

Ny amerikansk säkerhetsstrategi: Stormaktskonkurrensen hårdnar

Albin Aronsson och Björn Ottosson

Bidenadministrationens nya säkerhetsstrategi vittnar om att stormaktskonkurrensen hårdnar, och att USA:s intressekonflikt med Kina intensifieras. Trumpadministrationens tänkande gör ett betydande avtryck i strategin. Betydelsen av allianser och partners får en framskjuten plats, inte minst Nato, på grund av Rysslands krig mot Ukraina.

Nästan två år in i presidentskapet och med mindre än en månad kvar till mellanårsvalet släppte Bidenadministrationen till sist sin fullständiga nationella säkerhetsstrategi (NSS).¹ Trots dess sena ankomst, som bland annat orsakats av Rysslands invasion av Ukraina och den försämrade relationen med Kina, innehåller dokumentet få överraskningar. Mycket är välbekant från strategier producerade av Bidens företrädare, och de förändringar och omprioriteringar som föreslås var väntade. Dokumentet ger en inblick i Vita husets utrikespolitiska tänkande och vittnar om spänning inom administrationen.

Detta memo redogör för huvuddragen i strategin och pekar ut några områden av särskild betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Inledningsvis behandlas några övergripande intryck från strategin. Därefter följer ett avsnitt om Kina, vilken är det land USA betraktar som sin primära och enda fundamentala utmanare. På detta följer ett avsnitt om Ryssland och kriget i Ukraina. Teknologi, som är ett betydande tema i strategin, behandlas härnäst. Sedan avhandlas några av de områden som tydligt nedprioriteras följt av ett slutord.

MYCKET TRUMP, LITE OBAMA

Demokratiska presidenter har en tendens att vidga definitionen av det nationella intresset och så även Biden. Bland annat ges klimatfrågan återigen stort utrymme, vilket var en fråga som knappt nämndes i president Trumps NSS. Det är dock en av de största skillnaderna mellan Bidens och Trumps strategier. Bidens strategi innebär definitivt inte någon återgång till Obamaadministrationens NSS eller de antaganden och förhoppningar den vilade på. Bidens NSS vilar tungt på Trumpadministrationens

verklighetsbeskrivning – stormaktskonkurrensen är tillbaka och Kina utgör den största utmaningen för USA:s maktposition. Rättframt deklareras att "the post-Cold War era is definitively over".

Bidens NSS bevarar det traditionella målet att USA ska bibehålla sin ledande maktposition i världen och hotbilden består av välbekanta geopolitiska- och transnationella hot. De allvarligaste geopolitiska hoten utgörs av auktoritära stater med revisionistiska mål, det vill säga Kina, Ryssland, Iran och Nordkorea. Det görs en tydlig distinktion mellan Kina och Ryssland, och hotet från Kina pekas ut som det absolut allvarligaste och både kvantitativt och kvalitativt annorlunda än hotet från Ryssland. Kriget i Ukraina har inte förändrat USA:s grundläggande syn på världen.

Hotet från terrorism och Mellanöstern prioriteras tydligt ner. Biden och Trumpadministrationen delar föreställningen att USA begått stora misstag i landets globala krig mot terrorismen, inte minst hur man haft en verklighetsfrämmande tro på att det går att nå hållbara lösningar och förändra regimer med militära medel. Bidens NSS proklamerar att landets uttåg ur Afghanistan sätter punkt för eran av stora militära operationer för att förändra samhällen. Denna partiöverskridande samsyn befäster den utrikespolitiska kursförändring som skedde under Trump.

Att Biden och Trump delar verklighetsbeskrivning eller diagnos innebär dock inte att man tror på samma recept. Föga förvånande betonar Bidens NSS vikten av diplomati tyngre, och man anser att hoten USA står inför ska bemötas med en kombination av stärkt amerikansk konkurrenskraft, allianser och partners, gemensamma normer och regler, särskilt på handels- och teknikområdet, och samarbete. Stundtals framstår multilateralism och

¹ The White House. *National Security Strategy*, Oktober 2022. President Biden släppte i mars 2021 en interimstrategi som i huvudsak syftade till att markera avstånd från sin företrädare genom att i generella drag betona demokrati, diplomati och allianser. The White House. *Interim National Security Strategic Guidance*, mars 2021.

samarbete mer som mål i sig än medel. Bidens strategi är i flera avseenden mer ambitiös än Trumps, då den syftar till att proaktivt forma den internationella ordningen och understryker att USA:s välmående och säkerhet är beroende av att omvärlden rör sig i samma riktning. Detta är idéer som Trumpadministrationen inte nödvändigtvis delade.

Strategin innehåller en rad spänningar, och stundtals framstår texten att vara skriven för att tillmötesgå olika falanger i det demokratiska partiet. Distinktionen mellan demokrati och autokrati som tidigt var framträdande i Bidens presidentskap är kvar som en organiserande princip, men mindre ideologiskt laddad. Hållningen är nu mer pragmatisk. Det framhålls att USA ska samarbeta med demokratier och likasinnade, men dörren hålls även öppen för autokratier. Samtidigt görs en ny distinktion mellan autokratier med revisionistiska mål, och autokratier som inte utmanar den rådande ordningen. De senare är välkomna som partners, vilket påminner om Reaganadministrationens hållning. Detta i kombination med att ambitionen att sprida demokrati tonats ner, skapar frågetecken kring hur viktig demokrati egentligen är för administrationen.

Det finns också en spänning mellan samarbete, konkurrens, internationella normer och amerikanskt ledarskap. När och inom vilka områden och under vilka omständigheter USA ska samarbeta är inte tydligt. Strategin lyfter exempelvis fram samarbete på teknikområdet och vikten av att utveckla normer för nya teknologier. Samtidigt betonas att USA:s konkurrenskraft på detta område är av avgörande betydelse, och att ny teknik inte får hamna i orätta händer. En liknande spänning finns på handelsområdet. USA:s roll som en förkämpe för global frihandel har tonats ned. Frihet, frihandel och internationella regelverk betonas i strategin. Samtidigt understryks också, med ett språkbruk som är identiskt med Trumps, att spelplanen måste jämnas ut och bli mer ”fair” (rättvis), då spelare som Kina utnyttjar de rådande regelverken till sin fördel. I vilken utsträckning de internationella normer som administrationen efterlyser ska vara anpassade till amerikanska intressen och amerikansk konkurrenskraft är otydligt.

Det finns också en tydlig övergripande spänning mellan mål och medel. Administrationen är tydlig med att den inte vill se en framtid där världen, likt under det kalla kriget, delas upp i block, och små stater tvingas välja sida på grund av stormakters intressekonflikter och ideologiska motsättningar. Samtidigt domineras strategin

av den ökande stormaktskonkurrensen och vikten av att USA stärker sin konkurrenskraft och bygger allianser med likasinnade för att utkonkurrera Kina och tygla Ryssland. Administrationen betonar också vikten av att stärka banden mellan USA:s partners och allierade i den Indopacifiska regionen och Europa och knyta de två regionerna närmre varandra.

KINA FÖRST: DEN ENDA RIKTIGA UTMANAREN

Strategin är tydlig med att Kina är USA:s främsta och dimensionerande hot. Landet beskrivs som den enda aktör som har de sammanvägda resurserna för att utmana USA på alla områden, vilket är en bedömning som ligger i linje med tidigare släppta strategidokument. Konkurrensen med Kina genomsyrar dokumentet, vilket innehåller skrivningar om hur Kina för en revisionistisk utrikespolitik, önskar skapa sig intressesfärer, samt överta USA:s ledande roll. Kina anklagas också rättframt för folkmord och brott mot mänskligheten i Xingjiang, människorättsbrott i Tibet, och för att ha urholkat Hongkongs autonomi och frihet. Det är viktigt att uppmärksamma att strategin klargör att USA:s Taiwanpolicy står fast, trots president Bidens uttalanden, som antytt motsatsen, och det ökade militära stödet till Taiwan som intensifierat diskussionen om att USA:s policy om ”strategisk tvetydighet” håller på att överges.²

Kina är den stormakt som USA riktar in sig på att kunna *beseгра* militärt, kanske på bekostnad av andra aktörer. Något som inte fått tillräcklig uppmärksamhet är hur 2018-års försvarsstrategi (NDS) formulerade en ny krigsdimensionering för den amerikanska försvarsmakten. Att försvarsmakten skulle kunna gå segrande ur två regionala konflikter samtidigt frångicks och den instruerades istället att kunna *beseгра* en stormakt (defeat), samt *avskräcka* (deter) en annan stormakt samtidigt.³ Detta är en konsekvens av den tilltagande stormaktskonkurrensen och Kinas växande makt. Det är hotet från Kina som styr den amerikanska försvarsplaneringen, och detta har stor betydelse om USA skulle tvingas att prioritera mellan Asien och Europa.

Trots strategins fokus på konkurrensen med Kina, uttrycks även en vilja att samtidigt samarbeta på flera områden, exempelvis gällande klimatförändringar och pandemier. Det kommer dock att bli svårt att finna utrymme för samarbete under kommande år, särskilt då strategin klargör att USA inte kommer att acceptera att samarbete inom vissa områden knyts till eftergifter på andra. Dessutom är det diffust var gränserna går mellan att utkonkurrera Kina och mota landets

2 Se t.ex. 'Biden says U.S. forces would defend Taiwan in the event of a Chinese invasion'. *Reuters*. 19 september 2022.

3 Mitre, Jim. 'A Eulogy for the Two-War Construct'. *The Washington Quarterly*, Vol 41, 2018.

hegemoniska anspråk, legitim ekonomisk konkurrens och samarbete. Detta kommer att kräva en delikat balansgång, särskilt då Kinas politik förefaller att bli mer påstridig under 2020-talet. Strategin erbjuder inte mycket vägledning om hur denna balansakt ska klaras av.

RYSSLAND: ETT AKUT, MEN SEKUNDÄRT HOT

Rysslands invasion av Ukraina, som beskrivs i termer av ett brutalt oprovocerat aggressionskrig, är förmodligen den viktigaste anledningen till att Bidens NSS försenats. Hur Ryssland och dess väpnade styrkor har uppträtt har påverkat bedömningen av det ryska hotet. Landet beskrivs som ett akut och omedelbart hot mot den regelbaserade internationella ordningen och den regionala europeiska säkerhetsordningen, men saknar en rad kvaliteter som gör att det inte utgör samma typ av utmaning som Kina. Strategin slår även fast att Rysslands krig mot Ukraina har blottlagt landets strategiska begränsning, starkt försvagat landets ställning gentemot stater som Kina, Indien och Japan, samt dränerat dess mjuka makt och diplomatiska inflytande.

Rysslands krig, inklusive utnyttjande av energi som ett vapen, och hoten om att använda kärnvapen, fördöms i de skarpaste ordalag, och Putin pekas ut som personligen ansvarig. Strategin vidgar krigets betydelse och gör klart att det varken handlar om Ukraina eller om en kamp mellan Ryssland och Väst. Kriget handlar snarare om FN-stadgans grundläggande principer, särskilt suveränitetsprincipen, respekten för territoriell integritet, och förbudet att förvärva territorium genom krig. Det är således av stort intresse för USA att se till att utfallet blir ett ryskt strategiskt misslyckande, samt att landet hålls ansvarigt för sina brott. Sanktionsregimen syftar också till att reducera Rysslands möjlighet att bedriva krigföring på sikt.

Strategin framhåller enigheten i det principfasta svaret på Rysslands krig, och betonar allt USA gjort tillsammans med allierade och partners. Vidare deklarerar att USA ska fortsätta att stödja Ukraina, uppmuntra landets integration i EU, försvara varje millimeter av Natos territorium, samt avskräcka och om nödvändigt svara på ryska handlingar som hotar USA:s kärnintressen. Strategin understryker att USA inte kommer att tillåta varken Ryssland, eller någon annan stat, att förlita sig på kärnvapen för att främja sina mål, något Ryssland förväntas att göra då dess konventionella stridskrafter försvagats. Samtidigt slås fast att krigets utveckling kommer att påverka vissa aspekter av USA:s fortsatta agerande. Det poängteras även att det resoluta svaret sänder en signal till andra stater, inte minst till Kina, att brott mot FN-stadgan kostar.

TEKNOLOGIS BETYDELSE VÄXER

Teknologi är ett framträdande tema i strategin och pekas ut som en central arena i den globala konkurrensen och särskilt med Kina. Det är välkänt att Kina är nära jämbördigt med USA på flera teknikområden, och kan komma ikapp och gå om under kommande år, om inte USA riktar betydande investeringar och uppmärksamhet mot teknikområdet.⁴ Strategin syftar till att göra mycket på området, och den innehåller flera skarpa förslag och radar upp beslut och investeringar som hittills gjorts för att öka USA:s konkurrenskraft inom teknik. Dessa initiativ inkluderar bland annat att frågor som rör ny teknik får högre status i Vita husets byråkrati, samt lagstiftning som syftar till att öka produktionen av halvledare på amerikansk mark och kanaliserar investeringar för att öka västlig förmåga på området.

USA har länge även försökt att förhindra att Kina och andra aktörer drar otillbörlig nytta av amerikansk forskning. Strategin återger samt utökar dessa initiativ. Det handlar bland annat om ett utökat skydd av patent, initiativ för att förhindra teknologiöverföringar till fel länder, investeringsgranskning av fler företag, ökad exportkontroll, samt ett utökat kontraindustrispyionage. Västvärldens företag behöver således vara beredda på hårdare kontroller på områden som även perifert kan anses viktiga för nationell säkerhet, särskilt vad gäller produkter med dubbla användningsområden.

På grund av den växande betydelsen av teknologi, samt att utvecklingen gjort många regelverk irrelevanta eller rent kontraproduktiva, har strategin identifierat att det ligger i USA:s intresse att forma morgondagens normer och regler på området. Konkurrensen på området är välkänd, men Vita husets formuleringar stärker intrycket av att stormaktskonkurrens kommer att fortsätta att färga förhandlingar om regelverk på området.

Vita husets fokus på teknik, de stora investeringarna i USA:s egen konkurrenskraft, och initiativen för att skydda amerikansk forskning och teknik, ger den amerikanska staten en aktiv roll inom industripolitiken som inte setts sedan det kalla kriget. Den leder också till att gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik blir än mer diffus och sannolikt kan resultera i en mer protektionistisk linje över tid.

NEDPRIORITERAT: TERRORHOTET OCH MELLANÖSTERN

Mellanöstern och hotet från terrorism är tydligt nedprioriterade i den nya strategin. Den största nyheten är att USA inte längre ämnar leda anti-terroraktioner i världen, utan förväntar sig att andra stater leder. USA ska samarbeta och i vissa fall möjliggöra andra länders insatser. Så kallade

4 Se t.ex. National Security Commission on Artificial Intelligence. Final Report, 2021.

”över horisonten-förmågor” nämns särskilt, samt att USA ska hålla Talibanregimen i Afghanistan ansvarig för dess brott. Denna nedprioritering väcker många frågor och ger intryck av att administrationen har makten att avgöra om terrorism ska vara ett hot mot nationen eller inte, som om motståndaren inte har en röst i frågan. Inhemska terrorhot tas dock på stort allvar och Vita husets nya separata strategi för att motverka dessa hot uppmärksammas.⁵

Strategin nedvärderar markant Mellanösterns betydelse för USA:s säkerhet, och deklarerar att landet har varit engagerat i regionen under allt för lång tid och på tvivelaktiga grunder. Vita huset vill sätta nya ramar för USA:s regionala engagemang, och det är tydligt att USA kraftigt vill reducera sitt avtryck i Mellanöstern. I allmänna termer beskrivs hur Vita huset ska arbeta för att reducera spänningar i regionen, främja regional integration, och emellanåt visa marin närvaro. Det går att utläsa att administrationen önskar sig en så liten amerikansk roll som möjligt under kommande år. Bidens diplomatiska ansträngning för att återuppliva kärnavtalet med Iran är ett illustrativt exempel på detta. Vita huset vill nå någon typ av lösning på frågan och därmed reducera behovet av amerikanskt engagemang i regionen. Huruvida det är möjligt för USA att reducera sin roll på detta sätt är osäkert, särskilt då västvärldens beroende av olja fortfarande är högt.

Proklamerandet att eran av stora militära operationer för att förändra samhällen är över, är ett resultat av erfarenheterna av krigen i främst Irak och Afghanistan. Det finns en utbredd frustration och krigströtthet som

avspeglas i skrivelserna om under vilka omständigheter USA ska använda sig av militären. Strategin understryker att militärt våld ska användas när det är nödvändigt för att skydda nationens intressen, men endast när mål och uppdrag är tydliga och realiserbara och har folkligt stöd. Entusiasmen för att genomföra olika typer av insatser där dessa kriterier inte är uppfyllda är således mycket låg.

SLUTORD

Målet att bevara USA:s ledande maktposition har varit oförändrat i amerikanska strategier i decennier, och Bidens NSS bibehåller det. Strategin är ambitiös, krävande och resursintensiv. Samtidigt är USA:s relativa ekonomiska makt sjunkande, och landet förväntas gå in i en lågkonjunktur nästa år. Klyftan mellan mål och medel förväntas således att öka, och prioriteringar kommer att bli allt viktigare. Om hotet från Kina prioriteras på det sätt som uttrycks i strategin, utan att avsevärda resurser tillförs den amerikanska försvarsbudgeten, kommer det ofrånkomligen att få stora konsekvenser för Europa på sikt.

Strategin är diffus på många viktiga områden och vittnar om spänningar inom administrationen. USA är starkt polariserat. Det är bara drygt två år kvar på Bidens mandatperiod, och hans chanser till omval är i dagsläget små. Detta påverkar denna strategis betydelse och framtida implementering. Å andra sidan indikerar den starka kontinuiteten mellan Biden och Trump i avgörande frågor att den generella riktningen strategin pekar ut sannolikt kommer att vara bestående under en längre tid. ■

Albin Aronsson är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en masterexamen i War Studies.

Björn Ottosson är forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och är filosofie doktor i statsvetenskap.

⁵ The White House. *National Strategy for Countering Domestic Terrorism*. Juni 2021.