

## 4 Ett USA i gamla hjulspår?

Mike Winnerstig

*Hur ska vi bäst analysera president Barack Obamas utrikespolitik? Och hur påverkar den vårt eget närområde? Granskar man Obama-administrationens agerande under dess första år slås man av att likheterna med traditionell amerikansk utrikespolitik är större än olikheterna, och att det amerikanska intresset för bland annat Östersjöområdet och Arktis stadigt växer. Detta kommer att få stor betydelse även för Sverige.*

### **Konceptuella grunder i amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik**

Det är alltid frestande, men också svårt, att försöka förutspå en ny amerikansk administrations utrikes- och säkerhets politik genom att koppla administrationens partitillhörighet till en viss säkerhetspolitisk tankeskola. Kortfattat finns det en föreställning om att republikanska administrationer bedriver en realpolitiskt orienterad säkerhetspolitik, där det nationella intresset och ”hårda” faktorer som militär styrka står i centrum. Presidenter från det demokratiska partiet förutsätts däremot bedriva en idealistisk politik, där värden som mänskliga rättigheter och demokrati står i centrum, och med en betoning på multilateral diplomati snarare än militär upprustning och våldsanvändning som centrala instrument.

En historisk tillbakablick visar emellertid att denna indelning är helt felaktig. Demokratiska presidenter som Harry S. Truman på 1940-talet och John F. Kennedy på 1960-talet bedrev en bitvis ytterst realpolitisk utrikespolitik, där USA:s nationella intressen ibland ansågs kräva storskalig våldsanvändning (till exempel insättandet av atombomber mot Japan, invasionen av Grisbukten på Kuba och hela Vietnamkriget). Republikanska presidenter har både ägnat sig mer åt diplomati än krig, till exempel Richard Nixon, som inte bara avslutade Vietnamkriget utan också inledde diplomatiska relationer med det kommunistiska Kina och varit aktiva förespråkare för demokrati och mänskliga rättigheter. Ronald Reagans hela utrikespolitik vilade till exempel i hög grad på en övertygelse om att den västliga kampen mot det ideologiskt förkastliga Sovjetsystemet gick att vinna, och George W. Bush gjorde demokratisering av Mellanöstern till en central ideologisk fråga i sin utrikespolitik. Sammanfattningsvis kan dock sägas, att alla de senaste decenniernas presidenter har haft starka element både av realpolitisk maktutövning och liberalt färgade värderingar i sin utrikes- och säkerhetspolitik.

Samtidigt är det givetvis så att varje amerikansk president också lever i en politisk verklighet, som delvis bestäms av arvet från företrädaren. I Obamas fall utgörs detta av den generellt negativa, USA-kritiska attityd som George W. Bush genererade i omvärlden – samt andra företeelser, som den förhandenvarande inrikespolitiska situationen och ekonomins roll, där egna budgetunderskott och

internationella kriser spelar en allt större roll även för amerikansk handlingsfrihet.

Slutligen ska man inte helt underskatta personlighetens betydelse. Även om presidentens personliga egenskaper sannolikt är mindre betydelsefulla än vad de framstår som i den allmänna debatten, kan de – särskilt i krislägen – spela en direkt roll för vilka beslut som fattas.

### **Obamas första år**

Att hävda att även Obama-administrationen kommer att följa gamla hjulspår kan förefalla kontroversiellt, dels med hänsyn till att ”förändring” (”change”) var ett av Obamas viktigaste budskap under valkampanjen, dels med tanke på att Obamas person av så många – inte minst i Europa – setts som mycket annorlunda jämfört med de flesta föregångare, och då särskilt George W. Bush. Men tittar vi närmare på administrationens utrikes- och säkerhetspolitik som den bedrivits så här långt hittar vi mycket riktigt element från bägge de säkerhetspolitiska tanke-skolorna.

### **Krigen**

Obama ärvde två krig av sin företrädare – Afghanistan och Irak. Att avsluta det sistnämnda var det kanske viktigaste budskapet i hans valkampanj; de amerikanska trupperna skulle dras tillbaka i sin helhet redan sommaren 2010.

Utvecklingen i Irak – som, trots stora fortsatta problem, gått avsevärt bättre än vad de flesta bedömare vågat hoppas på – har inneburit att Irakfrågan i stort sett helt upphört att förekomma som viktig faktor i den amerikanska debatten efter Obamas maktövertagande. Visserligen äger fortfarande bombdåd rum, men demokratiskt godtagbara val har genomförts, den politiska processen förefaller fungera och en viss neddragning av de amerikanska trupperna har kunnat ske utan uppenbart negativa effekter. Obamas tidslinjal för ett fullständigt tillbakadragande har visserligen förlängts till 2011, men mycket talar för att ett sådant inte kommer att leda till ett irakiskt inbördeskrig eller något liknande detta. Paradoxalt nog kan alltså Obama – den realpolitiska kritikern av invasionen 2003 – bli den president som med liberal retorik konstaterar att demokratiseringen av Irak lyckats, och att USA därför kan dra sig tillbaka militärt. Hur demokratiseringen av Irak i slutändan kommer att se ut är givetvis fortfarande en öppen fråga, även om läget där nu är mycket bättre än tidigare.

I Afghanistan, som var en tämligen liten fråga i valkampanjen 2008, är läget på flera sätt betydligt allvarligare. Obama-administrationen har här ställt betydande krav på allierade och partners inom ISAF-operationen, inte minst europeiska sådana, utan att de uppfyllts i någon större utsträckning. Det återstår också att se om den nya strategi som framför allt USA drivit igenom i Afghanistan – som för övrigt liknar den som användes i Irak från 2007 och framåt – får effekt. Strategin

baseras både på en ökad truppinsats och ett mer flexibelt hållningssätt till olika afghanska aktörer, inklusive förändret av samtal med tidigare motståndare – till exempel talibangrupperingar. Även här kan alltså en viss paradox skönjas: det stora problemet för Obama blir möjligen inte att slutföra det han talade mest om i valkampanjen, dvs. Irak, utan att få ordning på situationen i Afghanistan inom en rimlig tidsram. Blir läget inte bättre i Afghanistan kommer Obama att få mycket svårt att i pragmatisk, realpolitisk anda lämna landet åt sitt öde – de många liberala grupperingarna i hans eget parti och delar av den amerikanska allmänheten skulle ha mycket stora invändningar mot en sådan politik.

### **Ekonomi**

Obama ärvde också ett mycket stort underskott i den amerikanska statsbudgeten. Detta är inte heller något nytt i USA:s historia: under 1980-talet utvecklades också mycket stora underskott, i huvudsak på grund av att administrationen under Ronald Reagan ville öka försvarsutgifterna men sänka både skatter och övriga offentliga utgifter, medan den då demokratiskt kontrollerade kongressen visserligen gick med på de två första förslagen men inte på det tredje. Följden blev skenande budgetunderskott. George W. Bushs politik med stora skattesänkningar och mycket höga försvars- och krigskostnader har inte heller åtföljts av nedskärningar i andra delar av budgeten, vilket lett till ännu större underskott.

Budgetunderskott av denna typ kan ses som en allvarlig hämsko på presidentens handlingsfrihet. Några nya Irakinvasioner – oavsett motiv – kommer med all säkerhet inte att genomföras, och även den i dag mycket stora amerikanska försvarsmakten kan sannolikt räkna med budgetnedskärningar i framtiden. Med tanke på att USA i dag står för omkring 43 procent av världens samlade försvarsutgifter kan en slutsats ändå vara att den amerikanske presidenten trots detta har en betydande handlingsfrihet kvar.

### **Stormaktsrelationerna**

Under 2009-2010 har det i huvudsak funnits två stormakter för USA att förhålla sig till; Ryssland och Kina. I bägge fallen har Obamas politik innehållit element av såväl realpolitisk pragmatism som mer idealistiskt orienterade hållningar.

Vad beträffar relationen till Ryssland gjordes i media en stor affär av vad som sågs som en eftergift från Obamas sida avseende förändringen av den förutvarande administrationens planer på ett missilförsvar i Europa. Vid närmare påseende står det dock klart, att den nya inriktning som nu beslutats om, snarare går mer emot Rysslands upplevda intressen än vad Bush-administrationens planer gjorde. Den underliggande tankegången från amerikansk sida kan vara att sätta press på Ryssland att arbeta tillsammans med USA för att åstadkomma ett stopp för det iranska kärnvapenprogrammet. Om det iranska hotet neutraliseras, behövs inget missilförsvar i Europa och därmed inga amerikanska installationer och trupper för detta. Om hotet kvarstår, kommer Obama-administrationens slutfas

för missilförsvaret att omfatta ett avsevärt större antal missilförsvarsinstallationer i Europa – med tillhörande amerikansk personal – än vad Bush-planerna gjorde. Om orsaken till det ryska motståndet mot missilförsvaret är att man får amerikanska installationer och amerikansk trupp i närheten av sina egna gränser, kommer Obamas planer att vara betydligt mer negativa för Ryssland. Republikanska kritiker av Obamas missilförsvarskoncept har dock pekat på att Obama – om han vill ägna sig åt eftergiftspolitik gentemot Ryssland – kan definiera bort det iranska hotet på politiska grunder och därmed hävda att ett missilförsvar inte behövs.

En annan stötesten i relationerna mellan USA och Ryssland har varit Nato-alliansen och särskilt dess verksamhet i Rysslands närområde. Även här har Obama-administrationen jonglerat med en realpolitisk strävan efter goda relationer med Ryssland – tydligast uttryckt genom den s.k. *reset*-politiken från våren 2009 – med en mycket tydlig vilja att säkra tryggheten för de mindre grannländerna till Ryssland, särskilt de som tidigare varit sovjetiska lydstat eller delrepubliker. I fallet med de baltiska länderna har administrationen sänt en tydlig signal till Ryssland i och med att man understött ett beslut inom Nato om att aktivt påbörja försvarsplanering, med direkt bäring på de kollektiva försvarsgarantierna i Nato-stadgans artikel 5, för dessa länder.

Parallellt med detta har också det nya START-avtalet om kärnvapenedrustning skrivits på av både USA och Ryssland. Ratificering av avtalet kräver dock bland annat en 2/3-majoritet i den amerikanska senaten, och det är långt ifrån säkert att tillräckligt många republikanska senatorer ställer upp på detta utan att Obama-administrationen ändrar vissa centrala delar av sin nya kärnvapenpolicy.

Ryssland ses dock av många, även demokratiska, bedömare i Washington som ett visserligen försvagat men på många sätt mycket problematiskt och i grunden anti-amerikanskt sinnat land, och det återstår därför att se hur Obama-administrationen i slutändan kommer att hantera relationerna.

Kina, det land som av många bedömare ses som det enda som på sikt kan göra USA rangen stridig som supermakt, är en annan huvudvärk för Obama-administrationen. Detta har delvis inrikespolitiska orsaker; många aktiva demokrater i USA sympatiserar starkt med den tibetanske ledaren Dalai Lama, och det kommer därför att bli svårt för USA under en demokratisk administration att aktivt fjärma sig från Tibetfrågan för att på så vis realpolitiskt skapa bättre relationer med Kina. Till saken hör att både Obama och hans dåvarande konkurrent om presidentkandidatposten, Hillary Clinton – nu hans utrikesminister – 2008 bland annat krävde att USA skulle bojkotta Pekingolympiaden på grund av den kinesiska repressionen i Tibet. På den republikanska sidan finns på motsvarande sätt mycket starka sympatier för Taiwan, och påtagliga antipatier för det ännu formellt kommunistiska Kina.

Initialt föreföll det emellertid som Obama-administrationen i huvudsak skulle göra om relationerna till Kina enligt ett pragmatiskt, realpolitiskt mönster. Vid sitt besök i Kina under 2009 tonade utrikesminister Hillary Clinton till exempel tydligt ner frågor om mänskliga rättigheter medan ekonomiska frågor sattes i högsätet; Kina och USA är ju i hög grad ömsesidigt beroende av varandra i ekonomisk mening. När Dalai Lama besökte Washington samma år vägrade Obama att träffa honom.

2010 förändrades politiken något från amerikansk sida. I februari träffade Obama för första gången Dalai Lama i Washington, och nästan samtidigt annonserade USA att man slutit ett större avtal om vapenleveranser till Taiwan. Detta kritiserades hårt av Kina, och även om de formella kinesiska protestaktionerna blev begränsade illustrerar händelserna balansgången mellan en pragmatisk, realpolitisk vilja att samarbeta med Kina och de inrikespolitiska, ideologiskt baserade problemen med en sådan linje.

### **Europa och Sveriges närområde i ett amerikanskt perspektiv**

För svensk del är det amerikanska agerandet i och gentemot Europa samt vårt eget närområde de viktigaste aspekterna av den amerikanska säkerhetspolitiken. Samtidigt har just dessa geografiska områden numera ingen självklart central roll ur amerikansk synvinkel; många bedömare har hävdade att Asien och Stillhavsområdet nu står i fokus i Washington. Detta är en sanning med modifikation – inte minst Obama-administrationen har faktiskt tydligt understrukit hur mycket Europa som helhet betyder för USA, hur viktigt Nato är för amerikansk utrikespolitik och hur viktiga de ekonomiska relationerna mellan USA och EU-länderna är för varandra och för världsekonomin.

Samtidigt har det amerikanska synsättet på EU som säkerhetspolitisk aktör förändrats. Under många år var USA, oberoende av administration, skeptisk till EU:s uppbyggnad av militär förmåga, eftersom man såg en risk för att detta skulle duplicera eller underminera Nato. Obama-administrationen har redan från start varit tydlig med att man inte ser något som helst problem med den gemensamma europeiska försvars- och säkerhetspolitiken (GSFP), men man gör det av ett för EU kanske mindre smickrande skäl – nämligen uppfattningen att EU:s framgång på detta område är så begränsad att GSFP aldrig kommer att bli något problem vare sig för Nato eller USA.

Vad gäller det svenska närområdet, särskilt Östersjön, finns tecken på att det amerikanska intresset kommer att öka. Dels har det att göra med utvecklingen i Ryssland, som i Washington ofta uppfattas som negativ inte minst för de små, till Ryssland gränsande men numera Nato-allierade länderna i Östersjöområdet. Här kommer de kommande övningsmönstren för amerikanska stridskrafter i området att indikera hur allvarligt man ser på situationen. Dessutom handlar det om planerna för den europeiska delen av det amerikanska missilförsvaret, som omfattar

betydande installationer av både materiel och trupp i ett senare skede (fram till 2020). Även detta går att relatera till Ryssland, av skäl som nämnts ovan. Slutligen handlar det om kopplingen mellan Östersjöområdet, Ryssland och Arktis, som med stor sannolikhet kommer att få en viktigare plats i amerikansk strategi än vad den haft tidigare.

**Slutsatser och framtidsperspektiv: kontinuitet och stormaktsrelationer men kanske också Östersjön och Arktis**

Som framgått ovan finns det i Obama-administrationens politik, trots förändringsretoriken, en betydande kontinuitet med tidigare administrationer på flera områden. Inte minst kan detta exemplifieras med att politiken innehåller både starka realpolitiska och idealistiskt orienterade inslag.

Stormaktsrelationerna kommer som vanligt att fortsatt vara centrala. Detta gäller i första hand Ryssland och Kina. Nato – där ca 75 procent av EU-länderna redan är medlemmar – kommer även framgent att vara USA:s viktigaste militära allians, även om relationerna till allierade i Stilla-havsområdet (t ex Japan och Australien) samt Indien kan bli allt viktigare.

För svensk del kan det noteras att mycket också talar för att vårt eget närområde – både Östersjön och Arktis – kan öka i intressegrad från ett amerikanskt perspektiv. Vad gäller det senare kommer mycket att avgöras av om Obamas *reset*-politik mot Ryssland lyckas eller om relationerna mellan Washington och Moskva kommer att karaktäriseras av en realpolitiskt färgad kamp mellan divergerande nationella intressen.