



FOI MEMO

Projekt

Sidnr

Nordisk och transatlantisk säkerhet 1 (25)
(NOTS)

Projektnummer no

Kund

A18102

Försvarsdepartementet

FoT-område

Handläggare

Mike Winnerstig

Datum

2018-05-04

Memo nummer

FOI Memo 6415

Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus

Mike Winnerstig, John Rydqvist

- Trump-administrationens säkerhetspolitiska strategi genomsyras av en real- och geopolitisk grundsyn. Strategin är inte isolationistisk, utan bygger snarare på den form av dominansstrategi (US primacy) som varit den gängse i USA åtminstone sedan 1980-talet. Nytt i National Security Strategy 2017 (NSS 2017) är dels dess tydliga avståndstaganden från liberala idéer om internationella relationer, dels dess implicit negativa syn på internationell handel.
- NSS 2017 pekar ut Ryssland och Kina som de primära geopolitiska hoten, givet ländernas – enligt strategin – revisionistiska, aggressiva, och expansionistiska utrikespolitik samt deras repressiva inrikespolitik. För att möta dessa hot måste USA skapa en maktbalans i Europa och Asien som är fördelaktig både för USA och dess allierade. Allianser spelar en tung roll i säkerhetsstrategin. Parallellt med detta understryks att det är viktigt att allierade länder delar på försvarsutgiftsbördorna med USA. Strategin omfattar inte uppfattningen att USA skulle ha anledning att skifta sitt säkerhetspolitiska intresse från Europa till Asien.
- Den försvarspolitiska strategin National Defense Strategy 2018 (NDS 2018) följer grundsynen i NSS 2017. USA ska förhindra krig genom att alltid vara beredd att vinna dem. Vikten av allianser, allierade och partners får relativt sett större utrymme i NDS 2018 än i NSS 2017. Allianser och allierade framställs som centrala för den amerikanska försvarsstrategin.
- Kärnvapenstrategin Nuclear Posture Review 2018 (NPR 2018) speglar NSS 2017. Synen på hur USA bäst påverkar omvärldsutvecklingen är ändrad i NPR 2018 jämfört med tidigare utgåvor. Ryssland och Kina har enligt strategin prövat att med våld och hot om våld flytta fram sina positioner på USA:s och dess allierades bekostnad. USA behöver därför, menar NPR 2018, återigen säkra freden från en styrkeposition. Därför bör alla delar av den i stora delar föråldrade kärnvapentriaden moderniseras.
- NPR 2018 understryker också behovet av flexibilitet för att kunna möta de olika typer av hot som USA nu och i framtiden kan komma att utsättas för. För att skapa en flexibel förmåga behöver enligt NPR 2018 kapacitetsluckorna täppas till. Strategin aviserar att stridspetsar med låga laddningsstyrkor ska tillföras arsenalen, liksom moderniserade taktiska vapen och två nya kryssningsrobotar.
- Utsikterna att samtal om rustningsbegränsning vad gäller kärnvapen ska komma till stånd i ett kort eller medellångt perspektiv är små, förutom den förlängning av nya START fram till 2026 som finns inskrivet som en möjlighet i avtalet. För att komma vidare måste ur amerikanskt perspektiv det ryska brottet mot INF-avtalet få en lösning.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 2 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Något om amerikanska strategidokument.....	3
2	Trump-administrationens National Security Strategy 2017	5
2.1	Tidigare säkerhetsstrategier.....	5
2.2	NSS 2017	6
2.2.1	Säkerhetspolitisk grundsyn	6
2.2.2	Det militära verktyget	7
2.2.3	Ryssland.....	8
2.2.4	Kina	9
2.2.5	Europa.....	10
2.2.6	Allianser, allierade och partners.....	10
2.2.7	Kritik	11
3	National Defense Strategy 2018	13
3.1	Säkerhetspolitisk grundsyn	13
3.2	Det militära verktyget.....	13
3.3	Ryssland.....	13
3.4	Kina	14
3.5	Europa	14
3.6	Allianser, allierade och partners	15
4	Nuclear Posture Review 2018	16
4.1	Tidigare NPR.....	16
4.1.1	Clinton-administrationen	16
4.1.2	Bush-administrationen	16
4.1.3	Obamaadministrationen	17
4.2	NPR 2018.....	18
4.2.1	Omvärlden och hotbilder	18
4.2.2	Ryssland.....	19
4.2.3	Kina	19
4.2.4	Europeisk säkerhet och synen på allianser och allierade.....	20
4.2.5	Operativa överväganden och policy.....	21
4.2.6	Kärnvapenkomplexet och modernisering.....	21
4.2.7	Rustningsbegränsning och icke-spridning	22
4.2.8	Kritik	23
5	Slutsatser	24

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 3 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

1 Inledning

Trump-administrationen har i skrivande stund levererat tre centrala strategidokument: National Security Strategy, National Defense Strategy och Nuclear Posture Review. Dokumenten sammanfattar, på olika nivåer, administrationens syn på och strategi för den internationella säkerhetspolitiken. Samtliga dessa strategier har samberetts inom administrationen och ytterst godkänts av presidenten. Det är oklart exakt i vilken utsträckning president Donald Trump själv påverkat dokumenten. Det är sannolikt att åtminstone National Security Strategy, som i allt väsentligt författats inom det nationella säkerhetsrådet, National Security Council, har ägnats uppmärksamhet av presidenten. Men också de övriga strategierna utgör formella riktlinjer för administrationens kommande verksamhet och politik.

President Trump har personligen låtit sitt presidentskap domineras av korta policyinriktande uttalanden – ofta i twitter-form – vars innehåll stundtals indikerat att de inte föregåtts vare sig av betänketid eller beredning inom administrationen. Därför är det intressant att analysera dokumenterade strategier och hur de samfällt kan sätta ett ramverk för Trump-administrationens politik. Även om just president Trumps agerande visar att han själv med kort varsel kan kasta om den politiska inriktningen av taktiska skäl, blir strategidokumentet i hög grad styrande för alla andra befattningshavare i administrationen. Det gäller särskilt det militära systemet som är beroende av formell styrning med olika planeringshorisonter. Dessa dokument är därför goda riktningsskivare vad gäller aktuella grunder för amerikansk säkerhetspolitik och dess utveckling de närmaste åren.

1.1 Något om amerikanska strategidokument

Den amerikanska processen för att formulera och kommunicera säkerhetspolitiska principer samt genom strategiska direktiv styra operativ planläggning inom nationell säkerhet har sett olika ut över tid. Grunden är ett antal dokument på olika nivåer och med olika detaljeringsgrad. Dokumenten är ofta lagstadgade av kongressen och kommer med viss regelbundenhet, men även mer ad hoc som ett led i en ny administrations politik.

På den översta nivån finns presidentens policydokument som ges ut av Vita Huset. Dessa kommunicerar avsikter och principer till ansvariga myndigheter och departement i USA men också till omvärlden. Det centrala dokumentet National Security Strategy of the United States (NSS) beskriver administrationens bild av världsläget, amerikanska säkerhetspolitiska mål och hotuppfattningar samt de verktyg man avser använda för att uppnå målen och bekämpa hoten. Den amerikanske presidenten ålades i den så kallade Goldwater/Nichols-lagen från 1986 att årligen leverera ett dokument av denna typ till kongressen. I verkligheten finns det en stor variation mellan administrationerna: Clinton-administrationerna under 90-talet levererade sex, medan t ex George W. Bush respektive Obama-administrationerna endast levererade två vardera.¹ Som brukligt är när det gäller denna typ av dokument är strategin och den analys som den omfattar en förhandlingsprodukt som ska accepteras av de olika aktörerna i administrationen.²

Presidentens policydokument omvandlas i nästa fas till strategiska direktiv för olika ämnesområden och verksamheter. Direktiv på denna nivå är resultatet av en omfattande process och anger hur presidentens övergripande inriktning ska operationaliseras. Direktiven är styrande för den handfasta planläggning som operativa myndigheter ska genomföra. De ämnes- eller sektorsvisa strategierna tas ofta fram på departementsnivå och/eller av ledningen för stora myndigheter och organisationer. De främsta av dessa är National Defense Strategy of the U.S. (NDS) och Nuclear Posture Review (NPR). Det myndighetsövergripande arbetet inom försvarssektorn leds av det amerikanska försvarsministeriet Pentagon.

¹ Se <http://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>.

² För en insiktsfull och kritisk tidig analys av processen bakom framtagandet av NSS-dokumentet, se Don M. Snider (1995), *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*, 2nd Ed., Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle Barracks, PA, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf>. Processen påminner om hur den svenska försvarsberedningens texter tas fram.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 4 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

Även om NDS och NPR, liksom NSS, har en viktig publik funktion, bland annat för att kommunicera avsikter, så är ofta delar av dessa dokument inte offentliga eftersom de rör detaljerade frågor av känslig natur.

På ännu mer operativ nivå finns Ballistic Missile Defense Review, Space Posture Review etc. Dessa ges ut av Pentagon med viss regelbundenhet. Därutöver har den så kallade Quadrennial Defense Review – Pentagons prestigeladdade översikt av militärdoktrinen som utgetts vart fjärde år – varit mycket viktig, men den är sannolikt på väg att avskaffas och ersättas av National Defense Strategy och Defense Strategic Guidance. Det senare innehåller konkreta militära avvägningar avseende den amerikanska försvarsmaktens storlek och inriktning.³ Joint Chiefs of Staff, den högsta militära ledningen och försvarsstab, ger ut National Military Strategy of the United States.

Sammantaget ger dessa dokument en god bild av vad en administration avser att göra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt men även av hur den ser på världen och dess aktörer i stort. Här har vi valt att analysera Trump-administrationens ställningstaganden i framförallt följande delar:

- Säkerhetspolitisk grundsyn
- Det militära verktyget
- Ryssland
- Kina
- Europa
- Allianser och allierade
- Partners
- Förmågemodernisering och rustningsdynamik

Den kritik som har riktas mot dokumenten analyseras kort och övergripande. Eftersom dokumenten rör olika områden och olika nivåer skiljer de sig åt i innehåll och disposition. Därför är inte alla delar ovan analyserade för alla dokument. Det finns andra aspekter på dokumenten, urvalet baseras på vad som torde vara de viktigaste för svenskt vidkommande.

³ Se Joe Gould (2016), "QDR Dead in 2017 Defense Policy Bill", *Defense News*, 25 April, <https://www.defensenews.com/home/2016/04/25/qdr-dead-in-2017-defense-policy-bill/>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 5 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

2 Trump-administrationens National Security Strategy 2017

Syftet med NSS 2017 är enligt texten att:

1. Skydda det amerikanska folket och hemlandet samt den amerikanska livsstilen
2. Främja amerikanskt välstånd
3. Bevara ”fred genom styrka”
4. Främja och öka amerikanskt inflytande i världen.⁴

Dessa mycket övergripande mål, som troligen kunde ha skrivits under av de flesta administrationer de senaste 25 åren, utgör också den primära kapitelindelningen i strategitexten, som totalt omfattar ett sextiotial sidor. I det följande analyseras de för denna studie relevanta delarna oavsett var de uppträder i denna struktur.

2.1 Tidigare säkerhetsstrategier

Obama-administrationen gav, som framgått ovan, ut två nationella säkerhetsstrategier. I den första, från 2010, uttrycks en optimistisk världssyn och framtidssyn, särskilt vad gäller relationerna till de övriga stormakterna:

We are working to build deeper and more effective partnerships with other key centers of influence—including China, India, and Russia, as well as increasingly influential nations such as Brazil, South Africa, and Indonesia—so that we can cooperate on issues of bilateral and global concern, with the recognition that power, in an interconnected world, is no longer a zero sum game.⁵

Samarbetet särskilt med de tre största stormakterna Kina, Indien och Ryssland skulle fördjupas bilateralt, baserat på ömsesidiga intressen och ömsesidig respekt.⁶ Om Ryssland skrev man specifikt att målet var en ökad, stabil, multidimensionell, bilateral relation baserad på gemensamma intressen. I sammanhanget nämndes särskilt vikten av amerikansk-ryskt samarbete i fråga om icke-spridning och antiterrorism. Obama-administrationen uttryckte också att man hade ett starkt intresse av ett starkt, fredligt och välmående Ryssland som respekterar internationella normer och ”universella värden”.⁷ Det senare kan ses som en brasklapp vad gäller framtida rysk utveckling, men överlag står det klart att världssynen i NSS 2010, särskilt vad gäller Ryssland, är mycket optimistisk. I teoretiska termer skulle man kunna beteckna denna världssyn och grundinställning som liberal-internationalistisk.

Fem år senare hade tonen ändrats dramatiskt. I NSS 2015 gav Obama-administrationen snarare uttryck för en allvarlig och växande multidimensionell hotbild. Såväl cyberhot, klimathot, smittoepidemier som ”rysk aggression” dök nu upp utan förmildrande omständigheter på Obama-administrationens radar.⁸ Det ryska kriget mot Ukraina ansågs ha fundamentalt rubbat världsordningen:

Russia’s violation of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity—as well as its belligerent stance toward other neighboring countries—endangers international norms that have largely been taken for granted since the end of the Cold War.⁹

Rysslands agerande jämfördes nu hotmässigt med terrororganisationen IS/ISIL, och det konstaterades att USA nu kommer att återförsäkra sina allierade i Europa – dvs. Nato-staterna – genom att öka sina militära förmågor i Europa och förstärka det militära samarbetet inom alliansen i syfte att möta den ryska aggressionen.¹⁰ Även om det också noterades att man är öppen för samarbete med Ryssland inom områden

⁴ White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, December [NSS 2017], s. 4.

⁵ Se White House (2010), *National Security Strategy*, May, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, s.-3.

⁶ Ibid., ss. 11, 43.

⁷ Ibid. s. 44.

⁸ Se White House (2015), *National Security Strategy*, February,

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf, s. 4.

⁹ Ibid. s. 10, 25.

¹⁰ Ibid. s. 19, 25.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 6 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

av gemensamt intresse, är grundtonen att detta kräver ett helt förändrat ryskt beteende – särskilt vad gäller respekten för grannländernas suveränitet.¹¹

Oaktat att ”nya” hot – som t ex klimathotet – får stort utrymme i 2015 års NSS, är den konceptuella grunden tydligt mer geo- och realpolitisk än 2010 års utgåva, vilket är intressant eftersom bägge gavs ut av samma administration. Det var alltså högst sannolikt den förändrade omvärldsutvecklingen, och särskilt Rysslands aggression mot Ukraina, som var orsaken till denna betydande förändring.

2.2 NSS 2017

I december 2017 publicerade Trump-administrationen sin första National Security Strategy. Texten hade motsetts med betydande intresse globalt eftersom det under en längre tid framstått som genuint oklart vad gäller vilken övergripande inriktning Trump-administrationens utrikes- och säkerhetspolitik skulle komma att ta.

2.2.1 Säkerhetspolitisk grundsyn

Det blir alltmer brukligt vad gäller studier av Trump-administrationen att skilja mellan presidenten å ena sidan och hans administration å den andra.¹² Det förord i 2017 års NSS som undertecknats av presidenten är till sin karaktär annorlunda än texten i övrigt, med större betoning på *America First* och krav på ”rättvis” internationell handel samt på att USA:s allierade ska satsa mer på sina försvarsmakter. Samtidigt sägs också att USA kommer att främja en global maktbalans som ”gynnar USA, dess allierade och partners”, vilket inte indikerar ett isolationistiskt synsätt.¹³

I dokumentets brödtext får de högre principerna större utrymme, och strategin sägs vara baserad på principgrundad realism (”principled realism”), vilken i sin tur sägs vara ”a lasting force for good in the world”.¹⁴ Den värld som målas upp i strategidokumentet är också tydligt real- och geopolitiskt orienterad: världspolitikens sägs baseras på stormaktskonkurrens, vilken måste hanteras just realistiskt och geopolitiskt, dvs. främst med militär makt, och inte liberalt genom handel och institutioner. Det senare beskrivs som ett felslut som de senaste amerikanska administrationerna baserat sin säkerhetspolitik på:

”These [great power] competitions require the United States to rethink the policies of the past two decades—policies based on the assumption that engagement with rivals and their inclusion in international institutions and global commerce would turn them into benign actors and trustworthy partners. For the most part, this premise turned out to be false.”¹⁵

Det framhålls att geopolitisk maktkamp har styrt den globala säkerhetspolitiken sedan tusentals år.¹⁶ I delvis samma anda säger strategin att även om det nuvarande internationella ekonomiska systemet, som i mycket skapats av USA, fortfarande stödjer amerikanska intressen så har det stor förbättringspotential, särskilt vad gäller handelsobalanser.¹⁷

Den övergripande hållningen till internationella institutioner framstår som dubbel. Å ena sidan beskrivs de som viktiga och värdefulla för USA, särskilt de som bidrar till att hålla de så kallade *global commons* (haven, rymden etc) öppna. Å andra sidan beskrivs deras roll främst som ett instrument för amerikansk maktutövning, varvid det noteras att det också är viktigt för USA att motverka ”auktoritära stater” som kan använda samma institutioner för sina egna syften.¹⁸

¹¹ Ibid. s. 25.

¹² Se t ex Michael Crowley & Blake Hounshell, ”On Russia, There Are Two Trumps”, *Politico*, March 17, 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/03/17/trump-russia-administration-policy-217649>.

¹³ White House, NSS 2017, ss. i-ii.

¹⁴ Ibid. s.1.

¹⁵ Ibid. s. 3.

¹⁶ Ibid. s. 17, 25.

¹⁷ Ibid. s. 17.

¹⁸ Ibid. s. 40.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 7 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

Strategin gör också betydande ansträngningar för att integrera den så kallade *America First*-politiken med traditionella amerikanska värderingar, inriktade på de positiva sidorna av amerikansk maktutövning. Dessutom noteras att oavsett det universella i dessa amerikanska värderingar kommer USA inte att försöka påtvinga någon annan dem:

Our America First foreign policy celebrates America's influence in the world as a positive force that can help set the conditions for peace and prosperity and for developing successful societies. (...) We are not going to impose our values on others. Our alliances, partnerships, and coalitions are built on free will and shared interests. When the United States partners with other states, we develop policies that enable us to achieve our goals while our partners achieve theirs.¹⁹

Den allmänna inriktning eller säkerhetspolitiska grundsyn som beskrivs i strategin måste därför karaktäriseras som något dubbel; å ena sidan en relativt konsekvent geopolitisk/realpolitisk hållning, å andra sidan en traditionell amerikansk syn vad gäller de egna (icke-materiella) värderingarnas förtjänster.

2.2.2 Det militära verktyget

Militär makt och maktutövning upptar en betydande del av strategin. Till del är detta en helt traditionell republikansk amerikansk syn, där "återuppbyggnad" av den amerikanska försvarsmakten framställs som en förutsättning för att bevara "fred genom styrka".²⁰ Det senare är ett klassiskt begrepp från 80-talets Reaganadministrationer. I samma stycke som detta understryks, uttalas också ett övergripande geopolitiskt mål för den amerikanska maktutövningen globalt: "We will compete with all tools of national power to ensure that regions of the world are not dominated by one power."²¹ Detta ligger helt i linje med den icke-isolationistiska, anglosaxiska geopolitiska traditionen med rötter i det tidiga 1900-talet.²²

Det amerikanska militära verktyget beskrivs i strategin som djupt eftersatt på grund av tidigare administrationers politik, vilken framställs som dominerad av liberala idéer om den "demokratiska freden", dvs. tanken att ett allt större antal demokratier i världen successivt skulle göra krig alltmer sällsynt.²³ Dessutom riktas stark indirekt kritik mot föreställningen att krig skulle kunna vinnas genom teknologi och fjärrstridsvapen, utan risker för amerikansk militär personal.²⁴ Om det förra kan ses som en kritik mot Clinton- och Obama-administrationerna bör det senare ses som en kritik mot Bush Jr.-administrationen och särskilt övertro på den "revolution in military affairs" som framhölls av den dåvarande försvarsministern Donald Rumsfeld.

Sammanfattningsvis ses amerikansk militär styrka som en helt avgörande och vital del för nationens framgång i den globala maktkampen. Det tydliggörs också att denna styrka måste vara starkare än någon tänkbar motståndares:

"The United States must retain overmatch—the combination of capabilities in sufficient scale to prevent enemy success and to ensure that America's sons and daughters will never be in a fair fight. Overmatch strengthens our diplomacy and permits us to shape the international environment to protect our interests."²⁵

Strategin identifierar vidare övergripande mål för den amerikanska försvarsmakten inom fem områden: modernisering av styrkorna, reformering av materielinköpsprocessen, ökning av antalet förband, ökning av beredskapen för dessa, och behållandet av en försvarsmakt som kan användas i alla spektra av modern krigföring.²⁶ Vad gäller kärnvapen är inriktningen att behålla och modernisera befintliga vapensystem samt att behålla en stabil avskräckningsförmåga. Dessutom sägs, tydligt riktat mot Ryssland, att USA inte kommer att tillåta motståndare att hota med nukleär eskalation för att tvinga USA eller dess allierade och partners i

¹⁹ Ibid. s. 37.

²⁰ Ibid. s. 4.

²¹ Ibid. s.4.

²² Se Mike Winnerstig (2000): *A World Reformed: The United States and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University), kap. 4.2.

²³ White House, NSS 2017, s. 27.

²⁴ Ibid. s. 27

²⁵ Ibid. s. 28.

²⁶ Ibid. s. 29.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 8 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

någon riktning: "Fear of escalation will not prevent the United States from defending our vital interests and those of our allies and partners."²⁷

Detta resonemang indikerar en strategi byggd på fortsatt amerikansk militär överlägsenhet, dvs. just den form av dominansstrategi (*US primacy*) som varit den gängse åtminstone sedan 1980-talet. Den rimmar också synnerligen illa med isolationistiska idéer.

2.2.3 Ryssland

Ryssland omnämns i princip uteslutande i negativa termer i dokumentet, och oftast parallellställt med Kina. Till samma hotbild, men av lägre dignitet, lägger NSS 2017 också Nordkorea, Iran och jihadistisk terrorism – inte ett särskilt smickrande sällskap ur ett ryskt perspektiv. Det handlar emellertid inte enbart om den geopolitiska konkurrensen utan också om en värderingskonflikt:

Three main sets of challengers— the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups—are actively competing against the United States and our allies and partners. Although differing in nature and magnitude, these rivals compete across political, economic, and military arenas, and use technology and information to accelerate these contests in order to shift regional balances of power in their favor. These are fundamentally political contests between those who favor repressive systems and those who favor free societies.²⁸

Den hotbild från Ryssland som målas upp i NSS 2017 kan ses som en tydlig förstärkning av den som fanns i NSS 2015, dvs. Obama-administrationens sista säkerhetsstrategi. Ryssland ses som en revisionistisk utmanare, som aktivt arbetar för att underminera amerikansk säkerhet och amerikanskt välstånd. Rysk upprustning, både vad gäller traditionell militär förmåga och på t ex informationsarenan, ses som ett hot mot USA som endast kan mäta sig med det kinesiska hotet på samma områden.²⁹ Ryssland pekas också ut som en aktör som aktivt anskaffar militär förmåga för att hindra amerikansk tillgång till vissa områden redan i fredstid. Detta framhålls som en geopolitisk utmaning för USA och ett försök från rysk sida att förändra den internationella ordningen till egen fördel.³⁰

Det ryska hotet beskrivs som både geopolitiskt och värderelaterat:

Russia aims to weaken U.S. influence in the world and divide us from our allies and partners. (...) Russia is investing in new military capabilities, including nuclear systems that remain the most significant existential threat to the United States, and in destabilizing cyber capabilities. Through modernized forms of subversive tactics, Russia interferes in the domestic political affairs of countries around the world. The combination of Russian ambition and growing military capabilities creates an unstable frontier in Eurasia, where the risk of conflict due to Russian miscalculation is growing.³¹

Det ryska agerandet ses alltså inte bara som ett direkt militärt och destabiliserande hot i Euroasien – inklusive den nukleära dimensionen – utan riktar sig också mot de demokratiska processerna i länder världen över. Till detta kommer en syn på det ryska hotet inom icke-militära sektorer, främst informationsarenan och den ekonomiska arenan. Dessa hot är både mycket allvarliga och hot som USA hittills inte bemött på ett adekvat sätt.³² Det noteras också att Ryssland inte nödvändigtvis kommer att agera militärt mot USA, utan hitta andra, asymmetriska vägar att attackera utan att förklara krig – något som USA kommer att möta på motsvarande sätt.³³

I centrum för den amerikanska strategin på regional nivå i Europa står det geopolitiska hotet från Ryssland. Ryssland, menar NSS 2017, agerar subversivt för att underminera trovärdigheten i den amerikanska kopplingen till Europa och den transatlantiska länken, och för att underminera europeiska institutioner och regeringar. Dessutom har Ryssland genom invasionerna av Georgien och Ukraina visat att man är beredd att våldföra sig på grannländers suveränitet, och fortsätter att hota dem med både kärnvapenretorik och

²⁷ Ibid. s. 30f.

²⁸ Ibid. s. 25.

²⁹ Se i.a. ibid. s. 2, 8, 14, 25.

³⁰ Ibid. s. 27.

³¹ Ibid. s. 25.

³² Ibid. s. 35, 38.

³³ Ibid. s. 28.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 9 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

framflyttning av militär förmåga.³⁴ USA måste, enligt strategin, möta detta genom fördjupat samarbete med sina europeiska allierade och partners, både militärt och vad gäller gemensamma principer och intressen i ”internationella fora”.³⁵ Till listan av ryska hot fogas också avslutningsvis det ryska stödet för länder som Kuba och Venezuela, vilka genom sina nuvarande regimer är uttalade fiender till USA.³⁶

Sammanfattningsvis är det alltså en mycket negativ bild av Ryssland som dominerar NSS 2017. På nästan alla relevanta områden framställs Ryssland som ett av de två största hoten mot USA, främst inom den geopolitiska sfären men också på en rad andra områden.

2.2.4 Kina

I allt väsentligt speglar synen på Kina i NSS 2017 den som finns vad gäller Ryssland; Kina omnämns nästan undantagslöst i negativa ordalag i texten. Kina, likväl som Ryssland, utmanar amerikanskt inflytande och hotar USA:s säkerhet och välbefinnande. Landet är revisionistiskt, ägnar sig åt aggressiv, expansionistisk utrikespolitik och repressiv inrikespolitik, samt utvecklar offensiv militär förmåga som hotar USA.³⁷

Vissa inslag är emellertid annorlunda jämfört med strategins beskrivning av Ryssland. För det första understryks att Kina årligen stjäl amerikanska immateriella tillgångar värda mångmiljardbelopp.³⁸ För det andra spelar givetvis landet sin främsta roll i en annan geopolitisk del av världen än Ryssland, nämligen det vidare indo-pacifiska området. Strategins hotbild härvidlag gäller inte bara att Kina aktivt syftar till att ersätta USA som den ledande makten i detta område, utan också att omforma hela regionen enligt sina egna intressen och värderingar.³⁹

Även vad gäller Kina har strategin en tydlig udd riktad mot vad som kan kallas den liberala grunden för USA:s tidigare politik mot landet ifråga:

For decades, U.S. policy was rooted in the belief that support for China's rise and for its integration into the post-war international order would liberalize China. Contrary to our hopes, China expanded its power at the expense of the sovereignty of others.⁴⁰

Kritik riktas, liksom när det gäller Ryssland, mot den tidigare dominerande liberala uppfattningen om att ett Kina som blir allt mer välintegrerat i det internationella (USA-ledda) systemet successivt förvandlas till ett utrikespolitiskt fredligt och inrikespolitiskt allt mer liberalt Kina. Detta, menar strategin, är motsatsen till vad som har hänt i verkligheten; Kina har tvärtom utnyttjat det fria internationella systemet, inklusive tillgången till USA:s ekonomi och universitetsväsende för att bygga upp sin militära makt i revisionistiska, geopolitiska syften.⁴¹

Även om USA, enligt strategin, söker att samarbeta med Kina, så fortsätter Kina att försöka tvinga igenom sin vilja bland andra länder, särskilt runt Sydkinesiska havet med omnejd. Detta utgör ett direkt hot inte bara mot USA utan kanske särskilt för dess asiatiska partners suveränitet och stabilitet. USA, antyder strategin, måste leva upp till de förväntningar som dess allierade och partners i regionen har avseende att leda kampen mot Kinas allt större inflytande.⁴²

På många sätt går det alltså att se att Trump-administrationen ser på Ryssland och Kina på likartade sätt, även om det rör sig om två olika aktörer i två olika regioner. Strategin tar dock implicit sin utgångspunkt i att det är USA som är den enda aktör som dels har ett globalt ansvar, dels behöver agera mot båda dessa revisionistiska makter.

³⁴ Ibid. s. 47.

³⁵ Ibid. s. 48.

³⁶ Ibid. s. 51.

³⁷ Ibid. s. 2, 8, 25, 27, 28, 38.

³⁸ Ibid. s. 21.

³⁹ Ibid. s. 25.

⁴⁰ Ibid. s. 25.

⁴¹ Ibid. s. 25-27.

⁴² Ibid. s. 46.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 10 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

2.2.5 Europa

Europa utgör inte någon framträdande del av strategin. Men det budskap som förmedlas är å andra sidan tämligen traditionellt: USA och Europa byggde tillsammans upp världsordningen efter det andra världskriget, med alla de institutioner som då grundades. Marshallhjälpen byggde upp Västeuropa och integrerade kontinentens länder på samma sätt som EU- och Nato-utvidgningarna efter det kalla krigets slut integrerade Central- och Östeuropa i västvärlden.⁴³

Strategin noterar också, i traditionell geopolitisk anda, att USA måste förhindra en ”ofördelaktig” maktbalans i Europa. För att uppnå det måste USA även framgent på ett tydligt sätt förbinda sig att stödja sina allierade och partners i Europa, och gör man det kommer – enligt strategin – det amerikanska inflytandet att öka. Genom detta ömsesidiga samarbete kan också allierade och partners hjälpa USA att motverka auktoritära regimer, radikala ideologier och att avskräcka aggression.⁴⁴

Den icke-materiella sidan av relationerna till Europa är också tydligt framträdande i strategin:

A strong and free Europe is of vital importance to the United States. We are bound together by our shared commitment to the principles of democracy, individual liberty, and the rule of law. Together, we rebuilt Western Europe after World War II and created institutions that produced stability and wealth on both sides of the Atlantic. Today, Europe is one of the most prosperous regions in the world and our most significant trading partner.⁴⁵

Här framgår alltså tydligt att den gemensamma värdegrunden är en av de stora sammanhållande faktorerna mellan USA och Europa. På politisk nivå anger strategin vidare att USA kommer att fördjupa samarbetet med sina europeiska allierade för att möta gemensamma hot. Tillsammans kommer man därför att motverka rysk aggression och hoten från Nordkorea och Iran, samtidigt som de europeisk-amerikanska ”delade principerna” ska främjas i olika internationella fora. På ekonomisk nivå rekommenderas Europa – samt Storbritannien – att öka direktinvesteringarna i USA och att ”eliminera hinder för tillväxt”, och att arbeta tillsammans med USA för att säkra en ”rättvis” handel samt Europas energileveranser.⁴⁶

Visserligen kan dessa immateriella aspekter av Europadelen av strategin tolkas som att de motsäger den annars ganska entydigt geopolitiska världsbild som genomsyrar strategin i övrigt, men å andra sidan har denna dubbelhet varit för handen i amerikansk Europapolitik i decennier.⁴⁷

Något som helt saknas i strategin är föreställningen att USA skulle ha anledning att skifta sitt säkerhetspolitiska intresse från Europa till Asien, vilket senast manifesterades i Obama-administrationens så kallade *pivot to Asia* från 2011. Snarare behandlar strategin Europa, på grund av det ryska agerandet, som en lika viktig arena som Asien.

2.2.6 Allianser, allierade och partners

Trots en del indikationer på motsatsen i president Trumps egna tidigare uttalanden, spelar allierade och allianser en tung roll i den nya säkerhetsstrategin. Även i president Trumps förord till strategin noteras med gillande att USA:s allierade nu bidrar mer till det gemensamma försvaret, och att USA eftersträvar en maktbalans som främjar USA och dess allierade respektive partners.⁴⁸

I strategins brödtext växlas detta upp ytterligare. Allierade stater, och särskilt Nato-alliansen, ses som en ovärderlig fördel för USA, inte minst genom att de förstärker USA:s egen maktställning. Parallellt med detta understryks, i presidentens anda, att det är viktigt att de allierade delar på försvarstutgiftsbördorna med USA.⁴⁹ Den immateriella sidan av allianssystemet pekas också ut som viktig i strategin: USA:s allierade och partners delar samma (västliga) värderingar, vilket ytterligare stärker allianssystemet och därmed USA:s

⁴³ Ibid. s. 2, 38.

⁴⁴ Ibid. s 45.

⁴⁵ Ibid s 48.

⁴⁶ White House, NSS 2017, s. 48.

⁴⁷ Se Mike Winnerstig (2000): *A World Reformed...*

⁴⁸ White House, NSS 2017, s. i-ii.

⁴⁹ Ibid. s. 2, 4.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 11 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

globala position. Det är dessa västliga, frihetliga och anti-auktoritära värderingar som USA:s maktposition enligt strategin ytterst syftar till att bevara och främja.⁵⁰

Den centrala tankegången i strategin är emellertid att de allierade tillsammans med USA måste visa upp en tillräcklig styrka för att avskräcka aggression från framför allt Ryssland och Kina. Endast om denna styrka är för handen – enligt parollen *peace through strength*, fred genom styrka – kan konflikter avvärjas och den internationella maktkampen hanteras utan våldsinslag.⁵¹ Den ekonomiska vikten av att ha allierade understryks också: USA och dess allierade med partners representerar över hälften av den globala bruttonationalprodukten, något som ingen av USA:s motståndare kommer i närheten av.⁵²

Vad gäller den specifika nukleära dimensionen av strategin noteras att USA utsträckt sin kärnvapenavskräckning till mer än 30 allierade och partners, vilket både syftar till att stärka de senares säkerhet och att minska deras behov av att skaffa en egen nukleär kapabilitet. Att den amerikanska kärnvapenarsenalen har som syfte att inte bara skydda USA utan också dessa allierade och partners (vilka dock inte identifieras) är också tydliggjort i strategin. Med en implicit udd mot Ryssland konstaterar strategin också att USA inte kommer att tillåta motståndare att använda “threats of nuclear escalation or other irresponsible nuclear behaviors to coerce the United States, our allies, and our partners.”⁵³

I den regionala kontexten är det Nato som får mest uppmärksamhet. USA står fast bakom Nato:s artikel 5 (om gemensamma försvarsgarantier), och drar genom Nato nytta av framskjuten basering, överflygningsrättigheter och andra fördelar för globala operationer. USA kommer att stärka Nato:s “östra flank” genom avskräckning och ett starkare försvar, men uppmuntrar också alla sina nato-allierade att till år 2024 öka andelen av försvarsbudgeten till 2 procent av BNP. Inom den europeiska Nato-kontexten är det inte bara konventionellt militärt försvar som ska stärkas, utan också missilförsvaret och energisäkerheten, det senare genom diversifiering av Europas energileveranser.⁵⁴

Överlag särskiljs sällan partners från allierade i strategin utan nämns ofta samtidigt. Det enda som utgör någon form av distinktion gäller antalet *allies and partners* som täcks av den amerikanska kärnvapenavskräckningen. Detta sägs vara, som nämndes ovan, mer än 30 stater. Med tanke på att Nato utgör 29 stater och att USA har bilaterala eller multilaterala avtal med närmare 30 stater till – där länder som Australien, Japan, Sydkorea och Filippinerna har formella gemensamma försvarsgarantier med USA – är det oklart huruvida detta begrepp kan anses täcka länder som inte har några sådana avtal med USA. Israel och Taiwan är länder som i regel bör anses kunna ingå i denna grupp, utan formella avtal. Huruvida partnerländer som till exempel Sverige och Finland gör det är ytterst oklart i dagsläget.

2.2.7 Kritik

Från de aktörer som NSS 2017 pekar ut som de stora hoten – Ryssland och Kina – har det, något förutsägbart, riktats betydande kritik mot strategin. Ryska företrädare har kallat den “imperialistisk” och kinesiska sådana har menat att den helt missförstår Kinas ambitioner och snarare påminner om ett kalla krigs-dokument.⁵⁵

I USA har det – som i fallet med varje NSS – riktats betydande, ofta partibunden, kritik mot 2017 års upplaga. Från demokratiskt håll har den anklagats dels för att vara konceptuellt själv motsägande, dels att helt låta bli att ta upp viktiga internationella frågor som klimatförändringar och frihandelsavtal.⁵⁶ Från republikanskt neokonservativt håll har bedömare tvärtom menat att NSS 2017 är ett gediget, konceptuellt genomtänkt

⁵⁰ Ibid. s. 40, 45.

⁵¹ Ibid. s. 26, 28.

⁵² Ibid. s. 37.

⁵³ Ibid. s. 30-31.

⁵⁴ Ibid. s. 48.

⁵⁵ Se Al Jazeera (2017): “China and Russia slam new US national security strategy”, December 17, <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/china-russia-slam-national-security-strategy-171219195116748.html>.

⁵⁶ Se t ex Robert E. Hunter (2018): “Trump’s National Security Strategy: Be Afraid, Be Very Afraid”, *Lobe Log*, January 9, <https://lobelog.com/trumps-national-security-strategy-be-afraid-be-very-afraid/>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 12 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

arbete, vars enda allvarliga problem är bristen på vilja att sprida demokrati i världen.⁵⁷ Många bedömare understryker särskilt att texten står i betydande kontrast till president Trumps personliga policyuttalanden, inte minst genom så kallade *tweets*.⁵⁸

⁵⁷ Elliott Abrams (2017), "The Trump National Security Strategy", Council of Foreign Relations, December 26, <https://www.cfr.org/blog/trump-national-security-strategy>.

⁵⁸ Se t ex Kate Brannen (2017), "Trump's National Security Strategy is Decidedly Non-Trumpian", *The Atlantic*, December 8, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/trump-nss-diplomacy-security-foreign-policy/547937/>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 13 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

3 National Defense Strategy 2018

Merparten av den så kallade National Defense Strategy 2018 (NDS 2018) är hemligstämplad, men en 12-sidig öppen sammanfattning har publicerats.⁵⁹ Den utgör grunden för den nedanstående analysen.

3.1 Säkerhetspolitisk grundsyn

I likhet med NSS 2017 menar NDS 2018 att världsläget nu karaktäriseras av en ökande grad av oordning, vilket har sin grund dels i en tillbakagång för den internationella ”regelstyrda ordningen”, dels i en tydlig ökning av mellanstatlig strategisk/geopolitisk konkurrens. Det är det senare, och inte till exempel internationell terrorism, som enligt NDS bör stå i centrum för de samlade amerikanska ansträngningarna vad gäller nationell säkerhet.⁶⁰

Hotet mot denna internationella ordning, likväl som orsaken till den ökande strategiska konkurrensen, är framför allt Kinas och Rysslands agerande. Bägge länderna anklagas för att båda exploatera och underminera världsordningen.⁶¹

Samma geopolitiska/realpolitiska grundsyn som i NSS 2017 dominerar alltså NDS 2018: konkurrerande stormakter är grundproblemet, inte terrorism eller liknande aktörer.

3.2 Det militära verktyget

NDS 2018 är, trots sitt begränsade format, mer detaljerad avseende rollen för det amerikanska militära verktyget än NSS 2017. Syftet med den amerikanska försvarsmakten är dock detsamma: att genom en mer slagkraftig och innovativ *joint force*, tillsammans med allierade och partners, kunna upprätthålla amerikanskt inflytande och en maktbalans som säkrar en ”fri och öppen internationell ordning”.⁶²

Det militära hotet från de revisionistiska stormakterna sägs ha fört med sig en betydande förändring i termer av den globala säkerhetspolitiska miljön: USA, som under årtionden kunnat åtnjuta närmast total överlägsenhet i alla militära domäner gör inte längre detta. Tvärtom utmanas nu USA:s maktställning inom samtliga domäner (land-, sjö-, luft-, rymd- och cyberdomänerna) vilket gör att USA måste kunna möta nya motståndare på alla dessa områden.⁶³ Detta förutsätter för det första att USA kan bygga upp sin försvarsmakt och dess beredskap igen, för det andra stärka USA:s allianser och attrahera nya partners, och för det tredje reformera försvarsmaktens förmåga att införskaffa försvarsmateriel.⁶⁴

Strategiskt sett måste USA förhindra krig genom att vara beredd att vinna dem. Att kunna vinna krig kräver att den militära beredskapen höjs och att de tillgängliga förbanden ökar i antal. Målet är en försvarsmakt som har ett övertag i varje tänkbar konfliktsituation inom hela konfliktspektrat.⁶⁵

3.3 Ryssland

I likhet med NSS 2017, för NDS 2018 tydligt fram två aktörer av liknande dignitet vad gäller säkerhetspolitiska hot: Ryssland och Kina. Dessa definieras som revisionistiska makter vilket både är ett geopolitiskt och värdegrundsproblem. Ryssland och Kina vill, menar NDS 2018, skapa en värld som är mer

⁵⁹ Department of Defense (2018): *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, [NDS 2018], Washington, DC: Department of Defense), <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

⁶⁰ NDS 2018, s. 1.

⁶¹ Ibid. s. 2.

⁶² Ibid. s. 1.

⁶³ Ibid. s. 3.

⁶⁴ Ibid. s. 5.

⁶⁵ Ibid. s. 5.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 14 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

i linje med den auktoritära samhällsmodell som dessa länder står för och som ger bägge länderna vetorätt över andra nationers ekonomiska, diplomatiska och säkerhetspolitiska beslut.⁶⁶

Vad gäller Ryssland anger NDS 2018, helt i samklang med NSS 2017, att Ryssland dessutom vill splittra Nato, utmana europeiska ekonomiska strukturer för egen vinning och underminera demokratiska processer i Georgien och Ukraina. Till detta kommer den ryska expansionen och moderniseringen av den egna kärnvapenarsenalen.⁶⁷

Det ryska (och kinesiska) hotet är därmed så stort att det nu utgör de dominerande prioriteringarna och planeringsförutsättningarna för det amerikanska försvarsdepartementet:

Long-term strategic competitions with China and Russia are the principal priorities for the Department, and require both increased and sustained investment, because of the magnitude of the threats they pose to U.S. security and prosperity today, and the potential for those threats to increase in the future.⁶⁸

Detta står som synes i klar kontrast till uppfattningen om att Trump-administrationen för en "mjuk" Rysslandspolitik.

3.4 Kina

Som noterats ovan jämföras Kina med Ryssland i NDS 2018 precis som i NSS 2017, det vill säga som en revisionistisk makt som hotar både världsordningen och det amerikanska globala inflytandet. Vad gäller Kinas roll i sitt närområde utmålar NDS 2018 landet som ett direkt hot inte bara mot sitt eget närområde utan också som en aktör som söker "indo-pacifisk hegemoni" och att ersätta USA som den regionala hegemonen i detta område:

As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future.⁶⁹

3.5 Europa

Europa är ett av tre prioriterade områden i NDS 2018 (de övriga är det indo-pacifiska området och Mellanöstern). Målet för USA:s försvarsmakt i Europa är att upprätthålla en "fördelaktig maktbalans" i dessa områden, och att avskräcka aggression mot dem.⁷⁰

Det anges specifikt att ett starkt och fritt Europa, som omfattar delade principer om demokrati och nationell suveränitet samt ett gemensamt åtagande i form av Nato-stadgans artikel 5, är en vital del även för amerikansk säkerhet. Samtidigt påtalas, i likhet med NSS 2017, behovet av större europeiska insatser vad gäller försvarsutgifter och militär modernisering.⁷¹

Även i NDS 2018 saknas alltså helt föreställningen om en ombalansering till Asien (i enlighet med Obamas "pivot to Asia"-politik från 2011), utan Europa och Asien utgör två av tre säkerhetspolitiskt prioriterade områden - det tredje är Mellanöstern.

⁶⁶ Ibid. s. 2.

⁶⁷ Ibid. s. 2.

⁶⁸ Ibid. s. 4.

⁶⁹ Ibid. s. 2.

⁷⁰ Ibid. s. 6.

⁷¹ Ibid. s. 9.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 15 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

3.6 Allianser, allierade och partners

Uppskattningen av allianser, allierade och partners får relativt sett stort utrymme i NDS 2018, i praktiken mer än i NSS 2017. Allianser och allierade framställs som centrala för den amerikanska strategin, och något som USA:s motståndare inte på något sätt kan matcha:

Mutually beneficial alliances and partnerships are crucial to our strategy, providing a durable, asymmetric strategic advantage that no competitor or rival can match. This approach has served the United States well, in peace and war, for the past 75 years. Our allies and partners came to our aid after the terrorist attacks on 9/11, and have contributed to every major U.S.-led military engagement since. Every day, our allies and partners join us in defending freedom, deterring war, and maintaining the rules which underwrite a free and open international order.⁷²

Alliansstrategin, sägs det vidare, gör också att USA:s säkerhetspolitiska ”bördor” blir lättare, eftersom dess allierade och partners inte bara bidrar med materiella och immateriella resurser till USA:s agerande utan också utgör framskjutna logistikbaser för den amerikanska försvarsmakten.⁷³

I övrigt ses det amerikanska allianssystemet som något som är byggt på frivillig grund, och som i de respektive delarna av världen verkar för att öka säkerheten och välbefindandet för alla inblandade. De främsta arenorna för denna allianspolitik är det indo-pacifiska området (med en relativt pluralistisk alliansordning) och Europa, där Nato står i centrum. I bägge fallen är syftet också att motstå aggression (dvs. kinesisk respektive rysk) och att verka för att det internationella systemet fortsätter att vara öppet och fritt.⁷⁴

⁷² Ibid. s. 8.

⁷³ Ibid. s. 8.

⁷⁴ Ibid. s. 9

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 16 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

4 Nuclear Posture Review 2018

I slutet av januari 2018 publicerade Trump-administrationen sin sammanhållna översyn av USAs kärnvapenpolitik, Nuclear Posture Review (NPR 2018). Inledningsvis beskrivs kort tidigare kärnvapenöversyner, och därefter analyseras NPR 2018 tematiskt enligt samma modell som NSS och NDS.

4.1 Tidigare NPR

Amerikanska administrationer är sedan slutet av det kalla kriget ålagda av kongressen att regelbundet genomföra en kärnvapenöversyn och ge ut ett kärnvapenstrategiskt dokument kallat Nuclear Posture Review (NPR).

4.1.1 Clinton-administrationen

Den första NPR-rapporten gavs ut under Clinton-administrationens första år, 1993-1994. Slutprodukten var hemlig och bara delar av innehållet blev offentligt genom föredragningar och kongressförhör.⁷⁵ Kärnvapenpolitiken under Clintons två mandatperioder färgades på ett avgörande sätt av tiden. Murens fall och det kalla krigets slut gav förnyat hopp om nedrustning. Fokus låg på att säkerställa att kärnvapen i de forna Sovjetrepublikerna inte kom i fel händer samt att genomföra neddragningar av de amerikanska och ryska arsenalerna i enlighet med Strategic Arms Reduction Treaty (START I) från 1991. Kärnvapenprov i Indien och Pakistan 1998 samt Nordkoreas kärnvapenprogram med bland annat ett missiltest över Japan 1998 satte också ljuset på spridningsproblematiken.

4.1.2 Bush-administrationen

George W. Bushs administration hade vid slutet av sitt första år vid makten också genomfört en kärnvapenöversyn som delgavs kongressen samma år. I likhet med 1994 års översyn var den övervägande delen av materialet hemligt.⁷⁶ Men stora delar av rapporten läckte snart ut och innehållet blev allmänt känt.⁷⁷ Neddragningarna som hade aviserats under Clinton skulle fortsätta enligt NPR 2001. Kärnvapentriaden bestående av markbaserade interkontinentala robotar, ubåtsburna interkontinentala robotar respektive flygburna frifallsbomber och kryssningsrobotar, ifrågasattes inte. De icke-strategiska vapen (flygburna B-61 bomber) som USA:s Nato-allierade hade tillgång till skulle även ingå i arsenalen framgent.

Den stora skillnaden mellan NPR 1994 och NPR 2001 utgjordes av den senares breda anslag. Avskräckning och stabilitet handlar, enligt 2001-års översyn, inte bara om stormaktsbalansen, utan måste ta i beaktande den mer komplexa miljö som uppstått under 1990-talet. I den bemärkelsen var NPR 2001 en ”strategic posture review” som på ett mer tydligt sätt diskuterade kärnvapen som del i ett större och nytt sammanhang.⁷⁸ Hotet från ”skurkstater” med massförstörelsevapen ansågs ha ökat vilket avspeglades i strategin. En missilstudie som under slutet av 1990-talet genomfördes av den blivande försvarsministern Rumsfeld hade dragit slutsatsen att hotet från så kallade ”skurkstater” blivit så omfattande att USA behövde bygga ett missilförsvar.⁷⁹ Anti Ballistic Missile Treaty (ABM-avtalet) från 1972, som av många ansågs vara ett av de

⁷⁵ Hans Kristensen (2001), *The Matrix of Deterrence – U.S. Strategic Command Force Structure Studies*, The Nautilus Institute, maj., och Nautilus Institute (2001), *1994 Nuclear Posture Review*, December, <https://nautilus.org/projects/nuclear-strategy/1994-nuclear-posture-review/>.

⁷⁶ Charles D. Ferguson (2002), *Nuclear Posture Review*, Nuclear Threat Initiative, <http://www.nti.org/analysis/articles/nuclear-posture-review/>.

⁷⁷ Nuclear Information Project (2005), *The 1994 Nuclear Posture Review*, juli, <http://www.nukestrat.com/us/reviews/npr1994.htm>.

⁷⁸ Keith Payne (2005), ”The Nuclear Posture Review: Setting the Record Straight”, *The Washington Quarterly*, 28:3, Summer, p. 135-151. Keith Payne har enligt uppgift haft en viktig roll i den senaste översynen och artikeln visar tydligt hur han och hans meningsfränder argumenterar, till exempel angående användbarhet vs. avskräckning. Fler och mer flexibla vapen, menar man, sänker inte tröskeln för användning utan ökar avskräckningen.

⁷⁹ U.S. Congress (1998), *Executive Summary: Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, juli, <https://fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 17 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

viktigaste stabilitetsskapande avtalen under det kalla kriget, sades upp 2001 och slutade gälla 2002. En andra skillnad utgjordes av skepsisen mot bindande rustningsbegränsande avtal. Under Bush tillkom nästa kärnvapenavtal med Ryssland, benämnt Strategic Offensive Reduction Treaty (SORT) som i mycket breda drag angav relativt omfattande neddragningar, men som av kritiker ansågs vara otydligt, sakna effektiva verifikationsverktyg och ge parterna för stort handlingsutrymme.

Ett större fokus på icke-spridning av kärnvapen i kombination med utveckling av missilförsvar karaktäriserade således Bush-perioden. År 2003 invaderades Irak med hänvisning till ett kärnvapenprogram som senare visade sig inte fanns. På hemmaplan låg fokus på nedrustningsåtgärder. Modernisering av kärnvapenkomplexet var inte ett prioriterat utgiftsområde i tider när kriget mot terrorismen och insatserna i Irak och Afghanistan stod i fokus.

4.1.3 Obama-administrationen

Nästa NPR publicerades av Obama-administrationen 2010.⁸⁰ Denna gång beslutade administrationen att redan från början skriva en öppen och publik version av kärnvapenöversynen. I ett tal i Prag 2009 lade president Obama fram sin vision om en värld utan kärnvapen och det är denna som lyfts fram i början av dokumentet. Översynen är i övrigt präglad av samma hotbedömningar som Bush-administrationen hade gjort. Riskerna för terrorism med massförstörelsevapen och spridning av kärnvapen och kärnvapentechnologi lyfts fram. Samtidigt gjorde administrationen bedömningen att det fanns goda förutsättningar för samarbete kring icke-spridning och nedrustning stormakterna emellan. Obamas ambition var att ytterligare dra ner antalet kärnvapen och samtidigt bibehålla den strategiska stabiliteten. Det ansågs möjligt eftersom relationen till de två andra viktiga kärnvapenmakterna, Ryssland och Kina, på ett fundamentalt sätt hade förändrats sedan det kalla krigets slut.

Bedömningen av den rysk-amerikanska relationen är över lag positiv i NPR 2010. Länderna är inte längre kontrahenter och även om meningsskiljaktigheter finns gäller de inte respektive länders kärntressen. Möjligheterna till utvecklat samarbete ses som goda. Målet är att åstadkomma ytterligare bilateral rustningsbegränsning med Ryssland och därigenom minska vikten av kärnvapen som strategisk och militär faktor. Ytterligare samtal om strategisk balans, inklusive missilförsvar, transparens och förtroendeskapande åtgärder, skulle komplettera det nya nedrustningsavtal som hade förhandlats fram mellan de två länderna. I nya START, som ersatte SORT, kom USA och Ryssland överens om ytterligare neddragningar av de strategiska styrkorna

Relationen med Kina ses på ett liknande sätt i positivt ljus. USAs och Kinas ekonomier är oskiljaktigt sammanflätade och ett starkt ömsesidigt beroende föreligger. Ingen av länderna har något att tjäna på konfrontation. Kinas arsenal är samtidigt väsentligt mindre och landet har en doktrin baserad på så kallad minimal avskräckning med deklarerad icke-förstaanvändning, vilket gör att USA har bättre förmåga att hantera den strategiska balansen. Bristen på militär transparens och osäkerhet om Kinas strategiska intentioner anges samtidigt som en utmaning, som dock bör kunna hanteras genom mer öppen och tätare dialog.

Nedrustningsfokus och löftet om att inte bygga nya kärnvapen till trots, innehåller Obamas kärnvapenöversyn tydliga signaler om ett moderniseringsbehov. Särskilt den nukleära infrastrukturen lyfts fram. Under hela 90- och 00-talet hade den industriella basen varit eftersatt. Under Bush fanns ambitioner att revitalisera den, men fokus, pengar och vilja saknades i skuggan av kriget mot terror. Även förmågorna i form av plattformar, bärare och stridsspetsar hade 2010 börjat närma sig eller hade redan fallit för åldersstreck. Därför inleddes flera stora moderniseringsprojekt under Obamas mandatperiod, något som motståndare gärna pekade på som motsägelsefullt. Obama vidhöll den rådande policyn och argumentationen från tidigare administrationer, att rustningsbegränsning och nedrustning bara kunde ske kontrollerat och med bibehållen strategisk stabilitet.

⁸⁰ Department of Defense (2010), *Nuclear Posture Review Report*,
https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 18 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

En fallerande amerikansk kärnvapenförmåga skulle på flera sätt omkullkasta globala och regionala säkerhetsordningar, leda till upprustning och öka risken för storkrig.

Under de senaste 25 åren har den amerikanska kärnvapenpolitiken uppvisat mer kontinuitet än förändring. Strategisk kärnvapenavskräckning har fortsatt utgjort en central del av amerikansk säkerhetspolitik, men minskning av kärnvapens antal och betydelse samt ickespridning har varit viktiga politiska ambitioner. Modernisering av kärnvapenkomplexet har dröjt eller försenats som följd av politiska val och ekonomiska prioriteringar inom försvaret, särskilt under kriget mot terrorismen. Icke-strategiska (regionala eller taktiska) förmågor har varit föremål för betydande nedrustning. USA gjorde, särskilt under Obama, ett medvetet försök att skapa förutsättningar för ytterligare nedrustning och marginalisering av kärnvapen genom att föregå med gott exempel.

De andra stormakterna följde i viss mån USA vad gäller utvecklingen av de strategiska arsenalerna men inte icke-strategiska motsvarigheter. Särskilt Ryssland fortsatte, i skuggan av bilaterala strategiska rustningsbegränsande avtal, att utveckla icke-strategiska förmågor. Från och med det sena 90-talet valde USA bort – eller missade – att ta höjd för detta. De långa ledtiderna för utveckling av nya kärnvapensystem gör att USA idag och för lång tid framöver ligger efter. Fram till åtminstone mitten av 2020-talet kommer det att finnas ett förmågeglapp avseende kort- och medelräckviddiga system med liten laddningsstyrka i förhållande till Ryssland.

4.2 NPR 2018

Något senare än förväntat publicerade Trump-administrationen i slutet av januari 2018 den öppna versionen av NPR 2018.⁸¹ Som del av avskräckningssignaleringen som är en av NPR 2018s nyckelfunktioner, finns officiella sammanfattningar av rapporten på i tur och ordning ryska, kinesiska, koreanska, japanska och franska, via NPR:s hemsida.

4.2.1 Omvärlden och hotbilder

Under de sju år som gått sedan Obamas NPR har utvecklingen i omvärlden lett till väsentligt försämrade internationella relationer med problematiska säkerhetshot globalt och i flera regioner. Det är, enligt NPR 2018, en "dramatic deterioration of the strategic environment".⁸² Kina sägs ta allt tydligare steg mot att utmana den rådande världsordningen. I sitt närområde agerar Kina militärt för att utöka sin politiska, ekonomiska och territoriella kontroll och därigenom stärka sin makt på bekostnad av grannländerna. Rysslands militära agerande visar att den konfrontativa inställningen till väst har förstärkts. Säkerhetsordningen i Europa och det transatlantiska området hotas av Ryssland och risken för direkta konfrontationer med USA/Nato anses ha ökat. Samarbete är inte längre en realistisk möjlighet eftersom Ryssland inte är intresserat. Gemensamma intressen saknas i stort och stormaktskonkurrens och nollsummetänkande är tillbaka som dominerande faktorer i den internationella ordningen. Målet för de andra stormakterna är att ersätta den unilaterala världsordningen och de normer som den bygger på med en multilateral dito, där USAs inflytande begränsas.

USA står samtidigt enligt NPR 2018 inför en allt mer komplex och diversifierad uppsättning hot som inte bara handlar om Ryssland och Kina. Oros- och krigshärdar världen över skapar oordning som missgynnar USA. Nordkorea och Irans kärnvapen respektive missilprogram lyfts fram, liksom de hot som lågintensiva konflikter under krigströskeln utgör. Den snabba teknologikutvecklingen med risken att överraskande förmågor plötsligt blir verklighet, gör framtiden än mer osäker.

⁸¹ Department of Defense (2018) *Nuclear Posture Review*, januari, https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf.

⁸² NPR 2018, p. XI.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 19 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

4.2.2 Ryssland

NPR gör klart att USA ser ryska planer för begränsad användning av kärnvapen, inklusive sådana med låg laddningsstyrka (så kallade icke-strategiska eller taktiska system), som ett reellt hot. ”[Russia] mistakenly assesses that the threat of nuclear escalation or actual first use of nuclear weapons would serve to ”de-escalate” a conflict on terms favourable to Russia”.⁸³ Ryskt operativt tänkande utgår, enligt NPR, från att dess väpnade styrkor besitter en överlägsen förmåga att med kärnvapen hota och utpressa motståndaren i kriser och lågintensiva konflikter. Ryssland räknar med att ha en sömlös förmåga som inkluderar konventionella och nukleära resurser för alla konfliktnivåer. Utpressning med kärnvapen i samband med konflikter blir trovärdig endast om Ryssland bedöms kunna kontrollera eskalationsförloppet på en nivå under totalt kärnvapenkrig. Den ryska bedömningen bygger, enligt översynen, på att dess väpnade styrkor förfogar över flera typer och större antal icke-strategiska kärnvapensystem än någon annan. NPR 2018 anger ryska övningsmönster i kombination med officiella uttalanden som belägg för detta.

Ett nyckelresonemang lyder:

Most concerning are Russia’s national security policies, strategy, and doctrine that include an emphasis on the threat of limited nuclear escalation, and its continued development of and fielding of increasingly diverse and expanding capabilities....Effective U.S. deterrence...requires ensuring that the Russian leadership does not miscalculate regarding the consequences of limited nuclear first use, either regionally or against the United States. Russia must instead understand that nuclear first-use, however limited, will fail to achieve its objectives, fundamentally alter the nature of the conflict and trigger incalculable and intolerable cost for Moscow.⁸⁴

Det är således den ryska ledningens inställning och planer, i lika hög grad som dess sub-strategiska upprustning, som är problemet. Ordvalen är inte unika för NPR, att rysk förstaanvändning på ett fundamentalt sätt skulle förändra konflikters art fanns till exempel med i slutkommunikén från Nato-toppmötet i Warszawa 2016.⁸⁵

Behovet av att revitalisera avskräckningen mot Ryssland är en viktig orsak till den nyutveckling av system som aviseras i NPR. Det gäller särskilt en ny sjöbaserad kryssningsrobot som ska utvecklas på medellång sikt (se avsnitt 4.4.6).

NPR upprepar att Ryssland bryter mot flera ingångna och strategiskt viktiga avtal. Det mest signifikanta är INF-brottet som beror på att Ryssland i strid med avtalet har utvecklat en markbaserad kryssningsrobot. Redan 2014 gjorde USA sina misstankar offentliga, men Ryssland fortsätter att förneka avtalsbrott. Ryssland bryter, enligt NPR, även mot CFE-avtalet, Budapest-dokumentet, Helsingforsavtalet, Open Skies Treaty, och Presidential Nuclear Initiative, alla viktiga avtal för att öka transparens, begränsa rustning och stärka strategisk stabilitet i Europa.⁸⁶

4.2.3 Kina

Kina utgör inte på samma sätt ett problem för USA när det gäller kärnvapen, men även den kinesiska försvarsmakten har stärkt sina kärnvapenförmågor enligt NPR 2018. Kina fortsätter att utöva den sedan länge signalerade doktrinen om minimal avskräckning som bygger på icke-förstaanvändning och att säkra en robust och trovärdig andraslagsförmåga. Kina har under de senaste tio åren moderniserat sina silobaserade missiler och utvecklat en mobil markbaserad interkontinental kärnvapenförmåga samt förbandssatt en kärnvapenubåt med nya missiler.⁸⁷ Moderniseringen av medelräckviddiga system har också fortsatt. De kinesiska systemen

⁸³ NPR 2018, p. 8.

⁸⁴ NPR 2018, p. 30.

⁸⁵ NATO (2016) Warsaw Summit Communiqué – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, juli, §54, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm. Ordalydelsen är närmast identisk: ”Any employment of nuclear weapons against NATO would fundamentally alter the nature of a conflict”.

⁸⁶ NPR 2018, s. 73.

⁸⁷ NPR 2018, p. 11.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 20 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

håller på att förses med nya och mer manövrerbara stridsspetsar som kan tränga igenom det amerikanska missilförsvaret.

USA har under årtionden försökt skapa forum för att förbättra och fördjupa dialogen med Kina inom kärnvapenområdet.⁸⁸ Men Kina har inte varit intresserat.⁸⁹ Det beror i stor utsträckning på att den andraslagsdoktrin Kina förespråkar, i kombination med den relativt lilla arsenalen, kräver stort hemlighetsmakeri. För att förbli effektiv och trovärdig kan man inte begränsa sig genom någon typ av avtal och inte heller lämna ut information som kan kompromettera förmågan.⁹⁰ I det amerikanska perspektivet förblir detta ett problem eftersom ömsesidig förståelse och förtroende inte finns inom detta område.

Utmaningen för USA är den kinesiska försvarsutvecklingen i sin helhet som, genom konventionella och asymmetriska förmågor i kombination med regionala kärnvapenstyrkor, ger Kina möjlighet att politiskt, ekonomiskt och territoriellt flytta fram sina positioner i västra Stilla havet. Anti-satellitvapen kan hota rymdbaserade lednings- och förvarningssystem kopplade till det amerikanska kärnvapenförsvaret. Kina har också påbörjat utveckling av missilförsvar och dess A2AD-förmåga i västra Stilla havet ökar stadigt. Detta är ett exempel på den sammansmältning av nukleära och konventionella strategiska förmågor som håller på att ske globalt. Att Kina döljer intentioner och förmågor tills de används, såsom sker i Öst- och Syd kinesiska havet, gör att risken för felkalkyler ökar ur amerikanskt perspektiv.

4.2.4 Europeisk säkerhet och synen på allianser och allierade

Återförsäkring och utsträckt avskräckning med stöd av USA:s strategiska förmågor, inklusive kärnvapen, utgör en viktig förutsättning i NPR 2018. Det allianssystem som har byggts upp i Europa och Asien utgör, enligt NPR, grunden för den liberala världsordningen. Alla USA:s allierade gör bedömningen att kärnvapen är en nyckelresurs för att bevara stabiliteten och bevara freden. Man är eniga om att kärnvapen också är det mest effektiva sättet att hindra snabb horisontell spridning av en väpnad konflikt. Länder som Japan, Tyskland och Sydkorea kanske hade skaffat sig egna arsenaler om de inte hade skyddats av det amerikanska kärnvapenparaplyet.

I Europa är det ryska hotet dimensionerande och USA kommer att vidmakthålla och förstärka sin nukleära återförsäkring. Behovet av att återta paritet med Ryssland i det lägre kärnvapenspektrat gör att den ”nuclear sharing” som finns inom alliansen kommer att bevaras.

The United States will make available its strategic nuclear forces, and commit nuclear weapons forward deployed to Europe, to the defense of NATO. These forces provide an essential political and military link between Europe and North America and are the supreme guarantee of Alliance security.⁹¹

Nya kärnvapenkapabla stridsflygplan (F-35) utgår basen för denna alliansordning, och USA kommer fortsätta att göra frifallsbomber tillgängliga för ett antal allianspartners. En formulering kan tyda på att USA kommer söka att förnya och förändra hur allianspartners bidrar. USA ska ”examine opportunities for additional allied burden sharing of the nuclear deterrence missions”.⁹² Det är oklart om och hur en utvidgning av Nato:s så kallade ”nuclear sharing”-program skulle kunna ske men NPR 2018 öppnar för en sådan utveckling. En indikation på detta kan vara att det polska och tjeckiska flygvapnet deltagit i sidoövningar parallellt med Nato:s övningsserie Steadfast Noon, som såvitt bekant är den enda i Västeuropa som berör kärnvapen.⁹³

⁸⁸ NPR 2018, p. VI.

⁸⁹ Personlig kommunikation med Frank Rose (2016), Assistant Secretary for Arms Control, Verification and Compliance, U.S. State Department.

⁹⁰ Jeffrey Lewis (2007) *The Minimum Means of Reprisal – China’s Search for Security in the Nuclear Age*, MIT Press, Massachusetts, p. 128

⁹¹ NPR 2018, p. 36

⁹² NPR 2018, p. VIII

⁹³ Se Hans M. Kristensen (2017), ”NATO Nuclear Exercise Underway With Czech and Polish Participation”, *Federation of American Scientists*, October 17, <https://fas.org/blogs/security/2017/10/steadfast-noon-exercise/>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 21 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

4.2.5 Operativa överväganden och policy

I NPR 2018 framhålls ökad flexibilitet som ett viktigt utvecklingsmål.⁹⁴ Den komplexa hotbilden, de multipla hottyperna och expansionen av potentiella konfliktnivåer kräver en bredd av resurser, varav några idag fattas USA. Det finns, enligt dokumentet ingen "one size fits all" när det gäller avskräckning. De olika regioner, allierade och skiftande strategiska situationer som USA är engagerat i understryker behovet av en flexibel arsenal.

Om avskräckningen misslyckas så är det bara under "extrema omständigheter" som USA skulle överväga kärnvapen användning. Det handlar om situationer när vitala nationella intressen är under anfall. Extrema omständigheter behöver, enligt NPR 2018, inte bara betyda ett kärnvapen anfall på USA eller dess allierade. Även icke-nukleär aggression skulle kunna vara av ett så extremt slag att USA överväger att använda kärnvapen. Massiva attacker på infrastruktur och befolkningscentra i USA och allierade länder eller en konventionell attack mot amerikanska kärnvapenkomplexet inklusive lednings- och förvarningsfunktioner nämns som möjliga scenarier. Målet vid kärnvapen användning skulle vara att "end any conflict and restore deterrence at the lowest possible level of damage", vilket var en huvudprincip även under det kalla kriget.⁹⁵ Liksom tidigare kärnvapenstrategier utesluter inte NPR 2018 första användning av kärnvapen. Men USA fortsätter att utfärda negativa säkerhetsgarantier, det vill säga att stater som förblir kärnvapenfria och är medlemmar i NPT inte ska bli föremål för kärnvapen anfall.

4.2.6 Kärnvapenkomplexet och modernisering

Ett antal program för att modernisera arsenalen och att öka dess flexibilitet diskuteras i NPR.⁹⁶ Många av de beskrivna moderniseringarna är inte nya utan beslutades redan under Obama-administrationen. Ett fåtal men viktiga nysatsningar finns med och görs för att säkra större flexibilitet. Rysslands agerande är viktigt men inte den enda faktorn som driver nyutvecklingen. I NPR 2018 beskrivs att många av de nu befintliga systemen närmar sig, eller redan har passerat, sin planerade livslängd. I takt med åldrandet blir systemens säkerhet allt svårare att upprätthålla. Modernisering handlar således inte bara om bibehållen eller utökad förmåga utan också om säkerhet i flera olika led.

Konceptet med en kärnvapentriad bibehålls och all modernisering ska ske inom ramen för de tre triadbenen. En ny strategisk ubåt är redan beslutad. Columbia-klassen kommer att börja ersätta den nuvarande flottan av Ohio-ubåtar 2031. Ubåten kommer att ha en uppgraderad interkontinental missil som utvecklas mellan 2020 och 2031. Redan i närtid ska en liten del av de befintliga ubåtsburna stridsspetsarna modifieras och ges låga laddningsstyrkor.

Nyutvecklingen av en ny interkontinental robot som ska ersätta de befintliga silo-baserade Minuteman III (först förbandssatt på 1970-talet) är redan beslutad och kommer att fortsätta.

Modernisering av det flygburna benet av triaden beslutades under Obama. B-52 bombarna genomgår ännu en livstidsförlängning och kommer att vara förbandssatta fram till 2040-talet. De kommer då som system att ha tjänstgjort i ca 80 år. Det nya bombplanet B-21 (Raider) kommer från och med mitten av 2020-talet ersätta nuvarande B-2 bombare. Strategiska bombare kan fälla frifallsbomber och bära kryssningsrobotar. Den nuvarande kryssningsroboten är föråldrad; i NPR anges att den passerat den ursprungliga planerade livstiden med 25 år. En nyhet i NPR 2018 är att USA, trots kritiska röster, nyutvecklar en kryssningsrobot kallad Long-Range Stand-Off (LRSO).

Uppgraderingar av den icke-strategiska delen av flygbenet beslutades under Obama. Utveckling av frifallsbomben B-61 till version 12, som har bättre förmåga att tränga ner i marken innan den detonerar och samtidigt ges bättre precision, slutförs under de närmsta åren. Det ökar möjligheten att slå mot djupt liggande

⁹⁴ NPR 2018, p. 25 ff.

⁹⁵ NPR 2018, p. VIII.

⁹⁶ NPR 2018, p. 41 ff.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 22 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

mål utan att skapa en större ytexlosion vilket i sin tur minskar det radioaktiva utfallet. Det nya stridsflygplanet F-35 ska tillverkas i en kärnvapencertifierad version för att användas av USA och allierade.

NPR bekräftar den av Trump-administrationen tidigare aviserade nyutvecklingen av en sjöbaserad kryssningsrobot som ska kunna användas för icke-strategiska insatser, dvs. någon form av ”taktisk” eller begränsad användning. Åtgärden har kritiserats i USA eftersom det är en otvetydig nyutveckling, något som enligt kritikerna bryter en tjugofem år lång nedrustningstrend. Men NPR klargör också det som tidigare spekulerats om, att utvecklingen kan liknas vid Nato:s dubbelbeslut. Det senare innebär att ett antal amerikanska Pershing-II robotar från och med 1980-talets början förbandssattes i Europa som svar på sovjetiska missilutplaceringar. Dubbelbeslut och efterföljande amerikansk utplacering var på sin tid avgörande för att INF-avtalet skulle komma till stånd. I NPR 2018 görs denna koppling explicit: ”Indeed, U.S. pursuit of a SLCM may provide the necessary incentive for Russia to negotiate seriously a reduction of its non-strategic nuclear weapons, just as the prior Western deployment of intermediate-range nuclear forces in Europe led to the 1987 INF Treaty”.⁹⁷

4.2.7 Rustningsbegränsning och icke-spridning

Enligt NPR ska alltså rustningsbegränsning i Europa ske genom upprustning. Samtidigt är det ryska INF-brottet ett problem som troligen måste vara löst innan samtal om nya rustningsbegränsande avtal kan komma till stånd. En defensiv och passiv hållning gentemot rustningsbegränsning genomsyrar hela NPR 2018 och situationen är inte sådan att ytterligare neddragningar ser troliga ut varken på kort eller medellång sikt. Just den passiva hållningen kan bli en friktionsfråga i relationen till de allierade stater där kärnvapenmotståndet är utbrett och där det finns en politisk otålighet över att icke-spridningsavtalets anda om kärnvapenstaternas kontinuerliga neddragning mot noll har avstannat.

NPR 2018 diskuterar inte kopplingen mellan nukleär och konventionell rustningsbegränsning. Eftersom nukleära och icke-nukleära förmågor, enligt NPR, inte som tidigare kan separeras borde hänsyn till andra delar av den strategiska dynamiken finnas med när nya förhandlingar tar fart. Det är svårt att föreställa sig förhandlingar utan att defensiva och kanske även konventionella strategiska förmågor tas med. Det är till exempel mindre troligt att Ryssland skulle acceptera att missilförsvar inte finns med i nästa avtalsöverbärande eller att USA skulle acceptera att så skulle ske.

Motsättningar som de om missilförsvar och INF kommer att minska möjligheterna att seriösa förhandlingar inleds i närtid. På medellång sikt kan man inte räkna med några framsteg annat än att nya START förlängs från 2021 till 2026. Om och när tiden är mogen kan läget kanske komma att likna det 1969-72 när offensiva (SALT) och defensiva (ABM) förhandlingar pågick parallellt.⁹⁸ Men eftersom situationen nu är ännu mer komplex kan det tänkas att inga strategiska samtal kan inledas utan att också konventionella rustningsförhandlingar inleds. Parallella förhandlingar i alla tre spår kan alltså bli en förutsättning för nya europeiska och transatlantiska rustningsbegränsande överenskommelser. Förhandlingskomplexiteten kommer då att bli avsevärd och svårigheten att nå en överenskommelse ökar troligen.

NPR 2018 lägger vikt vid hur spridning av kärnvapen ska hindras. Konsekvenserna av att framförallt problemstater eller terrorister skulle få tillgång till kärnvapen och massförstörelsevapen är stora.⁹⁹ Liksom i tidigare dokument står det beskrivet hur USA sedan det kalla krigets slut har genomfört mycket stora neddragningar av sina kärnvapenstyrkor, med över 85 procent ”since its Cold War highs”.¹⁰⁰ Men trots USAs försök att fortsätta de kvalitativa och kvantitativa neddragningarna och samtidigt minska kärnvapens inflytande och roll, har andra makter, särskilt Ryssland, Kina och Nordkorea, gått i motsatt riktning, enligt översynen.

⁹⁷ NPR 2018, s. 55.

⁹⁸ Heather Williams (2018) ”Strategic Stability and the Future of Arms Control” *Survival: Global and Politics and Strategy*, April-May.

⁹⁹ NPR 2018, p. 69 ff.

¹⁰⁰ NPR 2018, p. 1.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 23 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

4.2.8 Kritik

Kritik av NPR 2018 har riktats från flera håll. Representanter för Kina ser rapporten som konfrontativ och aggressiv jämfört med den minimala andraslagsdoktrin man själv har.¹⁰¹ I en officiell kommentar på det ryska utrikesministeriets hemsida ger landet sin syn på NPR 2018. Där dementerar Ryssland att den ryska doktrinen innehåller de-eskalering förstaanvändning. USA:s anklagelser ses bara som ett sätt att rättfärdiga ”gränslösa” (”no-limits”) upprustningsprojekt. Ryssland konstaterar också att USA i NPR 2018 öppnar för möjligheten att svara med kärnvapen i konventionella och icke-militära situationer och ser Trumps kärnvapenpolitik som destabiliserande.¹⁰²

Nedrustningsexperter har hittat ett antal felaktigheter i dokumentet, vilket också reviderats två gånger sedan den första utgåvan kom i slutet av januari. Bland annat innehöll den ursprungliga texten kartor som felaktigt inkluderade Taiwan i Kina. I en grafisk bild över länders kärnvapenmodernisering det senaste decenniet fanns inte heller nya amerikanska kärnvapensystem med.¹⁰³

Kritik har även riktats mot språkbruket angående när kärnvapen skulle kunna komma till användning. I sak är det liten skillnad mot föregående kärnvapendokument från 2010. Men det hårdare och mer explicita språket, i kombination med utveckling av mer precisa vapen med små laddningsstyrkor, kan tolkas som att tröskeln för användning sänks. Kritiker har särskilt lyft frågan, som för tio år sedan var aktuell i Frankrike, om den breddade tolkningen av vad som utgör ”extreme circumstances”. Språkbruket om att ”extrema omständigheter” inbegriper massiva attacker mot amerikansk infrastruktur skulle kunna tolkas som att till exempel cyberattacker kan besvaras med kärnvapen.¹⁰⁴ Kritikerna menar att detta språkbruk i praktiken innebär att USA ger kärnvapen en större roll både för avskräckning och som krigsverktyg. Detta, menar de, sänker tröskeln för användning.

¹⁰¹ China Daily (2018), *China Rejects US nuke policy review*, 5 February, <http://usa.chinadaily.com.cn/a/201802/05/WS5a77c114a3106e7dec13ac54.html>.

¹⁰² The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2018) *Comments by the Information and Press Department on the New US Nuclear Posture Review*, 3 februari, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/asset_publisher/zw12FuDbhJx9/content/kommentarij-departamenta-informacii-i-pecati-mid-rossii-v-svazi-s-publikacij-novoj-adernoj-doktriny-ssa.

¹⁰³ Se Jesse Johnson (2018) “Pentagon mistakenly labels Taiwan as part of China in key nuclear policy document”, *Japan Times*, 4 februari, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/02/04/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/pentagon-mistakenly-labels-taiwan-part-china-key-nuclear-policy-document/#.WrKNG5eezct>, samt Glenn Kessler (2018) “A Pentagon chart misleadingly suggests the U.S. is falling behind in a nuclear arms race”, *The Washington Post*, 12 februari, https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2018/02/12/a-pentagon-chart-misleadingly-suggests-the-u-s-is-falling-behind-in-a-nuclear-arms-race/?utm_term=.3fc9a494d407.

¹⁰⁴ David Sanger, William Broad (2018), “Pentagon suggests Countering Devastating Cyberattacks With Nuclear Arms”, *The New York Times*, 16 januari, <https://www.nytimes.com/2018/01/16/us/politics/pentagon-nuclear-review-cyberattack-trump.html>.

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 24 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

5 Sammanfattning

Trump-administrationens säkerhetspolitiska strategi, som den presenteras i NSS 2017, genomsyras av en real- och geopolitisk säkerhetspolitiskt grundsyn. Dokumenten återknyter explicit till anglosaxisk geopolitisk teori och anger att alla aspekter av amerikansk maktutövning ska användas för att se till att ingen region i världen domineras av en enda annan makt. Detta innebär att strategin inte är isolationistisk, utan snarare bygger på den form av dominansstrategi (*US primacy*) som varit den gängse i USA åtminstone sedan 1980-talet. Nytt i NSS 2017 jämfört med tidigare strategier är dels dess tydliga avståndstagande från liberala idéer om internationella relationer, dels den implicit negativa synen på internationell handel, särskilt handelsobalanser. Det är i den senare aspekten som det mångomtalade *America First*-begreppet främst tar sig uttryck.

När det gäller hotbilder anlägger NSS 2017 en traditionell geopolitisk syn och pekar ut Ryssland och Kina som de primära hoten. Ryssland beskrivs som en revisionistisk stat och ett allvarligt militärt och politiskt hot, särskilt gentemot Europa. Kina ses likaledes som revisionistiskt, och ägnar sig åt aggressiv, expansionistisk utrikespolitik och repressiv inrikespolitik, samt utvecklar offensiv militär förmåga som hotar USA och USA:s roll som den ledande makten i det indo-pacifiska området.

För att möta dessa hot måste USA skapa en maktbalans i Europa och Asien som är fördelaktig både för USA och dess allierade. Allierade och allianser spelar en tung roll i säkerhetsstrategin. Allierade stater ses som en ovärderlig tillgång för USA, inte minst genom att de stärker USA:s egen maktställning. Parallellt med detta understryks, i presidentens anda, att det är viktigt att de allierade delar på försvarsutgiftsbördorna med USA.

Givet detta dubbla hot från Ryssland och Kina är det tydligt att strategin inte omfattar föreställningen att USA bör skifta sitt säkerhetspolitiska intresse från Europa till Asien. Snarare behandlar strategin Europa, på grund av det ryska agerandet, som en lika viktig arena som Asien.

Den försvarspolitiska strategin NDS 2018 följer helt grundsynen i NSS 2017. Dominansstrategin operationaliseras genom inriktningen att USA ska förhindra krig genom att vara beredd att vinna dem. Den amerikanska försvarsmakten ska ha ett övertag i varje tänkbar konfliktsituation och i alla konfliktspektra.

Enligt NDS 2018 är de ryska och kinesiska hoten så stora att de nu utgör de dominerande prioriteringarna för det amerikanska försvarsdepartementet. De tre prioriterade områdena i NDS 2018 är Europa, det indo-pacifiska området och Mellanöstern. Målet för USA:s försvarsmakt är att upprätthålla en ”fördelaktig maktbalans” i dessa områden, och att avskräcka aggression mot dem.

Uppskattningen av allianser, allierade och partners får relativt sett stort utrymme i NDS 2018, i praktiken mer än i NSS 2017. Allianser och allierade framställs som centrala för den amerikanska strategin.

Kärnvapenstrategin NPR 2018 tar sin utgångspunkt i den övergripande nationella säkerhetsstrategin och i vad som underminerar respektive stärker strategisk stabilitet. De snabba förändringar och den osäkerhet om världsutvecklingen som alla stater möter utgör en grundförutsättning i NPR 2018. Främst handlar det om två typer av osäkerhet: geopolitisk och teknologisk. Osäkerheter som skapas av Rysslands aggression i Europa och Mellanöstern efter den förra NPR 2010 är de främsta men inte de enda exemplen på strategiska överraskningar som det amerikanska systemet reagerade sent på. Asien framställs nu inte som den i särklass viktigaste regionen för global utveckling och någon amerikansk *pivot* till Asien finns inte i NPR 2018. Osäkerheten om framtida revolutionerande teknologikutveckling som USA kan missa att förstå eller förutse behöver också hanteras enligt NPR.

Synen på hur USA bäst påverkar omvärldsutvecklingen i rätt riktning är ändrad i NPR 2018. Under de senaste tio åren har USA sökt leda genom att föregå med gott exempel. Vänliga relationer och ömsesidiga beroenden skulle säkra framtida stormaktsstabilitet. Men den amerikanska strategin har på sina håll uppfattats som en form av svaghet enligt administrationen. Ryssland och Kina har prövat att med våld och hot om våld flytta fram sina positioner på USA:s bekostnad, med målet att påtvinga andra sina system, värderingar och sin dominans. Därför behöver USA, menar strategin, återigen från en styrkeposition säkra freden. Överraskning och oförutsedda utvecklingar måste kompenseras, och kärnvapen utgör en garant (*hedge*) om USA på ett mer

FOI MEMO	Datum 2018-05-04	Sida 25 (25)
Titel Ny amerikansk säkerhetspolitisk strategi – geopolitisk stormaktskonflikt i fokus		Memo nummer FOI Memo 6415

akut sätt misslyckas med strategisk förvarning. Därför moderniseras alla delar av den i stora delar föråldrade kärnvapentriaden.

NPR understryker också behovet av flexibilitet för att kunna möta de olika typer av hot som USA nu och i framtiden kan komma att utsättas för. Strategisk balans handlar i den nya översynen mindre om att garantera andraslagsförmåga och mer om att inom hela konfliktspektrumet övertyga motståndare om att kärnvapenanvändning är kontraproduktivt. Grundantaganden och problemställningar som underbyggde *flexible response*-doktrinen på 1960-talet kan skönjas, även om det inte är troligt att gränserna mellan konventionellt och nukleärt i samma utsträckning som då suddas ut.

För att skapa en flexibel förmåga behöver enligt NPR 2018 de kapacitetsluckor, som USA har i förhållande till sina motståndare, täppas till. Dessa finns främst inom det icke-strategiska segmentet och i förhållande till Ryssland. För att uppnå paritet ska bland annat stridsspetsar med låga laddningsstyrkor tillföras den amerikanska arsenalen, liksom moderniserade taktiska vapen och två nya kryssningsrobotar. I större utsträckning än på länge anses den strategiska balansen vara en funktion av den totala försvarsbalansen inklusive nukleära och icke-nukleära förmågor.

Utsikterna för att rustningsbegränsningar i den transatlantiska kontexten ska komma till stånd inom en femårsperiod är små, förutom den förlängning av nya START fram till 2026 som finns inskriven som en möjlighet i avtalet. För att komma vidare måste det ryska brottet mot INF-avtalet få en lösning. Det blir vidare allt svårare att separera offensiva och defensiva respektive nukleära och icke-nukleära förmågor. Det är till exempel inte troligt att Ryssland skulle förhandla om nytt START utan att missilförsvar inkluderas, och lika lite troligt att USA skulle acceptera att så sker. Om och när tiden är mogen kan samtal om offensiva, defensiva och konventionella strategiska förmågor komma att pågå samtidigt, dvs. en variant av vad som skedde under 1970-talet. Det kan till och med vara så att samtidiga förhandlingar i alla tre spår blir en förutsättning för att komma framåt.