

USA:s utrikespolitik under 70-talet

Den rapport, som president Nixon överlämnat till kongressen och som behandlar Förenta staternas utrikespolitik, har berörts mycket knapphändigt i svensk press. Det är naturligt, ty den består av 119 sidor och innehåller en mängd fraser och likgiltiga upprepningar. Dr jur Laszlo Hámori har ur denna rapport dragit fram väsentliga avsnitt, och han konstaterar att dessa förmodligen stammar från presidentens rådgivare professor Kissinger. Han citerar den nya Nixon-doktrinen, vilken innebär att USA inte längre är berett att åtaga sig hela försvaret av världens fria nationer. Men samtidigt understryks, att USA inte lämnar Europa, även om NATO måste rekonstrueras. I övrigt har särskilt avsnitten om Kina och om Sovjetunionen väckt intresse. Presidenten tycks erkänna, att Sovjetunionen har berättigade säkerhetskrav i Östeuropa, och i denna fråga har han alltså en annan åsikt än sin republikanske företrädare på presidentposten, general Eisenhower.

Richard Nixon, Förenta Staternas president, är inte en särskilt populär person i Sverige. Inte enbart den vänsterradikala minoriteten, som skulle hysa ett professionellt hat mot vilken amerikansk president som helst, utan även den stora demokratiska majoriteten av svenska folket känner en viss osäkerhet, ja ibland t o m olust beträffande president Nixon. De som sysselsätter sig mer yrkesmässigt med världspolitik har behållit minnesbilder av Nixon som den svage presidenten Eisenhowers lika svage vicepresident. Inte heller under sin drygt ett år långa presidentperiod har Richard Nixon lyckats övertyga om sina storpolitiska talanger, men kanske om sin taktiska skicklighet. Vicepresident Spiro Agnews ofta pinsamma uppträdande har inte heller ökat Nixon-regimens prestige utomlands.

Denna mer eller mindre välgrundade skepticism gentemot Richard Nixons politiska personlighet kan dock knappast berättiga till den styvmoderliga behandling som hans rapport till kongressen om Förenta Staternas utrikespolitik under 70-talet fått i den svenska pressen. USA är fortfarande den ledande världsmakten, och en programförklaring förtjänar utförligare observation och kommentar än vad svenska massmedia har givit den.

Som förklaring kan man dock anföra att president Nixons rapport är en långdragen och tröttande läsning. Den presidentiella luntan består av 119 maskinskrivna sidor. Mer än hälften av denna långa skrift består av ganska tomma fraser och upprepningar. Även om fraserna hos Nixon kan-

ske är något mindre oratoriska och patetiska än hos flera av hans föregångare, är det inte lätt för en svensk att läsa sådana satser, som tex »Peace responsive to the human spirit, respectful of the divinely inspired dignity of man, one that lifts the eyes of all to what man in brotherhood can accomplish and that now, as man crosses the threshold of the heavens, is more necessary than ever.»

Amerikanska och västeuropeiska kommentatorer är överens om att rapportens stomme och konkreta teser härstammar från professor Henry Kissinger, presidentens officiella utrikespolitiska rådgivare. Han är en högstående intellektuell, en kännare och realistisk tänkare i världspolitiken och han har bevisat dessa sina egenskaper i en hel rad skrifter. Man kan förmoda att Nixon överlämnade Kissingers koncisa uppsats till en av Vita husets pressekreterare för utvidgning och glamourisering. Resultatet har blivit att den i presidentens namn utgivna skriften återkommande citerar presidenten själv.

Trots alla dessa störande »tillskrifter» innehåller dock rapporten mycket av vikt. En av de mest intressanta analyserna hittar man redan i inledningskapitlet.

En förändrad världssituation

Rapporten konstaterar kort och koncist att efterkrigsperioden i världspolitiken har tagit slut. Länder som Japan och Västeuropa, vilka led stora förluster i andra världskriget och som efteråt behövde USA:s hjälp, har återvunnit sina ekonomiska krafter, sin politiska vitalitet och sitt na-

tionella självförtroende. Nu är dessa nationer redan i stånd att spela en större roll i världspolitiken.

Den andra viktiga förändringen har skett i samband med de nya nationerna. De har visat en ökande nationell självmedvetenhet och därmed avvärvat hotet att bli grogrund för kommunistisk penetration.

Nationalismen och de enstaka nationella intressenas sammandrabbning har upplöst den kommunistiska världens monolitiska sammanhållning. »Sovjetunionen har använt den Röda armén efter andra världskriget endast mot sina egna bundsförvanter: 1953 i Östtyskland, 1956 i Ungern och 1968 i Tjeckoslovakien. Den marxistiska drömmen om en internationell kommunistisk enhet upplöstes».

Beträffande den nukleära upprustningen har det uppstått balans, och både USA och Sovjetunionen erkänner det gemensamma intresset att bromsa en vidare kapplöpning.

Ur denna situationsbild drar sedan rapporten sin slutsats om hur den amerikanska utrikespolitiken skall utformas. De tre grundprinciperna betecknas i rapporten vara följande: USA måste omvandla sina förbindelser med vänliga nationer (partnership), kompanjonerna måste dela den fredsbevarande uppgiftens alla bördor och fördelar. USA måste bevara sin styrka och får minska den endast om dess säkerhet tryggas genom samarbete i upprustningskontroll. USA måste vara beredd till förhandlingar för att minska spänningen och minska konfliktmöjligheterna.

I en ganska dold mening framkommer

också en grundtanke i den nixonska utrikespolitiken; fredliga världspolitiska förhållanden kommer att ge större möjlighet att framdriva ekonomiska ändringar och social rättvisa.

Nixondoktrinen

Rapporten upprepar vad presidenten uttryckte redan i juli 1969 i sitt tal vid besöket i Guam: USA deltar även i fortsättningen i försvaret och utvecklingen av sina allierade och vänner, men Amerika vill och kan inte utarbeta alla planer, bestämma alla program, verkställa alla beslut och överta hela försvaret av världens fria nationer. Amerika skall hjälpa när det gäller allvarlig sammandrabbning och när det gäller egna intressen.

Rapporten kallar denna förklaring för Nixondoktrinen och tillägger att den inte betyder ett tillbakadragande från världen utan endast att bundsförvanter och vänner måste dela ansvaret med USA.

Hur som helst, Nixondoktrinen betyder att Förenta Staterna har förlorat den djupgående övertygelsen om sin egen kallelse som världens ledande makt, vilken först dök upp hos president Wilson och sedan återväcktes efter andra världskrigets slut. En viss desillusion genomsyrar presidentens rapport, och den verkar vara allmän hos den amerikanska opinionen. Man har upptäckt gränser för världsmaktens ekonomiska och militära makt, inte minst under det psykologiska trycket av Vietnamkriget.

Man kan naturligtvis skämta om amerikanernas ofta naiva tro på USA:s världsräddande mission och vilja att sprida »the

american way of life» i främmande länder. Men man får inte glömma att denna amerikanska tro räddade Europa från Kaiserns och Führerns aggressivitet och Asien från den japanska militarismen. Denna tro var grunden för Marshall-hjälpen, den bröt Berlinblockaden och räddade Västeuropa från kommunismen. Visst förorsakade också amerikanernas världspolitiska kallelsetro allvarliga misstag, som tex i Vietnam. Nu verkar det som om Washington, stödd av den allmänna amerikanska opinionen, börjar avskriva »the american dream». Om man vill kan man bedöma detta positivt, som ett tecken på en politisk mognadsprocess. Å andra sidan kan minskningen av det amerikanska engagemanget medföra stora risker för Västeuropa och Sydostasien.

Doktrinen i praktiken

Alla doktriner, principer och program har lika mycket värde som deras användning i praktiken. President Nixon försummar inte i sin rapport att skissera hur han tänker använda sin doktrin på olika områden. Rapportens andra och större del är uppdelad i kapitel om Europa, den västliga hemisfären, Asien och Pacific, Vietnam, Förenta Nationerna. Europakapitlet börjar med ett konstaterande: »Europas fred är avgörande för världsfreden.» Senare: »Europa måste vara hörnstenen för den hållbara fredens struktur.» Det är i viss mån överraskande att Nixon, som inte har visat särskilt stort intresse för de europeiska problemen och koncentrerat sin uppmärksamhet mer på Asien (som hans

företrädare också gjorde) nu framhäver Europas prioritet. Kanske kan man tillskriva professor Kissinger denna prioritering. Han är själv född europé.

Västeuropas försvar måste omprövas med hänsyn till de nya militärtekniska metoderna. Omställningens börda måste delas i rättvisare proportion mellan USA och de västeuropeiska bundsförvanterna. Utrikesminister Rogers meddelade vid NATO:s ministerrådsmöte i Bryssel i början av december, vilket nu också bekräftas av presidenten, att de amerikanska truppersnas antal i Europa inte kommer att minska fram till mitten av 1971. Detta begränsade löfte betyder att inom de fjorton månader, som återstår fram till mitten av 1971, måste omstruktureringen genomföras inom NATO.

Rapporten betonar Washingtons vilja och beredskap till förhandlingar med Sovjetunionen. Men för att kunna åstadkomma något system av säkerhet måste Moskva först normalisera sitt förhållande till Östeuropa, upphäva sin anakronistiska rädsla för Tyskland och begripa nödvändigheten av försoning. Nixon själv skriver i rapporten att han inte har några illusioner om att alla dessa förutsättningar snart blir förverkligade.

Kapitlet om den västliga hemisfären kan här förbigås.

Beträffande Asien innehåller rapporten samma principer som presidenten uttryckte i sitt Guamtal. Det är påfallande hur stora uppgifter Washington ämnar överlämna till Japan. Utan tvivel är Japan i stånd att ta på sig dessa, och vilja saknas

inte heller hos Tokyoregeringen. Fråga är bara om koreaner, filippiner, malaysier och burmaner kommer att acceptera Japan som ledare. De glömmar inte så lätt och det har ännu bara gått 25 år sedan den japanska ockupationen.

Kapitlet om Vietnam innehåller en sammanfattning av vad Nixon redan under sin valkampanj och efteråt som president i flera yttranden utvecklade. Grundteserna blir oförändrade: förhandlingar och vietnamisering. De amerikanska truppersnas tillbakadragande beror av fiendens aktivitet, förhandlingarnas framgång och vietnamiseringstakten. Om man på kommunistisidan har hoppats att propagandakampanjer världen runt och demonstrationer inom Amerika skulle leda till att Nixon skulle överge Sydvietnam, förstärks detta hopp inte av rapporten. I detta sammanhang är president Nixon varken bättre eller sämre än Johnson var – men säkerligen mycket skickligare.

Förhandlingarnas era

Rapporten slutar med ett sammanfattande kapitel i vilket fredsstiftandets strategi beskrivs. Målet för den nixonska politiken består i att stifta varaktig fred, först och främst med de två andra supermakterna, Sovjetunionen och Kina. »Peace must be far more than the absence of war».

I det sista kapitlet med titeln »Förhandlingarnas era» framhävs varför Förenta Staternas utrikespolitik måste koncentrera sig på att förbättra den världspolitiska atmosfären. Terrorbalansen och kärnvapnens förintelsekapacitet tvingar stormak-

terna att avhålla sig från konfrontation och att lösa problemen förhandlingsvägen. Inte bara de direkta sammanstötningarna måste avvärjas utan även de lokala konflikterna. Stormakterna har, som erfarenheten visar, lätt att bli engagerade i lokala konflikter, men efter inblandningen förlorar de ofta kontrollen över sina stridande mindre partners.

Med utgång från dessa premisser säger rapporten: »Our first task in that dialogue is fundamental – to avert war.» Beträffande dialoger lovar USA:s president att de inte från amerikansk sida skall utnyttjas till det kalla krigets gräl eller till ideologiska debatter. Med hänvisning till den Moskvaplanerade europeiska säkerhetskonferensen säger rapporten att förhandlingarna måste vara noggrant förberedda. Deltagarna måste sitta vid bordet med inställningen att en överenskommelse kan grundas endast på »ge och ta»-principen. Förhandlingarna får inte tjäna som propaganda.

Analysen, som denna del av rapporten innehåller, är vad logiken beträffar felfri. Men den verkar mer som en tanke från en akademiskt disciplinerad och teoretiserande hjärna än från en politiker med realistisk syn på saken.

Sovjet och Kina

Pragmatismen kommer dock till sin rätt, när rapporten går in på ämnen och möjligheter för förhandlingar med Sovjetunionen och Kina. Faktum är att efter tvisten med Kina och de polycentristiska

tendensernas uppdykande talar sovjetledningen inte längre om kommunismens aspiration på seger över hela världen. Är det endast en taktisk reträtt – det leninistiska »ett steg bakåt för att kunna ta två steg framåt» – eller är det verkligen så att Moskva har blivit realistiskt inställt? Frågan besvaras av president Nixon med försiktig optimism. Rapporten konstaterar att 1969 var en bra början. Förbud mot kärnvapens spridning har ratificerats, förhandlingarna om kontroll över vapen på havsbotten har gjort framsteg och förberedelser är i gång för en överenskommelse om kemiska och biologiska vapen. Båda stormakterna är engagerade i samtal om fred i Mellersta östern. Dessutom har SALT-förhandlingarna börjat, förhandlingarna som Nixon kallar de mest betydande vapenkontrollförhandlingarna i USA:s historia.

Trots dessa framgångar betraktar rapporten förhållandena mellan USA och Sovjetunionen som långt ifrån tillfredsställande. Moskva har underlåtit att utöva inflytande på de nordvietnamesiska förhandlingarna i Paris och fortsätter med vapenleveranser till Nordvietnam. Därmed bär Moskva ansvaret för fortsättningen på kriget. Sovjetunionens politik i Sydostasien kastar skuggor över förhållandena mellan Washington och Moskva.

Tror verkligen president Nixon och hans rådgivare att Moskva vill utöva inflytande på Hanoiregimen och stoppa, eller väsentligt minska, vapenleveranser dit? Det är knappast sannolikt att Vita Huset inte skulle ha tagit med i beräkningen att

Moskva inte kan tillåta att Nordvietnam faller i Pekingregimens händer.

Mer realistiskt är påståendet att Sovjetunionen har överdrivna ambitioner i Mellersta östern. Nixon uttrycker sitt hopp att Moskva under 1970 kommer att medverka till en fredlig lösning av detta problemkomplex. Om han har någon grund för denna förhoppning, så avslöjar han det i alla fall inte.

Den amerikanska eftergiften

I det underkapitel av rapporten, som bär titeln Östeuropa, finner man en mycket intressant del: där erkännes att Sovjetunionen har legitima säkerhetsintressen kring sina europeiska gränser. USA ämnar inte rubba dessa. Ingen amerikansk politiker har tidigare uttryckt sig så tydligt. Det är en lång väg från Eisenhowers löfte om »att rulla tillbaka kommunismen i Östeuropa» som han gav under sin valkampanj och också upprepade som president.

Man vet faktiskt inte hur man skall betrakta denna eftergift. Var den priset för SALT-förhandlingarna, eller är det fråga om förskottsbetalning åt Moskva för framtidens mjukare hållning i Vietnam eller i Mellersta östern? Det är också påfallande att på detta ställe nämnes inte Tysklandsfrågan, som dock är kärnan i hela den europeiska problematiken. Det verkar som om presidenten givit efter även i detta sammanhang och i all stillhet accepterat Moskvas gamla ståndpunkt, att Tysklandsfrågans lösning är en de två tyska staternas angelägenhet.

Politik med små steg

President Nixon betonar i delen om Kina att kineserna, »a great and vital people», inte får vara isolerade från världen. Senare ger presidenten dem än en gång en komplimang, när han kallar kineserna ett begåvat och kultiverat folk och framhåller att Amerika har historiska traditioner av vänskap till det kinesiska folket. Det ligger också i USA:s intresse att försöka bygga upp praktiska förbindelser till Peking.

Rapporten räknar upp de små steg som hittills vidtagits: amerikanska turister och muséer får nu köpa icke-kommersiella kinesiska varor, och amerikanska journalister, vetenskapsmän, läkare, studenter och Röda kors-folk får besöka Kina. Det är verkligen mycket små steg, och Nixon försäkrar också att inga dramatiska gester kommer att göras inom den närmaste framtiden. Dessutom betonar rapporten att USA ämnar infria sina förpliktelser om försvar av Republiken Kina, d v s Taiwan, även i fortsättningen.

Det är allom bekant att Taiwanfrågan är kärnan i det djupfrysta förhållandet mellan Peking och Washington. Maoregimen betraktar det som ett absolut villkor för normaliseringen att amerikanerna skall erkänna att Taiwan är en del av den kinesiska staten. Det verkar därför inte särskilt övertygande, när Nixon uttrycker sin förhoppning om att Kina förr eller senare kommer att återvända till den internationella gemenskapen. Mer än alla de vänliga fraserna betyder i praktiken rapportens uttryck att Amerika inte tänker utnyttja tvisten mellan Kina och Sovjetunionen.

nen. »Vi ser ingen fördel i att denna konflikt vidare skärps och vi ämnar inte ta någons parti i den», säger den. En så betonad tes förpliktar – och verkar kanske lugnande på både Moskva och Peking.

Bedömningen

President Nixons rapport till kongressen är ingen propagandaskrift. För propagandasiften är den mycket för lång och på många ställen för intelligent skriven. Man måste utgå från att presidenten verkligen har menat vad han och professor Kissinger har skrivit.

Man kan konstatera att presidenten verkligen vill föra en avspänningspolitik, om bara hans motspelare, först och främst sovjetledningen och Maoregimen, går med på det. Det är emellertid inte alls så säkert, särskilt inte vad Kommunistkina

beträffar. Faktum är att den amerikanska utrikespolitiken redan går och under de följande åren kommer att gå under desillusionens tecken. Ekonomiska svårigheter och de många samhällsproblemen inom USA är troligen dock de viktigaste anledningarna till att Washington är mer försiktigt och återhållsamt än tidigare.

Efter president Nixons deklARATION skulle det vara svårt för den objektive betraktaren att påstå att hans utrikespolitik har imperialistiska tendenser, vilket inte betyder att kommunist- och kommunistympatiserande propagandister kommer att upphöra med detta epitet.

Det verkar snarare som om president Nixon tar på sig stora risker för att kunna fortsätta sin avspänningspolitik, tex när det gäller de amerikanska truppernas närvaro i Europa.