

Ukraina och USA:s svåra strategiska balansgång

Björn Ottosson och Ivar Ekman

USA är en supermakt med flera strategiska mål. Samtidigt är landets resurser begränsade. Bidenadministrationen signalerade tidigt att den betraktar Kina som det allvarligaste långsiktiga hotet och sökte sätt att frigöra resurser för att möta detta hot. Rysslands aggressionskrig mot Ukraina har tvingat Vita Huset att skifta fokus för att hantera en kris man absolut inte ville ha.

Detta memo analyserar USA:s handlingsutrymme för att hantera det nya säkerhetsläget som uppstått som en följd av Rysslands invasion av Ukraina. Inledningsvis redogörs för USA:s maktställning och globala strategiska mål, samt hur en inrikespolitiskt pressad administration är tvungen att balansera dessa mål. Därefter följer en översikt över vilka medel USA har nyttjat i sin krishantering som knyter an till USA:s övergripande mål.

USA:S STRATEGISKA MÅL – LÅNGSIKTIGA OCH OMEDELBARA

USA: en pressad supermakt

USA vill bevara sin ledande globala maktställning. Landets självpåtagna roll att upprätthålla den regelbaserade internationella ordningen bör betraktas som ett medel för att nå detta mål. USA:s maktställning och roll gör att landet har omfattande nationella intressen och ofrånkomligen dras in i olika konflikter. Detta är kostsamt och kräver att USA allokerar sina begränsade resurser strategiskt. Situationen försvåras av att USA:s relativa ekonomiska makt är sjunkande och dess teknologiska övertag krympande. USA:s nationella säkerhetsstrategi från 2017 varnar för att stater som vill revidera den regelbaserade ordningen håller på att närma sig landet i rask takt.

Att ingen stat ska få växa sig stark nog att dominera den eurasiska landmassan och på så vis utgöra en riktig utmaning för USA:s maktställning, har varit ett av landets viktigaste storstrategiska mål i generationer. Kina betraktas som det största långsiktiga hotet mot USA. Bakom Kina framträder Ryssland som det näst allvarligaste hotet mot den internationella ordningen, västs sammanhållning och den amerikanska demokratin. Under 2021 kretsade Bidenadministrationens strategi kring att få Ryssland att inte söka sig närmare Kina. Efter Rysslands invasion av Ukraina

kretsar den mer kring att begränsa rysk aggression och dess effekter på det internationella systemet, samt att få Kina att ta avstånd från Ryssland.

En växande skara av USA:s ledande politiker har identifierat behovet av att konsolidera landets makt och fokusera på färre frågor för att rikta mer resurser för att lösa inhemska problem samt hantera den största utmanaren – Kina. Bidenadministrationen motiverade uttåget ur Afghanistan i dessa termer och det är tydligt att administrationen söker att reducera vissa åtaganden genom att bl. a. skapa en jämnare fördelning av bördan mellan allierade och partners, samt en preferens för avspänning och kompromisslösningar över konfrontation och konflikt. Detta sökande har tolkats av flera aktörer som ett svaghets-tecken och således ett läge för att testa USA:s beslutsamhet och vinna eftergifter.

Inrikespolitisk turbulens distraherar

Den amerikanska inrikespolitiken har ofta en stark påverkan på landets utrikespolitik — även om riktningen denna påverkan får sällan är given. Inrikespolitiken har sedan en tid tillbaka präglats av rekordhög partipolarisering och en rad frågor som hög inflation, högt energipris, stigande brottlighet och Covid-hanteringen ligger högst på landets politiska agenda. President Biden är djupt impopulär och förtroendet för hans hanterande av utrikespolitiken är svagt. Det demokratiska partiet skakas av interna makt-kamper, och dess majoritet i senaten och representanthuset är hårfin. Dessutom kan det amerikanska folket karaktäriseras som krigstrött och dess förtroende för landets försvarsmakt har sjunkit dramatiskt de senaste tre åren.¹ Detta är ett gynnsamt läge för USA:s antagonister. Att landets beslutsamhet testas under en period när Washington är splittrat och distraherat är sannolikt inte en slump.

1 Ronald Reagan Institute. *Reagan National Defense Survey*, November 21, 2021.

Föga förvånande visar opinionsmätningar att det amerikanska folket föredrar en diplomatisk lösning av den krisen som uppstått på grund av Ryssland aggression. Det finns stöd för återförsäkringsåtgärder, assistans, samt sanktioner, men den breda majoriteten vill absolut inte placera amerikanska soldater i den ryska skottlinjen. Detta reflekteras i USA:s engagemang som kan karaktäriseras som begränsat och i viss mån reaktivt.

USA vill bevara den internationella ordningen

USA vill bevara den regelbaserade internationella ordningen och folkrätten. Rysslands agerande riskerar inte bara att urholka suveränitetsprincipen, inklusive principen om staters rätt att själva bestämma över vilka allianser man vill ingå i, utan även att djupt skada FN-systemet inklusive arbetet med att förhindra nukleär spridning. Om Rysslands aggression tillåts att löna sig demonstrerar det den internationella ordningens bräcklighet. Detta kan uppmuntra andra aktörer att testa den. För att bevara ordningen krävs ett samordnat och starkt svar. Denna uppgift kräver stora uppoffringar för USA, samt att landet balanserar sina intressen.

Ryssland är samtidigt en del av den internationella ordningen, och Bidenadministrationen är medveten om vikten av att samarbeta med Ryssland i en rad frågor, särskilt rörande icke-spridning av kärnvapen. Det ligger således i USA:s intresse att både vidga och begränsa krisen. Å ena sidan vill man få krisen att handla om principer för att vinna brett internationellt stöd. Å andra sidan vill man begränsa den genom att isolera och separera frågor som direkt berör krisen från andra områden där man behöver ryskt samarbete, som exempelvis i frågor rörande Irans kärnprogram. Ur ett storstrategiskt perspektiv vill administrationen också undvika att driva Ryssland in i Kinas famn.

USA vill bevara den Indo-pacifiska säkerhetsarkitekturen

Bidenadministrationens agerande rörande krisen i Europa påverkas också av USA:s strategiska mål och åtaganden i den Indo-pacifiska regionen. USA:s allierade och partners i regionen är djupt oroade av utvecklingen. Svarar USA på den ryska aggressionen med att massivt förstärka Nato och ge sig in i en utdragen konfrontation med Ryssland riskerar USA att tappa sitt fokus på Kina och den Indo-pacifiska regionen. Svarar USA svagt kan det urholka landets trovärdighet som en garant för fred och säkerhet i regionen, och detta kan uppmuntra både Kina och Nordkorea att testa hållfastheten i den regionala säkerhetsarkitekturen.

USA är tvunget att ta hänsyn till sina intressen i den Indo-pacifiska regionen i sin krishantering. Kriget i

Europa har redan höjt energipriser och orsakat störningar i leveranskedjor, vilket kan skada flera Indo-pacifiska staters ekonomier. Att uppmuntra dem att delta i sanktionsregimen mot Ryssland ökar pressen på Moskva, men försvagar samtidigt dessa staters möjlighet att stå emot Kina. USA måste även beakta mardrömsscenario: att Kina agerar aggressivt samtidigt som Ryssland eskalerar i Europa.

USA vill bevara sin position i den europeiska säkerhetsordningen

USA är mån om sin ledande position i den europeiska säkerhetsordningen. Bidenadministrationen vill hålla ihop Nato, bevara en stark transatlantisk länk, och samtidigt avskräcka och bestraffa Ryssland. Administrationen vill även begränsa kriget och undvika eskalation som drar in Nato.

Detta kräver en delikat balansgång där USA tar hänsyn till olika europeiska staters intressen och inte pressar dem för hårt. Det är tydligt att Biden har prioriterat att hålla en enad västlig front gentemot de ryska kraven. Under upptakten till kriget prioriterade administrationen Nato och de europeiska stormakternas intressen över att agera hårt och unilateralt mot Ryssland. Administrationen valde att sätta Nato i förarsätet och agerade försiktigt rörande Nord Stream 2 för att inte stöta sig med Tyskland. I den amerikanska kongressen fick frågan om sekundära sanktioner sanktionslagstiftningen att gå i stå. Demokraterna i senaten önskade begränsa den ekonomiska skadan för de europeiska staterna i syfte att bibehålla en god transatlantisk relation.

Kriget har i stort aktualiserat de potentiella spänningarna mellan två av den amerikanska politiska maktens pelare — presidenten och kongressen — i en tid av partipolitisk polarisering. Efter den ryska invasionen har tonen i kongressen skiftat. Kongressen pressar nu Vita Huset att göra mer och uppvisar viss otålighet gentemot mer återhållsamma europeiska stater. Kongressen gick före Vita Huset rörande importförbudet av rysk energi och har röstat igenom assistanspaket, för att hantera det förändrade säkerhetsläget i Europa, som varit betydligt större än vad Vita Huset äskat. Administrationen pressas nu att överföra alltmer avancerade vapen till Ukraina. Det är tydligt att hanteringen av kriget håller på att politiseras, och att republikaner önskar framställa Biden som svag och reaktiv.

Administrationen har klargjort att den kommande nationella säkerhetsstrategin kommer att beakta den senaste utvecklingen i Europa. Sannolikt kommer Ryssland

att beskrivas i termer av ett akut hot i närtid, samtidigt som Kina kommer att utpekas som det enskilt främsta hotet mot USA.²

USA vill ha energisäkerhet för sig och världen

I decennier har energisäkerhet för USA och världen betraktats som ett centralt nationellt intresse. Biden har dock prioriterat att hantera klimatförändringen och att återuppliva överenskommelsen med Iran rörande dess kärnprogram. Detta har lett till en dålig relation med både amerikanska energiproducenter och USA:s traditionella partners och allierade i Mellanöstern. Detta reducerar USA:s möjligheter att påverka energipriset, samt att få andra stater att bojkotta rysk energi. Frågan om den amerikanska energiproduktionen är starkt partipolitiserad och det politiska trycket på Biden att öka den inhemska produktionen av gas och olja har stigit i takt med det ökade energipriset. Bidenadministrationen har hittills inte signalerat att den avser göra det lättare för landets gas- och oljeproducenter. Administrationen har dock beslutat att frigöra en betydande del av landets strategiska petroleumreserv för att visa handlingskraft och få ner bensinpriset. En miljon fat olja om dagen skall frigöras under en sexmånadersperiod, vilken kommer att sluta strax före kongressvalet i november 2022.

USA:S AGERANDE OCH HANDLINGSLTERNATIV

Återförsäkring och avskräckning

Den amerikanska balansgången – mellan inrikespolitiska begränsningar, den globala säkerhetspolitiska utvecklingen, samt landets internationella roll och åtaganden – åter- speglas väl i de åtgärder som vidtagits. Förutom målen, att återförsäkra allierande, stärka Nato och avskräcka rysk aggression, anas även det underliggande syftet att dra tydligare gränser för hur vida amerikanska åtaganden faktiskt är. USA vill begränsa kriget. Landet vill inte uppfattas som en part i konflikten och vill undvika att konflikten eskalerar och sprids bortom Ukrainas gränser och drar in Nato.

Assistans till Ukraina

President Biden har sedan krisens början varit tydlig med att man absolut inte ska skicka stridande förband till Ukraina eller upprätta någon flygförbudszon över landet. Han har däremot klargjort att USA avser försvara Natos territorium. USA har gett visst direkt militärt stöd till Ukraina. De amerikanska vapenleveranserna har i

huvudsak bestått av vapen och ammunition användbara mot en mekaniserad motståndare, som exempelvis pansarvärnsrobotar.³

Bidenadministrationen vill undvika att USA uppfattas som en part i konflikten enligt internationell rätt. Samtidigt ökar pressen att utöka stödet, både internationellt och nationellt, i takt med att Ryssland alltmer inriktar sig på civila mål och ett långdraget krig. Ukraina får även kontinuerligt stöd med underrättelseinformation och lägesbild. Detta stöd är troligen av stor betydelse för Ukrainas möjligheter att störa den ryska framryckningen och att slå ut ryska ledningsplatser

Amerikanska truppförflyttningar

Före den massiva ryska invasionen sände USA förstärkningar till Polen efter en bilateral överenskommelse. Det rörde sig i huvudsak om en lätt brigad, omkring 4700 soldater, ur den 82:a luftburna divisionen. Efter invasionen har USA sänt en tung brigadstridsgrupp om drygt 4000 soldater som nyttjar materiel förhandslagrad i Europa. Fyra strategiska bombflygplan (B-52) har stationerats i Storbritannien, och ett mindre antal stridsflygplan har också flyttas från USA till Europa.

Utöver detta har amerikanska militära resurser stationerade i Europa flyttats österut, till framförallt Rumänien, Polen och de baltiska länderna. Den amerikanska flottan har också ökat sin närvaro i Medelhavet och beredskapen på vissa förband i USA har höjts. Amerikanska underrättelse- och spaningsresurser har också koncentrerats till Ukraina, Ryssland och östra Europa.

Amerikanska sanktioner

I brist på direkt militärt engagemang utgör långtgående sanktioner USA:s starkaste påtryckningsmedel. Före invasionen var målet avskräckning och det rådde brist på konkreta detaljer om de potentiella sanktionerna. Det var tydligt att det fanns skilda åsikter angående sanktionernas omfattning, och i vilken ordning de skulle införas – såväl internt i USA som mellan USA och allierade. Invasionen hade en enande effekt och sanktionerna som riktats mot Ryssland är både omfattande och långtgående. Målet är nu att på sikt försvaga Ryssland, särskilt dess försvarssektor, samt Putins maktposition. Att bevara enighet och upprätthålla sanktionsregimen kan bli en utmaning med tiden, särskilt om energipriserna och inflationen förblir höga under en längre period.

² U.S. Department of Defense. Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy, Mars 28, 2022.

³ Albin Aronsson och Charles Boström. *Västligt militärt stöd till Ukraina: Innehåll, utmaningar, risker*, FOI Memo 7857, April 27, 2022.

Den europeiska energifrågan

Ett av de viktigaste områdena för potentiella sanktioner, och även rysk vedergällning, rör energisektorn. USA har förbjudit energiimport från Ryssland, och Nord Stream 2 kommer inte att tas i bruk under en överskådlig framtid. Gällande hotet mot pågående ryska gasleveranser till Europa, har Bidenadministrationen varit i kontakt med ledande amerikanska energiföretag om att öka produktionen av flytande naturgas (LNG). Energianalytiker är dock överens om att LNG-marknaden redan är pressad, och att möjligheterna att kompensera ett större bortfall av rysk gas är små, åtminstone på längre sikt. Vita Huset har även försökt förmå Saudiarabien och Opec att öka oljeproduktionen, men misslyckats, delvis på grund av Bidens Iranpolitik samt hans infekterade relation till Saudiarabiens kronprins.

Diplomatiska ansträngningar

Fram till invasionen fokuserade Bidenadministrationen på den diplomatiska arenan. Ryssland gjorde tidigt tydligt att USA är den förhandlingspart man vill komma överens med. Samtidigt visade läckta förhandlingsdokument att de två parterna hade fundamentalt olika utgångspunkter. Efter invasionen ströps de bilaterala rysk-amerikanska kontakterna, och i takt med den ryska framryckningen har tonen i den amerikanska kongressen skärpts, och det amerikanska folkets attityd mot Ryssland är rekordnegativ. Detta kan påverka det amerikanska folkets acceptans för olika diplomatiska lösningar och därmed begränsa Vita Husets handlingsutrymme, när krigssituationen tillåter mer långsiktiga och övergripande förhandlingar. Med tiden har president Bidens retorik även blivit skarpare gentemot både Rysslands agerande och Putin personligen, vilket reducerar administrationens handlingsutrymme på kort sikt.

Det är tydligt att Bidenadministrationens syn – att USA ska fortsätta vara den centrala noden i en regelbaserad ordning – är den övergripande tanken som styr Vita Husets handlande. Det kommer att bli utmanande att jämka denna syn med en eventuell överenskommelse mellan Ryssland och Ukraina i vilken Ryssland kan peka på framgångar.

STORA UTMANINGAR VÄNTAR

USA är en supermakt med flera strategiska mål som måste balanseras. Samtidigt är landets resurser begränsade. Detta

betyder att Vita Huset måste göra flera svåra avvägningar. USA vill bevara den internationella ordningen. Rysslands agerande riskerar att djupt skada denna ordning och kan uppmuntra andra aktörer att testa den. USA önskar således att avskräcka och bestraffa Ryssland. Samtidigt vill USA begränsa kriget och undvika en eskalation som drar in Nato. USA vill bevara sin roll i den europeiska säkerhetsordningen, hålla ihop Nato, och uppvisa västlig enighet. Detta kräver att Vita Huset tar hänsyn till olika europeiska staters intressen. USA måste samtidigt balansera sitt engagemang i Europa med sina strategiska mål i den Indo-pacifiska regionen. Mardrömsscenariot för USA är om Kina väljer att agera aggressivt mot amerikanska intressen samtidigt som Ryssland eskalerar i Europa.

Hittills har USA utfört denna balansakt relativt väl. Den västliga alliansen håller samman och har stärkts, den ryska aggressionen är begränsad till ukrainskt territorium och har mött stora utmaningar, och USA spelar en viktig roll utan att än så länge ha dragits in i kriget. Sanktionerna har dock inte haft den avskräckande effekt som man hoppats på, och man har inte förmått Kina att distansera sig från Ryssland. Bidenadministrations hanterande av krisen kan dock kritiseras för att vara mer taktisk än strategisk. USA håller balansen, men Vita Huset har varken pekat ut en tydlig riktning eller något slutmål för hur man vill att denna konflikt ska sluta.

Stora utmaningar väntar även framöver som riskerar att göra denna balansakt svårare. Eskalationsrisken är överhängande, och Bidenadministrationen kan snart tvingas hantera sin röda linje vad gäller Natos territorium. Ryska fram- och motgångar på slagfältet kan också göra att det ökade militära stödet till Ukraina blir mer riskabelt. Risken att den västliga sammanhållningen börjar spricka ökar också i takt med att kriget fortsätter och de sekundära effekterna – flyktingströmmar, inflation, osv – blir allt större. Det är också sannolikt att sprickbildning kommer att uppstå i samband med olika förhandlingslösningar. Samtidigt kommer den inrikespolitiska splittringen i USA alltmer komma i fokus i takt med att mellanårsvalet 2022 och presidentvalet 2024 närmar sig, vilket riskerar att göra viktiga säkerhetspolitiska överväganden allt mer politiserade. ■

Björn Ottosson (fil.dr) är forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik.

Ivar Ekman (MA i internationella relationer) är analytiker vid FOI:s enhet för asymmetriska hot.