



Handläggare
Niklas H. Rossbach

FOI MEMO

Projekt
Nordisk och transatlantisk säkerhet (NOTS) 1 (15)

Sidnr

Projektnummer
A11902

Kund

Försvarsdepartementet

FoT-område

Inget FoT-område

Datum

Memo nummer

2019-06-14

FOI Memo 6784

USA:s framtida säkerhetspolitik – på 30 års sikt

Sändlista/Distribution:

Se bilaga 1

Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen

USA:s framtida säkerhetspolitik – på 30 års sikt

Framtiden är svår att sia om, men amerikansk utrikes- och försvarspolitik är väl utforskade teman och det är möjligt att peka på några av de faktorer och trender som kommer att påverka USA:s framtida ställning i världen. USA:s nedgång och fall som stormakt har förutspått många gånger förr. Men istället har landet alltid återhämtat sig. Dagspolitikens slitningar gör det lätt att glömma att USA ofta upplevt motsättningar inom landet samtidigt som landet stått inför stora utmaningar internationellt och ändå lyckats försvara landets ledande position. Sannolikt måste USA redan nu hantera en klassisk säkerhetspolitisk utmaning: att landet kommer att ha omfattande åtaganden globalt samtidigt som landet relativt andra stormakter inte längre har lika stora resurser som tidigare.

Inrikespolitisk, demografisk, social och ekonomisk utveckling

USA:s politiska system klarar förändringar. Kännetecknande för amerikansk inrikes- och utrikespolitik är att aktuella frågor oftast är omdebatterade, såväl inom landet som utomlands. Under årens lopp har landet genomgått många och stora politiska förändringar bland annat gällande landets storlek, betydelse och värderingar, men i regel har motsättningar lösts inom ramarna för landets politiska system.¹ Landets författning är världens äldsta i bruk och borgar för en grundläggande politisk stabilitet, vilket ibland hamnar i skuggan av dagsaktuella utmaningar.²

Fortsatt etnisk diversifiering kan komma att stärka banden till länder i Asien. Etnicitet avgör förstås inte individers politiska uppfattningar, men i USA anses etnicitet vara en viktig politisk faktor. Fram till 2045 antas invandringen från Asien att fortsatt öka tills den utgör en tredjedel av invandringen, istället för dagens fjärdedel. Invandringen från Latinamerika kommer fortsatt att minska från dagens nivåer på knappt hälften av invandringen, men kommer fortfarande att utgöra en dryg tredjedel om 25 år.³

Detta bidrar till en ökad etnisk diversifiering, vilket kan stärka USA:s intellektuella kapital när drivna och utbildade personer söker sig till landet. USA kan komma att dra nytta av andra länders kompetensflykt. Nya släktband kan även stärka banden till Asien och Stilla-havsområdet samtidigt som relationerna till Europa försvagas eftersom de transatlantiska släktbanden ligger längre tillbaka i tiden. Det kan bidra till att de transatlantiska relationerna i högre utsträckning kommer att karaktäriseras av ett så kallat transaktionsförhållande som präglas av en mer affärsmässig attityd än en hållning som präglas av delade historiska erfarenheter.⁴ Emellertid kännetecknas transatlantiska relationer även av intakt en värdegemenskap.

¹ Om att amerikansk utrikespolitik är omdebatterad i samtiden se Cox, Michael och Stokes, Doug. "Introduction: US foreign policy – past, present, and future" i Cox, Michael och Stokes, Doug. US Foreign Policy, Oxford: Oxford University Press, (2012).

² För en kort översikt över landets politiska system se Polsby, Nelson W. "the Political System", i Schuck, Peter H. och Wilson James Q., Understanding America – the anatomy of an exceptional nation, New York: Publicaffairs, (2008)

³ Cohn, D'Vera och Caumont, Andrea. "10 demographic trends that are shaping the U.S. and the world". PEW Research Center, 31 mars, (2016), <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/31/10-demographic-trends-that-are-shaping-the-u-s-and-the-world/>.

⁴ Se Gupta, Amit. "Demographic Changes and U.S. Foreign Policy", i Orbis, Volume 60, Issue 3, 2016, ss. 353-365. För en mer kritisk syn på identitet se Huntington, Samuel P. Who are we? The Challenges to America's National Identity. New York: Simon & Schuster, (2004).

Runt 2045 kommer minoriteter att vara i majoritet, enligt amerikanska studier.⁵ Det kommer med andra ord inte längre att finnas en etnisk majoritet. Andelen vita (utan latinskt påbrå) har minskat sedan 1960-talet. Av dagens 6-21 åringar, den så kallade generation Z, är bara en knapp majoritet vita.⁶ 2045 kommer endast ungefär hälften av amerikanerna att vara vita, jämfört med dagens cirka 60 procent. Denna samhällsutveckling kan bidra till en ökad diversifiering inom de väpnande styrkorna samtidigt som diversifiering kan öka USA:s förståelse av andra länder, medan människor i andra länder i ännu högre grad kan komma att möta amerikanska företrädare med samma etnicitet som de själva.⁷ Samhälleliga framgångar för människor av samma etnicitet i det amerikanska samhället kan stärka USA som en förebild för andra samhällen.

Partierna anpassar sig – såsom de alltid gjort till en förändrad befolkning. Idag är svarta väljare en av flera minoriteter som fortsatt kommer att föredra det demokratiska partiet, som även har starkt stöd i flera tätbebyggda städer och bland mer välbärgade väljare, medan republikanerna har ett starkt fäste i mellanvästern och är ett parti för den vita arbetarklassen.⁸

De två dominerande partierna, demokraterna och republikanerna, kommer att fortsätta utvecklas under de kommande 25 åren på samma sätt som de anpassat sig efter skiftande regionala och samhälleliga förändringar under de gångna 40 åren. Då började konservativa arbetare rösta på republikanerna medan dåtidens moderata republikaner, numera ofta finner sig till rätta i det demokratiska partiet. Partiernas förmåga att förändras och locka till sig nya väljargrupper ska alltså inte underskattas. Viktigt för politikens utformning är också hur många som röstar av medborgarna. Fram till sent 1930-tal till och med 1950-talets början förknippade svarta alltjämt det republikanska partiet med slaveriets upphörande. I framtiden kommer exempelvis kanske republikaner, som försvarar traditionella familjevärderingar, att attrahera väljare med en latinamerikansk bakgrund.⁹

Politisk splittring kan fortsatt försvåra för säkerhetspolitiken. För utrikespolitiken har det stor betydelse vilket parti som har makten i kongressen och vita huset, eftersom presidenten inriktar säkerhetspolitiken medan kongressen sitter på budgetmedlen.¹⁰ Emellertid är det inte ovanligt att den lagstiftande och exekutiva makten innehas av olika partier. Under det kalla kriget fanns det dock i regel en bred politiskt uppslutning kring stora delar av landets utrikespolitik. Sedan dess har skillnaderna ökat avsevärt.¹¹ Den politiska splittringen försvårar sannolikt för USA att i alla lägen effektivt hantera de säkerhetspolitiska utmaningar landet står inför.

⁵ Gupta, (ursprunglig källa *the US Census Bureau*).

⁶ Geiger, Abigail. "18 striking findings from 2018", PEW Research Center, 13 december, (2018), <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/13/18-striking-findings-from-2018/>.

⁷ Gupta.

⁸ Grant, Alan. *The American Political Process*. Aldershot: Dartmouth, ss. 187-210, Lind, Michael. "This is what the Future of American Politics Looks Like" i *Politico*, 22 maj, (2016), <https://www.politico.com/magazine/story/2016/05/2016-election-realignment-partisan-political-party-policy-democrats-republicans-politics-213909>.

⁹ Även om detta kanske framstår som sannolikt i nuläget. NPR, "Latino Republican Voters In Texas", <https://www.npr.org/2018/11/04/664103241/latino-republican-voters-in-texas>. NPR "When African-American Voters Shifted Away From The GOP", <https://www.npr.org/2016/08/25/491389942/when-african-american-voters-shifted-away-from-the-gop>.

¹⁰ Foley, Michael. "The foreign policy process: executive, Congress, intelligence" I Cox och Stokes..., ss. 111-129. Något förenklat sitter kongressen på budgetmedlen och flera betydelsefulla kommittéer medan den exekutiva makten kontrollerar department och myndigheter. Presidentens roll är av stor betydelse se Rossbach, Niklas H. *Trump och amerikansk säkerhetspolitik – En analys av president Trump och hans utrikespolitiska tradition*, FOI-R--4562—SE, januari, (2018).

¹¹ Trubowitz, Peter. "Regional shifts and US foreign policy", i Cox och Stokes, ss. 154-157.

Väljare som sympatiserar med republikanerna vill ofta att USA ska prioritera sin militära överlägsenhet gentemot andra länder samtidigt som de anser att andra länder ska ta ett större ansvar för sin egen säkerhet. I kontrast till detta anser demokraternas sympatisörer i stor utsträckning att det främsta utrikespolitiska målet kanske främst bör vara multilaterala ansträngningar och att stärka banden till landets allierade.¹²

Ekonomi kommer sannolikt att vara den viktigaste frågan även i framtiden. Trots USA:s internationella inflytande är inrikespolitiken oftast av störst betydelse för den amerikanska allmänheten. Sedan åtminstone millennieskiftet har den ekonomiska utvecklingen i regel varit den främsta frågan för den amerikanska allmänheten, men vid några tillfällen har terroristhotet ansetts viktigare.¹³ Det parti som förknippas med ekonomisk tillväxt kommer sannolikt att röna framgång i framtida val.

Det finns stöd för en stor försvarsbudget, men kanske inte för insatser. Inom ett decennium riskerar försvarets ekonomiska behov att i högre grad komma i kläm på grund av kostnaderna för socialförsäkringssystemet. Även om försvarsbudgeten inte ökar som andel av BNP kan välfärdskostnaderna fortsätta att öka.¹⁴ Under valåret 2016 ökade dock andelen amerikaner som vill se en ökad försvarsbudget, men samma år ville bara en dryg tredjedel hjälpa andra länder med deras problem.¹⁵

Visserligen är detta en ögonblicksbild men det visar att vilja och förmåga är skilda saker även i USA. Om inställningen blir bestående påverkar det förutsättningarna för internationella insatser. Ytterst kan opinionsundersökningarna under de senaste åren indikera att viljan till internationellt engagemang handlar om en återgång till det slags avståndstagande, från internationella politiska problem och åtaganden, som USA uppvisade under mellankrigstiden. Det kan till och med handla om en renodlad isolationism, där USA enbart sköter sitt.¹⁶ Men detta är generella perspektiv och faktiska uppfattningar om ett amerikanskt engagemang i händelse av en konflikt beror kanske också på vilka värden, eller allierade, som står på spel.

Viljan till militära insatser påverkas emellertid också av presidentens säkerhetspolitik samt ledarskapsförmåga, och av oväntade angrepp på USA, som den 7 december 1941 eller 11 september 2001, vilka ledde till ett betydande politiskt och samhälleligt engagemang för åtgärder utomlands.

USA har stora fördelar i framtidens globala ekonomi. I dagsläget tvivlar den amerikanska allmänheten på värdet av landets ledande roll i världsekonomin. Hälften anser att det leder till

¹² PEW. "Conflicting Partisan Priorities for U.S. Foreign Policy – Terrorism, protecting U.S. jobs top the public's agenda". PEW Research Center, 29 november, (2018), <https://www.people-press.org/2018/11/29/conflicting-partisan-priorities-for-u-s-foreign-policy/>, och Trubowitz, s. 157.

¹³ PEW. "Public's 2019 Priorities: Economy, Health Care, Education and Security All Near Top of List". PEW Research Center, 24 januari, (2019), <https://www.people-press.org/2019/01/24/publics-2019-priorities-economy-health-care-education-and-security-all-near-top-of-list/>.

¹⁴ För denna typ av utmaningar se Cordesman, Anthony H. "Defense versus Mandatory Spending: What Drives the Burden on the Budget and Economy?". CSIS online, 9 februari, (2016), <https://www.csis.org/analysis/defense-versus-mandatory-spending-what-drives-burden-budget-and-economy>.

¹⁵ PEW, "Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World", 5 maj, (2016), <https://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>.

¹⁶ Nye, Jr, Joseph S., *Is the American Century Over?*, Malden: Polity, (2016), ss. 117-118.

färre jobb och lägre löner. Endast knappt hälften anser att engagemanget leder till tillväxt.¹⁷ Detta är dock sannolikt färgat av den ekonomiska och finansiella krisen 2007-2011.

Kina lyfts ibland fram som landet som kommer att ta USA:s plats i världen, vilket delvis redan hänt på det ekonomiska området.¹⁸ Med BNP mätt i köpkraftsparitet – där växelkursen utgår från att man köper samma varukorg i respektive lands valuta – gick Kina om USA som världens största ekonomi 2014. Detta beror inte på att USA:s ekonomi krymper utan på att Kinas fortfarande växer i rask takt.¹⁹ Emellertid har USA flera fördelar gentemot Kina och resten av världen, tack vara landets produktivitet, energisäkerhet och valuta.

2010 ersatte Kina USA som det land som tillverkar mest i världen, med 20 procent av världens produktion jämfört med USA:s 18 procent.²⁰ En ökande robotisering kan ge USA en fördel, eftersom landet redan genomlevt en historisk anpassning till ett minskat antal arbetare som andel av befolkningen. Dessutom är de amerikanska arbetarna de mest produktiva i världen.²¹

USA är också ett välfungerande land, med ett fungerande rättssystem och finansieringsmöjligheter, som underlättar för innovation, vilket den amerikanska energirevolutionen med dess oväntat ökade gas- och oljeproduktion är ett exempel på.²²

Energiutvinning stärker USA. Landets energisäkerhet har förändrats tack vare den amerikanska energirevolutionen, där amerikanska företag med hjälp av en kombination av ny och gammal teknik, kallad *fracking*, kunnat utvinna mycket mer olja och gas än väntat. Det har hänt inom loppet av ett decennium och landet är på väg att bli en viktig gasexportör och har även tillåtit export av råolja för första gången sedan 1970-talets oljekriser. Rivalen Kina blir istället alltmer beroende av energiimport medan Ryssland är beroende av sin energiexport för sina statsfinanser.²³

USA:s budget är inte beroende av statskontrollerade energiföretag. Dessutom gynnas USA:s ekonomi både av ett högt och ett lågt världsmarknadspris på olja. De amerikanska konsumenterna föredrar ett lågt pris medan landets oljeproducenter föredrar ett högt pris. Andra ekonomier är antingen främst vinnare eller förlorare på ett högt oljepris. Den amerikanska ekonomin befinner sig därmed i en så kallad *win-win* situation i detta hänseende. Tack var den

¹⁷ PEW, "Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World", 5 maj, (2016), <https://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>.

¹⁸ Se Allison, Graham. *Destined for War – Can America and China escape Thucydides's Trap?*, Melbourne: Scribe, (2017).

¹⁹ Se kapitel "Globala Trender", IMF 2017..

²⁰ West, Darrell M. och Lansang, Christian. "Global manufacturing scorecard: How the US compares to 18 other nations". Washington D.C.: Brookings rapport online, 10 juli, (2018).

²¹ Kurtzman, Joel. *Unleashing the Second American Century – Four forces for economic dominance*. New York: Public Affairs, (2014), ss. 180-183. USA produktivitet per arbetare är väsentligt högre än Kinas, men den är även högre än exempelvis Tysklands. Oxford Economics, *Understanding the US-China Trade Relationship – Prepared for the US-China Business Council*, Oxford Economics: januari, (2017). Kina har inte heller en nämnvärt billigare arbetskraft, se Bloomberg, "Made in China not as cheap as you think", Bloomberg, 17 mars, (2016). Om kinesiska arbetare var lika produktiva som sina amerikanska kollegor skulle den kinesiska ekonomin vara mångfalt större. Se Allison, s. 7.

²² Se Rossbach, Niklas H. *Amerikanskt energiberoende? – säkerhetspolitiska följder av okonventionell energiutvinning av skiffergas och skifferolja i USA*. Stockholm: FOI, FOI-R—3947—SE, Oktober, (2014).

²³ Se Rossbach, Amerikanskt, och Rossbach, Niklas H. *The Geopolitics of Russian Energy – Gas, oil and the energy security of tomorrow*. Stockholm: FOI, November, (2018), FOI-R—4623—SE.

ökade utvinningen ökar USA:s energisäkerhet utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv relativt de rivaliserande stormakterna Kina och Ryssland.²⁴

Dollarns fortsatta ställning som global reservvaluta är viktig för landets ledande ställning. USA trycker den valuta som de flesta andra länder är beroende av för handel, sparande och prissättning. I och med att dollarn är den främsta internationella reservvalutan är det möjligt för USA att leva över sina tillgångar, vilket i praktiken innebär att landet lätt kan låna trots en redan stor statsskuld och ett betydande budgetunderskott.²⁵

Jämte produktion och handel är finansiella flöden av avgörande betydelse för ett lands ställning, och USA dominerar den globala finansmarknaden. Dollarns fortsatta ställning som den främsta reservvalutan i världen bidrar till att vidmakthålla USA:s geopolitiska ställning. Trots eurons tillkomst och den kinesiska renminbins ökande betydelse internationellt finns det egentligen inget alternativ till dollarn i dagsläget. Sannolikt kommer dollarns ställning som främsta reservvaluta att utmanas på allvar först på 2030-talet.²⁶ Men ett skifte från en global valuta till en annan kan ta mycket lång tid, som skiftet från det brittiska pundet till dollarn under 1900-talets början, vilket tog upp till 30 år, och även då upphörde inte den gamla valutans betydelse helt.²⁷

Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk utveckling

Stormakten USA:s nedgång har förutspått många gånger förr, både av diverse domedagsprofeter och seriösa forskare. Landets ledande ställning globalt har varit avskrivnen vid ett flertal tillfällen under efterkrigstiden. Det talar för att det finns ett inslag av falskt alarm i alarmistiska rapporter om USA:s framtid. Samtidigt kanske just denna slags oro bidrar till att amerikanska beslutsfattare tar landets problem på allvar. Närhelst USA stått inför stora utmaningar har landet jämförts med historiska stormakter som upplevt en period av nedgång, *decline*, för att sedan gå under. Detta så kallade *decline*-narrativ utgör en egen säkerhetspolitisk genre, även om narrativet i USA:s fall kanske ofta handlat om en relativ nedgång jämfört med andra stormakter än en absolut nedgång som supermakt. Hittills har USA alltid återhämtat sig, som exempelvis efter Vietnamkriget på 1970-talet.²⁸

Emellertid står världen inför stora utmaningar, med en trolig maktförskjutning från Väst till Asien i ekonomiskt hänseende. En sådan förändring kommer att följas av en politisk och sedan militär maktförskjutning. Sammantaget kan detta på lång sikt innebära genomgripande förändringar i den globala maktbalansen. USA kommer dock, som världens främsta stormakt, att vara av avgörande betydelse för hur eventuella motsättningar som uppstår till följd av detta

²⁴ Se Rossbach, Amerikanskt, och Rossbach, Niklas H. The Geopolitics of Russian Energy – Gas, oil and the energy security of tomorrow. Stockholm: FOI, November, (2018), FOI-R—4623—SE.

²⁵ Helleiner, Eric och Kirshner, Jonathan. ”the Future of the dollar – Whither the Key Currency?” i Helleiner, Eric och Kirshner, Jonathan (reds.). the Future of the dollar, Ithaca: Cornell University Press, (2009). Jones, Bruce. Still ours to Lead – America, rising powers, and the tension between rivalry and restraint, Washington D.C.: Brookings Institution Press, (2014), s. 108.

²⁶ Jones, ss. 108-111. Cohen, Benjamin, Currency Power - Understanding Monetary Rivalry, Princeton: Princeton University Press, (2015) och Eichengreen, Barry J., Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System, Oxford: Oxford University Press, (2010).

²⁷ Se Eichengreen.

²⁸ Se Joffe, James. The Myth of America’s Decline – Politics, economics, and a half century of false prophecies. New York: Liveright Publishing Corporation (W.W. Norton & company), (2014). För ett alternativt perspektiv på USA:s framtid och bristande förmåga att hantera geopolitik se McCoy, Alfred W. In the Shadow of the American Century – the Rise and Decline of US Global Power. London: Oneworld, (2017).

hanteras.²⁹ USA:s förmåga att hantera konflikter beror också på landets egen förmåga, att om så blir nödvändigt, anpassa sig till en relativt sett något minskad betydelse globalt.

USA har varit framgångsrikt med hjälp av utåtriktad och aktiv *grand strategy*. USA är en supermakt och därmed ett av världens länder som behöver en övergripande, eller ett storstrategiskt, säkerhetspolitiskt förhållningssätt till omvärldsutvecklingen, en så kallad *grand strategy*.³⁰ När landets saknat en sådan en utåtriktad *grand strategy* eller isolerat sig och inte deltagit i multilaterala ansträngningar har omvärldsutvecklingen gått USA emot både ideologiskt och ekonomiskt. Det skedde under mellankrigstiden.³¹ USA:s kanske mest framgångsrika övergripande strategi var uppdämningsstrategin, *containment*, av Sovjetunionen under det kalla kriget, som förhindrade kommunismens expansion. Det understryker att en välfungerande övergripande strategi kan fungera under flera årtionden.

Sedan en längre tid, och framförallt sedan den finansiella och ekonomiska krisen sått tvivel på Västs förmåga att utöva globalt ledarskap, har USA behövt anpassa sin säkerhetspolitik. Det kan innebära att USA faktiskt utformar en ny långsiktig *grand strategy*. Kanske är det en pågående process under både den förra och den innevarande administrationen som blir tydligare först i backspegeln. Båda har, hittills, varit inriktade på säkerhetspolitisk återhämtning, och återhållsamma med den slags värnande av den internationella ordningen och stora insatser som präglat amerikanskt agerande under 00-talet. Medan Obama-administrationen sökt nya säkerhetspolitiska partners har den nuvarande ställt nya krav på omvärlden, såväl på handelspartners som allierade. Både agerandena kan ses som tecken på en amerikansk anpassning.

Förr i tiden fanns ett enda hot, i framtiden – liksom idag – finns många hot. Dagens utmaningar är svåra eftersom det inte finns en enda huvudfiende utan en myriad av utmaningar: kärnvapenspridning, terrorism samt en ny rival, Kina. Samtidigt är USA:s resurser, relativt resten av världen, inte lika stora som under det kalla kriget och fram till 2000-talet.³²

En framgångsrik amerikansk *grand strategy* behöver en välavvägd hotbild, mellan olika hot och deras betydelse över tid. USA:s kanske främsta säkerhetspolitiska utmaning handlar om att analysera hoten – i plural – och vikta resurser och avväga hur mycket uppmärksamhet respektive hot ska få, och när ett hot ska stå i fokus. Behovet av en fungerande *grand strategy* aktualiseras även av den övergripande säkerhetspolitiska trenden inom omvärldsutvecklingen – geopolitikens återkomst.

Geopolitiska utmaningar har kommit tillbaka. Obama-administrationens inställning var att göra USA till den förste bland jämlingar i en mer multipolär värld med fler regionala stormakter, och globala stormakter, som exempelvis Kina.³³ Det finns dock stora likheter mellan den nuvarande administrationen och Obama-administrationen. Båda har – hittills –

²⁹ McCoy, ss. 23-24 och Cox, Michael. The Post Cold war World – Turbulence and change in the world politics since the fall. London: Routledge, (2019).

³⁰ Brands, Hal. What Good is Grand Strategy? – Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. Ithaca: Cornell University Press, (2014), ss. 192-195.

³¹ Tooze, Adam. The Deluge – the great war and the remaking of global order. Penguin, (2015), ss. 515-517.

³² Brands. What, ss. 143 och 193.

³³ Se Rossbach, Trump och för geopolitik och stormakter se Gray, Colin S. The Geopolitics of Superpower. Lexington: Kentucky University Press, (1988).

varit inriktade på en strategisk återhämtning, men numera har USA tillstått att det finns geopolitiska utmaningar, bland annat i form av stormaktsrivalitet.³⁴

Vid millennieskiftet var avsikten att göra Kina, och sannolikt även andra stormakter, till ansvarfulla delägare i den regelbaserade ordningen.³⁵ Detta har visat sig svårare än tänkt, särskilt som stormakterna Ryssland och Kina var för sig utmanar rådande internationella förhållanden. Ryssland gör det genom sin illegala annektering av Krim och genom att underminera den europeiska säkerhetsarkitekturen. Kina gör det genom att konkurrera om inflytande, bland annat med hjälp av nya internationella samarbeten som en asiatisk investeringsbank med säte i Peking och en samling av infrastrukturprojekt, känt som *One Belt, One Road*.³⁶

Är Kina ett militärt hot eller bara en efterträdare? Amerikanska (och andras) säkerhetspolitiska farhågor ställs på sin spets när Kina framställs som USA:s efterträdare som framtidens globala supermakt, och som det land som kommer att utöva störst inflytande även på de politiska och ekonomiska områdena internationellt.³⁷

I så fall blir den avgörande säkerhetspolitiska frågan i framtiden: kommer USA att acceptera att landets ställnings förändras? Det kan visa sig att landet inte längre är det mest betydelsefulla i världen. Kommer USA att reagera som Storbritannien för 100 år sedan, vilket accepterade att dess, och det brittiska imperiets, betydelse globalt gradvis ersattes av USA under 1900-talets första hälft? Eller kommer USA att uppfatta Kina, på samma sätt som Storbritannien såg kejsartyskland för över hundra år sedan, som en rivaliserande stormakt som vill utmana – eller till och med underminera – internationella förhållanden?³⁸

USA är fortfarande ledande i etablerade globala internationella fora. Oavsett hur multilateralt orienterad en enskild amerikansk administration är, eller inte är, är USA välförankrat internationellt. USA har skrivit på flera frihandelsavtal, av vilka det viktigaste är *the North American Free Trade Agreement*. Dessutom är USA säte för ett flertal av de globala institutioner som var ett resultat av den nyordning av internationella förhållanden som infördes efter segern i andra världskriget, som Förenta Nationerna, Världsbanken och Internationella valutafonden (*the International Monetary Fund, IMF*). USA bidrog även till nystarten för föregångaren till Världshandelsorganisationen, *the World Trade Organization, the General Agreement on Tariffs and Trade*-avtalet, GATT, men den organisationen har inte sitt säte i USA.

USA har alltså ett stort inflytande i multilaterala globala fora, vilket bidragit till USA:s dominerande ställning globalt. Tillkomsten av andra konkurrerande fora, som den Kinaleda asiatiska investeringsbanken, *the Asian Infrastructure Investment Bank*, kan dock på lång sikt bidra till att undergräva USA:s ställning. Detsamma kan även komma att hända i de existerande institutionerna, såsom Världsbanken och IMF, ifall de med dess ledande medlemmar genomför en ytterligare anpassning till den ökade betydelsen av andra delar av

³⁴ Se Director of National Intelligence, *Global Trends – Paradox of Progress*, january (2017).

³⁵ Zoellick, Robert B., "Whither China: From Membership to Responsibility?", US State Department Archives, Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, 21 september, (2005).

³⁶ Allison, ss. 22-23.

³⁷ Se Allison. Joseph Nye, Jr., kan ses stå för en kontrasterande syn, McCoy, s. 27.

³⁸ Se bland andra Friedberg, Aaron L. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, W.W. Norton & Company, (2012).

världen än Väst och ger dem ett ökat inflytande i respektive organisation.³⁹ För att USA ska vidmakthålla sitt inflytande måste USA sannolikt anpassa sig till en värld där traditionella allierade i Väst har ett mindre inflytande.

USA:s stora fördel är dess många allianser. Jämfört med rivaler som framförallt Kina, men även Ryssland, har USA en stor utrikespolitisk fördel – landets många allierade. Dels är USA medlem i försvarsalliansen Nato, som återigen huvudsakligen fokuserar på huvuduppgiften territoriellt försvar i Europa. Dels har USA likaså ett antal mer eller mindre livaktiga gamla bilaterala allianser i Fjärran östern, med Sydkorea, Japan, Thailand, och även, till del, Taiwan. USA har även nära försvarsrelationer med Nya Zeeland och Australien.⁴⁰

Dessutom har USA allierade i något mindre formell bemärkelse, men icke desto mindre nära relationer, med en rad länder i Mellanöstern, inklusive Nordafrika, med bland annat Marocko, Israel, Jordanien, Egypten, Turkiet, Förenade Arabemiraten och Saudiarabien. USA upprätthåller dessutom Carterdoktrinen som i grunden handlar om att förhindra andra makter från att kontrollera Persiska – en doktrin som utvidgats genom åren till att även inkludera regional stabilitet.⁴¹

Förutom detta stärker USA även sina relationer i Afrika med ett stort antal mindre missioner.⁴² 2013 gjordes ett försök från amerikanskt håll att begrava landets så kallade Monroe-doktrinen som syftade till att försvara Nord- och Sydamerika mot kolonialism och som gällt sedan 1823. Doktrinen kan dock komma att aktualiseras med anledning av ryska och kinesiska förehavanden i Sydamerika.⁴³ Doktrinen ska dock inte förväxlas med Rio-avtalet, en ömsesidig försvarsallians mellan USA och flera länder i Nord- och Sydamerika. Sammantaget har USA med sina försvarsrelationer ett stort inflytande i alla regioner och framförallt i de delar av världen som har störst påverkan på globala förhållanden.

USA har försökt uppdatera både sitt internationella engagemang och sina allianssystem. Ambitionsnivåerna och tillvägagångssätten har dock skiftat sedan millennieskiftet. USA har valt att inte delta i ett frihandelsområde i Stilla havet. Möjligen kan dock planerna på ett amerikanskt-europeiskt frihandelsområde på sikt komma att genomföras. Det skulle stärka de transatlantiska relationerna, både ekonomiskt, gentemot resten av världen, men även säkerhetspolitiskt, eftersom gemensamma ekonomiska intressen skulle öka USA:s intresse av att försvara Europeiska allierade.⁴⁴

USA anpassar sig emellertid på fler sätt till framtiden. Under Obama-administrationen utvecklade USA diplomatiska relationer med *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN, som ett led i att öka landets inflytande i Sydostasien i konkurrens med Kina. USA

³⁹ Se Kupchan, Charles, A., *No One's World – the west, the rising rest, and the coming global turn*, Oxford: Oxford university press, (2012), ss. 195-186.

⁴⁰ Se Rossbach, Niklas H. *Amerikanska prioriteringar i Fjärran Östern – USA:s säkerhetspolitik och allianser i Asien och Stilla havsområdet*, FOI: juni, (2015), FOI-R—4091—SE.

⁴¹ Se bland annat Rossbach, Niklas H. *Amerikanskt energiberoende? – säkerhetspolitiska följder av okonventionell energiutvinning av skiffergas och skifferolja i USA*, FOI: oktober, (2014), FOI-R—3947—SE och Yetiv, Steva A. och Oskarsson, Katerina, *Challenged Hegemony – the United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, Stanford: Stanford University Press, (2018).

⁴² Se Myre, Greg, "The Military Doesn't Advertise It, But U.S. Troops Are All Over Africa". NPR, 18 april, (2018), <https://www.npr.org/sections/parallels/2018/04/28/605662771/the-military-doesnt-advertise-it-but-u-s-troops-are-all-over-africa>.

⁴³ Tokatlian, Juan Gabriel, "No One's Supplanting US Military Influence in Latin America", *Defense One* online: 5 september, (2018), <https://www.defenseone.com/ideas/2018/09/no-ones-supplanting-us-military-influence-latin-america/151029/>.

⁴⁴ Se Hamilton, Daniel S. (red.), *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World* Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2014

försöker även komplettera sina allianser i Asien genom att stärka försvarsrelationerna med geopolitiskt viktiga länder, som exempelvis Indien.⁴⁵ Även förnyade krav på europeiska allierade att bidra till stärkta försvarsansträngningar, via sina respektive försvarsbudgetar, så kallad *burden sharing*, kan ses i ljuset av amerikanska behov att anpassa sina internationella åtaganden och uppdatera sina allianssystem.

Den klassiska risken för överansträngning består. Mot bakgrund av att resurserna eventuellt inte ökar i samma takt som utmaningarna kvarstår den traditionella risken för en stormakt med många åtaganden, överansträngning, *overstretch*.

Bara för att ta några exempel på utmaningar. USA har fortfarande ett stort fokus på Mellanöstern samtidigt som rivaler gör sig gällande i Europa och Fjärran Östern.⁴⁶ Både Kina och Ryssland hotar den internationella regelbaserade ordningen: Kina i exempelvis Sydkinesiska sjön och Ryssland mer direkt i Ukraina och kanske även Arktis. Detta är problematiskt för Väst, som vill värna den internationella ordningen, och särskilt för USA eftersom resten av Väst förväntar sig amerikanskt ledarskap i dessa frågor.

Ytterligare risker är att seglivade konflikter exempelvis på Koreahalvön eller mellan Kina och Taiwan utvecklas i en ond cirkel som leder till en större väpnad konflikt, som skedde i Europa efter skotten i Sarajevo 1914.⁴⁷ En annan risk för amerikansk del är att landet dras in i begränsade regionala konflikter, exempelvis i utvecklingsländer. Sådana konflikter kan visa sig bli långvariga och prestigefyllda konflikter som dränerar USA:s försvarsresurser och politiska vilja. Ombudskrig, *proxy war*, kan till och med orsakas genom rivaliserande stormakters försorg, just med förväntningen att sådana krig ska försvaga USA.

USA överger sannolikt planering för hantering av två regionala konflikter till förmån för en stormaktskonflikt. USA:s försvarspolitiska anpassning till en värld av rivaliserande stormakter och andra hot sker på flera sätt. Hotet från rivaliserande stormakter liknar mer utmaningarna i mitten av kalla kriget. En av de viktigaste försvarspolitiska anpassningarna är att landet överger den två-krigs-planering som inriktat försvarsbudgeten och försvarsmakten under nästan tre decennier. Den handlade i stort om att kunna hantera två regionala stormakter samtidigt.⁴⁸ Ironiskt nog är det Kina och Ryssland, två stormakter med global räckvidd, som nu orsakar USA strategiskt huvudbry. Därmed har de strategiska utmaningarna växt och inte krympt, som man skulle kunna tro med anledning av den minskade ambitionen från att hantera två regionala konflikter.

Risken framöver är att USA måste kunna bemöta en jämbördig global stormakt, eller till och med två mer eller mindre jämbördiga i militärt hänseende, Kina och Ryssland. De två skulle även kunna orsaka problem samtidigt. Eller så skulle en av dem kunna passa på att agera regionalt ifall den andra redan är i konflikt med USA. Följden skulle i båda fallen kunna bli ett slags tvåfrontsrig. Ett krig med Kina kommer sannolikt i första hand att involvera flygvapnet och flottan medan ett krig med Ryssland huvudsakligen ger flygvapnet och armén

⁴⁵ Se Rossbach, Amerikanska prioriteringar.

⁴⁶ Allison, ss. 7-8.

⁴⁷ Se (Rossbach, Niklas H.[författare till]) scenario 3 ”USA och Kina i Stormaktskonflikt”, i Om Krisen Kommer – Så påverkas svenska företag av en internationell konflikt, stockholm: Business Sweden, (2017), ss. 18-23, <https://www.business-sweden.se/contentassets/967755a5094840d5a84a02ba7b4a2132/om-krisen-kommer.pdf>.

⁴⁸ Se Mitre, Jim, ”A Euology for the Two-War Construct”, i The Washington Quarterly, 41:4, ss. 7-30.

en framträdande roll.⁴⁹ Sådana skillnader i hotbild kan påverka de olika vapengrenarnas politiska positionering inför framtida försvarsbeslut.

Geopolitiken handlade ursprungligen om territoriell kontroll. Det ska dock inte skymma att stormaktskonflikter under det gångna århundradet även handlat om att leda den teknologiska utvecklingen på olika försvarspolitiskt viktiga områden, såsom i rymden.

Kapprustningar på andra områden än kärnvapenförmåga, såsom cyberområdet.

Förnyade motsättningar mellan kärnvapenmakter aktualiserar såväl avtal rörande kärnvapenrustning som kärnvapenutveckling. Risken för kärnvapenspridning kvarstår, något som till och med kan vara relaterat till kinesiska försök att underminera USA:s ställning, kanske med stöd till andra länders kärnvapen ambitioner.⁵⁰ Men det är motsättningar mellan stormakter som ligger till grunden för vapenutvecklingen – inte kärnvapnen i sig – således kan även annan teknologisk kapprustning uppstå på andra områden än kärnvapen.

För inte så länge sedan spekulerades i riskerna för en nano-teknologisk kapprustning.⁵¹ Utveckling inom biologi, och särskilt förmågan att artificiellt skapa nya delar av organismer med hjälp av den senaste tekniken, vilket är känt som syntetisk biologi, kan på sikt komma att få lika stor uppmärksamhet som digitalisering och cyberförmågor röner idag.⁵²

USA har redan en ledande roll i det globala informationssamhället, inklusive rymden.⁵³ Samtidigt finns nya problem på krigets senaste, och femte arena, cyber (jämte land, sjö, luft och rymd). Pågående cyberangrepp, avsaknaden av fastställda internationella regelverk för cyberkrig och svårigheter med att kunna ställa stater till svars för sådana angrepp leder till ökad säkerhetspolitisk spänning.⁵⁴ Möjligen kommer den amerikanska försvarsmakten att integrera signalunderrättelser, cyber och satellitdata i ett högteknologiskt automatiserat system. Jämfört med konventionella vapensystem framstår sådana satsningar som prisvärda. Framgångsfaktorn handlar dock inte om hur mycket som spenderas eller mängden materiel utan om USA hamnar steget före Kina eller ej.⁵⁵

USA är ledande teknologiskt, kanske tack vare sin kultur. Med hjälp av sin teknologiska kapacitet har USA hittills haft en stor fördel jämte rivaler och andra fiender. Det finns farhågor om Kina har fördelarna av ett land som försöker hinna ikapp. Landet kan försöka få ett försprång gentemot USA genom att undvika att begå samma misstag i forskning och utveckling som USA gjort för att nå fram till dagens tekniknivå.⁵⁶ Kinesiskt industrispionage kan vara ett led att komma ifatt USA ekonomiskt, men en amerikansk farhåga är att Kina även

⁴⁹ Mehta, Aaron, "The Pentagon is planning for war with China and Russia — can it handle both?". DefenseNews online: 30 januari, (2018), <https://www.defensenews.com/pentagon/2018/01/30/the-pentagon-is-planning-for-war-with-china-and-russia-can-it-handle-both/>.

⁵⁰ För teorin att Kina sedan 1980-talet ligger bakom kärnvapenspridning se Reed, Thomas C. och Stillman, Danny B., *The Nuclear Express: A Political History of the Bomb and Its Proliferation*, Zenith books, (2009).

⁵¹ Jacobstein, Neil, "Nanotechnology", i Arnas, Neyla (red.) *Fighting Chance – Global Trends and Shocks in the National Security Environment*, Washington, D.C.: National Defense University Press, (2009), s. 113.

⁵² Se Ekström, Fredrik; Näslund, Jonas och Stenberg, Per, "Syntetisk biologi – möjligheter och utmaningar för totalförsvaret", i *Strategisk utblick 8, Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*, (2019).

⁵³ För en översyn se Hammes, Thomas X. (kapitel red.), "The Impact of the Information Revolution", i *Global Strategic Assessment*, (2009), ss. 53-68.

⁵⁴ Se bland annat Wheeler, Tarah, "In Cyberwar, There are No Rules - Why the world desperately needs digital Geneva Conventions", *Foreign Policy*: 12 September 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/in-cyberwar-there-are-no-rules-cybersecurity-war-defense/> och även

⁵⁵ McCoy, ss. 133 och 189-190.

⁵⁶ McCoy, ss. 189-190.

ska fokusera på specifika så kallade asymmetriska militära förmågor som undergräver USA:s militära förmåga och teknologiska försprång.⁵⁷ Den kanske mest kända handlar om Kinas försök att skapa en så kallad fysisk avregleringszon, *anti access/area denial*, A2/AD, en slags avskärmning, med bland annat långgräckviddiga vapen, bland annat vid Kinas kust mot Taiwan, för att förhindra USA från att förstärka och försvara Taiwan.

Det är svårt att jämföra länders forskningssatsningar, men USA förefaller ännu vara ledande.⁵⁸ Ett optimistiskt perspektiv gör dock gällande att den amerikanska forskningens fördel gentemot Kina är kvalitativ. Utifrån detta synsätt tillvaratar USA kreativitet, vilket gör att landet får ut en hel del resultat från sina satsningar, inte minst genom försvarets avancerande forskningsprogram. Enligt dylika resonemang skulle USA kunna luta sig mot sin ”kulturella överlägsenhet” där forskares innovationsförmåga underlättas av ett öppnare samhälle med ett mer välfungerande näringsliv, som låter ny teknologi slå ut gamla företag.⁵⁹ Snarare än kultur handlar detta kanske om något som skulle kunna kallas institutionella fördelar. Om det handlar om processer och inte ”kultur” kan visa sig ifall Kinas förmår att skapa liknande eller jämförbara arbetssätt, som underlättar för Kina att komma ifatt USA.

Världen av idag, inklusive den digitala världen, är i mångt och mycket en amerikansk skapelse, vilket pekar på att USA åtminstone haft en förmåga att påverka och även forma världen med hjälp av ny teknik. Detta kan även komma att gälla i framtiden.

Även dåliga scenarion kan betyda att USA formar morgondagens internationella ordning.

Det finns förstås fler olika utfall av USA:s framtid i internationella sammanhang. Till värsta falls scenarierna hör ett USA som en krigförande part i en stormaktskonflikt. Med det kan även handla om ett USA som genomlevt *decline* och blivit lika betydelselöst globalt och relativt andra stormakter som historiska stormakter som Spanien och Sverige. Men även dessa länder har bevarat, eller på nytt skapat, ett viktigt internationellt inflytande på flera områden, såsom kultur, teknik och samhällsliv.

USA kan försöka att bevara sin ställning med stöd av högteknologisk vapen- och underrättelseutveckling, ”renoverade” allianssystem och genom att vidmakthålla sin ställning finansiellt genom att värna dollarns ställning. Däremot skulle en *containment*-strategi gentemot Kina av samma snitt som den som genomfördes gentemot Sovjetunionen vara svår att genomföra. Kina är mycket mer ekonomiskt framgångsrikt än Sovjetunionen någonsin var.

USA har många internationella åtaganden men till skillnad från såväl många historiska stormakter som de stormakter som idag vill utmana USA har USA många allierade. De, liksom USA, uppskattar och vill upprätthålla den internationella regelbaserade ordningen. Om USA inte skulle lyckas att bevara landets ställning globalt kan landet likväl driva en reducerad roll till sin spets genom att just bli den främsta av jämlikar, som likt Storbritannien under 1900-talet, starkt bidrar till att fortsatt forma villkoren för morgondagens internationella ordning.

⁵⁷ Steinberg, James och O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve – US-China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press, (2014), s. 175.

⁵⁸ Zaharia, Marius, “Writer, Reuters Global R&D spending is now dominated by two countries”, World Economic Forum online (från Reuters): 24 april 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/trade-war-or-not-china-is-closing-the-gap-on-u-s-in-technology-ip-race>.

⁵⁹ Kurtzman, ss. 64-68, 72-74 och 104-105. Den amerikanska försvarsmyndigheten för forskning som avses är *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA).

Bilaga 1

Sändlista – tryckta och elektroniskt

Har du en lång sändlista fortsatt på ny sida men kom alltid ihåg att räkna med **arkiv-, plikt- och överexemplar**.

Ska en mottagare få **digital version** (t ex inom FM), skriv PDF i rutan för antal ex!

FOI Memo 6784 USA:s framtida säkerhetspolitik – på 30 års sikt

		Antal ex
Arkivex , gäller alla typer av rapporter och memon (Skickas till Krigsarkivet)		1 (tryckt)
Överexemplar För efterbeställningar etc (minst 5 ex för R-serien)		19 (tryckta)
Inom FOI		
Enhet	Mottagare	Antal ex
Försvarsanalys	Lars Høstbeck, Malek Khan, Mike Winnerstig, Anders Noren, Mårten Sundmark, Krister Pallin, Eva Hagström-Frisell, Emma Sjökvist och Anna Sundberg	1 ex var
GD:s ledningsstöd	Eva Dalberg, Maria Lignell	1 ex var
Externa mottagare		
Myndighet/Avd	Mottagare och adress	Antal ex
Försvarsdepartementet	1 ex var till följande på FÖ SI: Lena Bartholdsson, Johan Lagerlöf, Jan Hyllander, Åsa Anclair, Viktoria Hjort Malmer, Håkan C Andersson, På FÖ/MFI: Ola Hedin,	1 ex var

	Magnus Bergman, Mikael Alenius, Tobias Sörensson, Madelene Lindström, Birgitta Arvidsson	
Försvarsberedningen (Försvarsdepartementet)	1 ex Tommy Åkesson (huvudsekreterare)	1 ex var
Försvarsmakten, Högkvarteret, 107 85 Stockholm	1 ex var till: LEDS INRI och MUST.	2 ex
Sveriges ambassad i London	1 ex till: Ambassadören 1 ex till Försvarsattachén	2 ex
Sveriges ambassad i Berlin	1 ex till: Ambassadören 1 ex till Johan Frisell 1 ex till Försvarsattachén	3 ex
Sveriges ambassad i Paris	1 ex till: Ambassadören 1 ex till Försvarsattachén	2 ex
Sveriges ambassad i Washington	1 ex till:	2 ex

FOI MEMO

Datum

Sida

2019-06-14

15 (15)

Titel

Memo nummer

USA:s framtida säkerhetspolitik – på 30 års sikt

FOI Memo 6784

	Ambassadören 1 ex till Försvarsattachén	
Totalt antal tryckta		20