



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

ASEK

1 (8)

Uppdragsnummer/Project no Kund/Customer

A12003

Försvarsdepartementet

Datum/Date

Memo nummer/number

Handläggare/Our reference

Fredrik Lindvall, Stefan Olsson, Mike  
Winnerstig

2010-02-02

FOI Memo 3092

### QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn

I USA presenterades Obama-administrationens första *Quadrennial Defense Review* (QDR 2010) den 1 februari 2010. Dokumentet är ett övergripande strategi- och policydokument för försvaret. Detta FOI Memo utgör en initial analys av denna försvarsöversyn. Analysen tar upp övergripande temata i QDR 2010, med särskilt fokus på frågor som berör eller får konsekvenser för europeiska och svenska förhållanden. Studien görs inom projektet *Atlantisk säkerhet – europeisk krishantering* (ASEK), på uppdrag av Försvarsdepartementet.

Om Bush-administrationens försvarsöversyn QDR 2006 var präglad av de pågående krigen i Irak och Afghanistan, så kan QDR 2010 sägas visa USA:s försvarsprioriteringar post-GWOT<sup>1</sup> och efter Georgienkriget. Detta ger konsekvenser för svenska internationella insatser, främst i Afghanistan, och den militära utvecklingen i svenskt närområde. För Europa och Sverige kan tentativt fyra viktiga frågor lyftas fram.

- I QDR 2010 pekas Nordkorea och Iran ut som närtida hot och på medellång eller lång sikt indikeras att Kina och Ryssland kan vara militära hot. Därför prioriteras marin- och flygstridskrafter vartefter, inkluderande nya bombflygplan och kryssningsrobotar. USA gör nya satsningar på missilförsvar och tar steg mot en konventionell strategisk avskräckning, delvis ersättande kärnvapen. USA understryker också NATO:s betydelse och utökar också den planerade militära närvaron i Europa.
- Inriktningen i QDR 2010 visar att USA planerar att stanna i Afghanistan över lång tid. Samtidigt som upprors- och terroristbekämpning lyfts upp som en av huvuduppgifterna och flera initiativ tas för att bygga upp svaga stater säkerhetsstrukturer, så är satsningarna på materiel för sådan uppgifter måttliga och de amerikanska trupperna ute på missioner planerar man att halvera inom ett par år.
- Frågan är om Obama-administrationen kan behålla budgetnivån för försvaret och sina prioriteringar, eftersom kongressen självständigt avgör hur mycket och på vad som Pentagon spenderar sina pengar. Försvarsminister Gates har tidigare haft problem att få igenom sina ekonomiska prioriteringar.
- Framtagandet av QDR 2010 visar på att Obama-administrationen har tagit ett helhetsgrepp om viktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Parallellt och synkroniserat pågår motsvarande översyner för första gången inom utrikesdepartementet (DOS), departementet för "hemlandssäkerhet" (DHS) och underrättelseområdet (DNI). Samtidigt som QDR 2010 lades fram presenterades också arbetet med översyner avseenden kärnvapen (NPR), missilförsvar (BMDR) och rymden (SPR), samt det årliga budgetäskandet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Global War on Terror (GWOT)

<sup>2</sup> Department of State (DOS), Department of Homeland Security (DHS), Director of National Intelligence (DNI), Ballistic Missile Defense Review (BMDR), Nuclear Posture Review (NPR), and Space Posture Review (SPR).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 2 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

## 1. Inledning

Bakgrunden till denna studie är att försvarsminister Robert Gates den 1 februari 2010 presenterade Obama-administrationens första Quadrennial Defense Review (QDR 2010). Det är ett strategi- och policydokument från försvarsdepartementet (Pentagon) som enligt lag regelbundet skall delges den amerikanska kongressen. Dokumentet lägger fram USA:s försvarsstrategi, geopolitisk och -strategisk inriktning samt materielanskaffningsprogram och övriga riktlinjer för försvaret.

Syftet med detta FOI Memo är att identifiera några huvudtemata i QDR 2010, att genomföra en initial analys av dem och att dra några tentativa slutsatser avseende deras konsekvenser från ett europeiskt och ett svenskt perspektiv.

FOI Försvarsanalys har, på Försvarsdepartementets uppdrag, genom projektet *Atlantisk säkerhet – europeisk krishantering (ASEK)* under flera år analyserat USA:s försvars- och säkerhetspolitik. Detta FOI Memo utgör en initial analys av en central, policyskapande del av Obama-administrationens försvarspolitik, den så kallade *Quadrennial Defense Review (QDR) 2010*. Analysen kommer inom den närmaste tvåmånadersperioden att följas av en mer djuplodande studie av hela det spektrum av policydokument och strategier som försvars- och utrikesdepartementen i USA just nu håller på att avsluta.<sup>3</sup>

Detta memo behandlar försvarsöversynens bakgrund och det senaste genomförandet (avsnitt 2), den amerikanska synen på hotfulla stater (avsnitt 3), hur USA ser på de pågående krigen i Afghanistan och Irak (avsnitt 4), och slutligen de frågetecken som finns kring implementeringen av försvarsöversynens inriktning, inte minst ekonomiska spörsmål (avsnitt 5).

## 2. QDR 2010 bakgrund, process och nytt helhetsgrepp

Den vart fjärde år återkommande rapporten QDR används huvudsakligen av den amerikanska administrationen för att presentera sin politik på försvarsområdet. Juridiskt sett uppstod QDR-processen när kongressen stiftade en särskild lag för att få sittande administrationer att klargöra hur de hanterar försvarsfrågorna.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De senast utkomna rapporterna från projektet är *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE), *Stopp för START* (FOI-R--2792--SE), *ESFP anno 2009 - förutsättningar för det svenska ordförandeskapet* (FOI Memo 2873), *Polen, Spanien och ESFP - Två nya inflytelserika aktörer i unionens kant* (FOI-R--2733--SE), *Nato-debatten i Finland. Mellan säkerhet, inflytande och identitet* (FOI-R--2719--SE). Se vidare [www.foi.se](http://www.foi.se) fliken projekt och länken till ASEK.

<sup>4</sup> Title 10, Section 118 i United States Code specificerar följande: "The Secretary of Defense shall every four years, during a year following a year evenly divisible by four, conduct a comprehensive examination (to be known as a "quadrennial defense review") of the national defense strategy, force structure, force modernization plans, infrastructure, budget plan, and other elements of the defense program and policies of the United States with a view toward determining and expressing the defense strategy of the United

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 3 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

***QDR är ett av flera policydokument som utgör grunden för försvaret***

En QDR-rapport kommer däremot sällan ensam. Redan 2008 framlade den såväl dåvarande som nuvarande försvarsministern Robert Gates den så kallade *National Defense Strategy* (NDS), som är ett betydligt mer kortfattat och konceptuellt orienterat dokument. NDS 2008 togs visserligen fram under Bush-administrationen, men i 2010 års QDR-process var det sanktionerat direkt från Vita Huset att den skulle utgöra en bas även för kommande QDR.<sup>5</sup> Den *Quadrennial Roles and Missions Review* som publicerades 2009 hör också till denna bas. Därutöver är ett relativt stort antal andra policydokument nu på gång att publiceras. Hit hör *Nuclear Posture Review 2010*, *Ballistic Missile Defense Review 2010* och *Space Posture Review 2010*. Dessa rapporter är mer tekniska än QDR men bygger på samma strategiska tankegångar.

Sedan 1986 är presidenten också ålagd av kongressen att regelbundet publicera en *National Security Strategy* (NSS). Denna publikation, som till omfånget är relativt kort (ca 30 sidor) sammanfattar presidentens viktigaste säkerhetspolitiska utgångspunkter och strategier. Obama-administrationens första utgåva av detta dokument är dock uppenbarligen försenad. I ett utkast till QDR 2010 som läcktes till media i slutet av januari, hänvisades till NSS 2010 på ett sätt som indikerade att den redan var publicerad – vilket alltså inte var fallet. I den slutgiltiga rapporten som publicerades den 1 februari 2010 var dessa hänvisningar strukna. Erfarenhetsmässigt brukar dock varje NSS kräva uppemot 18 månaders arbete av en ny administration, vilket gör att den sannolikt inte kommer förrän till senvåren.

***QDR 2010 koordinerades med andra departement och gav fem prioriterade områden***

QDR 2010 anges vara utförd i tandem med samtliga andra pågående rapport- och dokumentprocesser, och de kommittéer som författar dessa. NSS 2010 ersattes av de strategiska diskussionerna i presidentens budgetförslag. Pentagonföreträdare har också samordnat sig med kollegorna i Vita Huset och *National Security Council*, i *State Department* (UD) och *Department of Homeland Security*. Dessutom har ”key allies” arbetat nära QDR-rapportkommittén och alla dessa aktörer har sedan tillsammans sett till att QDR-förslagen är konsistenta med presidentens prioriteringar.<sup>6</sup> I det läckta utkastet till QDR föreligger emellertid en för europeisk del intressant ledtråd avseende vilka dessa ”key allies” huvudsakligen var: ”The governments of the United Kingdom, Australia, and Canada generously detailed full-time staff members to the Pentagon to participate in the QDR and to provide their perspectives on force planning and operational needs.”<sup>7</sup> En annan för Europa intressant aspekt är hur NATO och EU behandlas. NATO ses som en helt central del av amerikansk säkerhetspolitik, inte bara för det transatlantiska sammanhanget utan för USA:s säkerhet i stort. Däremot omnämns EU mycket sparsamt, och då huvudsakligen i sin kapacitet som aktör i civil-militära operationer

---

States and establishing a defense program for the next 20 years. ...” De senaste QDR publicerades 1997, 2001 och 2006.

<sup>5</sup> Intervjuuppgifter, Pentagon, november 2010.

<sup>6</sup> QDR 2010:1.

<sup>7</sup> *QDR Report Draft as of December 3 2009*, se text [www.defencenews.com](http://www.defencenews.com), sida 5.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 4 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

I försvarsöversynens relativt detaljrika genomgång kan fyra strategiska målsättningar lyftas fram som särskilt viktiga:<sup>8</sup>

- *Prevail in today's wars*; d v s att segra i dagens konflikter och syftar på operationerna i Afghanistan och Irak samt att fortsätta insatserna mot terrorister.
- *Prevent and deter conflict*; d v s att hindra och avskräcka konflikter, avseende både stater och andra aktörer. Den amerikanska målsättningen är att bevara regional stabilitet och tillträde till "the global commons", d v s se till att USA och dess allierade har tillgång till luft, hav, rymd och cyberrymd som inte någon äger, men alla är beroende av.
- *Prepare to succeed in a wide range of contingencies*; d v s att det amerikanska försvaret ska vara berett att kunna verka i ett brett spektrum av händelser, t ex hjälp vid olika katastrofer i USA och utlandet.
- *Preserve and enhance the force*; d v s bevarandet av en på frivillighet baserad försvarsmakt med rätt personal och materiel, i ljuset av stress och påfrestningar orsakade av deltagande i krig och andra militära operationer.

### 3. Kina och Ryssland är långsiktiga utmaningar

Nordkorea och Iran utpekade som närtida hot i QDR 2010. Ländernas militära förmågor med exempelvis alltmer träffsäkra ballistiska robotar hotar amerikanska partners och baser i respektive region.<sup>9</sup> Även den fortsatta militära upprustningen i Kina lyfts fram som ett viktigt framtida orosmoment.

I huvudsak omnämns Kina och Ryssland i försiktiga ordalag, men presenteras ändå indirekt som aktörer vilka om 5-10 år kan utgöra militära hot även mot USA. Bushadministrationen var mer explicit och pekade Kina och Ryssland som stater som stod vid strategiska vägskäl, menades att de kunde antingen välja rätt eller fel visavi USA:s intressen.<sup>10</sup> Beskrivningen av relationen med Ryssland utgår från de gemensamma intressena avseende bekämpandet av vapenspridning och terrorism samt tar upp en önskan om samarbete kring missilförsvar och framtida frågor som Arktis.<sup>11</sup> Samtidigt är ett genomgående tema hotet från stater som kan hindra USA och andra tillträde till "the global commons". Hotande vapensystem i sådana situationer är exempelvis långräckviddiga robotar, avancerat luftvärn och ubåtar. QDR 2010 pekar ut stater med sådan militär inriktning som viktiga militära hot. Vidare visar försvarsöversynen att neddragningar inom de pågående internationella operationerna inom fem år möjliggör ökade satsningar på annat, bl a kunna avskräcka framtida potentiella angripare genom framskjuten militär närvaro och kontinuerliga insatser för att bygga upp partners militär kapacitet.<sup>12</sup>

Ryssland är tillsammans med Kina den stat som har störst kapacitet och mest uttalad doktrin att agera mot amerikanskt tillträde till "the global commons". I ett tidigare utkast av av QDR 2010 talades det om stater vilka i mitten av nästa årtionde har

<sup>8</sup> QDR2010, sida V (Executive Summary) och sida 11ff.

<sup>9</sup> QDR2010, sida V (Executive Summary) och sida 11ff.

<sup>10</sup> QDR 2006, sida 27ff.

<sup>11</sup> QDR 2010, sida 58f.

<sup>12</sup> QDR 2010, sida 44.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 5 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

förmåga att hota USA med ett brett spektrum av sofistikerade vapen och understödssystem.<sup>13</sup> De enda statsaktörerna med en sådan förmåga är Kina och Ryssland och de amerikanska prioriteringarna av materiel och baser visar hur Pentagon ser på framtida hot. Både den slutgiltiga och det tidigare utkastet till QDR 2010 innehåller komponenter som tillsammans utpekar Kina och Ryssland som militära hot, men i takt med att dokumentet närmare sig publicering har diplomatiska hänsyn troligen minskat tydligheten i slutsatserna.

QDR 2010 utvecklar vidare konceptet med skräddarsydd avskräckning.<sup>14</sup> Även om USA som tidigare lyfter fram kärnvapen tillsammans med övriga militära och andra medel som viktiga för avskräckning, så minskar kärnvapnets betydelse i och med att det finns en långsiktig amerikansk nollvision. Symptomatiskt finns det också en ambition att tydligt gå vidare med att utveckla offensiva vapen, som bombflygplan och mycket snabba kryssningsrobotar, respektive defensiva vapen, främst de utökade satsningarna på sjö och markbaserade missilförsvarskomponenter.

#### 4. NATO:s och EU:s roller i amerikansk säkerhetspolitik

I Donald Rumsfelds QDR från 2006 beskrevs NATO visserligen som en viktig organisation för transatlantisk solidaritet, men den avslutande analysen var klart negativ. I många europeiska stater, menade man, ”skär ”gamla och krympande befolkningar ner de försvarsanslag som behövs” för att deras länder ska kunna genomföra militära operationer tillsammans med USA.<sup>15</sup>

Den bilden kan kontrasteras mot den närmast lyriska beskrivningen av NATO i QDR 2010, där det transatlantiska partnerskapet ses som centralt för amerikansk säkerhet i stort och där NATO utgör grundstenen för transatlantisk säkerhet både inom och utom NATO:s geografiska område. Vidare utlovar USA i QDR 2010 att se till att NATO:s ömsesidiga säkerhetsgarantier (art. 5 i NATO-stadgan) fortsatt är starka och trovärdiga, att avskräcka hot mot alliansen – inklusive cyberangrepp – och att NATO som organisation blir involverat i administrationens nya missilförsvarssystem.<sup>16</sup>

EU omnämns mycket sparsamt, visserligen positivt men huvudsakligen i sin kapacitet som aktör i civil-militära operationer i samklang med NATO.<sup>17</sup> Den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP/GSFP) nämns däremot inte alls.<sup>18</sup>

Om QDR 2010 ska tolkas bokstavligt kommer vi alltså att under Obama och Gates se en betydande satsning på NATO som militär aktör i Europa och världen. EU framstår på

<sup>13</sup> *QDR Report Draft as of December 3 2009*, se text [www.defencenews.com](http://www.defencenews.com), sida 11.

<sup>14</sup> QDR 2006, sida 27 och QDR 2010, sida 14.

<sup>15</sup> QDR 2006:88.

<sup>16</sup> QDR 2010:57f.

<sup>17</sup> QDR 2010:62.

<sup>18</sup> Detta är konsistent med resultaten i en tidigare FOI-studie om Obama-administrationens syn på ESFP, som drog slutsatsen att amerikanska bedömare även på den demokratiska sidan i huvudsak har räknat ut EU som en militär aktör, även om man uppskattar det EU kan göra på den civilmilitära sidan. Se FOI Memo H626 (2009-06-08).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 6 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

samma sätt som en allt viktigare samarbetspartner för USA, när det gäller civil-militär samverkan och komplexa internationella insatser där militära problem inte står i första rummet.

### ***Amerikansk militär närvaro i Europa och synen på Ryssland***

Vad gäller en sedan länge utestående stridsfråga i Washington, nämligen hur många soldater USA bör ha permanent baserade i Europa, innebär QDR 2010 en klar förändring. USA stoppar nu den av Rumsfeld planerade nedskärningen av den amerikanska militära närvaron i Europa; på armésidan behålls fyra brigadstridsgrupper och en armékårsstab om totalt drygt 40 000 man. Därutöver kommer ungefärligen lika stora flyg- och marinstridskrafter, dvs den totala närvaron kommer att fortsatt omfatta ca 80 000-90 000 man. Därutöver ska också ett förändrat missilförsvarssystem implementeras i Europa, och ökade amerikanska marina stridskrafter ska också baseras i regionen.<sup>19</sup>

Det särskilt intressanta med inriktningen som den presenteras i QDR 2010 är att den är renodlat politisk, snarare än militär. Det är det politiska inflytandet och den strategiska försäkring som USA ger till sina allierade i Europa genom trupp-närvaron som är central, inte något aktuellt behov av att faktiskt använda dessa soldater för militära ändamål. Med en robust militär närvaro kan USA avskräcka hot och utpressning av allierade och partners, främja säkerhet och stabilitet i olika europeiska regionen och underlätta multilaterala operationer både inom och utom Europa.<sup>20</sup>

Denna syn på USA:s globala styrkestruktur får ses som kongruent med den ovannämnda synen på NATO:s betydelse, och talar alltså helt klart för att USA i hög grad kommer att ta europeiska säkerhetsproblem på allvar. Vad som är mindre klart i detta är hur den amerikanska Rysslandssynen utvecklas. I QDR 2010 – i klar motsättning till både QDR 2006 och NSD 2008 – nämns inte Ryssland särskilt ofta (fyra gånger) och då i försiktiga ordalag. Georgien eller det rysk-georgiska kriget 2008 nämns t ex inte alls. Det närmaste man kan komma kritik mot Ryssland är bl a en passus där man konstaterar att även om man gärna samarbetar med Moskva kommer man att behandla Rysslands grannar som helt oberoende och suveräna stater.<sup>21</sup> Detta låter rimligt, men måste betraktas som en plattityd; något spetsigt uttryckt är det lika självklart som att säga att ”i USA behandlar vi alla svarta som fullvärdiga medborgare”. Uppenbart är hur som helst att man gått ifrån den mycket Rysslandskritiska linje som uttrycktes så sent som av försvarsminister Gates själv – om än i den dåvarande Bushadministrationen - under 2008.<sup>22</sup> Det återstår emellertid att se hur Obama-administrationens Rysslandspolitik utvecklar sig.

<sup>19</sup> QDR 2010:65.

<sup>20</sup> QDR 2010:65.

<sup>21</sup> QDR 2010:59.

<sup>22</sup> NSD 2008:3.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 7 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

## 5. Pågående krig – stannar i Afghanistan

”In the mid- to long term, we expect there to be enduring operational requirements in Afghanistan and elsewhere to defeat Al Qaeda and its allies.”<sup>23</sup>

Ett av de primära målen i QDR är att USA ska lyckas med sina pågående krig. Med det menas framgång i Afghanistan och Irak. Uppfattningen är att doktrinen om upprorsbekämpning, counterinsurgency (COIN) är det som stabiliserat Irak, och som också ska lyckas i Afghanistan. Nu ska därför denna doktrin tillsammans med metoder för terrorismbekämpning, counter terrorism (CT) lyftas fram som ett av amerikanska försvarets prioriterade områden.

Pentagon menar att USA i framtiden ständigt kommer att behöva möta irreguljära förband, motståndsrörelser eller gerillarörelser. Dels är detta följderna av att motståndarna har anpassat sina strategier för att kunna möta USA där supermakten har en av sina svagare punkter. Dels är det en följd av att den nya informationsteknologin har gjort denna typ av krigföring mera framgångsrik.

Motståndarnas anpassning är en logisk följd av USA:s överlägsenhet i konventionell krigföring.<sup>24</sup> Det finns idag ingen aktör som kan utmana amerikanska styrkorna och räkna med militära framgångar på konventionellt sätt. Militärt sett underlägsna aktörer specialiserar sig därför istället på att bygga upp motståndsrörelser inom civilbefolkningen, samt använder sig av terrorattentat och media i sin krigföring. Kampen förs på så vis över från den militära arenan till den politiska. En militär stormakt som agerar utanför sitt eget territorium blir i sådana situationer automatiskt handikappad i och med att man saknar lokalkännedom och kunskap om språk och kultur.

USA:s främsta fiende på detta område heter al-Qaeda, som både opererar i Irak och Afghanistan. Al-Qaeda utnyttjar motståndsrörelsens strategi fast på den internationella arenan. Den nya informationsteknologin har knutit samman världen på ett sätt som inte var känt tidigare, och möjliggjort för denna typ av rörelse att vara verksam över hela jorden. Pentagon menar också att al-Qaeda har visat intresse för att skaffa sig massförstörelsevapen.<sup>25</sup> Hotet från al-Qaeda bedöms således fortfarande som mycket allvarligt.

Pentagon understryker i sin QDR att COIN från och med nu ingår som en huvudinriktning i det amerikanska försvaret och inte som en specialinriktning inom någon av försvarsgrenarna.<sup>26</sup> Tidigare har det setts som något som endast specialförband ägnade sig åt, men nu lyfts det upp som en dominerande doktrin.

<sup>23</sup> QDR sida V (Executive Summary).

<sup>24</sup> QDR sida 8.

<sup>25</sup> QDR sida 7.

<sup>26</sup> QDR sida 20.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-02-02	Sida/Page 8 (8)
Titel/Title QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn		Memo nummer/number FOI Memo 3092

Konkreta satsningar som nämns är helikoptrar och UAS (unmanned aerial systems), dvs. obemannade flygplan. Personal ska utbildas i counterinsurgency, med tillhörande studier i språk och kultur. Därutöver tillkommer också satsningar på civila insatser för uppbyggnad av statsfunktioner i de länder där USA kommer att agera. Civil-militär samverkan nämns också som ett prioriterat område.<sup>27</sup>

Vad betyder det för Afghanistan? I beaktande av president Obamas beslut att öka truppenärvaron betyder det att USA inte ser kriget i Afghanistan som ett problem som ska lösas så snabbt som möjligt. Presidentens plan är visserligen att redan under 2011 kunna dra tillbaka styrkor, men någon form av amerikansk närvaro i Afghanistan är att vänta under minst 5 till 10 år ytterligare, kanske mer.

I COIN-doktrinen ingår att en utländsk hjälpare som USA för att lyckas måste lämna över ansvaret till de inhemska styrkorna. En huvudpunkt i USA:s Afghanistanstrategi är följaktligen att man ska satsa på att bygga upp Afghanistans egna säkerhetsstyrkor i form av den nationella armén och polisen.

USA:s nedtrappning i Afghanistan kommer därför sannolikt inte betyda att USA minskar sin diplomatiska och militära närvaro i Centralasien. Det framgår av QDR att USA inte kommer att låta Afghanistan återgå till att bli en ”misslyckad stat”, med politiskt utrymme för talibanerna. Afghanistan får inte bli en fristad för al-Qaeda igen. Även om afghanska regeringen klarar av att upprätthålla säkerheten på egen hand, och att USA därmed kan dra tillbaka huvuddelen av sina styrkor, kommer sannolikt USA ändå att vara militärt närvarande för att övervaka att den nya regimen inte faller samman.

## 6. Frågetecken kring ekonomi och prioriteringar

Som i alla analyser av försvarspolitik är budgetfrågan central. Obama-administrationens första budget, som också presenterades igår, äskar \$738mdr till försvarssektorn - en summa som motsvarar mer än dubbla hela den svenska bruttonationalprodukten. Den utgör dock endast ca 20% av de totala amerikanska federala utgifterna. I det amerikanska systemet, där kongressen självständigt avgör hur mycket Pentagon kan spendera, blir det avgörande för Gates att övertyga kongressen om att hans prioriteringar är de rätta. Gates har hittills ett ganska blandat ”track record” när det gäller detta.

---

<sup>27</sup> QDR sida 11.