



USAs demokratiske krise og dets utenrikspolitiske konsekvenser

Hilde Eliassen Restad

Under og etter andre verdenskrig konstruerte USA en internasjonal orden som USA selv skulle lede. Denne tildels liberale verdensordenen (avhengig av hvor i verden man befant seg under Den kalde krigen) gagnet USA økonomisk og sikkerhetsmessig. Dette var det tverrpolitiske enighet om, en enighet som ble forsterket av måten slutten på den kalde krigen ble tolket på i USA: Den amerikanske modellen hadde beseiret kommunismen, og liberalt, kapitalistisk demokrati var, som Francis Fukuyama så berømt skrev, enden på verdens ideologiske historie. Liberale internasjonister i Det demokratiske partiet og neokonservative i Det republikanske partiet var alle enige om at USA aktivt måtte fortsette å lede den «frie verden», et område som nå skulle utvides til å gjelde hele verden gjennom demokratisering, humanitære intervensjoner og økonomisk globalisering. Debatten internt i USA om amerikansk utenrikspolitikk siden andre verdenskrig har dermed for det meste befunnet seg

innenfor dette liberale verdensordensparadigmet. Få har kjempet for at USA skulle trekke seg ut av den liberale verdensorden. En slik konsensus levde nok på lånt tid, og den katastrofale krigen mot terror avslørte etter hvert store sprekker i enigheten. Disse sprekkenes utnyttet Barack Obama både i nominasjons- og presidentvalget i 2008. Men det var først med presidentvalget i 2016 at konsensusens død kunne endelig erklæres. Trump avviste frihandelsprinsippet (noe den uavhengige senatoren fra Vermont, Bernie Sanders på ytre venstrefløy var enig i og også kjørte valgkamp på) samt viktigheten av internasjonal ledelse (både politisk/diplomatisk og sikkerhetsmessig) som alle presidenter har stilt seg bak siden slutten på andre verdenskrig. I tillegg spilte hans valgkamp på identiteten til det såkalte hvite, kristne USA, som brøt med ideen om USA som et eksepsjonelt land basert på liberale verdier, heller enn etniske karakteristikk.

Da Trump vant valget, gikk USAs tverrpolitiske utenrikspolitiske konsensus av med døden (1945-2017). Dette notatet tar for seg I) de tre utenrikspolitiske retningene som peker seg ut i etterkant av konsensusens død, med særlig fokus på «restrainers» og II) innenrikspolitiske faktorer som vil påvirke USAs fremtidige utenrikspolitiske veivalg.

Utenrikspolitiske perspektiver

USA er inne i en brytningstid, der stemmer og perspektiver som tidligere har vært ekskludert fra den utenrikspolitiske samtalen nå får plass. I dette noe uoversiktlige landskap kan vi se konturene av tre ulike leire:

America First

Trump stilte som presidentkandidat i 2015 med det utenrikspolitiske mottoet «America First». Navnet stammer fra «America First Committee» - en organisasjon etablert i 1940 med det formål å avverge amerikansk deltakelse i andre verdenskrig. Dette til tross for - eller kanskje fordi - at det etter Nazi Tysklands invasjon av Frankrike, Danmark og Norge i juni 1940 var økende støtte til amerikansk deltakelse i krigen i det amerikanske folket. Organisasjonen oppløste seg selv etter Pearl Harbor, og fikk et lite flatterende ettermæle. Mottoet ble først plukket opp igjen på 1990-tallet av Pat Buchanan, som utfordret det republikanske etablissementet fra høyre flanke ved å argumentere imot frihandel, innvandring og globalisering. Buchanan ble kontant avvist av det republikanske partiet. Trumps popularitet to tiår senere med nesten samme politikk illustrerer dermed partiets høyredreining.

MAGA (Make America Great Again)-fløyen er noe uforutsigbar, og kan tenkes å endre sine utenrikspolitiske meninger ettersom nye ledere kommer til (for eksempel ved at en annen enn Trump vinner nominasjonen i 2024). Man må derfor se på hva som er sagt og gjort så langt, heller enn å spekulere inn i fremtiden. «America First»-utenrikspolitikken i Trump-administrasjonen var karakterisert av aggressiv unilateralisme, med fokus på militærmakt og materielle interesser. Storstrategien («grand strategy») var en til dels selvmotsigende blanding av å ville bevare den nåværende amerikanske maktposisjonen i verden samtidig som Trump hadde lovt velgere å trekke USA ut av Afghanistan og ikke starte nye intervensjoner. Dette kan oppsummeres som en slags reagansk neokonservatisme uten det ideologiske innholdet: det tradisjonelle fokuset på amerikanske verdier, globalisering og demokratisering er borte, men fokuset på militærmakt og machoisme er der fortsatt. Det store fiendebildet, i tillegg til internasjonale institusjoner som EU, FN og til dels NATO, er Kina, hovedsakelig på grunn av Kinas økonomiske politikk som blir anklaget for å ha ødelagt amerikansk industri og middelklassejobber. MAGA-fløyen er tilsvarende vennlige mot autoritære høyrepartier og deres ledere som Russlands Vladimir Putin, Ungarns Viktor Orban med flere.

LIO-lederne

MAGA-fløyens avvisning av den tradisjonelle konsensusen gjorde den tidligere utenrikspolitiske eliten i det republikanske partiet, de neokonservative, hjemløse. Det var da også denne fløyen av GOP som tidligst motsatte seg Trumps maktovertakelse ved å starte #never-Trump-bevegelsen. De neokonservative samt den utenrikspolitiske eliten i det demokratiske partiet er arvingene til 1990-tallets tverrpolitiske konsensus. Disse kan karakteriseres som «liberale internasjonister» som ser på USAs lederskap som en stabiliserende faktor i internasjonal politikk og som tror på den såkalte «liberale internasjonale ordenen» (LIO), støttet opp av amerikansk politisk, økonomisk og militært lederskap. Russland og Kina portretteres i dette perspektivet som anti-liberale utfordrere som ønsker å endre på den eksisterende verdensorden (mer enn å true spesifikke sikkerhetsinteresser USA måtte ha – dog dette har nok endret seg etter Ukrainakrigen). Det var denne gruppen som stod samlet i starten av «Den globale krigen mot terror» (GWOT). De fleste har imidlertid lært av krigen mot terrors overanstrengelser og er derfor ikke like intervensjonistiske lenger.

Selv om demokrater, som Barack Obama, Hillary Clinton og Joe Biden, har mye til felles med sine neokonservative motparter, er det fortsatt uenigheter: Demokratene er mer opptatte av multilateralisme og diplomati som fremgangsmåter, og klima og samarbeid som policy mål. Felles er dog at de alle er sterke tilhengere av ideen om amerikanske eksepsjonalisme – at USA er et moralsk høyverdig land hvis lederskap internasjonalt gjør verden til en bedre plass. Det er verdt å nevne til slutt at vi i Bidens utenrikspolitikk («A foreign policy for the middle class») kan se påvirkningen fra progressive ledere på venstresiden, særlig Sanders og Elizabeth Warren, demokratisk senator fra Massachusetts og presidentkandidat i 2020 (se nedenfor). Slikt sett kan det være at LIO-eliten er i ferd med å trekkes i motsatte retninger.

Restrainers

Det siste utenrikspolitiske perspektivet kommer utenfra Washington, D.C. etter mange tiår i kulden. Tilhengerne av dette perspektivet kalles for «restrainers» og ønsker “a less activist approach that focuses on diplomatic and economic engagement over military intervention” ifølge Emma Ashford. En ny tenketank, the Quincy Institute, ble etablert i 2019 med det formål å promotere en mer realismeorientert og defensiv storstrategi. Tenketanken ble sponset av både «libertarian»¹ Charles Koch på høyresiden, og George Soros på venstresiden. Navnet på tenketanken er etter president John Quincy Adams, som er kjent for å ha uttalt at “America goes not abroad, in search of monsters to destroy” som siden har blitt brukt av anti-intervensjonister opp igjennom amerikansk historie. Siden da har også et nytt initiativ kalt «The New American Engagement Initiative» (NAEI) blitt opprettet, også sponset av Charles Koch. Dette initiativet, som har som mål å

utfordre etablerte sannheter og premisser for amerikansk utenrikspolitikk, startet først hos velkjente Atlantic Council, men ble så flyttet til en mindre tenketank ved navn Stimson Center etter en del uenigheter. Både Quincy og NAEI kritiseres av etablissementet for å ikke være kritisk nok mot Russland i sine analyser av Ukraina-krigen.

Restrainers er en blanding av tre grupper. Først, progressive på venstresiden som er imot militarisme utenlands (og den økonomiske kostanden dette har for andre politiske prioriteringer innenlands). Dette tok særlig til i kjølvannet av det som ble sett på som en hysterisk krig mot terror som førte til altfor mye nasjonsbygging utenlands og altfor lite nasjonsbygging innenlands. Her er Sanders sine presidentkampanjer i 2016 og 2020 særlig instruktive, samt Warrens sin valgkamp i 2020. Degge disse har formulert utenrikspolitiske plattformer som er mer opptatte av hvilke konsekvenser USAs utenrikspolitiske lederskap har for middelklassen på hjemmebane. De er opptatt av rettferdig handel, heller enn frihandel, og det å redusere USAs militærbudsjett. Dernest kan vi inkludere «libertarians» på høyresiden, som generelt er imot store statlige budsjett uansett hva formålet er. Dette er en gruppe som både består av tradisjonelle «libertarians» som for eksempel Ron Paul (tidligere representant i Kongressen) samt en del nye fra Tea Party-æraen (altså siden mellomvalget i 2010). Den tredje gruppen er akademikere som bekjenner seg til «realismeteorier» innenfor studiet av internasjonale relasjoner, som for eksempel John Mearsheimer og Stephen Walt. Tidligere har realismeteorikere vært relativt ensomme i sin kritikk av det amerikansk utenrikspolitikk, særlig etter den kalde krigen. Deres innvendinger mot den etablerte tverrpolitiske konsensusen på 1990-tallet og på tidlig 2000-tall ble møtt med øredøvende stillhet. Realismeteorikernes motstand baserte seg blant annet på elitens sterke ideologiske tilknytning til amerikansk eksepsjonalisme, en idé som realister mener er ikke bare faktisk feil, men praktisk farlig. I kjølvannet av den stadig ekspanderende «krigen mot terror» har progressive og libertarianere kunne enes om at denne måtte avvikles (om av ulike grunner – folkerettsbrudd internasjonalt, brudd på grunnloven innenrikspolitisk med for mye krigsmakt i presidentens hender, etc.) og fått støtte av realismeteorikere innenfor akademien.

Dette betyr at «restrainers» ikke deler en koherent politisk ideologi, men heller har sammenfallende policy-anbefalinger til tross for ofte meget ulike politiske preferanser. De deler synet på at USA nyter godt av høy geografisk sikkerhet (med tanke på invasjon, for eksempel) og at USAs tverrpolitiske storstrategi siden slutten på den kalde krigen har vært feilslått (særlig krigen mot terror). De er enige i at USA må lene seg mindre på militærmakt. De er også skeptiske til det konvensjonelle synet på USA som en eksepsjonell nasjon, forstått som moralsk overlegen og derfor spesielt egnet til å lede andre.

Her kan det være lurt å skille mellom hvordan realismeteorikere som Barry Posen og Stephen Walt bruker «restraint» om storstrategi («grand strategy») og hvordan det nå brukes mer uformelt (og mindre koherent) om ulike aktører i Washington, D.C., som progressive demokrater og noen konservative/»libertarian» republikanere. Alle er imot å bruke så mye penger som USA bruker på militærmakt og utenlandske operasjoner, om enn av ulike grunner. For eksempel kom Sanders og Chris Murphy (demokratisk senator fra Connecticut) sammen med Rand Paul («libertarian» senator fra Kentucky) og Mike Lee (MAGA-republikaner fra Utah) for å stoppe USAs støtte til Saudi-Arabias krigføring i Jemen. Når det kom til USAs uttrekking fra Afghanistan var både Alexandria Ocasio-Cortez (New York-demokrat fra ytre venstrefløy) og Matt Gaetz (MAGA-republikaner fra Florida) enige.

Restrainers fikk sin første store utenrikspolitiske suksess med uttrekkingen fra Afghanistan. Hva som skal være neste store utenrikspolitiske seier er det derimot ikke enighet om. Restrainers er generelt skeptiske til USAs mange allianse-forbindelser, da de mener dette øker risikoen for at USA blir dratt med i konflikter som ikke direkte angår dem, samt at dette forhindrer allierte fra å bruke nok penger på eget forsvar. Når det kommer til Kina er det lite enighet. Progressive ønsker en samarbeidslinje fordi de vil at USA og Kina skal jobbe tettere for å stoppe klimaendringer. Realismeteorikere argumenterer for at USA må forhindre at Kina blir en regional hegemon i sør-øst Asia.

Innenrikspolitiske faktorer som påvirker amerikansk utenrikspolitikk

Selv om Biden vant valget i 2020 og forsøkte seg på mottoet «America is back» er det åpenbart at USA nå er inne i en ny historisk æra der deres utenrikspolitiske retning kan svinge drastisk fra president til president. Det er ikke lenger en stabil tverrpolitisk konsensus, og forsøk på å parkere motstandere i debatten fungerer ikke på samme måte som før. For eksempel fester ikke kritikken seg ved restrainers om at de er «isolasjonister». Dette har tidligere vært et tilnærmet banneord i amerikansk utenrikspolitisk diskurs. Vi ser også at Biden-administrasjonen er vennlig innstilt overfor en del fanesaker fra restrainers som mindre frihandel og forsøk på å endelig avslutte GWOT igjennom lovendringer på hjemmebane.

Den store utfordringen er dog ikke en debatt mellom restrainers og LIO-eliten, men USAs demokratiske krise. Trump demonstrerte at USAs demokratiske utfordring ikke er polarisering, der de to politiske partiene fjerner seg fra hverandre i lik grad; men heller en asymmetrisk polarisering der det republikanske partiet i økende grad blir radikaliseret mens det demokratiske partiet fortsatt er et relativt normalt politisk parti (definert som et parti som respekterer liberale demokratiske spilleregler). Bidens seier i november 2020 kulminerte som kjent i et kup-forsøk ledet av Trump i januar 2021. Den høyreradikale

trusselen (både i form av politisk ideologi og politisk vold, altså terror) er økende.

Denne radikaliseringen skjer i hovedsak blant hvite kristne og særlig da de eldre generasjonene. Dette står i stor kontrast til den nyeste generasjonen som nå trer inn i velgermassen. Generasjon Z er de født i 1997 og senere, ifølge Pew Research Center.² Denne generasjonens første presidentvalg var i 2020 (kun de som var født i 1997 og 1998 kunne stemme i 2016) og er USAs mest mangfoldige gjennom historien. Disse ungdommene, særlig på venstresiden, er kritiske til den tradisjonelle fortellingen om USA. De setter spørsmålsteget ved akkurat hvor eksepsjonelt et land som ble grunnlagt på slaveri og etnisk rensning av en urbefolkning kan påstå å være. Dette gjelder også for utenrikspolitikken. De er kritiske til mange av de tingene USA har gjort i navnet til den liberale verdensorden. De er for eksempel kritiske til USAs langvarige, ensidige støtte til Israel og Saudi-Arabia. De er kritiske til USAs manglende lederskap i kampen mot klimaendringer. Denne delen av det demokratiske partiet representeres av Sanders, Ocasio-Cortez og en stor del av den yngre generasjonen. Dette er en mangfoldig generasjon som vet at fremtidens USA ikke er hvitt og kristent. Og at man derfor ikke kan bygge en nasjonal identitet på etnisitet og religion med skylapper for sin egen kompliserte historie. Således stiller de seg direkte imot MAGA-fløyen i det republikanske partiet.

Hva betyr dette for Europa og Norge? I det lange løp er det grunn til å tro at det amerikanske liberale demokratiet står stødig, men i det korte løp er det mye intern ustabilitet. Krisen i det republikanske partiet vil fortsette å være

en forstyrrende faktor for det amerikanske demokratiet. Samtidig ser man et økende, tverrpolitisk fokus på Kina. Dette har vært en varslet trend siden Obamas «pivot to Asia». To faktorer som tilsier at Norge må planlegge mindre avhengighet av USA for sin sikkerhetspolitiske strategi er dermed det økte fokuset på Kina og ustabiliteten innebygd i et republikansk parti i krise. Vi vet ikke om USA er på vei ut av den demokratiske krisen, eller om det skal bli verre for det eventuelt blir bedre. Dette er med andre ord en sårbar tid for USA, og dermed for også USAs allierte.

Forslag til videre lesing:

Fra høyrefløyen i det republikanske partiet: Sohrab Ahmari og Matthew Schmitz, «He's Still the One,» *Compact Magazine* (27. September, 2022): <https://compactmag.com/article/he-s-still-the-one>

Fra «restrainers»: Emma Ashford, «Strategies of Restraint: Remaking America's Broken Foreign Policy,» *Foreign Affairs* (september/oktober, 2021): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/strategies-restraint?amp>

Barry Posen, *Restraint* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014).

Ganesh Sitamaran (en tidligere rådgiver til Elizabeth Warren): «The emergence of a Progressive Foreign Policy,» *War on the Rocks* (15. april, 2019). <https://warontherocks.com/2019/04/the-emergence-of-progressive-foreign-policy/>

Endnotes

¹«Libertarian» i USA oversettes i Europa til noe lignende klassisk liberal, særlig med hensyn til statens rolle i økonomisk politikk. Her er kjente amerikanske representanter f.eks. Ron Paul og hans sønn Rand Paul. De har ofte stemt imot sitt eget republikanske parti i utenrikspolitikken fordi de er imot en stadig større sikkerhetsstat. Progressive på sin side er redde for det «militær-industrielle komplekset» som President Dwight D. Eisenhower advarte mot.

²Michael Dimock, «Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins», Pew Research Center (17. januar, 2019). URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>

Hilde Eliassen Restad er førsteamanuensis ved freds- og konfliktstudier. Hun har vært ansatt på Oslo Nye Høgskole siden høsten 2012, og før det jobbet hun på Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i to år.

NUPI Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

NUPI
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norge
www.nupi.no | post@nupi.no

Foto: Andres Kudacki/NYT

