

# Supermaktens akilleshæl?

Politisk polarisering og beslutningsproblemer ved amerikanske internasjonale militære engasjement

**Svein Melby**



## Innhold

1. Militærmaktens innenrikspolitiske forutsetninger .....	5
2. Svekket enighet om de utenrikspolitiske hovedlinjer .....	6
3. Forklaringene på svekket konsensus .....	10
3.1. Den reduserte interesse for utenrikspolitikk .....	10
3.2. Politisk fragmentering .....	14
3.3. Mediedrevet debatt og beslutningsprosess .....	19
3.4. "Divided government" .....	20
3.5. Kulturkonflikt, regionalisering og partipreferanser .....	21
3.6. Nominasjonsprosess og justeringer av valgkretsene .....	23
3.7. Clintons lederstil og prioriteringer .....	24
3.8. Interne samordningsproblemer .....	27
3.9. Generelle trekk ved Kongressens utenrikspolitiske rolle .....	28
3.10. Partiene og utenrikspolitiske tilnærminger .....	32
3.11. Fra konsensussskapende elite til rivaliserende ekspertkorps .....	39
4. Vedvarende trend eller tidsbegrenset situasjon?.....	41
4.1. Vil den lave interessen for utenrikspolitikk vedvare? .....	41
4.2. Politisk fragmentering: kommet for å bli?.....	42
4.3. Medienes rolle vil neppe bli mindre .....	44
4.4. "Divided government" er inntil videre over .....	44
4.5. Kulturkonflikten vil ikke forsvinne .....	45
4.6. Justeringer i nominasjonsprosessen .....	46
4.7. Bush erstatter Clinton .....	46
4.8. Kontinuitet og endring i Kongressen.....	49
4.9. Sentrum på vei tilbake i den utenrikspolitiske debatt? .....	50
4.10. Ny elitestruktur: en permanent størrelse.....	50
5. Konklusjoner .....	51
Litteraturliste .....	53
Sammendrag .....	57
Om forfatteren .....	57



## 1. Militærmaktens innenrikspolitiske forutsetninger

Neppe noen gang tidligere i verdenshistorien har en stat hatt en slik militær kapasitet som den USA besitter ved begynnelsen av det 21. århundre. Således står landet for nærmere 40% av verdens samlede ressursbruk til militære formål, og er alene om å kunne gjennomføre større militære operasjoner i global skala. Gjennom RMA (Revolution in Military Affairs) er USA også i ferd med å foreta et militærteknologisk og operativt kvantesprang som ytterligere vil øke det militære forsprang på dets internasjonale hovedkonkurrenter.<sup>1</sup>

Både i absolutte og relative termer er derfor USAs nåværende og fremtidige lederposisjon hva gjelder militære grunnressurser helt udiskutabel. Men som for alle andre instrumenter, hviler militærmaktens maktpolitiske betydning på kombinasjonen av grunnressurser og vilje og evne til tidstilpasset anvendelse av disse. I den grad kravene til den siste komponenten ikke tilfredsstilles, vil dette instrument ta preg av en potensiell mer enn en reell maktressurs.

Ut fra historisk erfaring kan man raskt konstatere at i de perioder der USA har stått overfor en klar trussel eller utfordring, har landet demonstrert så vel politisk vilje som evne til å mobilisere og anvende sine militære ressurser. Både første verdenskrig, andre verdenskrig og den kalde krigen er gode illustrasjoner på at så er tilfelle. Spørsmålet er hvordan dette forholder seg når landet ikke lenger er stilt overfor en slik internasjonal situasjon, men tvert imot befinner seg i fred og uten reelle maktpolitiske utfordrere. Så lenge USA har vært en verdensmakt, har man ikke noen historisk erfaring for hvordan landet opptrer i denne sammenheng under slike rammebetingelser. Med andre ord befinner USA seg i en ny og uprøvd situasjon også med hensyn til forutsetningene for nasjonal vilje og evne til å anvende sine militære maktressurser. Derfor er det i utgangspunktet grunn til om stille spørsmål ved om USA vil utvise den samme vilje og evne til militær ressursutnyttelse som tilfellet var under den kalde krigen, eller om denne avgjørende maktpolitiske forutsetning i stedet representerer supermaktens akilleshæl.<sup>2</sup>

Skulle det siste være tilfelle, vil dette selvsagt ha stor direkte innvirkning på USAs muligheter til å iverksette og gjennomføre internasjonale militære operasjoner, ganske spesielt i forbindelse med regionale konflikter uten direkte betydning for USAs sikkerhet. Men siden håndteringen av regionale konflikter må forventes å utgjøre en sentral del av det utenrikspolitiske utfordringsbilde, vil sviktende amerikansk politisk evne på dette området også ha stor betydning for USAs generelle internasjonale rolle og innflytelse. Siden det fortsatt i lang tid heller ikke vil finnes noe reelt alternativ til den amerikanske lederrollen i denne sammenheng, vil slike problemer også være avgjørende for det internasjonale samfunns evne til å håndtere denne typen konflikter. På lengre sikt kan derfor sviktende amerikansk politisk vilje og

---

1 For mer om USAs militære grunnkapasiteter, se bl.a. Svein Melby, "Feilbelastet supermakt?", *NUPI-rapport*, Nr. 240, 1999 og "USAs militærmakt i endring, *NUPI-Notat*, Nr. 603, 2000.

2 Spørsmålet om USA er i stand til å handle rasjonelt, strategisk og langsiktig under de nye internasjonale rammebetingelsene er selvsagt ikke av ny dato. Allerede i 1991 ble dette stilt av Aaron L. Friedberg i hans artikkel "Is The United States Capable of Acting Strategically?", *Washington Quarterly*, Vol.14, No.5, 1991.

evne til denne typen engasjement ha betydelige konsekvenser for så vel stabiliteten som maktfordelingen i det internasjonale system.

Anvendelsen av de militære grunnressurser er altså betinget av både politisk vilje og evne. Begge deler er helt avgjørende. Svikter den generelle viljen til slik bruk, vil evnen bli irrelevant. Men selv om man innehar generell vilje, er det likevel ikke sikkert at dette uten videre omsettes i tilstrekkelig politisk evne. Under den kalde krigen sørget en overhengende militær trussel fra Sovjetunionen for at den amerikanske viljen til bruk av militærmakt var på plass. Likevel var det eksistensen av bred innenrikspolitisk konsensus om de utenrikspolitiske hovedlinjer som gjorde at USA evnet å utnytte sine militære ressurser effektivt. Selvsagt henger disse forhold i stor grad sammen. En omfattende og enkelt definerbar ytre trussel vil som regel ikke bare bidra til vilje, men også lette mulighetene for intern enighet om utformingen av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Likevel er det altså viktig å være klar over at grunnlaget for handlinger i disse spørsmål består av to, nær sammenvevde, men ikke desto mindre, sidestilte komponenter.

Når man skal vurdere USAs situasjon med hensyn til disse politiske betingelsene for anvendelsen av militærmakt etter den kalde krigen, er det således to forhold som er avgjørende: For det første om den generelle vilje til bruk lar seg opprettholde under de nye ytre trusselbetingelser, og for det andre om den innenrikspolitiske beslutningsevne på dette området er til stede. Hvorvidt den siste forutsetningen kan oppfylles beror i overveiende grad på om man klarer å opprettholde tilstrekkelig konsensus om de utenrikspolitiske hovedlinjene, selv om andre forhold knyttet direkte til beslutningsprosessen også kan være avgjørende. Erfaringene fra Vietnamkrigen gir en slående illustrasjon av hvilken avgjørende rolle innenrikspolitisk enighet (eller mangel på sådan) spiller for USAs vilje og evne til internasjonale militære engasjement. Når denne forutsetning svikter, har det ikke bare negative konsekvenser for iverksettelsen av slike engasjement, men det vil også på en dramatisk måte øke muligheten for at pågående militære operasjoner kan måtte avsluttes uten at engasjementets opprinnelige mål er nådd. Den raske tilbaketrekning fra Somalia i 1994 er en god illustrasjon av det siste, og trolig skal det ikke store tapene til før eksempelvis Kosovo-engasjementet kan være i fare.<sup>3</sup>

## 2. Svekket enighet om de utenrikspolitiske hovedlinjer

Helt siden 1970-tallet og de politiske etterdønninger av Vietnam-krigen har det funnet sted en tiltagende svekkelse av den innenrikspolitiske konsensus, spesielt vedrørende internasjonale militære engasjement. Ja, i det hele tatt har den brede enighet om hovedlinjene i amerikansk utenrikspolitikk som preget situasjonen i de første par tiårene etter andre verdenskrig, kommet under et stadig større press. Allerede i sin bok *Our Own Worst Enemy* i 1984 konstaterte I.M. Destler, Leslie H. Gelb og Anthony Lake at det fra begynnelsen av 1970-årene hadde skjedd en betydelig polarisering av den ameri-

<sup>3</sup> Det skal dog her presiseres at det amerikanske engasjement i Somalia, som opprinnelig startet som en rendyrket humanitær operasjon for å hjelpe sultrammede mennesker, etter hvert tok form av nasjonsbygging og støtte til en av de stridende parter i en intern konflikt, og at reaksjonene i USA kom som et resultat av de økte menneskelige kostnader denne endring i operasjonens siktemål medførte.

kanske utenrikspolitiske debatt.<sup>4</sup> Mer og mer var debatten også blitt preget av partipolitiske frontlinjer som tidligere i etterkrigstiden kun hadde gjort seg gjeldende i innenrikspolitiske saker. Denne utviklingen fortsatte med uforminskert styrke opp gjennom 1980-årene og utover på 1990-tallet, noe som er blitt bekreftet i et større forskningsarbeid utført av professor Ole R. Holsti ved Duke University.<sup>5</sup> I sin studie delte Holsti deltakerne i den utenrikspolitiske debatt opp i fire hovedgrupper – *isolationists*, *hardliners*, *internationalists* og *accommodationists*. Av disse utgjorde de to siste gruppene det store flertallet.<sup>6</sup> Som Holstis analyse viser har demokratene i stadig større grad blitt *accommodationists*. Mens 62% av demokratene definerte seg som dette i 1976, hadde tallet i 1992 steget til 75%.<sup>7</sup> Tilsvarende hadde det skjedd en klar økning av *internationalists* innen det republikanske parti i samme periode, fra 39% i 1976 til 52% i 1992. Sammen med *hardliners* utgjorde de i 1992 69% av partiet.<sup>8</sup> Med andre ord viser Holstis analyse at de to store amerikanske partiene mer og mer domineres av hver sin utenrikspolitiske hovedtilnærming, og at frontlinjene i den utenrikspolitiske debatt derfor i økende grad også tar preg av et partipolitisk oppgjør.<sup>9</sup>

Også i tidligere deler av etterkrigstiden har det vært til dels betydelig debatt om så vel de utenrikspolitiske hovedlinjer som internasjonale militære engasjement.<sup>10</sup> Men i forhold til disse periodene, der debattlinjene gjennomgående gikk tvers gjennom partiene, har frontlinjene i debatten altså mer og mer blitt gående langs partiene, der viljen til internasjonale militære engasjement også synes å være avhengig av hvilket parti som til enhver tid sitter med presidentmakten. Mens et nesten samlet demokratisk parti i Kongressen stemte mot Golf-krigen i 1991, gikk det samme partiet inn for USAs militære engasjement i Bosnia (1995) og Kosovo (1999). Republikanerne støttet Golf-krigen, men utviste den største skepsis til de to sistnevnte engasjement.<sup>11</sup> Den viktigste politiske forskjell i Washington mellom disse situasjonene var selvsagt at man hadde en republikansk president i 1991 og en demokratisk i 1995–1999.

Men det er svært viktig å understreke at den politiske begrunnelse for disse engasjementene var svært forskjellig, og at dette bidrar til å forklare stemmegivningen. Selv om president Bush riktignok benyttet en idealistisk argumentasjon om en “ny verdensorden”, var hans hovedmotiver for krigen

4 Det vises til I.M. Destler, Leslie H. Gelb and Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy. The Unmaking of American Foreign Policy*. Simon and Schuster, New York 1984.

5 Se Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1996.

6 Disse to siste kategoriene faller også i hovedsak sammen med den todeling av utenrikspolitiske tilnærminger – realister og universalister – som vi vil benytte utover i denne analysen.

7 Se Holsti (1996), op.cit. Se spesielt tabell 5.4, s. 140.

8 Ibid.

9 For mer om det partipolitiske innslag i bl.a. Kongressens behandling av utenrikspolitiske spørsmål, se Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*. Fifth Edition. St. Martin's Press, New York 1996.

10 Enkelte hevder sågar at perioden fra andre verdenskrig og frem til Vietnam-krigen danner et unntak fra det generelle bildet der det alltid har vært betydelig prinsipielle uenighet i USA om de utenrikspolitiske hovedlinjer. Det som har skjedd etter Vietnam-krigen er derfor bare en tilbakevending til en normaltilstand. For et slikt resonnement, se Adam Garfinkle, *Telltale Hearts. The Origins and Impact of The Vietnam Antiwar Movement*. St.Martin's Griffin, New York, 1995. p. 211.

11 En fin statistisk oversikt som viser hvordan de ulike tilnærminger til utenrikspolitikk og partitilhørighet i økende grad overlapper hverandre finnes hos Holsi (1996), op.cit., se tabell 5.4., p. 140.

mot Saddam Hussein av klassisk maktpolitisk art. Clinton derimot hadde langt mer reelle idealistiske motiver for engasjementet i Bosnia og Kosovo. Med andre ord synes de ulike holdningene som partiene hadde i disse spørsmål, også å illustrere nettopp den prinsipielle forskjell i partienes tilnærming til utenrikspolitikk generell, og ganske spesielt den økende forskjell i synet på grunnlaget for internasjonal bruk av amerikansk militærmakt.<sup>12</sup> Som representanter for hver av de to utenrikspolitiske hovedtilnærmingene, var også Bush og Gore under presidentvalgkampen i 2000 en god illustrasjon på at frontlinjene i debatten stadig mer går langs partigrensene.<sup>13</sup>

Innslaget av partipolitikk i debatten om utenrikspolitikken er imidlertid ikke noe som utelukkende gjelder for politikere og opinionsledere. Holstis undersøkelser viser nemlig med all tydelighet at det samme mønster også gjør seg gjeldende ute blant menige partisympatisører.<sup>14</sup> At de utenrikspolitiske frontlinjene, ikke minst i spørsmål om internasjonale militære engasjement, så klart og i stigende grad, går langs de partipolitiske, bidrar avgjort til å forsterke motsetningene og redusere mulighetene for kompromisser og konsensusløsninger.

En partipolitisk uenighet om de utenrikspolitiske hovedlinjer er av ekstra stor betydning i USA fordi det amerikanske politiske systemets effektivitet og beslutningsdyktighet i avgjørende grad betinger nettopp brede konsensusløsninger, ikke minst i utenrikspolitiske spørsmål. Årsaken er igjen å finne det forhold at den amerikanske konstitusjonen med overlegg er utformet for å hindre maktkonsentrasjoner og derfor har innbygd sikring av mindretallets rettigheter. Ikke bare bygger den amerikanske forfatning på maktfordelingsprinsippet og enkeltstatenes rettigheter, Kongressen arbeider også ut fra avstemningsregler som i praksis gjør det umulig for et knapt flertall å presse sin politikk igjennom. Alt dette ble gjort i den hensikt å bedre levedyktigheten til den heterogene amerikanske statsdannelsen. Et parlamentarisk system, med betydelig risiko for et permanent og frustrert mindretall, ville trolig bidratt til en alvorlig risiko for splittelse. At det måtte en borgerkrig til for endelig å befeste selv den amerikanske forfatningens meget desentraliserte prinsipper, gir en god illustrasjon av nettopp dette.

En tiltagende partipolitisk polarisering om utenrikspolitikken inneholder derfor et betydelig potensial for økende, og i bestemte situasjoner, helt avgjørende beslutningsproblemer. Hvilke konsekvenser og hvor omfattende disse vil bli, avhenger imidlertid av om de påpekte utviklingstrekk er av forbigående, vedvarende eller tiltagende art. Med andre ord, om den svekkede utenrikspolitiske konsensus og det økte innslag av partipolitikk har sin årsak i kortsiktige situasjonsavhengige forhold, eller om de er et resultat av langsiktige strukturelle endringer. For å nærme oss et svar på dette spørsmål skal vi i det følgende se på en rekke mulige forklaringer på den beskrevne utvikling. Med dette som utgangspunkt vil vi deretter drøfte de mulige langtidsvirkningene for amerikansk politikk på dette området og de konsekvenser dette i sin tur kan ha.

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> At partienes presidentkandidater representerte hver av de utenrikspolitiske hovedretningene, kom tydelig til uttrykk særlig i den andre av presidentdebattene, i Winston-Salem, North Carolina, 11. oktober. Se utskrift av debatten i *The New York Times*, October 12, 2000.

<sup>14</sup> Se Holsti (1996), op.cit., bl.a. tabell 5.3., s. 137.



I tillegg til oppdelingen i situasjonsavhengige og strukturelt betingede forklaringsfaktorer kan man også skille mellom årsaker som har sin rot i internasjonale forhold og de som er innenrikspolitisk fundert. Selv om det er all grunn til å tro at endringene som har funnet sted i internasjonal politikk i løpet av de siste 10–15 år utgjør en meget viktig del av årsakene til den påpekte utvikling, skal vi likevel i denne studien i første rekke konsentrere oss de mulige innenrikspolitiske forklaringene. Det er flere grunner til dette. For det første det enkle faktum at mens endringene i det internasjonale systemet både er relativt kjent og dessuten har vært gjenstand for omfattende studier, er de indrepolitiske forhold knyttet til spørsmålet om amerikanske internasjonale militære engasjement tilsvarende lite diskutert. Siden de ytre truslene mot amerikansk sikkerhet kan forventes å bli liggende på et relativt lavt nivå i overskuelig fremtid, er det dessuten all grunn til å tro at de innenrikspolitiske faktorenes betydning vil bli enda mer utslagsgivende enn tidligere. Men siden vi bevisst velger å fokusere på en del av årsaksforholdene, må det understrekes at den følgende analyse heller ikke vil kunne gi det hele og fulle svar på det spørsmål vi stilte foran. Først når de innenrikspolitiske faktorene koples sammen med de internasjonale, vil det være mulig å gi en totalvurdering av sakskomplekset.<sup>15</sup>

Som man forstår av de eksemplene på partipolitisk rivalisering som vi har beskrevet foran, vil det empiriske utgangspunkt for denne studien i det alt vesentlige være å finne i debatten mellom presidenten og Kongressen. Når det gjelder Kongressen, vil vi primært konsentrere oss om Senatet fordi denne delen av Kongressen har mest å gjøre med utenrikspolitikk, besitter størst kompetanse i disse spørsmål og ikke minst fordi innslaget av partipolitikk tradisjonelt er mindre her enn i Representantens hus.

Før vi går i gang med en vurdering av hvilke forhold som kan forklare den svekkede konsensus og det tiltagende innslag av partipolitikk i den amerikanske utenrikspolitiske debatt, skal det bare for ordens skyld understrekes at sammenligningsgrunnlaget for den aktuelle situasjon vi skal forsøke å forklare er de første tiårene etter andre verdenskrig. Selv om det ikke er plass til noen historisk gjennomgang, kan det like fullt slås fast at USA i den lange perioden forut for andre verdenskrig, og det markante utenrikspolitiske veivalg som ble foretatt i etterkant av krigen, hadde perioder med betydelige strid om utenrikspolitikken. Ikke bare var det en strid mellom prinsipielt ulike utenrikspolitiske skoleretninger, men også i stor grad en dragkamp mellom presidenten og Kongressen om ansvarsfordelingen i utformingen av utenrikspolitikken. Ikke sjelden viser også historien at striden om utenrikspolitikken fulgte partipolitiske skillelinjer. De forhold vi nå skal forsøke å forklare, er derfor i en større historisk sammenheng neppe nye. Men de representerer ikke desto mindre et betydelig avvik fra det som har vært normen i betydelige deler av etterkrigstiden. Kanskje vil de senere tiårs utvikling bekrefte det flere hevder, nemlig at etterkrigstidens første tre tiår med høy grad av utenrikspolitisk konsensus er unntaket i amerikansk historisk sammenheng, og at den økende partipolitiske polarisering derfor er en tilbakevending til det normale. Som sagt er det umulig i vår sammenheng

<sup>15</sup> Som allerede nevnt, er denne studien en del av et større prosjekt som vil belyse de fleste sider vedrørende forutsetningene for amerikansk deltakelse og ledelse av den militære håndtering av regionale og lokale konflikter.

å trekke egne konklusjoner om de lange historiske utviklingslinjer. Men muligheten for at perioden 1945–70 var et unntak, gjør det i alle fall ikke mindre viktig å se på forklaringsfaktorene bak den tiltagende polarisering, og hvilke implikasjoner disse antyder.<sup>16</sup>

Siden vi i det etterfølgende konsentrerer oss om motsetninger og konflikter i utformingen av utenrikspolitikken, skal det minnes om at dette ikke betyr at amerikansk debatt om internasjonale spørsmål kun er preget av kran- gel og polarisering. Selvsagt er bildet langt mer nyansert. I mange enkelt- saker vil det til tider være bred enighet og kunne etableres et godt samarbeid, ikke bare mellom partiene i Kongressen, men også mellom den til enhver tid sittende administrasjon og nasjonalforsamlingen. Men ikke desto mindre er det altså trenden i retning av større partipolitisk avstand i utenrikspolitikken som danner denne studiens utgangspunkt.

### 3. Forklaringene på svekket konsensus

Når man skal lete etter innenrikspolitiske forklaringer på det økende innslag av partipolitisk strid og de beslutningsproblemer dette skaper i bl.a. spørsmål som bruk av amerikansk militærmakt, er det naturlig å anta at dette i hoved- sak kan være et biprodukt av en generell polariseringstrend i amerikansk politikk. Med andre ord at de forhold som bidrar til økt partipolitisk avstand i sin alminnelighet, også rommer viktige deler av forklaringen på utenriks- politisk polarisering. Det hersker da heller ingen tvil om at amerikansk poli- tikk, helt siden 1960-årene, men særlig i løpet av det siste tiåret, har gjen- nomløpt en tiltagende utvikling i denne retning.<sup>17</sup> Således uttalte demo- kratenes leder i Senatet, Thomas Daschle, ved avslutningen av fjorårets sesjon at han aldri under sin mangeårige tid i Washington hadde opplevd en mer splittet og polarisert politisk situasjon enn den som hadde preget den 106. Kongress.<sup>18</sup> Denne vurdering støttes av de fleste politiske observatører, inkludert så vel liberal som konservativ presse.<sup>19</sup> I vår påfølgende diskusjon av ulike mulige forklaringsvariabler vil derfor dette generelle utviklingstrekk i amerikansk politikk representere et avgjørende bakenforliggende element. Ikke desto mindre vil vi likevel starte med et par andre, frittstående, forklar- ingsmuligheter.

#### 3.1. Den reduserte interesse for utenrikspolitikk

En rekke opinionsmålinger viser at den amerikanske befolkning fortsatt er like positivt innstilt til aktiv involvering i internasjonale forhold som i tidlig-

16 For en kortfattet, men informativ gjennomgang av de lange historiske linjene i striden om amerikansk utenrikspolitikk, se bl.a. James M. Lindsay, *Congress and The Politics of U.S. Foreign Policy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994.

17 For mer om bl.a. høyredreiningen i det republikanske partiet som startet med Barry Goldwaters presidentkandidatur i 1964, se bl.a. Rick Perlstein, *Before the Storm. Barry Goldwater and the Unmaking of the American Consensus*. Hill and Wang, 2001.

18 Intervjuet med senator Thomas Daschle (D-SD), finnes i Albert Eisele, "Daschle: 106<sup>th</sup> Congress is inept, polarized", *The Hill*, October 25, 2000.

19 Washington Post beklaget på lederplass at den polariserte situasjon hadde hatt en negativ effekt på beslutningsprosessen i Kongressen. Se leder, "The Do-Nothing Dust-Up", *The Washington Post*, November 1, 2000. Se også vurdering med samme konklusjon i Audrey Hudson, "Current Congress is notably partisan", *The Washington Times*, November 3, 2000.

ere perioder av etterkrigstiden.<sup>20</sup> Dette er stikk i strid med de mange påstandene om at amerikanerne er blitt mer innadvendt etter avslutningen av den kalde krigen. Den relativt positive holdning til internasjonale engasjement, også militære, opprettholdes selv når man beveger seg fra det generelle og abstrakte ned på konkrete situasjoner. Således kunne Gallup i sine målinger under Kosovo-konflikten i 1999 slå fast at 61% støttet NATOs luftoperasjoner.<sup>21</sup> Målinger foretatt av Chicago Council on Foreign Relations i 1998 fant også at den brede majoritet av amerikanere primært ønsket at USAs internasjonale engasjement helst burde kanaliseres gjennom multilaterale ordninger og en aktiv bruk av internasjonale organisasjoner som FN.<sup>22</sup> Således kan man slå fast at amerikanerne gjennomgående støtter opp om en forpliktende internasjonalistkurs i utenrikspolitikken. De ser heller ikke ut til å være motstandere av den mest kollektivistiske og forpliktende variant av en slik politikk. Årsaken til økende partipolitisk polarisering i utenrikspolitikken kan derfor ikke føres tilbake til opinionens generelle holdninger. Problemet ligger altså ikke her.

En ting er imidlertid den positive holdningen til videreføringen av en internasjonalistpreget utenrikspolitikk, noe helt annet er hvor viktig folk oppfatter at slike spørsmål er. Det er da også her man finner den virkelig avgjørende forskjellen i forhold til hva som var tilfellet under den kalde krigen. Den gang lå utenrikspolitiske spørsmål høyt på folks prioriteringsliste der 10-20%, i perioder endog flere, satte slike saker på topp. Presidentkandidatene la også den gang betydelig vekt på slike spørsmål, og ikke sjelden var det å beherske utenrikspolitiske spørsmål den virkelig testen på om en politiker var av "presidential timber".<sup>23</sup> Nå derimot oppfatter det store flertall slike spørsmål som nærmest uinteressante, og i alle fall som så lite viktige at de svært ofte kommer helt på bunnen av deres politiske prioriteringsliste. Således er det bare 2-3% av befolkningen som nevner utenrikspolitiske saker som viktige utfordringer for USA.<sup>24</sup> Og da Chicago Council on Foreign Relations i sin undersøkelse i 1998 ba folk om å nevne de to-tre viktigste utenrikspolitiske problemene som USA stod overfor, ble "vet ikke"-alternativet det klart største med 21%.<sup>25</sup> Den lave interessen for utenrikspolitikk ble også bekreftet i en undersøkelse som meningsmålingsfirmaet Pew gjennomførte i 1997 der den store majoriteten svarte at utenrikspolitiske saker hadde liten eller ingen betydning for USA. Selv ikke utviklingen blant USAs allierte ble oppfattet å ha noe nevneverdig å si fra eller til.<sup>26</sup> Det var derfor med god grunn at en av Kongressens internasjonallister, senator Pat Roberts (R-Kan), for to år siden kom med følgende uttalelse: "Not in our lifetime has the American public been so uninterested and uninformed about world events"<sup>27</sup>

20 Se f.eks. Steven Kull, I.M. Destler and Clay Ramsay, *The Foreign Policy Gap. How Policymakers Misread the Public*. The Center for International and Security Studies at The University of Maryland, October 1997.

21 Tallet hentet fra James M. Lindsay, "The New Apathy", *Foreign Affairs*, September/October 2000.

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Sitatet er hentet fra et foredrag av senator Pat Roberts for Kansas Press Association, Manhattan, Kansas, 10. april 1998.

Den lave interessen i befolkningen for internasjonale forhold bidrar på flere vis til økte beslutningsproblemer. For det første har den en negativ innvirkning på presidentens utenrikspolitiske styringsmuligheter. Så lenge opinionen viste interesse for utenrikspolitiske spørsmål, og man dessuten hadde en enkel definerbar trussel, kunne presidenten aktivt benytte dette som politisk redskap, ikke minst overfor Kongressen. I gitte situasjoner da dette var nødvendig, kunne presidenten således bl.a. legge sitt syn frem for folket og benytte opinionen som pressmiddel overfor det som måtte finnes av politisk opposisjon. Dette var i svært mange tilfeller en overkommelig oppgave når opinionen i utgangspunktet var både interessert og seg bevisst de problemstillinger presidenten tok opp. Når dette ikke lenger er tilfellet, blir en slik strategi straks en langt tyngre og mer krevende oppgave. Det vil i mange tilfeller forutsette at presidenten i utgangspunktet opererer med stor autoritet for å makte denne oppgaven. I de tilfeller man har en president uten denne nødvendige autoritet, blir dette ikke sjelden en nesten umulig oppgave. Vissheten om dette forhold er trolig også en av forklaringene på at president Clinton i svært liten grad forsøkte å spille på opinionskortet i sammenheng med bl.a. deltakelse i internasjonale militære operasjoner.

Med relativt stor opinionsmessig interesse og en klar trusselsituasjon kunne presidenten også argumentere slik at dette fungerte som et direkte press overfor hans politiske motstandere. Han kunne nemlig effektivt skyte seg inn under hensynet til "national security interests", underforstått at de som motarbeidet hans syn, alltid løp risikoen for å bli stemplet som unasjonale, noe som kunne være politisk helt ødeleggende. Vissheten om dette gjorde at de fleste medlemmene av Kongressen hadde en naturlig tilbøyelighet til å følge administrasjonen i de saker der denne argumenterte ut fra slike motiver. Men med generelt lav interesse for utenrikspolitikk og en diffus internasjonal trusselsituasjon, er heller ikke dette lenger noen enkel og farbar vei til styring. I stedet for bruk av effektive pressmidler har den endrede opinionsmessige situasjon bidratt til at presidenten i stedet er henvist til i første rekke å overtale og "kjøpslå" seg frem til tilstrekkelig oppslutning i disse spørsmål. Det sier seg selv at dette er en langt mer komplisert sak, og at utfallet gjennomgående også er betydelig mer usikkert.

Den generelt lave interessen har imidlertid smittet over på det politiske miljø i sin alminnelighet, og har derigjennom også betydelige konsekvenser for behandlingen av utenrikspolitiske spørsmål i Kongressen. Nå skal det først presiseres at med mindre man står overfor spesielle forhold, topper utenrikspolitiske spørsmål svært sjelden sakskartet i noe lands nasjonalfor-samling. Den amerikanske Kongressen utgjør ikke noe unntak fra denne regelen. Derfor er det i seg selv heller ikke noe oppsiktsvekkende at utenrikspolitikken etter avslutningen av den kalde krigen ikke påkaller den største oppmerksomhet på Capitol Hill. Likevel er interessen for slike spørsmål ekstraordinært lav og faktisk også synkende. Senator Roberts kunne derfor med god grunn rette følgende flengende kritikk mot så vel nasjonalforsamlingen som Clinton-administrasjonen: "Not since the 1930's, when Congress passed the neutrality acts just as the world was going up in flames, not since the Smoot-Hawley tariff helped create the Great Depression, has Congress been so insular and isolationist in its view of the world. Not since the 19<sup>th</sup>

century has an administration been so lacking in foreign policy focus, purpose and constructive agenda".<sup>28</sup>

Som en direkte følge av den lave interessen er det heller ingen stor kamp om verken lederposisjoner eller medlemskap i de i utenrikspolitisk sammenheng sentrale kongresskomiteene. Senator Chuck Hagel (R-Neb.) gav en ganske treffende beskrivelse om interessen for utenrikskomiteen da han uttalte: "Foreign Relations has been kind of a wasteland".<sup>29</sup> Store deler av medlemmene i Kongressen viser også sin moderate interesse for omverdenen gjennom blant annet et heller beskjedent internasjonalt reiseprogram.

En god del av årsaken til dette ligger altså i det forhold at utenrikspolitisk profilering, under de rådende politiske betingelser, bare unntaksvis kan antas å yte noe nevneverdig bidrag til sikring av politikernes fremtid. Faktisk har man flere eksempler på at generell fokusering på utenrikspolitikk kan være politisk ødeleggende. Således ble nettopp slike argumenter effektivt benyttet mot president Bush ved valget i 1992. Den lave interessen, kombinert med et valgsystem basert på enmannskretser, innebærer at det er politisk langt mer oppportunt å konsentrere seg om saker som er viktige for valgkretsen i stedet for nasjonale problemstillinger som eksempelvis utenrikspolitikk. Dette betyr imidlertid ikke at medlemmene av Kongressen nødvendigvis presses til å innta bestemte standpunkter i ulike utenrikspolitiske saker slik det ofte skapes inntrykk av. Tvert imot innebærer den lave generelle interessen, og det faktum at den bestemte valgkrets bare helt unntaksvis er berørt av de vedtak som fattes, at de fleste politikerne i de aller fleste sakene kan innta de standpunkter de måtte mene er riktige. Problemet i vår sammenheng er altså at politikerne ikke viser noen generell interesse, og kun konsentrerer seg om de få sakene som angår deres egen valgkrets, eller interessegrupper som står politikeren nær.<sup>30</sup> Den lave interessen medfører også at det er blitt tilnærmet politisk risikofritt å eksperimentere med utenrikspolitiske saker, eller å benytte dem ut fra taktisk-politiske motiver, noe som var helt utenkelig under den kalde krigens politiske rammebetingelser.<sup>31</sup>

Den synkende interessen for utenrikspolitiske spørsmål medvirker trolig også på indirekte vis til å øke innslaget av partipolitikk og taktikk selv i viktige spørsmål som bruk av militære styrker i internasjonale operasjoner. Nedprioriteringen av utenrikspolitikken innebærer nemlig automatisk en ekstra sterk fokusering på innenrikspolitikken, noe som man av erfaring vet bidrar til økt politisk polarisering. For mens utenrikspolitikken gjennomgående virker samlende, inneholder innenrikspolitikken tradisjonelt et betydelig større innslag av motsetninger og konflikt. Men når innenrikspolitikken og dens polariserende virkninger blir helt dominerende, risikerer man at dette i sin tur også smitter over på utenrikspolitikken og gjør det vanskeligere å oppnå kompromisser selv i viktige internasjonale saker.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Sitatet gjengitt i James M. Lindsay (2000), op.cit.

<sup>30</sup> For mer om holdninger til utenrikspolitiske saker og forholdet til gjenvalg, se James M. Lindsay (1994), op.cit., ss. 3–4.

<sup>31</sup> En videreutvikling av dette resonnement finnes i Rebecca K.C. Hersman, *Friends and Foes. How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000.

<sup>32</sup> For mer om disse generelle sammenhengene, se Jeremy D. Rosner, *The New Tug of War. Congress, the Executive Branch, and National Security*. A Carnegie Endowment Book, Washington D. C. 1995.

For det andre bidrar den lave interessen hos så vel opinionen som politikere til å dyrke frem en politikertype med en hang til å trekke mot de saker og temaer som folk er opptatt av i nuet, noe som innebærer en tilsvarende underrepresentasjon av politikere med en naturlig interesse for internasjonale spørsmål og langsiktig tenkning. Men når så store deler av det politiske miljø i Kongressen fokuserer på innenrikspolitikken, og bare sporadisk befatter seg med utenrikspolitikk, skapes det samtidig betydelig armslag for de få som av ulike grunner måtte ha et personlig engasjement i bestemte utenrikspolitiske saker. Dermed skapes det også et helt nytt og betydelig større potensial for politikere som er ute etter å ivareta særinteresser og/eller politikere som har sterke ideologisk pregede oppfatninger om utenrikspolitiske spørsmål.<sup>33</sup> På grunn av den generelt lave interesse, og fordi det meste av det politiske talentet derfor benyttes på andre områder, vil den utenrikspolitiske debatt lett bli dominert av politikere som ofte befinner seg i ytterkanten i disse sakene, noe som klart øker graden av polarisering. Således er det ingen tvil om at senator Jesse Helms enormt sterke posisjon i Kongressens utenrikspolitiske beslutningsprosess i betydelig grad er et resultat av den generelt lave interessen for disse spørsmål. Med andre ord, den lave interessen favoriserer de få som føler sterkt og “skriker” høyt i forhold til de mange med langt mer moderate holdninger. At de aktive også ofte er politikere som prioriterer kortsiktige særinteresser fremfor langsiktige nasjonale hensyn, reduserer ikke akkurat risikoen for polariserende politisering av utenrikspolitikken.<sup>34</sup>

Et annet utviklingstrekk av vesentlig betydning i denne sammenheng er det dramatisk synkende antall kongressmedlemmer med militær erfaring. Mens over 2/3 av medlemmene i Kongressen på 1970-tallet hadde slik bakgrunn, er andelen nå sunket til bare 1/3.<sup>35</sup> Dette bidrar trolig til å forklare ikke bare den synkende interessen for internasjonale spørsmål, men også at kunnskapsnivået vedrørende relevante spørsmål knyttet til bruk av militær-makt er blitt betydelig mindre.

Derfor er det liten tvil om at den sterkt reduserte interessen for utenrikspolitikk både hos opinionen og i det politiske miljø både påskynder den generelle polariseringstrenden, gir økt mulighet for partipolitikk i utenrikspolitikken, og representerer en viktig del av forklaringen på de økte utenrikspolitiske beslutningsproblemene.<sup>36</sup>

### 3.2. Politisk fragmentering

Det amerikanske politiske systemet med dets basis i enmannskretser inneholder et betydelig fragmenteringspotensial. Men dette, sammen med den innebygde respekt for mindretallet, er som allerede anført foran konstruert med sikte på å holde en heterogen statsdannelse sammen. Nøkkelen til dette systemets beslutningsmessige effektivitet ligger således i komponeringen av

33 For en detaljert vurdering av særinteresse- og “one-issue” politikkenes økte rolle, se bl.a. Rebecca K.C. Hersman (2000), op.cit.

34 For mer om de effekter lav interesse for utenrikspolitikk har for beslutningsprosessen, se bl.a. James M. Lindsay (2000), op.cit.

35 Se Thomas E. Ricks, “The Widening Gap Between The Military and Society”, *The Atlantic Monthly*, July 1997.

36 Mer om hvordan økt fokus på innenrikspolitikken generelt øker den politiske polarisering, se Jeremy D. Rosner (1995), op.cit.

brede politiske løsninger. Hvis imidlertid fragmenteringspotensialet økes på grunn av ulike utviklingstrekk, innebærer dette også en betydelig risiko for at nettopp den nødvendige politiske viljen til kompromisser svekkes, noe som så kan bidra til ytterligere politisk polarisering. Dermed kan slike fragmenteringstendenser fungere som en katalysator for nedsatt beslutningsevne. Settes en slik prosess i gang, kommer man inn i en beslutningsmessig ond sirkel.

Dette problemet har ikke minst gyldighet på det utenrikspolitiske området, hvor behovet for konsensus bare kan sikres ved tilstrekkelig bred vilje og evne til langsiktig nasjonal tenkning. Denne tilnærmingen forutsetter at den enkelte politiker i en del tilfeller må være villig til å heve seg over de kortsiktige, valgkretsorienterte tilbøyeligheter, som ligger innebygd i det føderalistpregede amerikanske politiske systemet. Således er det avgjort grunn til å tro at den utenrikspolitiske beslutningsevne er ekstra utsatt for økte tendenser til fragmentering. Ikke desto mindre har man i løpet av de siste to til tre tiår kunnet observere flere trekk i retning av nettopp dette.

For mulighetene til nødvendig kompromissbygging i utenrikspolitikken er det uten tvil en fordel om et fåtall personer i administrasjonen og i kongressmiljøet under hånden kan bli enige om hvordan viktige spørsmål skal søkes behandlet. Slik var da også i hovedsak situasjonen frem til midten av 1960-tallet da de såkalte "barons" styrte med hard hånd.<sup>37</sup> Som en del av reaksjonen på Vietnam-krigen og Watergate-skandalen kom imidlertid denne toppstyringen under betydelig press, noe som medførte en større strukturendring så vel i partienes indre liv som i Kongressens beslutningsprosess. Ikke minst ble det et krav at viktige utenrikspolitiske spørsmål skulle underkastes omfattende og åpen debatt, og ikke bli avgjort bak lukkede dører av et fåtall personer. Mange mente at nettopp fraværet av en åpen demokratisk beslutningsprosess var hovedårsaken til at USA ble trukket inn i Vietnam-krigen. Jimmy Carters valgtriumf i 1976 var i stor grad et utslag av slike strømninger. Dermed fikk de såkalte "party caucus" en langt mer fremtredende rolle i beslutningsprosessen enn tidligere.<sup>38</sup>

Som en direkte følge av en åpnere prosess og en svekkelse av ansiennitetsprinsippet fikk også komitélederne i Kongressen mye av sitt maktgrunnlag redusert, samtidig som enkeltrepresentantene fikk en tilsvarende økt rolle. Innflytelsesstrukturen i Kongressen ble med andre ord desentralisert og individualisert. Etter den republikanske maktovertakelsen i Kongressen i 1994 fikk man en viss motreaksjon i form av en mer sentralisert struktur. Men dette bidro primært til å styrke den øverste partiledelsen, og innebar ingen reell endring i den allerede sterkt svekkede posisjon til komitélederne.<sup>39</sup> Som en følge av reformene i Kongressen har den uformelle kontakten mellom nasjonalforsamlingen og administrasjonen, også på det utenrikspolitiske området, nå i langt større grad enn før blitt en sak mellom den enkelte representant og ulike personer innen administrasjonen. Man har med andre ord fått en situasjon der et desentralisert og komplisert uformelt nettverk har erstattet den funksjon et lite antall ledere før hadde.<sup>40</sup> Et større antall kontak-

37 Se Rebecca K.C. Hersman (2000), op.cit. p.11.

38 Ibid.

39 Ibid.

40 Ibid.

ter øker også mulighetene for at interne konflikter innenfor administrasjonen eller Kongressen smitter over på den andre enhetens beslutningsapparat. Sett under ett kan man derfor slå fast at Kongressens rolle i beslutningsprosessen har blitt avhengig av mange flere ledd enn tidligere og at den institusjonelt betingede innflytelse er blitt tilsvarende redusert. Det ingen tvil om at denne endring i Kongressens styringsstruktur har bidratt til å redusere mulighetene for en rask og effektiv beslutningsprosess i utenrikspolitiske spørsmål, ganske spesielt i de tilfeller det er betydelig uenighet mellom kongressflertallet og administrasjonen om utformingen av politikken. Den økte vekt på partiledelsen fra 1994 har også økt polariseringsgraden, og dermed ytterligere komplisert beslutningsprosessen.<sup>41</sup>

Det finnes også andre fragmenteringstrekk. En av de viktige endringene i det politiske miljø i Washington er interesseorganisasjonenes økte betydning. Lobbyvirksomhet har alltid vært en sentral del av den amerikanske politiske beslutningsprosessen. Men mens dette tidligere ofte dreide seg om personlige kontakter, har det i løpet av de senere tiår mer og mer tatt form av en profesjonell og velorganisert virksomhet. Således har antall organisasjoner, og deres tilstedeværelse i Washington, økt dramatisk siden 1970-tallet.<sup>42</sup> Selv om de fleste av disse primært er opptatt av innenrikspolitiske spørsmål, har de også i økende grad begynt å befatte seg med utenrikspolitiske saker. Dette henger nøye sammen med det faktum at ulike biter av utenrikspolitikken berører stadig flere mennesker og interessegrupper, en utvikling som ofte betegnes som demokratiseringen av utenrikspolitikken, eller "grass root diplomacy".<sup>43</sup> Ofte sitter disse interessegruppene på spesialkompetanse som gjør dem til viktige premissleverandører, og de fungerer ikke sjelden som bindeledd mellom administrasjonen og Kongressen.<sup>44</sup> Men, som man kan tenke seg, særmerker denne økte interessen seg ikke gjennom større overordnet nasjonal tenkning, men tvert imot ved en ytterligere fokusering på de spesielle enkeltsaker som angår den bestemte organisasjonen på det bestemte tidspunkt. Dermed har man fått en ny og voksende politisk kraft som ytterligere reduserer muligheten til helhetlig tenkning og nødvendig langsiktig kompromissbygging i disse spørsmål.

Interessegruppenes økte rolle og den fragmentering dette skaper, er også større enn gruppenes posisjon i utgangspunktet skulle tilsi. Årsaken til dette ligger i det dramatiske økte kostnadsnivå i amerikanske valgkamper, og 1970-tallets valglover som økte politikernes problemer med å skaffe seg de nødvendige valgkampbidrag.<sup>45</sup> Et viktig resultat av dette, samt at partiene ikke har klart å føre an i utviklingen, er at den enkelte kongresspolitiker i økende grad er blitt tvunget til å basere stadig mer av sin valgkamp på midler fra nye typer av bidragsytere. En sterkt økende del av politikernes hverdag går derfor med til en nesten kontinuerlig innsamling av penger til neste valgkamp.

41 Ibid.

42 For mer om eksplosjonen i antall organisasjoner, lobbyvirksomheten og konsekvensene for beslutningsprosessen rent generelt, se Jonathan Rauch, *Government's End. Why Washington Stopped Working*. Public Affairs, New York 1999.

43 Se mer om dette i Hersman (2000), op.cit., s.2.

44 Om interesseorganisasjonene og deres økte rolle i utenrikspolitisk sammenheng, se Jessica Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, January-February 1997.

45 Valgkampfinansieringslovene som ble vedtatt i 1974 begrenser de personlige enkeltbidrag til politikere valgkamp til \$1000. Om den pågående debatten om valgkampfinansiering, se bl.a. Alison Mitchell, "Senators defeat effort to derail a soft-money ban", *The New York Times*, March 28, 2001.



Interessegruppene har her fått et nytt potensial for innflytelse. Som en følge av dette har da også ulike særinteresser – one issue groups – i økende grad kommet til å prege det politiske landskap gjennom sine ofte avgjørende bidrag til valgkampfinansieringen, ikke minst gjelder dette politikere som er oppe for gjenvalg (noe som gjelder 90% av kongressrepresentantene). Denne utviklingen har bidratt til å svekke båndene mellom politikerne og deres parti, noe som ytterligere reduserer styringsmulighetene i Kongressen.<sup>46</sup>

En viktig effekt av denne utvikling er altså at politikernes fokus snevres inn til de spørsmål som disse ulike gruppene primært er opptatt av.<sup>47</sup> Incitamentene for en videre og langsiktig tilnærming til de utenrikspolitiske spørsmål vil bli tilsvarende mindre. For de aller fleste politikerne er det rimelig å anta at mesteparten av de utenrikspolitiske saker, på grunn av dette, i enda større grad enn før vil bli skjøvet ut i den interessemessige periferi. Dette bidrar i sin tur til å øke sannsynligheten for at det kun er et lite antall politikere som til enhver tid besitter stor innsikt i de ulike spørsmål. Dermed kan et fåtall av politikere få en betydelig mer avgjørende rolle både hva gjelder innholdet i sakene og ikke minst på hvilken måte disse sakene blir håndtert.<sup>48</sup> Skulle man eksempelvis ha komitéledere eller andre med stor innflytelse som anlegger en svært partipolitisk tilnærming, åpnes det, på grunn av fragmenteringens negative effekt på den generelle utenrikspolitiske interessen, for økt politisering av disse spørsmål. Dermed forsterker denne fragmenteringstendensen det polariseringspotensial som vi foran så at den lave interessen for utenrikspolitikk skapte økt grunnlag for. Men her er det viktig å understreke at effektene av den åpning som økt politisk fragmentering og politikere med fokus på spesielle saker gir, vil være svært personavhengig og således romme betydelige muligheter for endringer over tid. Noen vil her kanskje innvende at siden et synkende antall politikere får større innflytelse, vil vi på dette vis kunne bevege oss mot den gamle situasjon der mye kunne ordnes gjennom at et lite antall politikere kommuniserte bra. Problemet er imidlertid at mens man i den gamle ordningen hele tiden snakket om de samme personene, innebærer den nye at det hele tiden er forskjellige og saksbegrensede personkonstellasjoner. Dermed er det uansett blitt langt vanskeligere å etablere et fast koordineringsmønster som har blikk for helheten og det langsiktige, og som bidrar til beslutningsmessig kontinuitet og forutsigbarhet.

Det finnes ytterligere en faktor som i prinsippet rommer den samme fragmenteringseffekt. Ett av de viktigste utviklingstrekkene i amerikansk innenrikspolitikk det siste tiåret har vært delstatenes og andre regionale og lokale aktørers økte rolle i forhold til de føderale myndigheter. Det politiske tyngdepunkt er derfor ikke lenger i samme grad som tidligere plassert i Washington D.C. Således har initiativet for flere viktige politiske reformer, eksempelvis innenfor velferdsordningene, kommet fra delstatene og ikke fra sentrale

46 Se Hedrick Smith, *The Power Game. How Washington Works*. Random House, New York 1988.

47 En illustrasjon av hvordan god lobbyvirksomhet betaler seg for spesielle grupper, og politikerne snevre innstilling, er den ekstra gode behandling Armenia er blitt til del under ellers svært trange budsjetter for utenlandshjelp. Se Michael Dobbs, "Hill Shapes Policy With Earmarks", *The Washington Post*, January 24, 2001.

48 Se Rebecca K.C. Hersman (2000), op.cit.

myndigheter.<sup>49</sup> Denne utviklingstrend må forventes å bli ytterligere forsterket i årene som kommer, ikke minst som følge av en republikansk guvernørs seier ved presidentvalget i 2000.<sup>50</sup> Det er imidlertid ikke bare på tradisjonelle innenrikspolitiske felter, der lokale og regionale aktører ifølge den amerikanske forfatning har en sentrale rolle, at en slik utvikling har funnet sted. Som et resultat av internasjonalisering og globalisering har også stadig flere delstater, og andre lokale aktører, fått et stadig tettere og mer direkte forhold til andre lands myndigheter og ulike andre internasjonale mot- og medspillere. Spesielt gjelder dette på det økonomiske og handelspolitiske området. Med andre ord ser man at disse, i utenrikspolitisk sammenheng, nye aktørene i økende grad selv ønsker å forfølge sine internasjonale interesser uten alltid først å måtte gå veien om Washington. Samtidig har de også selvsagt fått økt interesse i å påvirke USAs generelle utenrikspolitiske kurs.<sup>51</sup> Ikke få amerikanske delstater er også så store økonomiske enheter at de er fullt på høyde med svært mange land, og derfor også interessante samarbeidspartnere.

Desentraliseringen representerer likevel ikke en avgjørende direkte forklaring på den økte partipolitiske polarisering i utenrikspolitikken. I beste fall vil den nevnte utviklingen forsterke de allerede fra før systembaserte føringene i retning av at kongresspolitikkerne snarere vektlegger regionale interesser i sin valgkrets heller enn å tenke ut fra et helhetlig nasjonalt perspektiv. I seg selv skulle ikke dette bidra til å forklare en økende tendens til partipolitisk polarisering, heller tvert om. Ikke desto mindre kan denne utviklingen føre til at utenrikspolitikken slutter å forbli et området forbeholdt de føderale myndigheter og den utenrikspolitiske eliten.<sup>52</sup> For ved å bidra til at lokale aktører spiser seg inn på dette området, kan desentraliseringen medvirke til å gjøre utenrikspolitikken til en vanlig del av politikken. Med andre ord til en alminneliggjøring, der også skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut. At utenrikspolitikken på dette vis suksessivt mister sitt eksklusive high policy-preg, kan derfor indirekte medvirke til at slike saker ikke på samme vis som tidligere fredes for partipolitisk splittelse, men tvert imot blir gjenstand for det generelle spill om makt og innflytelse som alltid i større grad har preget innenrikspolitikken. Så i den grad desentraliserings-trenden bidrar til en slik endring i synet på utenrikspolitikken, kan dette i sin tur også gi grunnlag for en tilsvarende mindre tilbakeholdenhet med å gjøre selv viktige sikkerhetspolitiske spørsmål til objekter for partipolitisk krangel.

Som man ser vil tendensen til økt politisk fragmentering yte viktige bidrag til svekkelsen av grunnlaget for langsiktig helhetstenkning og nødvendig kompromissbygging. Dette har i sin tur gjort at også den amerikanske utenrikspolitiske beslutningsprosessen har blitt trukket inn i en ond sirkel der økt fragmentering skaper økt tilskyndelse til en polarisering som i sin tur ytterligere reduserer mulighetene til effektiv styring med utenrikspolitikken.

49 Den sosialpolitiske reform som ble lansert av president Clinton i 1996, var opprinnelig et forslag initiert av republikanske guvernører som Tommy Thompson (R-Wisconsin). For mer om denne se <http://www.hhs.gov/news/press/1996pres/960504.html>

50 Se Robert Pear, "Shifting of Power From Washington Is Seen Under Bush", *The New York Times*, January 7, 2001.

51 Om nye typer aktører, se Michael Clough, "Grass-Roots Policymaking", *Foreign Affairs*, January/February 1994.

52 For mer om dette resonnement, se bl.a. Rebecca K.C. Hersman (2000), op.cit.

### 3.3. Mediedrevet debatt og beslutningsprosess

Et annet viktig utviklingstrekk er medienes økte og endrede plass, ikke bare i den generelle politiske debatt, men også i selve beslutningsprosessen. Således har det blitt etablert flere TV-kanaler som utelukkende har til formål å sørge for en omfattende og kontinuerlig dekning av amerikansk politikk. En nøkkelkanal i denne sammenheng er C-Span der samtlige plenumsdebatter, pluss mange komitéhøringer, i begge Kongressens kamre dekkes direkte. I sum innebærer denne utviklingen at en radikalt større del av amerikansk politisk debatt, og ikke minst Kongressens saksbehandling og forholdet mellom denne og presidenten, er blitt åpnet for innsyn fra det interesserte publikum. Dermed har også viktige rammebetingelser for den politiske beslutningsprosessen blitt endret. Ingenting tyder på at mediedekningen vil avta i styrke og omfang, snarere tvert imot. Med største sannsynlighet har vi derfor her å gjøre med en langsiktig og vedvarende endring.

Hvilke effekter har så denne utviklingen på amerikansk politisk debatt og beslutningsprosess, og i hvilken grad kan dette gi noe av forklaringen på beslutningsproblemene, partipolitisk polarisering generelt, og i sikkerhetspolitikken spesielt?

Svært mye tyder på at den økte mediefokuseringen har stor betydning for så vel politikernes agenda som for den tilnærming til problemløsning de velger. Det er ingen tvil om at den økte mediedekningen i utgangspunktet skaper det vi kan betegne som “arenapolitiske” rammebetingelser. Det vil si at den politiske debatt og beslutningsprosess gjennom utstrakt mediedekning i stor grad blir vurdert på samme vis som sportsbegivenheter, der altså tap og seier er de sentrale kriterier. Gitt denne typen rammebetingelser, vil det alltid for politikerne, under slike betingelser, ligge en betydelig tilskyndelse til å velge saker som egner seg mediemessig og dessuten lansere disse på en måte som også er mest mulig skreddersydd mulighetene for god mediedekning. I mange tilfeller vil dette også være ensbetydende med nettopp fokusering på polariserende stridsspørsmål, og et valg av lanseringsmetode som ytterligere dramatiserer motsetninger.

At økt mediedekning tenderer til å ha en slik generell effekt, er imidlertid bare en liten del av et større hele. Med unntak av nettopp C-Span, som kun serverer politisk “råstoff” for de meget interesserte, har den øvrige TV-dekning et ganske annet siktemål. I likhet med andre kommersielle kanaler skal de primært tjene penger til sine eiere. Dette betyr at man alltid vil strebe etter høye seertall slik at kanalen/programmet blir interessant som reklamemagnet. Dermed ligger det på dette vis et innebygd motiv for å skape dramatik og sensasjon. Hvis man deler opp politikken i på den ene siden det politiske saksinnhold (policy) og på den andre siden taktikk og spill (politics), er det åpenbart slik at sistnevnte del egner seg langt bedre enn den første for å oppnå det mediene er ute etter. Derfor ser man da også at mediene har en klar tendens til å ville fokusere på nettopp spillet og kampen om makt i politikken. Selvsagt er dette en viktig del som mediene må dekke, men ut fra ønsket om oppnå høye seertall har man ikke desto mindre en betydelig tilbøyelighet til å fokusere ganske ensidig på disse forhold. På dette vis blir også konfliktene og uenigheten i politikken gjort til det helt sentrale, mens samarbeid og konsensus kommer mer i skyggen. Fremfor alt preges bildet av hvem som klarer å vinne det taktiske maktspeillet, mens de konkrete saks-

resultatene blir prioritert ned. Politikernes renommé og posisjon blir på grunn av dette langt mer en funksjon av deres taktiske politiske begavelse enn av de konkrete politiske resultater de oppnår. Og ikke minst synes det å være langt mer å hente ved å vinne spillet rundt spesielle kontroversielle saker enn å prioritere løsningen av viktige saker ut fra et langsiktig nasjonalt strategisk perspektiv. Et eksempel på dette er at president Clinton tjente stort politisk på sine taktiske manøvrer i forbindelse med budsjettkrisen i 1995 der det republikanske kongressflertallet ble sittende med “skjegget i postkassen”, mens presidenten ikke har måttet “betale” politisk for manglende initiativ vedrørende bl.a. påkrevde reformer i USAs folketrygdsystem. Den første saken ble viet omfattende dekning i mediene, mens den andre bare sporadisk har vært gjenstand for oppmerksomhet, enda den er av langt større betydning for amerikanere flest enn den første.

På dette vis synes det klart at den økte og til dels nye form for mediedekning bidrar til å dyrke frem politikertyper som er velegnet for denne mediesituasjon. Ofte vil dette også være ensbetydende med personer som heller vil markere seg selv enn å fremtre som skapere av brede konsensusløsninger. At det også i de gitte mediemessige rammebetingelser er langt enklere å klare det første enn det siste, underbygger tendensen til økt innslag av selvsentrerte taktikere i amerikansk politikk fremfor langsiktige nasjonalt tenkende strateger. Når svært mye av debatten og beslutningsprosessen foregår i full åpenhet, blir det også vanskeligere for politikerne å finne frem til minnelige løsninger på tvers av partigrensene slik det amerikanske politiske systemet krever for å fungere som tilsiktet. Tap av ansikt og prestisje blir langt større når man underveis i prosessen har profilert seg, eller blitt tvunget til å profilere seg, i mediene. Veien tilbake til kompromisser blir lengre enn hvis slik profilering i første omgang hadde vært unngått, noe mediedekningen nå i økende grad gjør umulig.

Sett under ett er det derfor mye som taler for at mediedekningen har en sterkt polariserende effekt, og at utviklingen på dette området også rommer en viktig del av forklaringen på den generelt økte partipolitisk polarisering, noe som i sin tur også skaper grunnlaget for at utenrikspolitiske spørsmål blir gjenstand for tilsvarende partipolitisk strid.

### **3.4. “Divided government”**

Med unntak av enkelte kortere perioder har USA helt siden slutten av 1960-tallet og frem til valget i 2000 hatt såkalt “divided government”. Det vil si at hvert av de to partiene enten besitter presidentmakten eller flertallet i Kongressen ( i alle fall i ett av kamrene), med andre ord enten republikansk president og demokratisk kongressflertall eller vice versa. I seg selv er dette ikke noe særsyn, også i tidligere perioder har man hatt slike politiske konstellasjoner uten at det nødvendigvis har medført generelt økt partipolitisk polarisering.

Likevel er det en del som kan tyde på at denne partipolitiske maktfordelingen kan ha bidratt til at andre forhold lettere leder til generell polarisering enn om skiftende flertallskonstellasjoner hadde innehatt så vel presidentmakten som Kongressflertallet. I utgangspunktet er det alltid slik at de ulike statsinstitusjonene står i et konkurranseforhold med hensyn til makt og innflytelse. Derfor vil medlemmene av disse ikke bare være partirepresentanter, men i mange henseender like mye institusjonsrepresentanter. Når så institu-

sjons- og partiskillelinjene over tid faller sammen, kan det være grunn til å anta at disse gjensidig vil forsterke hverandre, og at dette i sin tur øker mulighetene for større partipolitisk friksjon. Med andre ord snakker vi om en medvirkende årsaksfaktor. Men det ligger jo i sakens natur at denne faktorens betydning er situasjonsavhengig, og vil opphøre å være av samme betydning hvis et nytt flertallsmønster avtegner seg i de kommende år. Skulle imidlertid den rådende partipolitiske maktfordeling bli videreført, kan dette altså fortsette å være av en viss betydning gjennom å åpne for at andre polariseringsfaktorer får større påvirkningsmuligheter.

### 3.5. Kulturkonflikt, regionalisering og partipreferanser

Som riksrettsaken mot president Clinton på en slående måte illustrerte, går kanskje det mest markante skillet i amerikansk samfunnsdebatt langs en stadig skarpere verdipolitisk frontlinje.<sup>53</sup> På den ene siden har man å gjøre med en omsegripende moderne liberalisme med vekt på individuell frihet i valg av livsstil, og en tilsvarende tendens til verdipolitisk relativisering. Stilt overfor denne utvikling, har tradisjonell amerikansk verdikonservatisme med sin vekt på etiske og moralske absolutter fått et tiltagende fundamentalistisk preg.<sup>54</sup> Denne kulturkonflikten danner bakgrunnen for hvorfor eksempelvis spørsmål om abort, homoseksualitet og bønn i skolen har utgjort så viktige deler av amerikansk samfunnsdebatt opp gjennom 1990-tallet. På verdikonservativt hold ble også Clinton-administrasjonen ansett som en hovedekspont for den verdirelativistiske utvikling, noe som gir den fremste forklaringen på hvorfor motstanden mot Clinton har hatt et så innbitt og kompromissløst preg. For ingen debatter er mer intense og opprivende enn en prinsipiell strid om moral og etikk. I slike oppgjør er det som regel svært vanskelig, for ikke å si umulig, å finne frem til kompromisser. Det var da også her man finner årsaken til hvorfor republikanerne med slik intensitet gjennomført riksrettprosedyren mot presidenten i 1998–99.<sup>55</sup> Her er det også riktig å understreke at selve riksrettsprosessen gjennom sin egendynamikk klart bidro til ytterligere å polarisere det politiske miljø og øke den partipolitiske kløften.

Frem til midten av 1970-årene gikk verdidebatten i stor grad på tvers av partigrensene. Man hadde således et betydelig innslag av verdikonservative velgere og politikere innenfor så vel det demokratiske som det republikanske partiet. På samme vis hadde man også sosialt liberale republikanere i tillegg til demokrater. Fortsatt finnes det rester av dette mønster, men i hovedsak har det her skjedd en radikal endring, med betydelige konsekvenser når det gjelder partienes plass i den gående verdipolitiske strid. Som en følge av den radikaliserings, og ikke minst intellektualisering, som skjedde innen det demokratiske partiet i etterdønningene av Vietnam-krigen (vi kommer mer utførlig tilbake til dette), ble i praksis store grupper hvite arbeiderklassevelgere, særlig i sørstatene, presset ut av partiet, mens nye høystatusgrupper, ofte

53 Det foreligger ulike analyser av dette problemkompleks, med ganske forskjellig konklusjon. Se for eksempel Alan Wolfe, *One Nation After All*. Viking, New York 1998, hvor det hevdes at kulturkonfliktens betydning er overdrevet, mens et radikalt motsatt syn presenteres i Gertrude Himmelfarb, *One Nation, Two Cultures*, Knopf, New York 1999.

54 For mer om frontlinjene i denne kulturkonflikten, se bl.a. Svein Melby, "Lewinsky-saken som katalysator. Verdipolitisk polarisering bak riksrettssaken", *Dagsavisen*, 6.januar 1999.

55 Ibid.

fra byområdene på øst- eller vestkysten, overtok deres plass i partiet.<sup>56</sup> I stor grad var dette også ensbetydende med at betydelige deler av partiets verdikonservative velgere/politikere ble skiftet ut med grupper som hadde svært liberale holdninger i verdispørsmål. Det demokratiske parti ble derfor mer og mer et tilholdssted for den amerikanske sosialliberalisme.

Den hvite middel- og arbeiderklassens exodus fra det demokratiske parti i sør gav det republikanske parti for alvor muligheten til å bli denne regionens flertallsparti. Gjennom kampanjene til Goldwater, Wallace og Reagan skulle de verdikonservative ikke bare finne sitt nye hjem i dette partiet, de kom etter hvert også til å tilrive seg en stor grad av styring over det republikanske partiet. Et klart tegn på partiets økte sørstats- og verdikonservative preg ser man gjennom partiets lederstruktur i Kongressen, der politikere fra det gamle "confederacy" har dominert siden tidlig på 1990-tallet.

Dermed kan vi slå fast noe svært viktig, nemlig at frontlinjene for det kanskje viktigste og mest polariserende skillet i amerikansk politikk i løpet av de siste 20-30 årene mer og mer er blitt gående langs partigrensene, og ikke som før på tvers av disse.<sup>57</sup> Siden de verdipolitiske skillelinjer i stor grad går langs regionale skiller, ser man da også at de to amerikanske partiene i økende grad deler landet geografisk mellom seg. Mens demokratene nå helt dominerer østkysten og vestkysten, har republikanerne et like sikkert grep om sørstatene, præriestatene og Rocky Mountain-statene. Bare i noen av de større statene i Midtvesten er partiene omtrent jevnstore. Fordelingen av delstater mellom Bush og Gore ved presidentvalget i november 2000 er en slående illustrasjon av nettopp dette mønster. Mens jevne amerikanske presidentvalg tidligere gjerne har resultert i lappetepper av valgkart, viser det siste valget at partiene dominerer store sammenhengende områder, der det kun er to unntak (New Hampshire og New Mexico) som bryter med helhetsbildet. Denne regionalisering av partienes støttepunkter bidrar på sin måte til å underbygge den politiske betydning av verdikonflikten, og øker dessuten på sin egen måte avstanden mellom partiene. Regionalt baserte kulturelle forskjeller og verdipolitikk forsterker hverandre og gir de partipolitiske skillelinjer en ekstra polariserende dimensjon.

Det skal også kort legges til at presidentvalget i 2000 viser at partienes velgergrunnlag indikerer at polariseringen stikker enda dypere og har enda flere strukturelt betingede basisfaktorer enn de vi har fokusert på i dette avsnittet. Således viser valganalyser en dramatisk forskjell i oppslutning ut fra kjønn, etnisk tilhørighet og bosted. Sagt mer presist, menn stemmer republikansk i langt større grad enn kvinner, mens bildet er omvendt for demokratene. Det republikanske partiet er hovedsakelig et parti for hvite, mens demokratene har et enda sterkere minoritetspreg enn tidligere. Og mens demokratene dominerer i de urbane strøk, er landsbygda og småstedene svært republikanske.<sup>58</sup> Nye tall fra folketellingen i 2000 indikerer også at de beskrevne regionale og kulturelle skillelinjer bare vil bli enda mer markante i tiden som kommer. Det er nettopp i de allerede svært demokratiske statene at den

56 Se Ronald Radosh, *Divided They Fell. The Demise of the Democratic Party, 1964–1996*. The Free Press, New York 1996.

57 For en mer utførlig gjennomgang av denne utviklingen og hvordan den påvirket velgeratferden ved presidentvalget i 2000, se Thomas Edsall, "Voter Choice Determined By Values, Not Income", *The Washington Post*, March 26, 2001.

58 For en oversikt over det polariserte velgerkorps ved presidentvalget, se Ronald Brownstein, "Overriding Lessons of the Election: Partisan Camps are Equally Matched", *The Los Angeles Times*, November 13, 2000.

største innvandringen finner sted, mens befolkningen i de sterkeste republikanske bastionene blir mer hvit. Unntaket er interessant nok Florida og Texas, hvorav sistnevnte uansett er så republikanskdominert at dette neppe vil endre det lokale politiske styrkeforholdet.<sup>59</sup>

Mye tilsier derfor at det sammenfall av verdikonflikt, regional oppdeling og partiskillelinjer som vi har beskrevet, representerer kanskje den viktigste enkeltfaktor bak den tiltagende generelle polariseringstendens i amerikansk politikk, og at denne indirekte medvirker til at også utenrikspolitikken blir gjenstand for de påviste partipolitiske rivninger. Som man også forstår, har vi her å gjøre med et grunnleggende motsetningsforhold i det amerikanske samfunn, som ikke kan forventes å bli mindre i overskuelig fremtid. Tvert imot må frontene i verdidebatten forventes å enda skarpere. Striden rundt utnevnelsen av den verdikonservative John Ashcroft til Bush-administrasjonens justisminister er en god illustrasjon av hva vi har i vente.<sup>60</sup>

### 3.6. Nominasjonsprosess og justeringer av valgkretsene

Vi skal under dette avsnittet berøre ytterligere et par forhold som kan ha medvirket til økt generell polarisering, og dermed indirekte også til en tilsvarende effekt på debatten om utenrikspolitikken. Det første har å gjøre med de endringer i partienes nominasjonsprosess som fant sted i kjølvannet av revolten innenfor det demokratiske partiet under og etter Vietnam-krigen. Protesten mot toppstyringen resulterte i en langt åpnere nominasjonsprosess der primærvalgene i økende grad overtok den funksjon som partiapparat og lokale "bosser"/ "favorite sons" spilte frem til slutten av 1960-årene. Siden primærvalgene gjennomgående har hatt en tendens til å favorisere politikere som appellerer til partienes aktivister, og disse svært ofte befinner seg på partienes ytterfløyer, har dette også i mange tilfeller vært ensbetydende med at de mest ideologiske kandidatene har vunnet frem i sterkere grad enn tilfellet var tidligere. På tilsvarende måte har moderate sentrumpolitikere fått sine nominasjonsmuligheter redusert. Dette har i sin tur ført til at partiene ikke bare på nasjonalt plan, men også lokalt, i økende grad har endt opp med å nominere mer ytterliggående politikere. Dette har i sin tur medvirket til å polarisere den generelle politiske debatt og til å gjøre kompromissbygging vanskeligere. Ikke minst synes dette å ha preget utviklingen i Kongressen der særlig Representantenes hus har fått et betydelig større innslag av fløypolitikere i begge partier enn tilfellet var tidligere.<sup>61</sup> I noen grad kan man imidlertid spørre om ikke de senere års utvikling med økende innslag av åpne primærvalg (det vil si at valget ikke lenger kun er reservert for partiets egne registrerte velgere) kan bidra til å endre dette bildet og igjen øke muligheten for politikere med bredere og mer sentrumsorientert profil. I alle fall kan dette tenkes å gjelde på presidentnivå. Men det er likevel ikke i presidentvalgene at disse problemene i første rekke har relevans.

59 For mer om de demografiske endringene og deres politiske konsekvenser, se "One Nation, fairly divisible under God", *The Economist*, January 20, 2001. Se også Robert D. Kaplan, *An Empire Wilderness. Travels Into America's Future*. Random House, New York 1998.

60 For mer om de politiske fronlinjene i Ashcroft-debatten, se bl.a. John Fund, "Base Motives. Why Block Ashcroft?", *The Wall Street Journal*, January 16, 2001. Se også Dana Milbank, "For Bush, Addition by division", *The Washington Post*, January 16, 2001.

61 For mer om dette resonnement, se Destler, Gelb, Lake (1984), op.cit.

Et annet og nær beslektet forhold har å gjøre med oppdelingen av valgdistriktene ved kongressvalg og den store gjenvalgprosenten. Ut fra målsetningen om å øke minoritetenes representasjon i Kongressen (ikke minst blant de svarte) er det i en rekke delstater blitt foretatt justeringer av valgdistriktsgrensene (redistricting). Dette har ført til at mange valgdistrikter har blitt etnisk mer homogene.<sup>62</sup> I sin tur har dette ikke bare medført økt representasjon av minoriteter slik målet var, men det har også ført til at ideologiske politikere på så vel demokratisk som republikansk side har fått langt bedre livsbetingelser enn da valgdistriktene var mer heterogene og politisk sammensatte. Med andre ord har disse tiltakene medvirket til å dyrke frem mer ytterliggående politikere, mens de gamle valgdistriktsgrensene gav langt bedre grobunn for samlende sentrumsorienterte politikere. Koplet sammen med et valgkampfinansieringssystem som klart favoriserer dem som er på gjenvalg, bidrar dette til å gjøre det politisk opportunt å innta en mindre kompromissvennlig holdning i Kongressens saksbehandling enn tilfellet ville vært hvis den enkelte politiker i større grad måtte veie hensynet til ulike grupper i sin valgkrets opp mot hverandre. Omjusteringen av valgdistriktene sammen med høy gjenvalgprosent har derfor en generelt polariserende effekt, særlig på debatten og beslutningsprosessen i Representantenes hus. Siden de fleste statene er politisk langt mer heterogene enn de enkelte kongressdistriktene, vil ikke dette forhold ha samme betydning i Senatet hvor hele delstaten som kjent er valgkrets. Men fortsetter utviklingen i retning av større partimessig regionalisering, kan man over tid ha å gjøre med den samme tendensen også i Senatet.

Flere av de sentrale utviklingstrekkene i amerikansk politikk gir viktige bidrag til forklaringen på den generelt økte politiske polarisering mellom partiene, og rommer derigjennom også noe av forklaringen på den økte partipolitiske rivalisering i utenrikspolitiske spørsmål. Likevel utgjør de i det alt vesentlige bare indirekte forklaringer. Vi skal nå se på andre, mer direkte forklaringsalternativer.

### 3.7. Clintons lederstil og prioriteringer

Som et resultat av den amerikanske forfatningen, men enda mer ut fra innarbeidet sedvane, er presidenten den klart mest sentrale aktør i utformingen av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Ikke minst gjelder dette i spørsmål om bruk av amerikanske militære styrker. Derfor er det også naturlig å anta at ulike sider ved presidentens håndtering av forholdet til Kongressen i sin alminnelighet, og ganske spesielt i sikkerhetspolitiske spørsmål, vil kunne romme en del av forklaringen på den beskrevne utvikling.

#### *Lederstil*

Enkelte presidenter kommer til embetet med betydelig autoritet, enten som følge av tidligere meritter eller de har et klart politisk mandat i ryggen gjennom en overbevisende valgseier. Franklin D. Roosevelt er eksempel på det siste, mens Dwight D. Eisenhower kan stå som eksponent for det første. Andre kommer inn i presidentvervet uten slik politisk tyngde, og må bygge opp autoritet gjennom å vise sin dyktighet i jobben. Clinton må sies å falle inn under siste kategori. Det vil si at hvorledes han ble oppfattet som leder-

<sup>62</sup> Hvordan valgdistriktene er blitt mer homogene politisk, og de konsekvenser dette har for polariseringen, ble gjennomgått av Steve Roberts på C-Span, May 17, 2000.



type og hvilke tillitsforhold han klarte å opparbeide overfor Kongressen, var av vesentlig betydning, også i sammenheng med vår analyse.

Tillit og autoritet er helt avgjørende for presidentens evne til å prege utformingen av utenrikspolitikken i sin alminnelighet, men er av ekstra stor betydning for å kunne oppnå den nødvendige brede politiske oppslutning i vanskelige og risikopregede saker. Bruk av militærmakt internasjonalt er en ekstrem variant av det siste. Hvis man ser nærmere på Clintons presidentperiode, er det to forhold som må antas å være av stor betydning i denne sammenheng. For det første slet Clinton hele tiden med en usedvanlig lav autoritet i spørsmål knyttet til USAs militære. Ikke bare manglet han militær erfaring, han kunne endog hevdes aktivt å ha søkt å unngå militærtjeneste i forbindelse med Vietnam-krigen. Dette medførte at de militære ikke hadde den største respekt for han og bidro dessuten til å redusere hans påvirkningsmuligheter i disse spørsmål, ikke minst overfor politiske motstandere.

For det andre var Clinton gjennomgående en betydelig større politisk taktiker enn strateg. Ikke bare utspilte han ved flere anledninger det republikanske kongressflertallet, han innførte også et nye elementer i amerikansk politikk i denne sammenheng, såkalte spin doctors og spin control. Allerede under valgkampen forut for presidentvalget i 1992 forstod og utnyttet Clinton de muligheter den nye mediesituasjonen hadde skapt med hensyn til å forme dagsordenen og vinne det taktiske spillet. Derfor omgav han seg også med et knippe av politiske eksperter (spin doctors) som hele tiden benyttet mediene til å utlegge alle hans politiske utspill etc. på sin bestemte måte. Like viktig var det også å kontrollere og påvirke mediens egen dekning av så vel Clinton som hans politiske motstandere (spin control). I stor grad fortsatte Clinton å benytte mediene på samme måten også etter at han hadde rykket inn i Det hvite hus. Selv om denne taktiske tilnærmingen gjennomgående var en suksess overfor opinionen, hadde den på langt nær samme effekt overfor nasjonalforsamlingen. Tvert om bidro den etter alt å dømme til å redusere Clintons muligheter for å bygge opp langsiktig tillit, ikke bare overfor sine politiske motstandere, men også innenfor egen partigruppe. Det velutviklede taktiske maskineriet gjorde kongresspolitikkerne generelt skeptiske til presidenten, for ingen liker å bli lurt og/eller utspilt slik mange av dem etter hvert fikk erfare.

Mye tyder derfor på at Clintons lederstil bidro til å vanskeliggjøre mulighetene for oppbyggingen av nødvendig autoritet og tillit versus Kongressen og at dette i sin tur medvirket til at den generelle basis for tverrpolitisk konsensus selv i viktige sikkerhetspolitiske spørsmål var svak. Som vi skal se, var det også andre ting ved Clinton som trekker i samme retning.

### *Skandaler*

I første rekke tenker vi her på de mange skandalene som dominerte det politiske nyhetsbildet under store deler av hans regjeringstid. Enten vi snakker om Whitewater, Travelgate, Filegate eller Monicagate, hadde de langt på vei samme politiske konsekvens, nemlig at de alle påførte Clinton redusert politisk autoritet og troverdighet. Det er heller ingen tvil om at riksrettsaken mot presidenten i 1998–99 i betydelig grad bidro til det samme. Ikke bare svekket det presidenten i forhold til det republikanske flertall, som fikk enda en grunn mindre til å være positivt innstilt, det hadde også en negativ virkning på støtten i eget parti selv om det sluttet opp om han i selve saken. Det synes også opplagt at riksrettsaken i seg selv hadde en polariserende virkning på

det politiske miljø og derfor forsterket den rådende trend, med de følger dette i sin tur hadde også for de spørsmål vi her diskuterer.

Selv om Clinton, og sider ved hans lederstil og personlige livsførsel avgjort var en hovedårsak til de problemer han hadde i forhold til sine politiske motstandere, hører det også med til bildet at disse i utgangspunktet inntok en meget negativ holdning til så vel presidentkandidaten som president Clinton. Langt på vei kan man si at republikanerne aldri helt klarte å forsone seg med valgnederlaget i 1992, og at de fra starten av var fiendtlig innstilt overfor presidenten. På grunn av dette ble også skandalene søkt utnyttet maksimalt av presidentens motstandere.

#### *Manglende prioriteringen av utenrikspolitikken*

Til tross for at Kongressen og presidenten står i et konkurranseforhold også når det gjelder utformingen av utenrikspolitikken, er det likevel ingen tvil om at nasjonalforsamlingen forventer og er avhengig av at presidenten utviser lederskap i disse spørsmålene. Uteblir dette, skapes det lett et politisk vakuum, noe som bidrar til å gi slike spørsmål en mer tilfeldig behandling, og at de dessuten oftere blir gjenstand for en mer offensiv holdning fra Kongressens side enn ellers ville vært tilfellet. Manglende prioritering og ledelse i utenrikspolitiske spørsmål fra presidentens side kan derfor bidra til å bane veien for en slik situasjon og på en avgjørende måte skape grunnlag for nettopp økt innslag av partipolitikk. Som vi har vært inne på foran, kan den generelt lave interesse i opinionen og delvis også i det politiske miljø både være en årsak til Clintons lave prioritering av utenrikspolitikken, og hans lederproblemer.<sup>63</sup>

Det vil selvsagt være delte oppfatninger både om Clintons generelle prioritering av utenrikspolitikken, hvorvidt administrasjonen arbeidet ut fra en helhetlig strategi og i hvilken grad presidenten aktivt og kontinuerlig bearbeidet Kongressen i viktige utenrikspolitiske spørsmål. Likevel synes de fleste observatører å være av den oppfatning at Clinton gjennomgående prioriterte innenrikspolitikken langt høyere enn utenrikspolitikken, at han ikke arbeidet ut fra noe enhetlig utenrikspolitisk konsept og at anstrengelsene overfor Kongressen i beste fall kan betegnes som sporadiske. Mange sitter derfor igjen med et inntrykk av en administrasjon der utenrikspolitikken gjennomgående i for stor grad ble styrt ut fra de til enhver tid oppståtte kriser og mediefokuseringen, og at presidenten bare i svært liten grad søkte å reetablere et bredt innenrikspolitisk fundament for videreføringen av en aktivt involverende utenrikspolitikk.<sup>64</sup>

Hva som enn måtte være årsaken, tyder mye på at Clinton ikke fylte den lederrollen i utenrikspolitikken som synes nødvendig for å sikre et visst nivå av brede tverrpolitiske løsninger. I stedet ble for mye av utenrikspolitikken basert på tilfeldigheter, noe som i sin tur spilte viktige utenrikspolitiske saker over i hendene på bestemte aktører i Kongressen og på dette vis bidro til økt potensial for partipolitiske rivninger.<sup>65</sup> For som vi allerede har antydnet, var

63 For mer om den lave utenrikspolitiske interessen og konsekvensene for presidentens ledermuligheter, se James M. Lindsay (2000), *op.cit.*

64 For en kritisk analyse av Clintons utenrikspolitikk, se bl.a. Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work", *Foreign Affairs*, January/February 1996.

65 Prøvestansavtalens skjebne i Senatet er et eksempel på mangelfullt politisk håndverk, mens NATO-utvidelsen er det motsatte.

Kongressens utenrikspolitiske ledelse i hendene på et lite antall politikere som hadde en meget negativ grunnholdning til Clinton. Under slike betingelser skapte derfor presidentens manglende prioritering av utenrikspolitikken og en lite aktiv holdning overfor Kongressen ekstra store muligheter for partipolitisk polarisering i disse spørsmål.

I sum kan vi slå fast at sider ved presidentens person og lederstil, en negativt innstilt opposisjon, en serie skandaler og en lav utenrikspolitisk lederprofil hadde en meget negativ effekt på Clintons muligheter for å bygge opp den helt nødvendige politiske autoritet og troverdighet. Ved å bidra til en atmosfære av mistenksomhet og mistillit hadde dette også en generelt polariserende effekt. Alt dette virket spesielt hemmende i de saker der presidentens personlige posisjon er helt avgjørende, noe som spesielt er tilfellet i spørsmål om bruk av amerikansk militærmakt. Gjennomgående medvirket disse forhold også til at slike sakene ble underkastet en helt annen type debatt enn tilfellet ville vært om presidenten hadde hatt stor autoritet. Sider ved Clintons person og lederstil rommer derfor en del av forklaringen på den økte partipolitiske polarisering også innenfor utenrikspolitikken.

Selv om flere forhold knyttet til president Clintons lederskap åpenbart har bidratt til å øke den partipolitiske polarisering også innenfor det utenrikspolitiske området, skal man likevel være noe forsiktig med å tillegge slike faktorer for stor vekt. For man bør huske at det økte innslaget av partipolitikk i bl.a. spørsmål om internasjonale militære engasjement kom til uttrykk allerede i god tid før Clinton inntok Det hvite hus. Og det kom også til uttrykk i en periode der USA ble ledet av en president uten noen av de personlige belastninger som Clinton har stridd med, og som mer enn noe annet interesserte seg for og prioriterte utenrikspolitikken. Som vi beskrev innledningsvis, gikk som kjent avstemningen i Senatet vedrørende bruk av amerikansk militærmakt i Golf-konflikten nesten fullstendig langs partiskillelinjer. Bare syv demokrater støttet president Bush.<sup>66</sup> Til slutt bør det også understrekes at disse forhold knyttet direkte til den som til enhver tid innehar presidentvervet, selvsagt er svært situasjonsavhengige faktorer som må forventes å kunne endres med ny innehaver av presidentstillingen.

### 3.8. Interne samordningsproblemer

En av årsakene til økende partipolitisk polarisering i utenrikspolitikken ligger altså i presidentens etter hvert mer usikre posisjon vis-à-vis Kongressen og embetets reduserte utgangsmuligheter til å legge premissene for den offentlige diskusjon om utenrikspolitiske spørsmål. I den grad det finnes interne forhold som medvirker til å svekke presidentens lederrolle i utformingen av utenrikspolitikken, kan dette også fungere som en medvirkende og indirekte årsak til det generelt økte potensial for partipolitisk rivalisering over utenrikspolitikken.

Helt siden ordningen med en nasjonal sikkerhetspolitisk rådgiver for presidenten ble innført under Truman, har det med varierende styrke alltid eksistert et spenningsforhold mellom denne rådgiverstaben og de ulike fagmiljø-

<sup>66</sup> I avstemningen ble resultatet 52–47. Demokratene som støttet Bush, var: Breaux, Gore, Graham, Johnston, Lieberman, Reid og Robb.  
Se [http://www.senate.gov/legislative/vote1021/vote\\_00002html](http://www.senate.gov/legislative/vote1021/vote_00002html)

ene i de berørte departementer, i første rekke utenriksdepartementet. I en viss grad har dette alltid vært en strid om tilgang til presidentens øre, og svært ofte har resultatet av denne dragkampen vært at de som har vært lokalisert nærmest presidenten, det vil si den nasjonale sikkerhetspolitiske rådgiver, også har trukket det lengste strået. Ved første øyekast vil man kunne tro at dette har vært med på å styrke samkjøringen i en administrasjon og dermed også økt presidentens generelle posisjon i den utenrikspolitiske beslutningsprosess, noe som ifølge vårt resonnement også skulle redusere innslaget av partipolitikk. Men det kan imidlertid argumenteres for at det motsatte like gjerne har vært tilfelle. Mye tyder nemlig på at en mer betydningsfull rolle for den nasjonale sikkerhetsrådgiver i forhold til departementenes karriereapparat over tid har gjort at det politisk-ideologiske element i den utenrikspolitiske beslutningsprosess har økt i forhold til det mer nøkterne profesjonelle innslag, og at dette har medvirket til større partipolitisk polarisering.<sup>67</sup>

### 3.9. Generelle trekk ved Kongressens utenrikspolitiske rolle

Den amerikanske konstitusjonen deler formelt ansvaret for utformingen av utenrikspolitikken mellom presidenten og Kongressen. Mens eksempelvis presidenten er øverstkommanderende for USAs væpnede styrker, er det formelle ansvar for å erklære krig lagt til Kongressen. Siden grunnloven bare delvis slår fast hvor tyngdepunktet i denne ansvarsfordelingen skal ligge, vil det alltid eksistere et betydelig spennings- og konkurranseforhold mellom de to institusjonene på dette felt, der de begge med varierende styrke forsøker å tilrive seg innflytelse.<sup>68</sup> I enkelte tilfeller har striden om ansvaret for sider ved utenrikspolitikken av denne grunn også blitt behandlet av Høyesterett, uten at dette har hatt annet enn helt marginal betydning for utviklingen.<sup>69</sup> Over år har politisk sedvane og ressurstilgang, som allerede anført foran, likevel gjort presidenten til den klart mest sentrale aktør i denne sammenheng. Ikke minst er dette tilfellet når det gjelder initiativet til formuleringen av politikken. Generelt kan man derfor slå fast at mens presidenten er den aktive initiativtaker, spiller Kongressen gjennomgående en reaktiv rolle. Faktisk forholder det seg generelt slik at Kongressen forventer at presidenten spiller ut sine kort først, og at Kongressen så tar stilling til dette. Som vi allerede har sett, kan det ofte skape betydelige handlingsproblemer hvis disse forventningene ikke oppfylles. Med andre ord, Kongressen tar sjelden initiativet, og selv de gangene den gjør det, har den små muligheter for å gjennomføre sine forslag med mindre presidenten spiller på lag. Kongressens innflytelse over utenrikspolitikken ligger derfor primært i å hindre, begrense eller justere de forslag presidenten legger frem, og som Kongressen også har betydelige instrumenter til rådighet for å kunne påvirke.<sup>70</sup>

67 Dette argument fremføres med stor tyngde i Destler, Gelb, Lake (1984), op.cit.

68 For mer om dette, se for eksempel Rebecca K.C. Hersman (2000), op.cit.

69 Se bl.a. James M. Lindsay, "Cowards, Beliefs and Structures: Congress and the Use of Force", i H.W. Brands, *The Use of Force after the Cold War*. Texas A&M University Press, College Station 2000.

70 For en vurdering av Kongressens rolle i utenrikspolitikken ut fra et historisk perspektiv, se Cecil V. Crabb Jr., Glenn J. Antizzo and Leila E. Saredidine, *Congress and The Foreign Policy Process. Modes of Legislative Behavior*. Louisiana State University Press, Baton Rouge 2000.

Ser man mer spesifikt på spørsmålet om bruk av amerikanske militære stridsmidler, legger som allerede nevnt grunnloven viktige deler av det formelle beslutningsansvar til Kongressen. Grunnlovsarkitektens intensjon med dette var da også å gjøre slik maktanvendelse vanskeligere enn tilfellet var i de europeiske statene som man den gang ønsket å distansere seg fra, ikke minst konstitusjonelt. Siden USA relativt raskt etter sin tilblivelse opphørte å være utsatt for direkte militære trusler, og de første 100 år heller ikke hadde særlige internasjonale interesser å ivareta, beholdt også Kongressen i stor grad den innflytelse over bruken av militærmakt som grunnlovens tekst tok sikte på. Fra og med den spansk-amerikanske krig i 1898 og et stadig økende amerikansk internasjonalt ambisjonsnivå, skulle imidlertid dette bildet endres radikalt. Mens de tidlige amerikanske presidenter hadde avfunnet seg med en sterk rolle for Kongressen i disse spørsmål, skulle man fra Theodore Roosevelt via Woodrow Wilson og Franklin Roosevelt få presidenter som tilrev seg stadig sterkere styring over bruken av de militære virkemidler. En viktig milepæl i utviklingen skjedde i Korea-krigen da president Truman i 1950 for første gang involverte USA i en militær storkonflikt uten noen formell krigserklæring fra Kongressen.<sup>71</sup> Trumans tilnærming, og dens understrekning av presidentens utvidede rolle, har også i prinsippet blitt fulgt opp av alle senere presidenter (med et visst unntak for Eisenhower).<sup>72</sup> Stilltende har også Kongressen ikke bare akseptert, men selv aktivt bidratt til å underbygge en slik utvikling.<sup>73</sup> Tonkinbukts-resolusjonen i 1964 er høydepunktet på en slik aksept fra Kongressens side. *The War Power Resolution*, som ble vedtatt av Kongressen i 1974 som reaksjon på innmarsjen i Kambodsja, markerte en ny trend der Kongressen forsøkte å gjenvinne noe av sin gamle innflytelse over bruken av amerikansk militærmakt. Men til tross for denne, og en klart økt vilje i Kongressen spesielt etter avslutningen av den kalde krigen, til å blande seg opp i presidentens disposisjoner på dette felt, har nasjonalforsamlingen hittil bare i mindre grad klart å flytte det beslutningsmessige tyngdepunkt i denne sammenheng.<sup>74</sup> Men utviklingen har ikke desto mindre pekt i en slik retning det siste tiåret. En del av forklaringen på Kongressens økte aktivitet skyldes også det enkle faktum at antallet internasjonale militære engasjement har økt kraftig det siste tiåret, både som følge av stadig flere regionale konflikter og fordi de nye internasjonale forhold gir økt mulighet for internasjonal innblanding i slike konflikter.

En sterkere innblanding i utenrikspolitikken fra Kongressens side behøver ikke automatisk å innebære svekket beslutningsevne og redusert internasjonal autoritet. For det kan selvsagt ikke utelukkes tilfeller der det eksisterer en slik grunnleggende konsensus om hovedkursen og der Kongressen og presidenten er så samkjørt at det likevel lar seg gjøre å føre en kraftfull utenrikspolitikk selv med en slik tyngdefordeling.<sup>75</sup> Ikke desto mindre vil en

---

71 Ibid.

72 Ibid.

73 For en omfattende argumentasjon for Kongressens egen medvirkning til å gi presidenten videre fullmakter enn det konstitusjonens bokstav tilsier, se bl.a. Gordon Silverstein, *Imbalance of Power. Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*. Oxford University Press, New York 1997.

74 For mer om utviklingen i styrkeforholdet mellom presidenten og Kongressen i spørsmålet om bruk av amerikansk militærmakt, og særlig om årsakene til Kongressens fortsatt relativt svake posisjon, se Lindsay (2000), op.cit.

75 Det finnes selvsagt ulike skoleretninger i debatten om rollefordelingen mellom presidenten og Kongressen i formuleringen av utenrikspolitikken. En av disse hevder med stor

slik eventualitet være å betrakte som et ytterst sjeldent unntak. I regelen innebærer nemlig en høy kongressprofil at det samtidig også er betydelig politisk uenighet mellom presidenten og flertallet i nasjonalforsamlingen. Som vi også kommer tilbake til, er Kongressen av strukturelt betingede grunner langt mindre i stand til å snakke på vegne av nasjonen og utvise samlet lederskap enn presidenten.<sup>76</sup> Derfor er det også en relativt utbredt oppfatning i fagmiljøet at i de periodene der Kongressen tilstreber økt innflytelse over utenrikspolitikken, vil dette gjennomgående være ensbetydende med større beslutningsmessige problemer og tilsvarende redusert handlekraft og autoritet utad.<sup>77</sup>

Historiske analyser viser at forekomsten av økt vilje til styring med utenrikspolitikken fra Kongressens side ofte henger sammen med to forhold. For det første gjelder det situasjoner der opinionen er svært opptatt av bestemte sider ved USAs internasjonale engasjement, ofte militære sådanne. Nærmere bestemt gjelder det i de tilfeller der opinionen har betydelig skepsis til slike engasjement. Med sin lydighet for opinionssvingninger vil Kongressen da ha et ekstra incitament til å begrense eller endog hindre presidenten i å gjennomføre og/eller trappe opp slike internasjonale engasjement, spesielt hvis det er snakk om militære sådanne.<sup>78</sup> Den andre typen situasjoner der Kongressen også viser ekstra stor vilje til styring, er når presidentmakten er svekket, enten på grunn av forhold knyttet direkte til presidentens person eller til situasjoner der presidentmakten rent generelt er utsatt for slitasjeproblemer på grunn av politiske hendelser som eksempelvis Vietnam-krigen.<sup>79</sup> Som man ser av dette, kan man altså forvente økt styringslyst fra Kongressen i situasjoner med omfattende og upopulære internasjonale militære engasjement og/eller når USA ledes av en president med svekket politisk autoritet. Man kan også ut fra dette slå fast at Kongressens profil i utenrikspolitikken i stor grad henger sammen med hovedtendensene i den innenrikspolitiske utvikling.

Når man diskuterer Kongressen og utenrikspolitikken, er det viktig å understreke at dette ikke bare er et snakk om vilje til styring, men også i høyeste grad et spørsmål om evne. I denne sammenheng er det svært viktig å minne om at Kongressen med sine 535 medlemmer selvsagt ikke utgjør noen monolitisk enhet, men svært ofte har sprikende syn og motiver ut fra så vel partipolitiske som personlige forhold og ambisjoner. Og til tross for at Kongressen har et betydelig stabs- og ekspertmiljø å kunne spille på, er man grovt underlegen administrasjonen når det gjelder detaljkompetanse på de fleste utenrikspolitiske områder. Alt dette er med på å underbygge Kongressens gjennomgående reaktive rolle. Men enda viktigere i denne sammenheng er det å understreke at Kongressens evne til innflytelse i stor grad er avhen-

---

kraft at økt rolle for Kongressen i stedet for å svekke vil styrke den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og gjøre utenrikspolitikken mer troverdig internasjonalt. For et slikt resonnement, se Gordon Silverstein (1997) op.cit.

76 Se Jeffrey Record, "America's Hollow Statecraft: Sources and Consequences", *Strategic Review*, Fall 2000.

77 Et godt eksempel på en slik vurdering finnes hos Sebastian Mallaby, "The Bullied Pulpit. A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy", *Foreign Affairs*, January-February, 2000.

78 Ibid.

79 Ibid.

gig av hvilke typer utenrikspolitiske spørsmål vi snakker om. Det er nemlig på ingen måte slik at man kan snakke om generell innflytelse over utenrikspolitikken, men at graden av slik påvirkning vil variere fra situasjon til situasjon. Noe forenklet kan man dele utenrikspolitikken inn i tre ulike saktstyper. For det første gjelder det *kriser*. Dernest kommer det vi kan betegne som *strategiske beslutninger*, det vil si beslutninger om hovedretningen for amerikansk politikk på de ulike utenrikspolitiske områdene, som eksempelvis utvidelsen av NATO. Og for det tredje spørsmål knyttet til det *strukturelle grunnlaget* for amerikansk utenrikspolitikk. Her snakker vi i hovedsak om ressursfordeling (budsjett). Det er ingen tvil om at Kongressen har størst innflytelse på det siste området, mindre på det andre og minst innflytelse på det første, der presidenten langt på vei er enerådende.<sup>80</sup>

Gitt disse forutsetningene for økt utenrikspolitisk styringslyst hos Kongressen, elementer i den politiske utvikling og ikke minst sider ved president Clintons lederstil og person, er det ikke overraskende at Kongressen, ganske spesielt etter at republikanerne overtok flertallet i begge kamre etter valget i 1994 har vist klare tendenser til å ville legge seg mer enn normalt opp i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. Som allerede beskrevet innledningsvis, har dette kommet til uttrykk både gjennom ulike vedtak fra kongressflertallets side, men vel så mye gjennom trenering av mange av presidentens forslag og initiativer, enten det har dreid seg om internasjonale militære engasjement, rustningskontrollavtaler eller ambassadørutnevnelser. I tillegg til vanlige vedtak søker Kongressen ofte å øve innflytelse gjennom ulike tillegg (amendments) til eksempelvis budsjettvedtak. Også dette påvirkningsalternativ er blitt flittig anvendt på 1990-tallet, men med noe vekslende hell. Eksempelvis har ledende republikanske forsvarspolitikere (av og til i ledtog med enkelte konstitusjonelt konservative demokrater) forsøkt å benytte tillegg til forsvarsbudsjettet som brekkstang for å begrense eller, helst, avvikle USAs militære engasjement i Kosovo.<sup>81</sup> Forslagene har likevel falt fordi en del republikanere ikke ville støtte et vedtak som kunne bli preisdensskapende og dermed vingeklippe også en fremtidig republikansk administrasjon.

Kongressens forsøk på økt innflytelse over utenrikspolitikken kommer imidlertid ikke bare til uttrykk på disse tradisjonelle vis. I det stille forsøker den også å påvirke gjennom å utnytte eksisterende eller skape nye elementer i selve beslutningsprosedyren.<sup>82</sup> I utgangspunktet er det også lettere å oppnå oppslutning om slike fremstøt enn det er å vinne flertall for forslag som retter seg mot det konkrete innholdet i utenrikspolitikken.<sup>83</sup> I sin artikkel om denne vei til innflytelse lister James M. Lindsay opp følgende fem ulike metoder for dette:<sup>84</sup>

80 For en utvidet diskusjon av typer av utenrikspolitiske spørsmål og Kongressens påvirkningsmuligheter, se James M. Lindsay and Randall B. Ripley, "How Congress Influence Foreign and Defense Policy" i Lindsay and Ripley (eds.), *Congress Resurgent. Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993.

81 Senatoren Warner (R-Va) og Byrd (D-Wva) lanserte et tillegg til forsvarsbudsjettet som innholdt muligheten for at finansieringen av Kosovo-engasjementet ville bli stanset. Forslaget ble satt til side etter vedtak 53-47, 18.mai 2000.

Se [http://www.senate.gov/legislative/vote1062/legis\\_rollcall\\_vote1062.html](http://www.senate.gov/legislative/vote1062/legis_rollcall_vote1062.html)

82 For mer om denne oppdelingen se bl.a. James M. Lindsay, "Congress, Foreign Policy and the New Institutionalism", *International Studies Quarterly*, No. 38, 1994.

83 Ibid.

84 Ibid.

- Opprettelse av nye institusjonelle mekanismer innenfor den utøvende myndighet som er mer positivt innstilt til eller lettere lar seg påvirke av Kongressens preferanser.
- Gi fullmakter som kan tilbakekalles uten at presidenten kan nedlegge veto.
- Foreta prosedyreendringer som åpner for nye premissleverandører.
- Etablere nye retningslinjer for den utøvende makts rolle.
- Innføre av nye rapporteringsrutiner.

Alt dette er tilnærminger som Kongressen med betydelig hell har benyttet i innenrikspolitiske spørsmål. Lindsays analyser tyder imidlertid på at samme metode i økende grad også anvendes i utenrikspolitisk sammenheng, uten at Kongressen så langt har oppnådd de samme resultater her. Årsaken til dette antas å henge sammen med det faktum at det er langt vanskeligere for Kongressen å gjennomføre en kontinuerlig etterprøving av hvorvidt administrasjonen faktisk retter seg etter de forhold Kongressen anfører i utenrikspolitikken enn i innenrikspolitikken, og dessuten anses også kostnadene for “å straffe” når dette ikke skjer, å være større.<sup>85</sup> Erfaring viser at bl.a. Høyesterett i tvistes spørsmål mellom Kongressen og presidenten ofte gir presidenten betydelig større armslag i utenrikspolitiske spørsmål enn i tilsvarende innenrikspolitiske saker.<sup>86</sup> Men til tross for at anvendelsen av prosedyreforhold ikke er noen enkel vei til økt styring over utenrikspolitikken, er det en innflytelseskanal Kongressen har til rådighet og som ikke bør overses, slik tilfellet ofte er.

Selv om altså presidenten fortsatt uten tvil er klart mest toneangivende i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk, har Kongressen i løpet av det siste tiåret definitivt økt sine bestrebelser på å tilrive seg større innflytelse. Dette er også søkt oppnådd på nye måter. Gjennomgående bidrar dette, spesielt i en situasjon preget av såkalt “divided government”, til å komplisere den utenrikspolitiske beslutningsprosessen, bl. a. fordi den allerede eksisterende partipolitiske polarisering dermed i sterkere grad får lov til å influere også på den utenrikspolitiske debatten.

### 3.10. Partiene og utenrikspolitiske tilnærminger

Ser man bort fra den isolasjonistiske grupperingen, har amerikansk utenrikspolitisk debatt historisk sett vært dominert av to internasjonalt orienterte hovedretninger. På den ene siden finnes en idealistisk inspirert tilnærming med vekt på internasjonal verdiharmonisering (etter amerikansk oppskrift) og institusjonsbygging, og på den andre siden en realistdominert tilnærming der tradisjonelle nasjonale interesser, maktbalanse og handlefrihet har representert de sentrale bestanddelene. For enkelhetens skyld velger vi å betegne den første som *universalisme* og den andre som *realpolitikk*.<sup>87</sup> Til tider har debatten mellom disse to retningene vært så vel intens som uforsonlig, noe striden mellom president Woodrow Wilson og det republikanske kongress-

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Begrepet universalisme blir utførlig presentert i John Lewis Gaddi, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford University Press, New York 1982.



flertall vedrørende USAs tilslutning til Folkeforbundet i 1919–20 er en god illustrasjon på.<sup>88</sup>

Selv om striden mellom disse tilnærmingene i perioder har preget amerikansk utenrikspolitisk debatt, har den bare unntaksvis gått langs partiskillelinjene. Etter at USA på 1940-tallet definitivt sa farvel til sin tilbaketrunkne utenrikspolitikk og gikk inn i rollen som kjernestat i den nye internasjonale orden, tok også den realpolitiske retning et sikkert grep om amerikansk utenrikspolitisk debatt. Selv om amerikansk utenrikspolitikk også i denne perioden inneholdt et betydelig element av idealisme/moralisme, spilte likevel universalismen en heller underordnet (delvis legitimerende) rolle under det aller meste av den kalde krigen. Dette innebar at den realpolitiske tilnærmingen dominerte bildet så vel i det republikanske som det demokratiske partiet, og at den utenrikspolitiske debatt i stor grad gikk gjennom partiene og ikke mellom dem. Således fant man like gjerne hardlinere i forholdet til Sovjetunionen innen det demokratiske partiet som i det republikanske. Og kritikere av Vietnam-krigen var oftest rendyrkede realpolitikere, ikke idealister.<sup>89</sup>

Når den utenrikspolitiske debatt nå i økende grad går langs partiskillelinjene, er det derfor nærliggende å reise spørsmål om ikke en viktig del av forklaringen på dette ligger i grunnleggende endringer i forholdet mellom partiene og de to dominerende utenrikspolitiske tilnærmingene, med andre ord at den økte partipolitiske polarisering i utenrikspolitikken skyldes det enkle forhold at hovedtilnærminger og partier mer og mer sammenfaller. Som allerede beskrevet foran, tyder Ole R. Holstis analyser på at så er tilfellet. Vi skal derfor se litt nærmere på om det har skjedd noen slik endring i det minste i ett av de to partiene i løpet av de siste par tiår og hva som i så fall er den bakenforliggende forklaring.

Hvis man benytter de senere års debatter om viktige utenrikspolitiske spørsmål, særlig de som har dreid seg om anvendelse av amerikansk militær-makt som utgangspunkt, kan man relativt raskt slå fast at realistretningen fortsatt holder ett solid grep om det republikanske partiets grunnholdning. I eksempelvis debatten om innsetting av amerikanske bakkestyrker i Bosnia, høsten 1995, fremførte partiets ledende representanter i Senatet, som Bob Dole og John McCain, en begrunnelse for sin reserverte holdning til dette engasjement som var helt i tråd med denne grunntilnærming. Samtidig anvendte ledende utenrikspolitikere på demokratisk side (både i administrasjonen og i Senatet) en langt mer idealistisk begrunnelse for hvorfor USA burde engasjere seg militært i denne konflikten.<sup>90</sup> Ut fra dette er det grunn til å anta at i den grad endringer har funnet sted i partienes interne utenrikspolitiske grunnholdninger, har dette i det alt vesentlige skjedd innenfor det demokratiske partiet.

#### *Universalismens fremmarsj i det demokratiske partiet*

Det er skrevet flere bøker som synes å bygge opp under tesen om betydelige endringer i det demokratiske partiets utenrikspolitiske plassering. Vietnamkrigen hadde en enorm generell effekt på amerikansk politikk, ikke minst

88 For mer om denne striden, se bl.a. Foster Rhea Dulles, *America's Rise to Power*. Harper & Brothers, New York 1954.

89 For en oppsummerende beskrivelse av hovedlinjene i amerikansk utenrikspolitikk, se bl.a. Svein Melby, *Amerikansk utenrikspolitikk*. TANO, Oslo 1995.

90 For mer om senatsdebatten om amerikanske tropper til Bosnia, se Helen Dewar and Guy Gugliotta, "Senate Backs Troops to Bosnia; House Retreats on Fund Cutoff", *The Washington Post*, December 14, 1995.

utenrikspolitikken og synet på internasjonale militære engasjement. Men trolig var effekten på det demokratiske partiet og dets utenrikspolitiske grunn-tilnærming den mest dramatiske. Erfaringene fra denne konflikten skulle helt endre det utenrikspolitiske tyngdepunkt i partiet, ikke bare på kort, men også på lang sikt. Langt på vei kan man slutte at den realistorienterte hardlinerdelen av partiet som en følge av denne krigen og dens virkninger i amerikansk politikk mistet den dominerende plass den hadde hatt i utformingen av partiets utenrikspolitiske kurs siden Roosevelts og Trumans dager.

Til en viss grad er det feil å hevde at denne utviklingen utelukkende hadde sin rot i Vietnam-krigen. Trolig er det mer riktig å si at den fungerte som en katalysator for endringstendenser som allerede hadde startet tidlig på 1960-tallet i form av borgerrettighetskamp og motkulturer til det etablerte samfunnsmonster. Men først når disse trender ble koplet sammen med en tiltagende motstand mot Vietnam-krigen skulle de utvikle seg til en politisk kraft som skulle endre så vel sammensetningen i som den politiske retning til det demokratiske partiet. Denne endringen skulle også få betydelig innvirkning på partiets holdning til utenrikspolitikk og derigjennom medvirke til å redusere graden av konsensus i den utenrikspolitiske debatt. Gjennomgående skulle forhold i og rundt Vietnam-krigen forvandle det demokratiske partiet fra et parti dominert av en allianse mellom den hvite middelklassen og en liberal økonomisk fundert elite, til et parti i hendene på en ny type radikalisert intellektuell elite. Det demokratiske parti gikk således i løpet av en 10-årsperiode fra å være et bredt, delvis populistisk folkeparti, til å bli et parti dominert av en akademisk elite. Denne utviklingen innebar at partiet ikke bare gikk fra å ha vært det totalt dominerende flertallsparti i amerikansk politikk til å bli jevnstort med sine republikanske motstandere, den innebar fremfor alt at en hel blokk av hvite middelklassevelgere gradvis ble skviset ut, eller i stadig mindre grad kjente seg igjen i sitt gamle parti. Langt på vei hadde nettopp denne middelklasse, delvis med sin forankring i fagbevegelsen, fungert som det politiske fundament og alibi for den realpolitisk inspirerte sentrumskurs partiet tradisjonelt hadde anlagt i utenrikspolitikken.<sup>91</sup>

Angrepet på denne politikken, og i sin konsekvens også mot deler av partiets tradisjonelle kjernevelgere, startet gjennom organiseringen av ulike aksjonsgrupper for en ny politikk mot slutten av Lyndon B. Johnsons presidenttid.<sup>92</sup> Første fase toppet seg gjennom presidentkandidaturet til Minnesota-senatoren og Vietnamkrigs-motstanderen Eugene McCarthy ved valget i 1968. McCarthys fremgang ved primærvalget i New Hampshire der han vant over 40% av stemmene, førte i sin tur til at Johnson besluttet seg for ikke å stille til gjenvalg. Dermed var det duket for en opprivende og turbulent nominasjonsprosess der visepresident Hubert H. Humphrey ble utpekt til partiets kandidat uten å ha vunnet et eneste primærvalg. Den toppstyrte måten dette skjedde på, skapte enormt rabalder på landsmøtet, for ikke å snakke om ute i Chicagos gater, som så ut som den reneste krigssone. Nominasjonsmøtet i 1968 skulle da også skape det politiske grunnlag for en fullstendig omkalfatring av den demokratiske partiorganisasjon, helt i tråd med den radikale elitens oppskrift. Bosseveldet, inkludert fagforeningenes

91 Endringen i det demokratiske parti er utførlig beskrevet i bl.a. Ronald Radosh (1996), *op.cit.*

92 *Ibid.* Se bl.a. s. 49 og "The New Politics Group" dannet av Allard Lowenstein.

sentrale rolle, gikk med andre ord i graven, og ble erstattet av et system der politiske aktivister fikk et helt annet armslag og der representasjonen i stor grad ble basert på et utall av ulike kvoteringer som i sin tur skulle sikre alle mulige grupper rettmessig representasjon. Dette systemet, som gav den intellektuelle eliten helt nye muligheter, er i store trekk fortsatt intakt.

Selv om Humphrey var den siste demokratiske presidentkandidaten som forsøkte å basere seg på en samling av partiets tradisjonelle velgergrunnlag, skulle presidentvalget i 1968 like fullt også på dette området markere slutten på det gamle demokratiske partiet. Det var nå man for alvor kunne se konturene av masseflukten av hvite middelklassevelgere fra partiet. En del av disse velgerne gikk rett over til det republikanske partiet, men mange andre tok en foreløpig omvei innom kandidaturet til Alabamas demokratiske guvernør George Wallace. Oppslutningen om Wallace, som hadde brutt med sitt gamle parti og stilte opp i presidentvalget som kandidat for American Independent Party, er ofte blitt sett på som et uttrykk for den hvite sørstatsbefolkningens protest mot de svartes borgerrettigheter. At Wallace vant valget i fem sørstater og fikk betydelig oppslutning også i andre deler av USA, var imidlertid i enda større grad et resultat av at betydelige deler av de hvite arbeiderklassen støttet hans populistiske og ikke minst verdikonservative budskap. Wallace trakk med andre ord med seg en viktig del av det demokratiske partis tidligere grunnfjell. Dette inntrykket skulle bli ytterligere styrket fire år senere da Wallace før han ble skutt, ikke bare vant det demokratiske partiets primærvalg i Florida, men også i industristaten Michigan. I 1972 hadde Wallace også moderert sine rasestandpunkter i betydelig grad, mens populistinnslaget var om mulig enda mer markant. Da det demokratiske partiet dette år også nominerte den nye intellektuelle elitens ytterst liberale, og i utenrikspolitisk sammenheng halvisolasjonistiske kandidat, George McGovern, falt denne gamle del av det demokratiske parti enkelt i hendene på Richard Nixon hvor de nå inngikk som en del av hans "silent majority".

Nominasjonen av McGovern var det foreløpig klareste bevis på at den tidligere helt dominerende sentrumsorienterte, og i utenrikspolitisk sammenheng realpolitiske gruppering, hadde mistet sitt maktgrunnlag i det demokratiske partiet. En tilnærming til internasjonale forhold som tidligere ville ha vært helt utenkelig, hadde for alvor festet sitt grep om partiet. McGovernfløyen posisjon var ikke bare et resultat av denne grupperingens fremrykning, men i like stor grad forårsaket av den demoraliserende virkning Vietnam-krigen hadde på de sentrumsorienterte internasjonalistene i partiet. Krigen førte nemlig til at disse i økende grad startet å tvile på USAs selvilde som den eksepsjonelle stat med spesialansvar for internasjonalt demokrati og rettsorden. Dette skulle i stedet bane veien for at tvilere, kritikere og de med et reservert syn på USAs verdensrolle overtok kommandoen i partiet. Men selv i etterdønningene av Vietnam-krigen fantes det politikere og grupperinger innen partiet som forsøkte å snu trenden og gjenerobre partiet innenfra. Fremst i rekken av disse stod senator Henry "Scoop" Jackson. Rundt Jackson fantes det også en rekke personer fra det realpolitiske ekspertkorps innen partiet som Max Kampelman, Jeane Kirkpatrick og Richard Perle. Til tross for at Jackson tapte for Jimmy Carter i kampen om partiets presidentnominasjon i 1976, hadde verken den hvite middelklassen eller det realpolitiske miljø helt kuttet sine bånd til partiet. Gjennom Carters presi-

dentperiode med endret utenrikspolitisk kurs, der menneskerettigheter fortrengte maktpolitikken som styrende premiss, skulle imidlertid den endelige utflagging finne sted. Stilt overfor et ekspansivt Sovjetunionen og en president som syntes ute av stand til å føre en tilstrekkelig kraftfull oppdemningspolitikk, tok en rekke av partiets fremste "hardlinere" steget over i Ronald Reagans valgkamp for siden å inngå som fremstående medlemmer av hans utenrikspolitiske stab. Men enda viktigere var det at store deler av den tradisjonelle demokratiske hvite middelklassen også foretok samme overgang, denne gang for å forbli i den republikanske folden, i alle fall til et godt stykke inn på 1990-tallet.<sup>93</sup> Dermed var en endringsprosess som startet mot slutten av 1960-årene, brakt til et foreløpig slutt punkt. Den realpolitiske del av det demokratiske partiet hadde sakte men sikkert mistet sin innflytelse parallelt med at det politiske og opinionsmessige grunnlaget for en slik utenrikspolitisk tilnærming svant hen innenfor partiet. Resultatet var at det demokratiske partiets utenrikspolitiske profil ble radikalt endret. Ikke nok med det, som et biprodukt av at realpolitikkerne forsvant over til det republikanske partiet, bidro de også til ytterligere å befeste den nye retningens dominans innen dette partiet.

Helt siden Woodrow Wilsons dager har en idealistisk inspirert utenrikspolitikk – det vi her betegner som universalisme – hatt mange tilhengere innenfor det demokratiske partiet. Som vi også har nevnt foran, mistet denne retningen makt og innflytelse over partiets utenrikspolitiske profil under andre verdenskrig, og i enda større grad som følge av den kalde krigen. Likevel var troen på verdiharmonisering og institusjonsbygging fortsatt ganske utbredt i partiet. På grunn av Vietnam-krigen og den suksessive svekkelse av realpolitikernes posisjon i partiet, skulle også grunnlaget for universalismens tilbakekomst etter hvert bli reetablert. Fra 1970-årene og utover skulle derfor denne retningen mer og mer overta realistenes dominerende plass i partiets utforming av utenrikspolitikken. Den økte vekt på menneskerettigheter og nedtoningen av forholdet til Sovjetunionen erstattet til en viss grad den tradisjonelle maktbalansebaserte oppdemningspolitikken som hadde preget partiet siden Trumans dager. Selv om Carter-administrasjonen inneholdt enkelte realister som Zigniew Brzezinski, var den likevel dominert av folk som klart tenderte i universalistsretningen. De gamle realpolitikkerne følte da også med rette at de bevisst ble holdt utenfor, og hadde i den anledning et mislykket forsoningsmøte med president Carter. Dette møtet skulle bli den direkte foranledning til at mange av dem i 1980 sluttet opp om Carters republikanske motkandidat.<sup>94</sup>

Innslaget av kollektivism og institusjonsbygging i det demokratiske partiets utenrikspolitiske profil skulle også bli økt som følge av teoridebatten om internasjonale forhold innenfor det amerikanske fagmiljø. Som en hovedregel har alltid det demokratiske partiet vært langt mer påvirket og influert av akademikere enn republikanerne, som også i utenrikspolitisk sammenheng har en tilsvarende tilknytning til næringslivet. Da interdependence-skolen, anført av Harvard-folkene Robert Keohane og Joseph S. Nye Jr., fra

93 For en utførlig beskrivelse av det realpolitiske utenrikspolitiske miljø i det demokratiske parti og dets overgang til Reagan og dets rolle i den republikanske administrasjonen se Jay Winik, *On The Brink*. Simon & Schuster, New York 1996.

94 Ibid. se kapittel 5.

midten av 1970-tallet for alvor utfordret realistretningens dominerende rolle innen studiet av internasjonal politikk, bidro dette også på sin måte til å underbygge det nye tenkesettet i det demokratiske parti. Det hersker i alle fall ingen tvil om at den nye teoriretningen fikk en helt annen plass i demokratenes utenrikspolitiske debatt enn den man hadde i det republikanske parti. At det demokratiske parti befant seg ute av regjeringskontorene i Washington frem til 1993, gjorde også sitt til at de nye tankene lettere fikk fotfeste i partiet.

Mange analytikere har delvis tilskrevet demokratenes mange tap i presidentvalgene i 1970- og 1980-årene deres nye holdning i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Ut fra dette skulle det være nærliggende å tro at Clintons valgseier i 1992 markerte en tilbakevending til en mer tradisjonell holdning til utenrikspolitikken. Men tvert imot skulle avslutningen av den kalde krigen langt på vei eliminere dette ankepunkt mot demokratene og dessuten sterkt bidra til å bane veien for en amerikansk administrasjon med en utenrikspolitikk med enda sterkere trekk av universalisme enn noen annen siden Wilsons regjeringstid (1913–21).<sup>95</sup> Således har amerikansk utenrikspolitikk under Clintons ledelse i meget stor grad vært preget av nettopp institusjonsbygging og utstrakt vilje til militære engasjement ut fra idealistiske og humanitære motiver, med andre ord en ganske aktivistisk holdning med hensyn til bruk av amerikanske militære styrker. I stor grad har også den demokratiske kongressgruppen støttet administrasjonens kurs, selv om enkelte kritiske røster er blitt hevet vedrørende selve det diplomatiske håndverk administrasjonen har utvist i en del situasjoner. Gjennomgående må man også kunne slå fast at de restene av realpolitikk som fortsatt fantes i det demokratiske partiet selv etter “Scoop” Jacksons bortgang, har blitt ytterligere svekket utover på 1990-tallet. Delvis har dette vært et resultat av partiets reduserte posisjon i sørstatene som tradisjonelt hadde bidratt med politikere med en slik tilnærming til utenrikspolitikken. Et viktig skritt i den retning var Georgia-senator Sam Nunn's avgang før valget i 1996.<sup>96</sup> Det store spørsmål er så om realpolitikk på ny kan vinne frem innen partiet eller om universalistene også i fortsettelsen vil prege demokratenes utenrikspolitikk i like stor eller endog stigende grad?

#### *Realistene styrker grepet om det republikanske parti*

Heller ikke det republikanske partiet gikk uberørt ut av reaksjonene på Vietnam-krigen. Men i stedet for å svekke kom den til å styrke realpolitikkernes grep om partiets utforming av utenrikspolitikken. Delvis var dette et resultat av flukten av demokratiske realister over i partiet forut for og under Reagan-perioden. Partiet har således fått et enda mer rendyrket interessepolitisk preg enn tidligere i utenrikspolitisk sammenheng. Denne tendensen er trolig blitt forsterket av nettopp Vietnam-krigens erfaringer. Amerikanske realister med Hans Morgenthau i spissen var hele tiden motstandere av engasjementet i Vietnam, som de mente ikke tjente USAs langsiktige nasjonale interesser.

<sup>95</sup> Mer om hvordan den endrede verdenssituasjon eliminerte forskjellene i utenrikspolitikken som avgjørende faktor for valgførelse, se bl.a. Adam Garfinkle (1995), *op.cit.*, s. 282.

<sup>96</sup> Om svekkelsen av det utenrikspolitiske sentrum i Kongressen, se Sara Binder, “The Disappearing Political Center”, *The Brookings Review*, Fall 1996.

Mange vil sikkert innvende mot dette at amerikansk utenrikspolitikk under Reagans presidentperiode var vel så mye preget av idealisme som realpolitikk. Det er riktig at Reagan, ganske spesielt i sin handlingsbegrunnelse, hadde et klart antikommunistisk preg. Hans utenrikspolitikk ble derfor med rette oppfattet som ambisiøs og offensiv. Men bak den kraftfulle profilen var politikken likevel preget av meget stor forsiktighet, ikke minst gjaldt det i situasjoner der bruk av amerikansk militærmakt var aktuelt. At tradisjonell maktpolitikk dannede grunnlaget for Reagans utenrikspolitikk, ble da også klart illustrert av det faktum at hans svært antisovjetiske retorikk var konsentrert til den delen av hans presidentperiode der Sovjetunionen vitterlig var maktpolitisk på offensiven. Etter Gorbatsjovs inntreden, og ganske spesielt etter at den sovjetiske maktpolitiske nedtur startet for alvor, endret Reagan raskt kurs, og hans retorisk profil ble kraftig dempet.<sup>97</sup> Den realpolitiske tilnærmingen skulle komme enda klarere frem i Bush-perioden.

Så vel de militære som de politiske erfaringene fra Vietnam-krigen skulle også gjøre den realpolitiske retningen ekstra forsiktig når det gjelder bruken av amerikansk militærmakt. Den mye omtalt Weinberger-Powell-doktrinen, etter forhenværende forsvarsminister og forsvarssjef, var nemlig et direkte resultat av denne krigens virkninger på amerikansk forsvars- og sikkerhetspolitisk debatt. Kort oppsummert går denne doktrinen ut på at amerikansk militærmakt bare skal benyttes når vitale nasjonale interesser står på spill, men samtidig anvendes på en slik måte at de på forhånd presiserte mål raskt blir nådd. Med andre ord er det en meget reservert, men bestemt, holdning til internasjonale militære engasjement som skiller seg klart fra den Clinton-administrasjonen bygde på.

Delvis som en følge av partienes utvikling på det sikkerhetspolitiske området har det i løpet av perioden etter Vietnam-krigen oppstått et stadig tettere forhold mellom de militære og det republikanske partiet.<sup>98</sup> Dette har i sin tur medvirket til å sementere ikke bare det beskrevne syn på bruk av militærmakt, men også ytterligere styrket realistenes generelle grep om partiets utenrikspolitiske tilnærming.

I løpet av de siste tre tiår har det altså skjedd en betydelig endring av partienes utenrikspolitiske profil generelt, og ganske spesielt i synet på bruk av militærmakt. Størst har endringen åpenbart vært innenfor det demokratiske parti. Mens demokratene har beveget seg i en idealistisk og aktivistisk retning, har det republikanske partiet fått et enda sterkere realpolitisk preg, og ikke minst økt skepsis til internasjonale militære engasjement. Partiene har således blitt mer rendyrkede representanter for hver sin utenrikspolitiske tilnærming. Med andre ord, partier og utenrikspolitiske skillelinjer faller sammen, og rommer derfor også en av de sentrale forklaringene på det økte innslag av partipolitikk i den utenrikspolitiske debatt.

97 Om Reagans endring av retorisk profil overfor Sovjetunionen, se bl.a. Denesh D'Souza, *Ronald Reagan. How an Ordinary Man Became an Extraordinary Leader*. A Touchstone Book New York 1997..

98 For mer om utviklingen av dette forholdet, og amerikanske militær-sivile relasjoner generelt, se bl.a. Ole R. Holsti, "A Widening Gap between the U.S. Military and Civil Society? Some Evidence", *International Security*, Winter 1998/99.

### 3.11. Fra konsensussskapende elite til rivaliserende ekspertkorps

En forklaringsvariabel som er nær beslektet med partienes indre utvikling de siste tre tiår, har å gjøre med fundamentale endringer i den amerikanske utenrikspolitiske elitestruktur. I det meste av forrige århundre hadde WASP (White Anglo-Saxon Protestants)-eliten et solid grep om amerikansk politikk. Aksen New York–Boston bestemte i betydelig grad både retningen og farten i den amerikanske samfunnsutvikling. Ikke minst hadde denne elitegrupperingen enorm innflytelse over amerikansk utenrikspolitikk, og representerte bl.a. et kritisk viktig element i forbindelse med den utenrikspolitiske kursendring som fant sted etter andre verdenskrig.<sup>99</sup> Ikke bare hadde WASP-eliten en sterk internasjonal forankring, den baserte også sin utenrikspolitiske filosofi på en god porsjon realpolitikk, samtidig som den også var målbærer for den i amerikansk sammenheng alltid nærværende idealistiske komponent. I vår sammenheng hadde imidlertid denne eliten en annen og enda viktigere funksjon. Den representerte nemlig et stabilt og konsensussskapende lim i den utenrikspolitiske debatt, ja, en tilnærmet garanti for at debattens tyngdepunkt forble det moderate sentrum.

Selv om the Eastern Establishment gjennomgående hadde en viss preferanse for republikansk politikk, var den i alle fall i utenrikspolitisk sammenheng relativt lite knyttet til partiene. Den følte et slags “ansvar” for at enhver president fikk de beste medarbeidere og næret en meget sterk lojalitetsfølelse mot systemet, og å bidra til at de etablerte spilleregler ble fulgt.<sup>100</sup> I sin berømte bok *The Best and The Brightest* gir David Halberstam en meget treffende beskrivelse av WASP-elitens forhold til partienes presidentkandidater. Beskrivelsen har spesiell relevans for det utenrikspolitiske området. Ifølge Halberstam forholdt denne eliten seg som en proffoppkjøper på en boksekamp. Man satt rolig ringside under kampen, for så å oppsøke vinnerens garderobe og der tilby sine tjenester, det vil si kunnskaper og ekspertise som ingen president var i stand til å klare seg uten.<sup>101</sup> For eliten var det av helt underordnet betydning om vinneren var republikaner eller demokrat. På dette vis ble WASP-elitens utenrikspolitiske eksperter en størrelse som begge partiene i stor grad ble avhengige av, og som derfor også hadde meget stor innflytelse på så vel den konkrete utformingen av utenrikspolitikken (uavhengig av hvilken farge administrasjonen hadde) som på den generelle utenrikspolitiske debatt. Gjennom å legge premissene for denne i begge partiene sørget også WASP-eliten for et betydelig partipolitisk brobygging som gjorde det lettere å finne frem til brede, samlende løsninger i utenrikspolitiske spørsmål. Langt på vei kan man derfor si at så lenge the Eastern Establishment utgjorde den utenrikspolitiske eliten, sørget det for at partipolitikken aldri fikk lov til å bli noen dominerende faktor i den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

WASP-elitens dominans på det utenrikspolitiske området ble imidlertid radikalt redusert fra 1970-årene og utover. For det første var det en konsekvens av at the Eastern Establishment gradvis mistet sin dominerende rolle i samfunnet rent generelt for etter hvert å bli helt erstattet av en ny type elite

<sup>99</sup> For mer om dette “establishment” og dets tilnærmede monopol på utformingen av utenrikspolitikken, se Destler, Gelb and Lake(1984), op.cit.

<sup>100</sup> Ibid. se s. 104.

<sup>101</sup> Se David Halberstam, *The Best and The Brightest*. Random House, New York 1972.

som David Brooks treffende har betegnet som BOBOS (Bourgeois Bohemians).<sup>102</sup> For det andre innebar også Vietnam-krigen at den gamle elitens utenrikspolitiske rolle ble sterkt diskreditert, samtidig som dens selvkritikk m.h.t. denne krigen gjorde sitt til å reduserte dens innflytelse, eller rettere sagt dens vilje til innflytelse. Men viktigst av alt, så vokste det fra 1970-årene og utover opp en ny utenrikspolitisk elite som hadde sin basis i utenrikspolitisk fagkunnskap og ikke som før i the Eastern Establishments økonomiske og juridiske kompetanse. Den gamle elite ble således utkonkurrert av en ny profesjonell gruppe.<sup>103</sup>

Den nye eliten som vokste frem takket være økt etterspørsel etter utenrikspolitisk fagkunnskap, skulle imidlertid skille seg fra den gamle, på andre måter enn bare gjennom sin faglige bakgrunn. For mens the Eastern Establishment hadde vært en homogen, sentrumsorientert gruppering, skulle den nye eliten komme til å bli preget av store faglige så vel som politiske spenninger. Og i stedet for å virke samlende på den utenrikspolitiske beslutningsprosess slik den gamle elitegruppering hadde gjort, skulle den nye i stedet bidra til økt friksjon og polarisering. I så henseende kom utviklingen innenfor denne eliten og den generelle politiske utvikling til å stå i et vekselforhold som totalt sett bidro til betydelig større avstand mellom de ulike retningene i den utenrikspolitiske debatten.<sup>104</sup> Således utviklet det seg en rekke utenrikspolitiske institusjoner med klare forbindelser til ulike politiske retninger og en intern elitedebatt preget av ikke bare faglig uenighet, men direkte personlig fiendskap mellom aktørene.<sup>105</sup> Mens Council on Foreign Relations (CFR) hadde vært the Eastern Establishments sentrale institusjonelle instrument for en samlende utenrikspolitisk debatt, fikk man nå en situasjon der sterkt konkurrerende "Think Tanks", som Brookings og Heritage Foundation, dominerte og der CFR mistet sin tidligere så dominerende posisjon. Med andre ord hadde man fått en elite preget av store faglige rivninger parallelt med en tiltagende generell partipolitisk ideologisering. Det skal også legges til at mens det gamle Eastern Establishment i hovedsak jobbet bak scenen og bare i meget liten grad ytret seg utad, benyttet den nye profesjonelle eliten medieprofilering som sitt fremst påvirkningsmiddel. Dermed føres nå også mye mer av den interne fagdebatt ut i det offentlige, noe som ikke akkurat øker mulighetene for samlende løsninger i viktige spørsmål. Samlet skulle dette helt klart bidra til å skape et tøffere og langt mindre konsensusorientert klima i den amerikanske utenrikspolitiske debatten.

Ved begynnelsen av det 21. århundre er den samme profesjonelle elite med sine indre rivninger fortsatt den sentrale premissleverandør i amerikansk debatt om internasjonale spørsmål. Selv om bortfallet av den kalde krigen har fjernet en viktig del av grunnlaget for polarisering, preges det faglige elitemiljø fortsatt av betydelig uenighet, i hovedsak langs de to dominerende utenrikspolitiske hovedtilnærminger (slik disse er beskrevet foran). Samtidig preges amerikansk samfunnsliv som allerede nevnt av en elite med et ganske annet sett av verdier og normer enn den gamle. Gjennomgående

<sup>102</sup> For en utførlig beskrivelse og analyse av denne kulturelt liberale og markedsøkonomisk orienterte nye gruppering, se David Brooks, *BOBOS in Paradise. The New Upper Class and How They Got There*. Simon & Schuster, New York 2000.

<sup>103</sup> Mer om de profesjonelles økte rolle, se Destler, Gelb, Lake (1984), op.cit.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid.



kan man slå fast at informasjonssamfunnets elite (BOBOS) har et langt mer udefinert utenrikspolitisk syn enn det som preget det amerikanske industri-samfunnet elite, og de søker heller ikke å påvirke den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i samme grad som det WASP-eliten i sin tid gjorde. Trolig er den nye tids elite mindre realpolitisk influert enn den gamle elite, og således mer åpen for idealistiske motiver og for nye teoriretninger i studiet av internasjonal politikk.

Sett under ett har derfor den nye amerikanske samfunnselite på langt nær samme samlende effekt på den utenrikspolitiske debatt og beslutningsprosess som tilfellet var med den gamle. Med andre ord har endringene i amerikansk elitestruktur medvirket til å åpne for større grad av polarisering om utformingen av utenrikspolitikken.

#### **4. Vedvarende trend eller tidsbegrenset situasjon?**

Den økte partipolitiske polarisering om utenrikspolitikken skaper altså økende beslutningsproblemer, ikke minst i spørsmål om ledelse/deltakelse i internasjonale militære operasjoner. Som vi har sett foran, finnes det en rekke årsaker som samlet bidrar til å skape denne situasjonen. Det neste spørsmål som melder seg, er hva disse årsaksvariablene antyder med hensyn til fremtidig utvikling. Tilsier de at den rådende situasjon vil vedvare, kanskje forverres, eller er ny konsensus innenfor rimelig rekkevidde? For å svare på dette spørsmålet skal vi se nærmere på hvorvidt de enkelte årsaksvariablene er av en grunnleggende og vedvarende type, eller om de primært er situasjonsavhengige og derfor også av kortere varighet.

##### **4.1. Vil den lave interessen for utenrikspolitikk vedvare?**

Den lave interessen for utenrikspolitiske spørsmål både i opinionen og det politiske miljø er, som vi har vist foran, en vesentlig forklaring på økt polarisering og svekket beslutningsevne bl.a. når det gjelder USAs rolle i internasjonal militær konflikthåndtering. Spørsmålet er om dette er en vedvarende tilstand eller om interessen igjen kan økes.

For å svare på dette spørsmålet er det rimelig å se på alternative scenarier som kan tenkes å lede til fornyet interesse for internasjonale forhold, og vurdere hvor sannsynlig det er at disse vil inntreffe. Siden interessen var betydelig større under den kalde krigen, med den omfattende og direkte sikkerhetspolitiske trussel USA da stod overfor, er det også god grunn til å anta at interessen vil ta seg opp på ny hvis USA blir stilt overfor en tilsvarende militær og politisk utfordring. En internasjonal systemendring i en slik retning ville fungere som en tilnærmet garanti for at den innenrikspolitiske interessen for utenrikspolitikk nådde gamle høyder. Men ser man på den internasjonale sikkerhetspolitiske utvikling, er det svært lite som tilsier at USA, i alle fall i overskuelig fremtid, på ny vil bli stilt overfor en slik omfattende, direkte og enkelt definerbar trussel som den Sovjetunionen i sin tid representerte. Selv om man på sikt kan lage prognoser for en situasjon der det oppstår en maktpolitisk utfordrer av stort format på det eurasiske kontinent, vil dette neppe være en med tilsvarende militær og ideologisk fremtoning som Sovjetunionen. Sannsynligvis vil USA i lang tid fremover være stilt overfor et

internasjonalt system omtrent slik det ser ut i dag med de diffuse, upredikerbare og mangslugne utfordringer som særpreger dette, og som i sin tur bidrar til å forklare hvorfor amerikanere flest plasserer utenrikspolitikken nederst på sin prioriteringsliste.

Et annet alternativ, som nok også ville øke forståelsen for betydningen av internasjonale forhold og dermed også interessen, er en større og langvarig økonomisk nedgangstid, eller depresjon. Selv om heller ikke dette alternativ, ut fra den senere tids utvikling, skal utelukkes, er det neppe overhengende sannsynlig. En tredje mulighet, som derimot med stor grad av sikkerhet vil inntreffe er internasjonale kriser. Muligens kan dette også være kriser eller konflikter av en slik art og et slikt omfang at de avstedkommer en generell debatt som i sin tur gjør at utenrikspolitikk i sin alminnelighet rykker lenger opp på den politiske dagsorden. Men da må det trolig dreie seg om en situasjon med store og direkte virkninger for USA, eksempelvis en betydelig terroraksjon i USA eller lignende. For ut fra tidligere erfaring vil selv større internasjonale kriser ha liten langtidseffekt under ellers lite trusselfylte internasjonale rammebetingelser. Golf-krigen må sies å ha vært en internasjonal konflikt/krise av relativt betydelig format. Men det skulle ikke gå mer en vel et halv år før den store majoritet av amerikanerne var langt mer opptatt av president Bushs manglende interesse for de innenrikspolitiske forhold enn av å diskutere de utenrikspolitiske implikasjoner av denne konflikten. Derfor er det heller ikke særlig trolig at kommende kriser vil innebære en vedvarende heving av interessen for utenrikspolitikk.

Det neste alternativ til økt interesse ligger i at politikerne selv, næringslivet og mediene på eget initiativ klarer å snu den rådende trend. Ser man på sistnevnte aktør, er det lite som tilsier at så vil være tilfellet. Amerikanske medier vier, i likhet med hva som er tilfellet i de fleste andre vestlige land, stadig mindre plass for internasjonale spørsmål. I stedet er det de nære ting, spesielt tragedier, ulykker og lignende som dominerer. Selv om amerikansk medier også omfatter stasjoner/selskaper som utelukkende konsentrerer seg om politikk og samfunnsspørsmål, er det lite som tilsier at disse vil øke sin markedsandel, eller at de vil legge om den foran beskrevne profil på en slik måte at dette bidrar til økt interesse. Av de øvrige er det neppe noen tvil om at presidenten besitter det største potensial til å øke den generelle interessen for internasjonale forhold. Men selv om presidenten satte seg fore å heve interessenivået, ville det uansett være en langdryg prosess før dette ville ha nevneverdige resultater. Man bør heller ikke ha alt for store forventninger til hvor mye presidenten kan bidrag med, og det er dessuten i beste fall et åpent spørsmål hvor sentralt en slik problemstilling vil stå på den nåværende presidentens dagsorden.

Således tyder det meste på at den lave interessen for utenrikspolitikk i overskuelig fremtid vil sette et avgjørende preg på amerikansk utenrikspolitisk debatt.

#### **4.2. Politisk fragmentering: kommet for å bli?**

Den politiske fragmenteringstendensen har, som beskrevet foran, følgende fire hoveddimensjoner: atomisering av Washington-politikken, interesse-

gruppens økte rolle, forskyvning av det politiske tyngdepunkt og demokratiseringen av utenrikspolitikken.

Hvis vi først ser på atomiseringen, er det ingen ting som tyder på noen snarlig endring. Svært lite tilsier at beslutningsprosessen i Kongressen vil bevege seg tilbake i retning av større toppstyring. Tvert imot er det grunn til å tro at bl.a. komitéledernes stilling fortsatt vil være relativt sett svakere enn i tidlige perioder under den kalde krigen, og at ulike enkeltpolitikere vil inneha en betydelig rolle i skiftende typer av saker. Med andre ord vil beslutningsprosessen fortsatt bestå av et stort antall personer og liten kontinuitet i personkonstellasjonene.

Videre er det ingenting som tilsier at interessegruppene vil bli færre og at lobbyvirksomheten vil avta. Den motsatte trend er trolig mer sannsynlig. Likevel kan det tenkes at disse gruppens rolle vil svekkes fordi koplingen mellom dem og politikernes valgkampfinansiering vil bli endret. Spørsmålet om reformer i valgkampfinansieringen ble nemlig gjort til en fanesak av senator John McCain under nominasjonsstriden forutfor presidentvalget i 2000. Selv om McCain tapte for Bush, viste oppslutningen om han at store deler av opinionen nå støtter omfattende endringer i lovverket, slik at bl.a. interessegruppens bidrag med såkalt "soft money" vil bli sterkt redusert. Forslaget fra senatorene McCain og Feingold om slike reformer har også i lang tid hatt et flertall bak seg i Kongressen, men på grunn av betydelig motstand i det republikanske partiet har forslaget aldri kommet til realitetsbehandling før i vårsesjonen 2001. Hvis forslaget overlever den kommende behandling i Representantens hus og unngår presidentens veto, kan det ha betydelig konsekvenser for interessegruppens makt. Likevel skal det understrekes at selv om McCain-Feingold-forslaget skulle bli endelig vedtatt vil Høyesterett ventelig måtte vurdere hvorvidt forslaget er forenlig med grunnlovens bestemmelser om yttringsfrihet.<sup>106</sup> Siden utfallet av en slik vurdering er usikker, skal man være forsiktig med å forskuttere forslaget sine virkninger på interessegruppens virksomhet. En rekke eksperter er også av den oppfatning at McCain-Feingold-forslaget vil føre til en ytterligere svekkelse av partienes og faktisk styrke PACs. I så fall har vi å gjøre med ytterligere en fragmenteringsfaktor.<sup>107</sup>

Heller ikke trendene i retning av større grad av desentralisering, og det vi foran betegnet som demokratisering av utenrikspolitikken inneholder, elementer som tilsier noen tilbakevending til tidligere stadier. Tvert imot er det langt mer sannsynlig at disse trendene vil fortsette, kanskje også i forsterket utgave.

Med et lite unntak for en mulig svakere kopling mellom interessegruppene og politikerne, vil den politiske fragmentering fortsatt måtte forventes å ligge på minst det nivå den har i dag. Med andre ord har vi her å gjøre med en langtidsvariabel som i overskuelig fremtid vil fortsette å bidra til de beskrevne problemene i den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

<sup>106</sup> For mer om mulig rettslig eterspill, se bl.a. Charles Lane, "A Legal Battle on the Horizon", *The Washington Post*, April 3 2001.

<sup>107</sup> For mer om denne typen kritikk av McCain-Feingold-forslaget, se , Ruth Marcus and Juliet Eilperin, "Campaign Bill Could Shift Power Away From Parties", *The Washington Post*, April 1 2001, Richard L. Berke, "Campaign Finance Overhaul May Enhance Influence of Big PACs", *The New York Times*, April 2 2001 og David Brooks, "The End of the Party", *The Weekly Standard*, April 9 2001.

### 4.3. Medienes rolle vil neppe bli mindre

Medienes bidrag til polarisering og beslutningsproblemer bunnet som vi så delvis i den omfattende dekning der ikke bare debatten, men også store deler av beslutningsprosessen foregikk i full offentlighet. I tillegg så vi at mediene hadde en sterk tendens til å fokusere på spillet (politics) til fortrenghet for innhold (policy) og at konflikt og drama ble prioritert i forhold til kompromisser.

Selv om disse og andre konsekvenser av medienes dekning av amerikansk samfunnsdebatt og beslutningsprosess jevnlig er gjenstand for debatt, og forslag til endringer fra tid til annen verserer, er det likevel svært lite sannsynlig at det foran beskrevne mediebildet vil reverseres. Tvert imot utvider C-Span stadig sitt tilbud. Nylig har man åpnet ytterligere en kanal (C-Span 3), og egen radiokanal har vært på luften allerede i et par år. C-Span er også en pioner i å benyttet Internett for distribusjon av sine sendinger. Både direktesendinger og opptak (store arkiver) er nå tilgjengelig på nettet. Dermed vil det interesserte publikum kunne få innsyn i en enda større del av bl.a. Kongressen virksomhet.<sup>108</sup> Som man forstår, er tilbudet ikke lenger utelukkende myntet på det amerikanske publikum, men det internasjonale, hvor kanalen aktivt arbeider for å etablere et internasjonalt nett av tilsvarende sendinger. Sende volumet av politikk vil derfor øke.

Ingenting tyder heller på at medienes (vi tenker her primært på fjernsynsdekningen) måte å dekke politikk på vil bli annerledes i fremtiden. De grunnleggende økonomiske interesser bak mediene vil være de samme, og deres målsetning om å tjene penger må derfor fortsatt forventes å sette sitt preg på den valgte tilnærming. At konkurransen mellom nyhetskanalene trolig vil øke, gjør det trolig ikke mindre, men mer viktig å fokusere på ting som skaper oppslag og trekker seere. FOX News Channels raske oppgang med dens vekt på personorientert dekning av politikk, underbygger en slik prediksjon.<sup>109</sup>

Derfor er det god grunn til å anta at medienes polariserende effekt ikke bare vil vedvare, men trolig også bli en enda viktigere kompliserende faktor for beslutningsprosessen i tiden som kommer. Med andre ord, nok en langtidsfaktor.

### 4.4. "Divided government" er inntil videre over

En av våre forklaringsvariabler som derimot er endret, i alle fall frem til høsten 2002, er situasjonen med delt myndighetsutøvelse som har preget amerikansk politikk de siste tre tiårene. Frem til neste kongressvalg har således det republikanske partiet hånd om så vel Det hvite hus som kongressflertallet, noe partiet ikke har hatt siden perioden etter 1954-valget. I utgangspunktet skulle dette lette beslutningssituasjonen, selv om polariseringsnivået opprettholdes.

<sup>108</sup> For en oversikt over C-Spans totale sendetilbud, se <http://www.C-Span.com>

<sup>109</sup> Det er nå bl.a. en steinhard konkurranse mellom CNN og FOX News om lederposisjonen blant 24-timers nyhetskanalene. Utviklingen der altså FOX raskt har tatt igjen CNN i seeroppslutning med sin sterke vekt på "spill" og drama, er ganske illustrerende for utviklingen. Om konkurransesituasjonen i amerikanske nyhetsmedier, se Ewan Thomas, "Life of O'Reilly", *Newsweek*, February 12, 2001 (amerikansk utgave). Se også John Fund, "Out-Foxing the Experts", *The Wall Street Journal*, February 9, 2001.

Likevel er dette bare halvveis riktig. For etter valget i 2000 er det et meget hårfint republikansk flertall. I Senatet er situasjonen 50–50, og bare visepresident Cheneys dobbeltstemme ved stemmelikhet tipper balansen i republikansk retning, og i Representantenes hus er majoriteten kun 10 stemmer. I tillegg ble Bush president etter en mildt sagt omstridt valgprosess. Det republikanske styringsgrunnlaget er derfor i utgangspunktet relativt svakt, og gir demokratene større innflytelse enn en minoritet vanlig blir tildelt. Alt dette gjør at man skal være ytterst forsiktig med å trekke vidtrekkende slutninger om denne endringens betydning for vår hovedproblemstilling.

Muligens kan man hevde at det uavgjorte valgresultatet, og de ytterst snevre manøvreringsmuligheter som dette gir rom for, paradoksalt nok kan fungere som en spore til økt samarbeid på tvers av partigrensene. Siden beslutninger i en slik situasjon betinger et minstemål av støtte i begge partier, kan heller ingen gå fri for ansvar hvis viktige vedtak ikke blir fattet. Man kan ikke i samme grad som tidligere forsøke å gi motparten skylden for de manglende resultatene. Men trolig kan det være grunn til å mane til en viss forsiktighet med å trekke denne typen slutninger. Har man å gjøre med økende grunnleggende politiske motsetninger, slik vi har dokumentert foran, utgjør likevekten mellom partiene ikke nødvendigvis det beste utgangspunkt for effektivitet og beslutningsdyktighet. Som vi skal komme tilbake til litt senere, vil presidenten og hans lederevner trolig være helt avgjørende for hvilke av de skisserte muligheter som vil vise seg å bli resultatet av den rådende politiske situasjon. Med andre ord vil denne årsaksvariabelen i tiden fremover fremstå som en ekstra ustabil og vanskelig forutsigbar variant av den situasjonsavhengige typen den er.

#### 4.5. Kulturkonflikten vil ikke forsvinne

Som vist foran, har vi her å gjøre med den dypeste og viktigste konfliktlinjen i det amerikanske samfunn.<sup>110</sup> Endringer av denne konflikt vil kunne ha dramatiske virkninger på så vel konsensusnivået som beslutningsprosessen. På den annen side vil endringer av dyperegående kulturelle og verdipolitiske motsetninger ikke skje over natten, men kun komme som et resultat av langsiktige endringer i samfunnet i stort.

I utgangspunktet må derfor det eksisterende motsetningsnivå med stor sikkerhet forventes å vedvare i overskuelig fremtid. Spørsmålet er om det finnes tegn som kan antyde noe om endringer i et langtidsperspektiv. Ser man på dette ut fra utviklingen de senere tiår, kan man gjennomgående trekke den slutning at den verdiliberale retningen har vunnet terreng. Ikke minst gjelder dette innenfor det politiske elitemiljøet. Hvis denne trenden fortsetter vil verdikonservatismen etter hvert bli en minoritetskultur, og dermed også miste politisk innflytelse, noe som i sin tur vil tilsi at denne dimensjonens bidrag til polarisering reduseres. Imidlertid bør man utvise stor forsiktighet med å gjøre sikre prediksjoner på dette felt. Balansen mellom frontene i verdidebatten har nemlig en tendens til å tippe frem og tilbake over tid. Derfor kan vi i fremtiden kanskje like gjerne se en verdikonservativ motreaksjon som en ytterligere styrking av den liberale tendens.

<sup>110</sup> At så er tilfellet, viser undersøkelsene fra velgeratferden ved presidentvalget i 2000. Se Thomas Edsall (2001), op.cit.

Totalt sett er det derfor god grunn til å trekke den slutning at verdikonflikten kommer til å prege amerikansk politikk i like stor grad i tiden fremover som den har gjort det siste tiår, og at dette setter betydelig grenser for hvilket generelt politisk konsensusnivå man vil kunne operere med.

#### **4.6. Justeringer i nominasjonsprosessen**

Som allerede antydnet foran, er det en tendens til at en stadig større del av partienes primærvalg åpnes for “ikke-medlemmer”, og at partiaktivistenes rolle og betydning dermed vil bli noe mindre. Dessuten er “terminlisten” for gjennomføringen av primærvalgene på presidentnivå under generell debatt, der en rekke alternative løsninger til den etablerte nå luftes for alvor. Tanken med dette er å øke konkurransemulighetene til kandidater med begrensede økonomiske ressurser, ofte outsiders. Etter folketellingen i 2000 vil det også bli gjort justeringer for kongressdistriktene. Med andre ord vil det finne sted en del endringer innenfor denne årsaksvariabel.

Likevel er det trolig grunn til å hevde at endringene er relativt moderate, og at effektene med hensyn til polariseringsnivå også blir deretter. Derfor er det mest nærliggende å anta at de polariseringseffekter som sider ved nominasjonsprosessen og oppdelingen av kongressdistriktene har hatt, i det vesentlige vil bli videreført.

#### **4.7. Bush erstatter Clinton**

Et presidentskifte inneholder derimot et potensial for såpass omfattende endringer at dette i sin tur også vil kunne ha betydelig innvirkning på så vel polariseringsnivået som effektiviteten i den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. Vi skal derfor se på en del ulike forhold i forbindelse med maktoverføringen fra Bill Clinton til George W. Bush, og hvorvidt dette kan bedre forutsetningene for økt konsensus.

Heller ikke Bush kom inn i Det hvite hus med noen stor personlig autoritet eller et sterkt politisk mandat. Sammenlignet med Clinton var hans utgangsposisjon enda mer usikker. Det jevne presidentvalget og ikke minst striden om valgutfallet i Florida hadde i tillegg skapt en svært spent politisk atmosfære, på mange vis tilsvarende til den man hadde hatt under og i etterkant av riksrettssaken mot Clinton i 1998–99. Dermed er det klart at også den nye presidenten må bygge opp sin politiske posisjon i presidentembetet, og kan derfor heller ikke på kort sikt benytte noen personlig autoritet som instrument for å redusere polariseringen og derigjennom øke mulighetene for effektiv styring. Det vil uansett måtte ta en del tid før en slik egenskap kan sette sitt preg på debatten og det politiske miljøet i stort.

Likevel har den nye presidenten en utenrikspolitisk plassering, personlige egenskaper, stil og ikke minst en erklært målsetning, som i utgangspunktet rommer et potensial for både redusert polarisering og mindre beslutningsproblemer. Selv om Bush i de fleste spørsmål må anses som en relativt konservativ politiker, baserer han seg gjennomgående på en kompromisspreget lederstil. Dessuten har han en lav personlig profil med vekt på delegering av myndighet, og vil erfaringsmessig også bestrebe seg på å bygge opp bred tilslutning til sin politikk. For å klare dette er han også innstilt på å dele æren

for oppnådde resultater, noe som er helt avgjørende for å tømre sammen politiske koalisjoner på tvers av ideologiske skillelinjer. Svært mye tyder også på at Bush i motsetning til Clinton er “big picture” politiker, det vil si mer opptatt av de store linjene og resultater enn av det taktiske spill rundt politikken. En slik politiker vil alltid ha større muligheter for å bygge opp langsiktige tillitsforhold både innenfor sitt eget parti og hos motstanderne. Omgivelsene vil med andre ord alltid vite hvor de har presidenten, og risikoen for å bli offer for taktiske finesser er desto mindre. Samlet representerer disse egenskapene langt bedre forutsetninger for tverrpolitisk samarbeid enn de personlige egenskaper og den stil som Clinton stod for.

Nettopp det å endre en situasjon preget av gjensidig mistillit, taktisk spill og en bitter uforsonlig tone var en av hovedargumentene Bush benyttet i valgkampen, og som sammen med “Clinton-fatigue” også utgjorde viktige årsaker til at Bush til slutt ble president. Med andre ord er det å frembringe en annen og forsonlig debattone en av den nye presidentens erklærte hovedmålsetninger. Dette betyr ikke at den politiske uenigheten søkes nedbygd eller eliminert, hvilket uansett ikke er mulig, men at man kan være uenig i siviliserte former – “disagree in an agreeable way” – som Bush selv har formulert det. Men kan Bush bidra til å skape en slik atmosfære, vil dette også endre svært mye av det som har vært rådende dynamikk i den politiske debatten og i beslutningsprosessen, der polariseringen også er blitt langt sterkere enn det det politiske grunnlag nødvendigvis skulle tilsi, fordi svært mange saker er blitt gjenstand for taktiske disposisjoner fra begge sider. Greier Bush å redusere denne dimensjonen, vil man til tross for fortsatt betydelige politiske motsetninger ha bygd ned en ikke uvesentlig del av polariseringsgrunnlaget, og derigjennom også økt mulighetene for konsensus og en mer effektiv beslutningsprosess. I en slik atmosfære kan det på ny bli oppfattet som politisk opportunt å søke mot kompromisser og dessuten bli attraktivt å befinne seg i det politiske sentrum.<sup>111</sup>

Så langt om de generelle endringer ved presidentskiftet. Når det gjelder utenrikspolitikken, og ganske spesielt spørsmålet om internasjonal anvendelse av amerikanske militære styrker, vil trolig Bush ha et enda større potensial for å redusere polariseringen. Dette kommer neppe som et resultat av at den nye presidenten vil justere opp utenrikspolitikken på den politiske dagsorden, eller legge ekstra mye av sin personlige prestisje i disse spørsmål. Det har først og fremst å gjøre med det faktum at den realpolitiske tilnærming som den nye administrasjonen vil arbeide ut fra, har langt bedre forutsetninger for å vinne et arbeidsdyktig flertall i Kongressens begge kamre enn den idealistorienterte kurs Clinton gjennomgående anvendte seg av. Ikke bare vil realpolitikken gjennomgående ha full oppslutning innen det republikanske partiet, den vil også trekke til seg et ikke ubetydelig antall demokrater. Grunnen til dette er at denne utenrikspolitiske skole retning ligger nærmere tyngdepunktet i amerikansk utenrikspolitisk debatt, og er dessuten en klarere og enklere politikk å forstå. Men viktigst av alt er det at retningen anlegger et relativt restriktivt syn på bruken av amerikansk militærmakt. At en av arkitektene bak denne retningens syn på bruk av militærmakt også er administrasjonens utenriksminister, understreker dette forhold med all tydelig-

111 At en slik tendens kan være på gang, antydes bl.a. av Helen Dewar and Juliet Eilperin, “In Both Houses, New Interest in Centrists”, *The Washington Post*, February 5, 2001.

het.<sup>112</sup> Denne forsiktige linjen der militærmyndighet i prinsippet kun skal benyttet når viktige nasjonale amerikanske interesser er berørt, og når det foreligger et klart definert mål som militærmyndighet representerer det best egnede virkemiddel for å nå, vil også ha spesielt gode forutsetninger for å vinne bred politisk støtte i Kongressen og opinionen. Med andre ord, representerer Bush-administrasjonen en utenrikspolitisk linje generelt, ikke minst i spørsmål om bruk av militærmyndighet, som har bedre forutsetninger for å bidra til konsensusløsninger enn det som var tilfellet under Clinton.

Som nevnt foran, var Clintons medvirkning til økt polarisering i betydelig grad et resultat av alle skandalene, som undergravde hans generelle politiske autoritet og gjorde det svært vanskelig for presidenten å bygge opp et arbeidsdyktig flertall basert på tillit og respekt. Det er selvsagt umulig med sikkerhet å predikere at Bush vil unngå disse problemene og derfor også ha større mulighet til over tid å bygge opp en sterk autoritet, men trolig er en slik utvikling rimelig sannsynlig. Men hvorvidt presidenten vil lykkes i dette, og ganske spesielt de spørsmål vi her er opptatt av, avhenger selvsagt av de kvaliteter Bush etter hvert demonstrerer. I utgangspunktet inneholder hans administrasjon noen av de absolutt ypperste utenrikspolitiske eksperter USA rår over. Dessuten er det folk med et usedvanlig godt renommé i Washingtons politiske miljø. Det store spørsmål knytter seg til i hvilken grad dette "dreamteam" kan trekke sammen, og utgjøre en slagkraftig enhet. Dette er nemlig helt avgjørende for hvorvidt administrasjonen vil makte å dominere den utenrikspolitiske premisslegging i en slik grad at dette i sin tur også kan hindre opprivende partipolitisk strid. Igjen er dette i overveiende grad et spørsmål om presidentens lederegenskaper. De første indikatorer tilsier at Bush er en ganske bestemt person som raskt vil markere hvor den reelle makten ligger, noe som er svært viktig når administrasjonen er full av andre potensielle kraftsentre, ikke minst i utenrikspolitikken.<sup>113</sup>

Ut fra dette innebærer presidentskiftet uansett en betydelig mulighet for at enkelte viktige årsaker til økt polarisering, ikke minst i utenrikspolitikken, kan bli svekket. Selv om det ligger utenfor den nye presidentens rekkevidde å endre de grunnleggende konfliktlinjene i amerikansk politikk, som utgjør hovedgrunnlaget for den generelle polarisering, kan han gjennom å endre den politiske atmosfære og debattklimaet gjøre det mulig å bygge opp kompromisser på de områder der det er politisk grunnlag for dette. Utenrikspolitikken fremstår som et mulig slikt felt. Skulle presidentskiftet medvirke til at utenrikspolitikken på nytt blir mer skjermet for den partipolitiske strid som

112 Her er det for øvrig verdt å merke seg at de mest restriktive i synet på bruk av militærmyndighet nå bestyrer Utenriksdepartementet, mens de tidligere primært var lokalisert til Forsvarsdepartementet. Nå derimot har Pentagon fått en politisk ledelse som er mer aktivistisk enn Utenriksdepartementet og som også vil ha mindre motforestillinger selv mot bruk av militærmyndighet. I denne sammenheng er det interessant å registrere at forsvarsminister Rumsfeld i en senatshøring klart tilkjennegav at han var uenig i visse deler av Weinberger-Powell-doktrinen. Se *Hearings on the nomination of Donald H. Rumsfeld to be Secretary of Defense. Senate Armed Services Committee*, January 11, 2001.

113 Det er flere grunner til at Bush bl.a. bestemte seg for ikke å øke forsvarsbudsjettet for 2002, men en av dem var å markere sin egen lederrolle i denne sammenheng, så vel overfor Pentagon som overfor Kongressen. For mer om de ulike reaksjonene på dette, se James Dao and Steven Lee Myers, "Bush Warning on Military Spending Challenges Pentagon", *The New York Times*, February 5, 2001 og Rowan Scarborough, "Defense supporters upset as Bush balks", *The Washington Times*, February 8, 2001.



ellers dominerer situasjonen, så vil dette være et betydningsfullt bidrag i denne retning.

#### **4.8. Kontinuitet og endring i Kongressen**

Foran har vi anført det premiss at tider med økt innblanding i utenrikspolitikken fra Kongressen innebærer økt beslutningsmessig friksjon og derigjennom redusert politisk evne til vedtak i slike spørsmål som internasjonale militære engasjement. Som vi har vist foran, har kongressflertallet i løpet av det siste tiåret også vist en økende vilje til nettopp dette. Finnes det så utviklingstrekk som kan stanse eller endog reversere denne trenden?

Historisk sett har den strid mellom presidenten og Kongressen om utenrikspolitikken som konstitusjonen åpner for, alltid gått i sykler. Derfor kan man med stor sikkerhet også predikere at den økte styringsvilje fra Kongressen uansett vil tape seg over tid. I forlengelsen av de virkninger som presidentskiftet kan ha på det generelle debattklima, og diskusjonen om utenrikspolitikken spesielt, er det også mulig at vil vi se en viss nedjustering av Kongressens aktivitet på dette området. Man kan kanskje si det slik at et reetablert tillitsforhold mellom presidenten og Kongressen, en lettet atmosfære og noe mindre uenighet om de utenrikspolitiske hovedlinjer kan virke som en katalysator for redusert rolle for Kongressen på det utenrikspolitiske området. Incitamentene for å stikke kjepper i hjulene for presidenten blir mindre hos hans politiske motstandere i Kongressen enn når den nødvendige tilliten mangler. Ganske spesielt er det grunn til å tro at slike mekanismer er viktige nettopp i slike spørsmål som bruk av militærmakt der tillit til presidenten er av ekstra stor viktighet.

At den nye administrasjonen har en utenriks- og forsvarspolitisk ledelse som nyter usedvanlig stor respekt i det politiske miljø, må også antas å være av en viss betydning i denne sammenheng. Det er liten tvil om at Colin Powells og Donald Rumsfelds autoritet på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området tilsier en noe mer "ærbødig" innstilling fra Kongressens side enn når man er stilt overfor politikere med generelt mindre politisk tyngde, selv om man skal være forsiktig med å trekke dette for langt. For uansett hvor dyktige og respekterte enkeltpersoner en administrasjon inneholder, vil den innvirkning administrasjonen har på Kongressens styringsvilje i det alt vesentlige være en funksjon av Kongressens generelle vurdering av presidentens autoritet. Svikter den, hjelper det lite med all verdens velansette rådgivere. Derfor vil Kongressens vilje til å blande seg inn i utenrikspolitikken vært nær knyttet til den generelle politiske autoritet som Bush kan bygge opp.

Viktige trekk med hensyn til Kongressens rolle i utenrikspolitikken er derfor relativt usikre, men det er en viss mulighet for at presidenten på ny styrker sin rolle vis-à-vis nasjonalforsamlingen. Men samtidig er det rimelig grunn til å tro at de prosedyremessige fremstøt fra Kongressens side som vi beskrev foran, vil vedvare og kanskje også forsterkes, uavhengig av de politiske utviklingslinjer vi nettopp har berørt. Som vist, pekte disse i retning av en økt indirekte rolle for Kongressen i utenrikspolitikken. Totalt sett preges altså denne årsakforklaringen på økt polarisering og beslutningsproblemer av betydelig usikkerhet og situasjonsavhengighet. Derfor er det umulig å predikere den fremtidige rolle med noen stor grad av nøyaktighet.

#### **4.9. Sentrum på vei tilbake i den utenrikspolitiske debatt?**

Som en vesentlig del av forklaringen på og også etter hvert et resultat av den økte partipolitiske polarisering i den utenrikspolitiske debatt, ble det tidligere så kraftfulle sentrum i denne debatten suksessivt svekket, for så å si helt forvitret utover på 1990-tallet. Betydelige sentrumspolitikere i utenrikspolitisk sammenheng forsvant ut av bildet uten at nye kom inn. Spørsmålet er så om denne trend kan endres, og om det finnes tegn på at Kongressen på ny i økende grad vil bli befolket av genuine utenrikspolitiske sentrumspolitikere.

Den uttynning av det utenrikspolitiske sentrum som altså skjedde over minst to tiår, vil det uansett måtte ta tid å snu, og foreløpig er det relativt lite som antyder noen rask endring. I løpet av de siste 2–6 årene (det vil si de siste tre kongressvalgene) er det likevel kommet til noen nye politikere, spesielt i Senatet, som i alle fall har medvirket til å bremse utviklingen, og som kanskje også over tid vil fungere som plattform for en styrking av sentrum i disse spørsmål. På republikansk side representerer senatorene Chuch Hagel (Nebraska) og Gordon Smith (Oregon) to yngre politikere med stor interesse for utenrikspolitikk og som dessuten bygger på et moderat sentrumsorientert perspektiv. Max Cleland (Georgia) er en demokrat med tilsvarende holdninger og innstilling. Det er dessuten verdt å merke seg at også noen etablerte politikere har begynt å se konsekvensene av den manglende interesse for og oppmerksomhet omkring internasjonale spørsmål, og derfor signalisert en tilsvarende vilje til i det minste å sette disse sakene i større grad på det politiske sakskart. Således tok Pat Roberts (R-Kan) og nettopp Max Cleland i fjor initiativet til en dialog i Senatet om viktige grunnlagsproblemer i amerikansk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Denne dialogen trakk etter hvert også til seg aktiv deltakelse fra et visst antall senatorer. Muligens er dette de første tegn til at det utenrikspolitiske sentrum om noen tid på ny vil utgjøre om ikke det samme tyngdepunkt som i de første tiårene etter andre verdenskrig, så i alle fall en støtrelse som altså har vært nesten fraværende det siste tiåret. Men likevel er det vanskelig å se annet enn at Kongressen i overskuelig fremtid fortsatt vil være dominert av politikere med blikket primært rettet mot innenrikspolitiske problemstillinger og som fortsatt vil bidra til fortsatt stor avstand mellom partiene i utenrikspolitikken. Med andre ord vil avfolkningen av det utenrikspolitiske sentrum i Kongressen ha betydelige langtids-effekter selv om dets mest dramatiske innvirkning trolig er passert.

#### **4.10. Ny elitestruktur: en permanent støtrelse**

Den gamle WASP-eliten og dens konsensussskapende grep om amerikansk utenrikspolitikk er historie. Informasjonssamfunnets nye elite har definitivt overtatt deres plass, og det finnes ingen indikasjoner på at dette nye elitemønster vil bli endret. Med andre ord vil man i meget lang tid fremover måtte arbeide ut fra den situasjon at den amerikanske samfunnseliten har et langt mindre direkte engasjement i utenrikspolitikken og dessuten også har et mye mer diffust avstandsforhold til hovedretningene i den amerikanske utenrikspolitiske debatt. Men denne nye elitestruktur, som åpner for større polarisering, er altså et grunnleggende og vedvarende utviklingstrekk, uavhengig av aktuelle forhold som personsammensetning og partipolitiske styrkeforhold.

## 5. Konklusjoner

Hvis vi summerer opp og kategoriserer årsaksvariablene etter om de er av langsiktig eller situasjonsmessig art, vil vi kunne operere med følgende tabell:

Polariseringsårsak	Langsiktig	Situasjonsavhengig
Lav interesse for utenrikspolitikk	+	
Politisk fragmentering	+	
Mediedrevet beslutningsprosess	+	
“Divided government”		+
Kulturkonflikt	+	
Nominasjonsprosess, valgkretsjustering	+	+
Presidentens lederstil		+
Generelle trekk ved Kongressen	+	+
Partiene og tilnærminger	+	
Elitestruktur	+	

Som man har sett både av gjennomgangen foran og av denne tabellen, er ikke de to kategoriene av årsaker gjensidig utelukkende. For noen vil vi derfor både ha langtidselementer og også forhold som er av kortere, situasjonsmessig varighet. I stor grad snakker vi også om variabler som påvirker på en indirekte måte, det vil si at de primært påvirker utenrikspolitikken gjennom sin effekt på det generelle politiske polariseringsnivået.

Som vår gjennomgang viser, er så vel flertallet som de tyngste forklaringene på det økte innslag av partipolitikk i den utenrikspolitiske debatt og den komplikasjon dette skaper med hensyn til viktige beslutninger som internasjonal anvendelse av amerikansk militærmakt, av langsiktig karakter. Det vil si at det er forhold som med største sannsynlighet vil vedvare. I stor grad er dette faktorer som innebærer at det generelle polariseringsnivået i amerikansk politikk vil forbli høyt, og at dette i sin tur også skaper et betydelig potensial for fortsatt strid om utenrikspolitikken og tilsvarende beslutningsmessige problemer. Mer enn noe annet bidrar den lave interessen for utenrikspolitikk både i seg selv og gjennom å gjøre utenrikspolitikken til objekt for den generelle strid til at debatten og beslutninger om internasjonale spørsmål rammes av økende polariseringsrelaterte problemer. Hvis interessen kunne høynes, er det således mye som tilsier at dette ville ha flere gunstige effekter på både debatten og evnen til beslutninger. Men som vi har sett, er det lite som tyder på at interessenivået står foran noen snarlig heving.

I noen grad kan skifte av president, en bedret politisk atmosfære og en realpolitisk tilnærning øke forutsetningene for større innslag av konsensus og kompromisser i utenrikspolitikken. Således kan Bush-perioden innebære at utenrikspolitikken i en viss grad skjermes fra de generelle polariserings-effektene slik tilfellet var i tidligere deler av perioden med kald krig. At den nye administrasjonen bevisst vil søke å redusere innslaget av internasjonale militære operasjoner vil også ganske sikkert medvirke til å redusere den direkte striden om dette feltet. Men siden de grunnleggende årsakene til den økte polarisering også om utenrikspolitikken i stor grad vil bli liggende der, og dessuten er økende, er det grunn til å utvise forsiktighet med hensyn til den endring som ligger i personskifter og en mer positiv atmosfære. I beste

fall snakker vi om temporære forhold. Likevel kan disse personavhengige forholdene i gitte situasjoner på en avgjørende måte bedre USAs politiske evne til militær konflikthåndtering.

Men i sum viser vår analyse at de politiske evneproblemer som USA sliter med på dette området er av vedvarende art. Historisk sett har USA alltid hatt problemer med å iverksette og gjennomføre den form for begrensede internasjonale militære operasjoner som vi her er opptatt av.<sup>114</sup> Men de påpekte forhold innebærer at disse problemene er blitt betydelig større etter avslutningen av den kalde krigen enn tilfellet var tidligere. Derfor representerer de trolig også en økende maktpolitisk begrensingsfaktor for USA. Ikke minst vil de kunne bidra til å skape et persepsjonsproblem vedrørende USAs evne til makt, som både kan svekke USAs militære avskrekkingsevne overfor fiendtlig innstilte lokale aktører, og enda viktigere, virke som en tilskyndelse for økte maktpolitiske anstrengelser hos USAs potensielle internasjonale hovedkonkurrenter. I en viss grad kan eksempelvis EUs forsvarspolitiske bestrebelser ses i et slikt lys, og kan også under gitte betingelser utvikle seg til en maktpolitisk utfordring for USA.

Men når det er sagt, skal det skytes inn at nettopp USAs systembaserte motforestillinger mot militær involvering i internasjonale konflikter av denne typen, sammen med bl.a. politisk-kulturelle forhold, også gjør USA til en appellerende stormakt, forskjellig fra sine konkurrenter, noe som i sin tur danner mye av grunnlaget for hvorfor verdenssamfunnet i så stor grad ønsker og inviterer til amerikanske engasjement. Hadde USA vist en helt annen appetitt på bruk av militærmakt, ville de internasjonale forventningene, og åpenhet for amerikansk lederskap, også vært langt mindre. Så når vi her karakteriserer tiltagende polarisering og økte beslutningsproblemer som supermaktens mulige maktpolitiske akilleshæl, er det samtidig viktig å være oppmerksom på at den andre siden av denne medaljen faktisk representerer en viktig del av USA evne til såkalt strukturell makt, noe som i sin tur er en av USAs viktigste maktattributter.

---

114 For mer om dette, se Svein Melby, "Feilbelastet supermakt? USA og lederrollen i internasjonal konflikthåndtering", op.cit.

## Litteraturliste

- Barone, Michael. *Our Country. The Shaping of America from Roosevelt to Reagan*. The Free Press, New York 1990.
- Bettleheim, Adriel. "Partisan Politics", *Congressional Quarterly*, March 19, 1999.
- Binder, Sarah A. "The Disappearing Political Center", *The Brookings Review*, Fall 1996.
- Blechman, Barry M. *The Politics of National Security. Congress and U.S. Defense Policy*. Oxford University Press, New York 1990.
- Brands, H.W. (ed.) *The Use of Force after the Cold War*. Texas A&M University Press, College Station 2000.
- Brooks, David. *BOBOS in Paradise. The New Upper Class and How They Got There*. Simon & Schuster, New York 2000.
- Clough, Michael. "Grass-Roots Policymaking. Say Good-Bye to the 'Wise Men'", *Foreign Affairs*, January/February 1994.
- Crabb, Cecil V. Jr., Antizzo, Glenn J. and Saredidine, Leila E.. *Congress and the Foreign Policy Process. Modes of Legislative Behavior*. Louisiana State University Press, Baton Rouge 2000.
- Deese, David A. *The New Politics of American Foreign Policy*. St. Martin's Press, New York 1994.
- Destler, I.M., Gelb, Leslie and Lake, Anthony. *Our Own Worst Enemy. The Unmaking of American Foreign Policy*. Simon & Schuster, New York 1984.
- Friedberg, Aaron L. "Is The United States Capable of Acting Strategically". *Washington Quarterly*, Vol.14, No.5, 1991.
- Garfinkle, Adam. *Telltale Hearts. The Origins and Impact of the Vietnam Antiwar Movement*. St. Martin's Griffin, New York 1995.
- Hatcher, Patrick Lloyd. *The Suicide of an Elite: American Internationalists and Vietnam*. Stanford University Press, Palo Alto 1990.
- Hersman, Rebecca K.C. *Friends and Foes. How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000.
- Hinckley, Barbara. *Less than Meets the Eye. Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*. The Twentieth Century Fund Book, University of Chicago Press, Chicago 1994.
- Holsti, Ole R.. *Public Opinion and American Foreign Policy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1996.
- Huntington, Samuel P. *American Politics. The Promise of Disharmony*. The Bleknap Press, Cambridge 1981.
- Kegley, Charles W. Jr. and Wittkopf, Eugene R. *American Foreign Policy. Pattern and Process*. St. Martin's Press, New York 1996.
- Kull, Steven, Destler, I.M. and Ramsay, Clay. *The Foreign Policy Gap. How Policymakers Misread the Public*. The Center for International and Security Studies at the University of Maryland, 1997.
- Lake, Anthony. *The Vietnam Legacy: The War, American Society and the Future of American Foreign Policy*. New York University Press, New York 1976.

- Lindsay, James M. and Ripley, Randall B.. "Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XVII, 1992.
- Lindsay, James M. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994.
- Lindsay, James M. "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism", *International Studies Quarterly*, No. 38, 1994.
- Lindsay, James M. "Cowards, Beliefs, and Structures" i H.W. Brands (ed.) *The Use of Force after the Cold War*. Texas A&M University Press, College Station 2000.
- Lindsay, James M. "The New Apathy", *Foreign Affairs*, September/October 2000.
- Matthews, Jessica T. "Power Shift", *Foreign Affairs*, January/February 1997.
- McCormick, James M. and Wittkopf, Eugene R. "Bipartisanship, Partisanship and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations 1947-88", *Journal of Politics*, No. 52, November 1990.
- Peterson, Paul E. (eds.). *The President, The Congress and The Making of Foreign Policy*. University of Oklahoma Press, Norman, 1994.
- Radosh, Ronald. *Divided They Fell. The Demise of the Democratic Party 1964-1996*. The Free Press, New York 1996.
- Rauch, Jonathan. *Government's End. Why Washington Stopped Working*. Public Affairs, New York 1994.
- Record, Jeffrey. "America's Hollow Statecraft: Sources and Consequences", *Strategic Review*, Fall 2000.
- Ripley, Randall B. & Lindsay, James M. *Congress Resurgent. Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1993.
- Ripley, Randall B. and Lindsay, James M. *U.S. Foreign Policy After the Cold War*. University of Pittsburg Press, Pittsburg 1997.
- Rhode, David W. "Partisanship, Leadership, and Congressional Assertiveness in Foreign and Defense Policy", i Deese (ed.), *The New Politics of American Foreign Policy*, St. Martin's Press, New York 1994.
- Rosner, Jeremy D. *The New Tug-of-War. Congress, the Executive Branch, and National Security*. A Carnegie Endowment Book, Washington D.C. 1995.
- Silverstein, Gordon. *Imbalance of Powers. Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*. Oxford University Press, New York 1997.
- Sloan, Stanley, Locke, Mary and Yost, Casimir A. *Congress and the President on the 1990s and Beyond*. Institute for the Study of Diplomacy. Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, Washington D.C. 2000.
- Tierney, John T. "Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy", i Ripley/Lindsay, *Congress Resurgent*. University of Michigan Press, Ann Arbor 1993.
- Weissman, Stephen R. *A Culture of Deference. Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*. Basic Books, New York 1995.

- Winik, Jay. *On The Brink. The Dramatic, Behind-the-Scenes Saga of the Reagan Era and the Men and Women Who Won the Cold War*. Simon & Schuster, New York 1996.
- Yankelovich, Daniel and Destler, I.M. (eds.). *Beyond the Beltway. Engaging the Public in U.S. Foreign Policy*. W.W. Norton & Company, New York 1994.
- Zakheim, Dov S. *Congress and National Security in the Post-Cold War Era*. The Nixon Center, Washington D.C. 1998.





## **Sammendrag**

Økende partipolitisk polarisering har, spesielt opp gjennom 1990-årene, preget amerikansk samfunnsdebatt og ikke minst den politiske beslutningsprosessen. Mens utenrikspolitikken tidligere i stor grad var et skjermet området for partipolitiske motsetninger, har den økte politiske avstand mellom demokrater og republikanere i den senere tid også i stadig større grad gjort seg gjeldende selv i viktige sikkerhetspolitiske spørsmål som internasjonal anvendelse av amerikanske militærmakt. Således er det faktisk mye som tilsier at den svekkede innenrikspolitiske konsensus og de beslutningsproblemer dette skaper, representerer det kanskje største enkeltproblem for amerikansk utenrikspolitikk. Fortsetter den eksisterende trend, vil dette over tid få betydelig konsekvenser for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk, og til slutt også for landets internasjonale maktposisjon. Hvorvidt så vil bli tilfellet avhenger i stor grad av om de påpekte problemer er av kortvarig, situasjonsavhengig art, eller om de bunner i langvarige strukturelle endringer.

Gjennom en vurdering av en rekke mulige forklaringsvariabler kan vi konstatere at årsakene til den økte partipolitiske polarisering skyldes et samspill mellom flere ulike forhold. Selv om det neppe er noen tvil om at den konfrontasjonspregede politiske atmosfære under Bill Clintons presidenttid delvis var et produkt av situasjonsavhengige, ofte personrelaterede, forhold, viser vår analyse at flere grunnleggende utviklingstrekk i det amerikanske samfunn ligger bak den økte politiske avstand mellom partiene. Blant annet er de to partiene mer og mer blitt rendyrkede representanter for to svært ulike kulturelle strømninger og med hvert sitt regionalt baserte "stronghold". De sosial-kulturelle konflikt-dimensjonene som tidligere gikk gjennom partiene, kommer nå på toppene av og forsterker effekten av de tradisjonelle skillelinjer i synet på den økonomiske politikken og føderalregjeringenes rolle. Et mediedrevet debattklima svekker på sin spesielle måte også mulighetene for kompromisser. I sum indikerer dette at den generelle polariseringstrend vil vedvare og kanskje endog forsterkes i tiden fremover.

Kombinert med den sterkt reduserte interesse for utenrikspolitiske spørsmål, sammenbruddet i den gamle elitestrukturen og endringer i partienes utenrikspolitiske orientering, innebærer dette at polariseringen fortsatt må forventes å smitte over også på behandlingen av utenrikspolitiske spørsmål. Trolig kan noe av den nedsatte beslutningsevne som dette medfører, veies opp ved at presidenten prioriterer utenrikspolitikken høyere, og ikke minst er villig til å legge mer av sin personlige politiske prestisje i disse spørsmål. Det er imidlertid et åpent spørsmål om Bush vil inneha den nødvendige politiske pondus og politiske vilje til dette. Men med mindre presidenten utviser slike egenskaper, kan polariseringen og beslutningsproblemene utvikle seg til supermaktens akilleshæl.

## **Om forfatteren**

Svein Melby er forsker ved NUPI med amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk som spesialfelt.

Den foreliggende rapport er en del av et prosjektet om sentrale utviklingsslinjer i amerikansk forsvarspolitikk, med vekt på militære og politiske forutsetninger for amerikansk ledelse/deltakelse i internasjonal militær håndtering av regionale konflikter.