanden som rådde på 1950-och 60 talen”. Reagan framstod som oerhört mycket mer sympatisk än Trump. Deras ledarstil är varandras raka motsatser. Reagan höll sig till de stora linjerna och överlät resten på medarbetarna. Trump lägger sig i allt. Men skillnaden i substans vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken är rätt liten. Även Trump har svårt att se de restriktioner som finns. Hans agerande är så långt man kan gå i isolationistisk riktning i det ömsesidiga beroende som präglar världen idag. Utträdet ur Parisavtalet och skrotandet av överenskommelsen med Iran om kärnteknologi är exempel. Samtidigt har inte all retorik blivit politik. Detta gäller exempelvis Nato, där kritiken mot medlemsstaternas brister vad gäller försvarsanslagen egentligen inte föranlett några konkreta åtgärder. Om man tillfogar George W Bush anar man att denna trio representerar ett mönster, där det unilaterala agerandet återkommer med ca tjugo års mellanrum.

I en föreläsning inför Folk och Försvars konferens 2006 konstateras att den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken i likhet med andra länders, dikteras av intressen. Men jag tillfogar att det finns ett messianskt inslag. ”Guds utvalda” har ett budskap, en idé som man vill bibringa oss ”hedningar”. Ibland är idealismen bara ett retoriskt fikonlöv. Ibland är världsfrälsarivern mer äkta, även om resultatet för omvärlden kan bli minst lika dramatiskt. I USA spelar dessutom religiösa samfund en inrikespolitisk roll som sedan länge gått förlorad i Europa.

USA och Europa har mycket gemensamt. Men många missförstånd

I UD/ANA:s idépapperserie år 2006 behandlas den transatlantiska länken. Det talas om relationernas berg- och dalbana. Kriserna har avlöst varandra alltsedan den amerikanska statens tillkomst. Bara under efterkrigstiden kan man peka på Suez, Frankrike lämnar Natos integrerade kommando, Vietnamkriget, medeldistansrobotar samt synen på Sovjetunionen (*Ondskans imperium*).

Avslutningsvis listas tre avgörande faktorer för att bevara och vidareutveckla det transatlantiska förhållandet på det säkerhetspolitiska området.

– Fortsatt grundläggande intresse – och värdegemenskap – vad gäller demokrati, mänskliga rättigheter, fred och stabilitet och marknadsekonomi.
– Ömsesidig kunskap, förståelse och respekt för de betydande olikheter som faktiskt

finns. Vikten att vara tydlig när våra åsikter skiljer sig åt, men utan onödig konfrontation.

– Större utrikespolitisk enighet och växande global krishanteringsförmåga som gör EU till en relevant och respekterad partner.

Jag överlåter åt läsaren att avgöra om dessa tre villkor är uppfyllda eller ens på väg att uppfyllas. I ANA-artikeln pekar författaren på att man i Europa ofta är rätt okunnig om det amerikanska samhället och det politiska systemet. Detta trots den våg av nyheter som dagligen väller fram över Atlanten. Det är inte bara politikens innehåll som skiljer sig åt. Det handlar också om presentationen. Amerikansk politisk retorik är unik. Den förstås inte alltid av den övriga världen.

En ny fråga är om Brexit kommer att innebära att det av det brittiska etablissemanget så omhuldade ”Special relationship” kan få en renässans. I en PM, ”First Among Allies”, från 1991 citerar författaren Macmillans tes ”Britain should play Greece to America's Rome”. Därefter följer en redovisning av Thatchers strävan i denna riktning. Hon var på det hela taget rätt framgångsrik. Men det finns idag inget som talar för att detta förhållande skulle fördjupas på ett avgörande sätt. Det handlar i någon mån om personligheter, men i grunden om skilda intressen och begränsad brittisk förmåga.

De som spår det amerikanska imperiets fall…

Nu hörs åter olyckskorparna kraxa, både i USA och i omvärlden, att USA:s ledarställning urholkas. Som konstateras i en PM från 2009 har spekulationerna om den amerikanska supermaktens nedgång och fall varit legio under efterkrigstiden. Den första debatten uppstod efter den sovjetiska uppskjutningen av Sputnik år 1957. Denna kopplades till de ryska kärnvapnen och terrorbalansen. Den andra vågen kom i samband med oljekrisen 1973/74. Då såg många Europa som framtidens kontinent! På 1980-talet skulle Japan på några få år gå om USA som världens ledande ekonomi Och nu alltså Kina. Andra hot är asymmetriska, som terrorismen och Nordkoreas kärnvapen.

Ett par generationer historiker och statsvetare vid världens förnämsta universitet har försörjt sig på att sia om undergången, ofta med slående rubriker. Det klassiska exemplet är Paul Kennedys *The Rise and the Fall of the Great Powers*.[2] Fokus låg på USA, men han glömde tyvärr det sovjetiska imperiet. Trots dessa domedagsanalyser kan man konstatera att USA på det hela taget behållit sin maktställning. Andelen av världsekonomin har legat rätt stadigt på ca 20 procent. Och försvarsutgifterna på närmare 40 procent. USA förblir det enda land som kan projicera militär makt globalt. (Vilket inte hindrar att man utmanas regionalt som i Mellanöstern och Asien.) Det största bakslaget för USA under efterkrigstiden gällde det moraliska/ideologiska ledarskapet. I Vietnam förlorade man det enorma förtroendekapital man åtnjöt som demokratins räddare under andra världskriget.

… får nog fel igen

Domedagsprofetiorna har inte slagit in. Men hur och varför uppstår de? Det finns för det första en alltför utbredd benägenhet att okritiskt ”lära av historien”. Imperier faller förr eller senare samman. Men därtill kommer en amerikansk tendens till överreaktioner inför nya hot och utmaningar ofta parat med önsketänkande från omvärldens sida. Idag står vi inför de dramatiska följderna av Coronapandemin som blir en ny prövosten för det amerikanska politiska systemet. Men

historiskt har USA repat sig snabbare än övriga världen efter ekonomiska krascher och mycket talar för att detta blir fallet även denna gång.

Men det politiska systemet fungerar dåligt

Det allvarligaste hotet mot USA:s maktställning kommer inte utifrån. Det är internt. Kan det amerikanska politiska systemet producera ledare och politik som tar sig an såväl de inhemska bristerna inklusive utvecklingen i auktoritär riktning och samtidigt möta de globala utmaningarna? De senaste åren har illustrerat detta dilemma på ett närmast övertydligt vis. Det handlar inte bara om Trump i Vita huset. Med all respekt för den erfarenhet som präglar ålderdomen, känns slutstriden på den demokratiska sidan mellan ett par nära åttioåringar som ett fattigdomsbevis. Och kongressens agerande, t ex i samband med riksrätten, imponerar inte heller.

För att summera: USA:s unika ledande roll i världen kommer sannolikt att bestå under överskådlig tid. Detta gäller såväl ekonomin som förmågan att projicera militär makt globalt. Helt klart försöker Kina (och Ryssland) bl a genom desinformation och bistånd till särskilt Coronadrabbade länder att fylla det vakuum som uppstått. Men därifrån är steget långt till att ta över mer permanent. När man i *Foreign Affairs* talar om USA:s ”Suez-moment” är detta ytterligare ett exempel på de s k ”deklinisternas” tendens att överbetona USA:s svagheter och överdriva konkurrenternas styrka. Kina är förvisso en ekonomisk jätte med avsevärda utrikes- och säkerhetspolitiska muskler. Men frågan är om man inte långsiktigt kommer att drabbas av restriktioner knutna till det totalitära politiska systemet, som förhindrar att man övertar tätpositionen. Det område där USA:s ledarroll försvagats eller snarare försvunnit gäller den liberala demokratiska ideologin. Men där har ingen annan konstellation lyckats ta upp den fallna manteln.

USA:s agerande framöver kommer att bero på såväl utmaningarnas art som på vilka som sitter i Vita huset och kongressen. Pendelrörelsen mellan militant maktbalanspolitik/unilateralism å ena sidan och maktgemenskap/världsordning å den andra kommer att fortsätta. Redan om mindre än ett år skulle ett USA under president Biden kunna återgå till den demokratiska huvudfåran. Pendlingen är inte heller renodlad. Amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik kan i praktiken innehålla inslag från bägge dessa huvudinriktningar.

Men i USA förblir man (över)känslig för externa hot, inte minst asymmetriska. Man fokuserar oftare än Europa på den hårda säkerheten. För att citera Mark Twain: ”If you have a hammer, every problem is a nail”. Tyngdpunkten i USA fortsätter att förskjutas västerut. Det handlar till stor del om Asiens växande ekonomiska och säkerhetspolitiska betydelse. Men de senaste decennierna har också sett en intern förskjutning ekonomiskt, demografiskt och politiskt som förstärker denna trend. Amerikaner av europeisk härkomst kommer inom ett par årtionden att utgöra en minoritet av befolkningen, om än den största.

Trots stora skillnader står USA och Europa varandra närmast

Det finns stora skillnader mellan USA och Europa vad gäller både politik och samhällsstruktur. I Europa står man ofta rådvill inför hur man ska hantera den amerikanska säkerhetspolitiska ryckigheten. Detta gäller inte minst på det multilaterala området, där USA på ett till synes arrogant och lättvindigt sätt

är berett att eliminera mödosamt uppnådda framsteg. Därför krävs omfattande och medvetna ansträngningar för att överbrygga gapet och utveckla det bilaterala och multilaterala samarbetet. Detta måste i sin tur baseras på ömsesidig förståelse och kunskap.

Vi européer kritiserar exempelvis USA för att alltför ofta tillgripa militärt våld. Men kanske borde vi rannsaka oss själva och vara tydligare med att inte alla problem låter sig lösas enbart med diplomati och mjuk säkerhet. Grunden för USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa är det ryska militära hotet, i första hand kärnvapnen. På den punkten har Sovjetunionens upplösning inte betytt så mycket som man först trodde. För Europa gäller det att både prestera säkerhetspolitiskt och ”hålla ut”. Ännu finns en gemensam grund att bygga vidare på. USA kommer även i framtiden att behöva en ”nära vän”. Och trots de skillnader som finns, kan ingen annan spela den rollen.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Ambassaden i Washington 1975–1978. USA-ansvarig på UD:s politiska avdelning 1981–1986. Ambassaden i London 1986–1990 gav rikliga tillfällen att observera och analysera den amerikanska politiken i perspektivet ”The Special Relationship”. Detsamma gällde f ö placeringen i Dublin 2002–2006. Man bör inte underskatta de insikter och t o m inflytande Irland står för. Därtill hjälpta av 40 miljoner amerikaner av irländskt ursprung. När jag var chef för Fö SI 1993–1997 och UD SP 2006–2011 spelade naturligtvis analysen av amerikansk säkerhetspolitik och de bilaterala kontakterna med Washington en central roll.
2. Kennedy, Paul: *The Rise and the Fall of the Great Powers*, Random House, New York 1987.