



Datum
2016-12-22

USA som säkerhetspolitisk aktör 2016

Arvet efter Obama och förväntningarna på Donald Trump

Jan Hallenberg

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Executive summary

The report assesses the presidency of Barack Obama, with a focus on transatlantic security relations. Other foreign and security policy issues are also examined. In addition, four crucial domestic policy that helped define the administration are reviewed in depth, in order to arrive at an overall assessment of Barack Obama as president.

The second part of the report examines what we may expect from Donald Trump as president, again with a focus on transatlantic security relations and again with an analysis of fundamental domestic issues.

Förord

Ett stort tack till docent Arita Holmberg och till professorerna Kjell Engelbrekt och Ronnie Hjorth för konstruktiva kommenterar till en tidigare version av denna rapport.

Stockholm den 22:a december 2016

Jan Hallenberg

Senior Professor i statsvetenskap, Försvarshögskolan

Transatlantisk säkerhet (Forskning för regeringens behov)

Under 2016 har Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap i uppdrag att leverera rapporter i tre delprojekt till Försvarsdepartementet inom ramen för ”Transatlantisk och europeisk säkerhetspolitisk utveckling”, som i sin tur ingår i *Forskning för regeringens behov* (FORBE). Denna skrift utgör en rapportering inom delprojekt 1 om USA som säkerhetspolitisk aktör.

Stockholm den 22:a december 2016

Kjell Engelbrekt

Professor i statsvetenskap, Försvarshögskolan

Innehållsförteckning

ARVET EFTER OBAMA	4
INLEDNING	4
Barack Obama i Vita huset	5
UTRIKESPOLITIK	6
Debatten i USA om landets kommande roll som utrikespolitisk aktör	6
Obamas utrikespolitik	9
<i>Relationerna till Ryssland och den transatlantiska säkerheten</i>	11
<i>Syrien</i>	12
<i>Irak och kampen mot ISIS</i>	19
<i>Afghanistan</i>	22
<i>Iranavtalet</i>	23
<i>Relationerna med Kina</i>	25
<i>“Pivot to Asia” och TPP</i>	27
INRIKESPOLITIK	28
<i>The American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) 2009</i>	28
<i>The Affordable Care Act 2010</i>	30
<i>”Unilateral action” : Var går gränserna för presidentens exekutiva makt?</i>	34
<i>Immigrationsfrågorna</i>	36
<i>Den republikanska motoffensiven</i>	38
SAMMANFATTANDE OMDÖME OM OBAMA SOM PRESIDENT	41
DONALD TRUMP SOM PRESIDENT	46
Trumps utnämningar till centrala utrikes-och säkerhetspolitiska poster	47
Donald Trumps utrikespolitik	52
<i>Inställningen till internationellt samarbete, särskilt NATO</i>	52
<i>Relationerna med Ryssland</i>	55
<i>Kampen mot ISIS</i>	56
<i>Relationerna med Kina</i>	57
<i>Iranavtalet</i>	58
Donald Trumps inrikespolitik	58
<i>The Great Infrastructure Stimulus</i>	58
<i>Immigrationsfrågorna</i>	60
<i>Upphävandet(?) av Obamacare</i>	61
Risker för Trumpadministrationen	62
Avslutning: Hur kommer den transatlantiska säkerhetspolitiska länken att utvecklas under Donald Trump?	63

ARVET EFTER OBAMA

INLEDNING

Denna rapport är den sista i en serie med titeln ”USA som säkerhetspolitisk aktör 20XX” som skrivs av denne författare på FORBE-anslag. Syftet är även denna gång att analysera den sittande presidentens utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt vad gäller frågor med betydelse för de transatlantiska säkerhetspolitiska relationerna. Uppsatsen behandlar dessutom, liksom har varit fallit med de tidigare, presidentens hantering av de allra mest centrala inrikespolitiska frågorna. Kriteriet för att välja ut vilka av de senare som skall behandlas är, som förut, att de skall vara av den politiska tyngden att de kan påverka presidentens allmänna ställning, och därmed ha en inverkan på hans förmåga att också styra utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta medför att analysen av de fyra stora inrikespolitiska frågorna under Obamas år i Vita huset – det stora stimulanspaketet från 2009, *the Affordable Care Act*, immigrationsfrågorna och i viss mån miljöfrågorna¹ - behandlas tämligen ingående. Det finns två orsaker till detta. Den ena är att presidentens förmåga att driva de allra mest centrala och ofta också mest kontroversiella inrikespolitiska frågorna är viktiga för att förstå presidentens övergripande aktörsförmåga. Den andra orsaken är att dessa fyra frågor också är områden där vi kan förvänta oss att den inkommande presidenten Trump kommer att söka förändra Obamas politik. Det är en förutsättning för att kunna diskutera denna senare aspekt på ett genomtänkt vis att de allra viktigaste faktorerna inom alla fyra politikområdena klarläggs någorlunda utförligt.

Eftersom denna rapport behandlar det sista hela året av president Barack Obamas tid i Vita huset innehåller det också en mer samlad bedömning över hans politiska gärning som president i de ovan angivna avseendena. Rapporten innehåller också, som ovan antytts, ett avsnitt om den tillträdande presidenten Donald Trump. Det är inte enkelt att söka förutspå vilken politik denne kommer att driva i för detta papper relevanta avseenden. Genom en analys av de centrala frågor som president Obama har hanterat och genom att koppla dessa frågor till hur den tillträdande presidenten har yttrat sig under presidentvalskampanjen och efter valet, kopplat till de allra viktigaste utnämningarna vad gäller utrikes- och säkerhetspolitik, finns emellertid ett underlag till att någorlunda välgrundat söka förutse vad som kan tänkas hända under i varje fall den första tiden med Donald Trump i Vita huset.

Rapporten kommer därför att utmynna i ett försök att övergripande skissera tre tänkbara

¹ Författarens bristande förmåga att förstå de tekniska delarna av miljöfrågorna gör att dessa inte behandlas lika ingående som de båda andra inrikespolitiska huvudfrågorna under Obama.

politiska linjer längs vilka en president Donald J. Trump kan tänkas komma att agera inom den transatlantiska säkerhetspolitiska länken. Som antytt kommer skriften också att innehålla en analys av inrikespolitiska aspekter som kan tänkas bli svåra för Trumpadministrationen att hantera.

Barack Obama i Vita huset

President Barack Obama närmar sig den tidpunkt då han skall avgå efter åtta år i Vita huset. Den amerikanska befolkningens bedömning av hans gärning är paradoxal. Å ena sidan har Obama ovanligt höga siffror på det mått som oftast används för att bedöma en amerikansk presidents politiska ställning: ”Do you approve or disapprove of the way Barack Obama is handling his job as president?” 56% av den amerikanska befolkningen stöder Obamas agerande när en representativ opinionsundersökning görs av dem.² Den andra frågan som diskuteras nästan lika ofta i USA är variationer av frågan ”In general, are you satisfied or dissatisfied with the way things are going in the United States at this time?” Under Obamas andra presidentperiod har 60-70% svarat att de anser att USA är på fel väg.³ Detta opinionsuttryck har många republikaner använt för att visa på att Obama är på fel väg och att de amerikanska väljarna skulle vilja byta väg i presidentvalet 2016. Som resultatet av presidentvalet visar så är det oklart hur stark och precis den allmänna inställningen av negativ utveckling i landet egentligen är.

Det faktum att den kandidat som skulle fullfölja Barack Obamas mandat, demokraten Hillary Clinton, inte lyckades vinna presidentvalet trots starkt stöd från Obama visar att det är mycket svårt, även för en populär president, att på allvar påverka valet av sin efterträdare. Kandidaten Hillary Clintons egna svagheter och brister visade sig vara viktigare för valutgången än Obamas popularitet och stöd till Clinton. Samtidigt visar de sammanlagda siffrorna avseende presidentkandidaternas totala röstsiffror att Hillary Clinton har fått närmare tre miljoner röster mer än Donald Trump. Det är systemet med elektorskollegium som gjort den senare till president. Valresultatet var sämre för Hillary Clinton än opinions-siffrorna visade, men sammanställningar av opinionsundersökningarnas genomsnittliga resultat, som t ex hos *RealClear Politics* missade bara det reella valresultatet med omkring 2%.

² Se Gallup <http://www.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx>, hämtad 161221.

³ Se Gallup, <http://www.gallup.com/poll/1669/general-mood-country.aspx>, hämtad 161221.

UTRIKESPOLITIK

Debatten i USA om landets kommande roll som global utrikespolitisk aktör

Under de senaste åren har debatten om vilken global roll USA bör spelas förändrats, såväl i akademiska expertkretsar, bland journalister, som bland vanliga medborgare. En faktor som tenderat att förändra inriktningen vad gäller den föredragna uppfattningen om USA:s globala roll har varit de oerhörda kostnader, och de synnerligen begränsade framgångar, som de väldiga krigsinsatserna i första hand i Irak och Afghanistan, men även i Libyen, medfört. Övergripande kan sägas att både bland experter, journalister och inom den allmänna opinionen har allt fler argumenterat för en mer begränsad roll för Förenta staterna som global aktör.

Denne författare gav 2009 ut en akademisk lärobok – *The Quest for Control: USA:s säkerhetspolitik efter 11 september*⁴ – där jag karakteriserade debatten i USA om vilken roll landet bör spela i global säkerhetspolitik i termer av fyra rolluppfattningar. Dessa skall användas i denna uppsats för att karakterisera såväl den akademiskt inriktade debatt som förs i landet under senare år, som – där så är lämpligt – den politik som den sittande presidenten fört i tillämpliga stycken samt den politik vi rimligen kan förvänta oss av den inkommande presidenten, i den mån detta senare är möjligt att precisera.

Det går att hävda att dessa rolluppfattningar kan betraktas som utgörande en skala från den allra minst aktiva rollen för USA som global säkerhetspolitisk aktör, till den mest aktiva rollen. Den minst aktiva rollen benämns då som *neo-isolationism*. Den som har denna uppfattning anser att USA säkerhetspolitiskt är mycket säkert, att landet inte behöver ha mer än ett militärt försvar som är tillräckligt för att försvara det, samt att NATO bör avskaffas. Nästa rolluppfattning på denna skala kallas *selektivt engagemang*. USA bör enligt denna syn vara globalt aktivt, men verkliga ingripanden som kostar skall bara göras i frågor som verkligen tillhör landets nationella intressen. Allianser är till för att bevaras. En ännu mer aktivistisk rolluppfattning benämns *samarbetsinriktad internationalism*. Den som tänker på detta vis vill att USA skall vara globalt ledande, och att Washingtons säkerhetspolitik bör föras i nära samarbete med allierade runt jorden, en syn som gör NATO till en för USA vital allians. Allra mest aktivistisk är den som har rolluppfattningen *dominans*. Här bör USA:s

⁴ Jan Hallenberg: *The Quest for Control: USA:s säkerhetspolitik efter 11 september*, Malmö: Liber, särskilt s. 17.

militär-strategiska roll vara dominerande och Washington skall genom kraftfullt ledande agerande få sina allierade med sig, utan att på förhand fråga dem om lov. NATO är enligt denna syn bra att ha, men inte vitalt för USA.

Det finns, givet dessa utgångspunkter, mycket som talar för att den akademiska debatten USA under senare år har rört sig i en riktning som indikerar en mindre aktiv roll inom den nuvarande och framtida säkerhetspolitiken. Ett viktigt akademiskt inlägg som argumenterar för en förändrad global roll för Washington i den inriktningen är Barry Posens bok från 2014: *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*.⁵ År 2016 utkom ett annat inflytelserikt arbete som motsätter sig Posens uppfattning och argumenterar för något som mer liknar den traditionella amerikanska supermaktsrollen: Stephen Brooks och William Wohlforth: *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*.⁶ Ytterligare en betydande röst som i det stora hela stöder Brooks och Wohlforth är Joseph Nye som i den 2015 utgivna boken *Is the American Century Over?*⁷ kraftfullt argumenterar för att svarar på frågan i boktiteln är ”nej.”

Sommaren 2016 publicerades en inflytelserik artikel i *Foreign Affairs* som tydligt argumenterade för en mindre aktivistisk amerikansk säkerhetspolitik än den som förts under senare år, och vars författare fann stöd i opinionsundersökningar gjorda under våren. Artikeln ”The Case for Offshore Balancing: A Superior Grand Strategy”⁸ är skriven av två välkända statsvetarprofessorer. Den strategi de förordar påminner om den som kallas ”selektivt engagemang” ovan. Författarna anser att USA kan dra tillbaka sina militära styrkor från åtminstone två av de tre regioner de – förutom Västra hemisfären – betraktar som viktiga för USA. I Europa anser de ingen stat är så stark att den kan bli en regional hegemon på egen hand varför USA kan dra tillbaka sina militära styrkor från kontinenten och överlåta åt de europeiska NATO-allierade att försvara sig själva. Om exempelvis Ryssland framöver skulle komma att utgöra ett hot om att bli en regional hegemon igen kan USA komma att ingripa militärt. Författarna förordar en liknande hållning i Mellersta Östern.

⁵ Barry Posen: *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, NY och London: Cornell University Press, 2014.

⁶ Stephen Brooks och William Wohlforth: *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 2016.

⁷ Joseph S. Nye: *Is the American Century Over?* Cambridge: Polity, 2015.

⁸ John Mearsheimer och Stephen Walt: ”The Case for Offshore Balancing: A Superior Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Juli/Augusti 2016, ss. 70-83.

Bara i en enda region anser Mearsheimer och Walt att det i nuläget finns en potentiell hegemon som är ett hot mot USA:s intressen: Kina i Asien. Författarna rekommenderar en strategi som – i samverkan med USA:s allierade i regionen – syftar till att förhindra att Kina uppnår en dominerande ställning.

Den betydligt nyare tidskriften *The American Interest* har under 2016 innehållit ett antal artiklar som är inlägg i den här refererade debatten. Ytterligare två statsvetare, en professor och en yngre akademiker, Stephen Krasner och Amy Zegart, argumenterar i ”Pragmatic Engagement”⁹ för en strategi som tycks ligga någonstans emellan vad som ”selektivt engagemang” respektive ”samarbetsinriktad internationalism” ovan. För dem är NATO även fortsättningsvis av central betydelse för USA:s säkerhetspolitik.

The American Interest innehåller åtminstone två ytterligare synnerligen läsvärda artiklar publicerade under 2016 som är av betydelse för detta papper. Den ena är skriven av Zbigniew Brzezinski som, bland mycket annat, bland annat var president Jimmy Carters nationelle säkerhetsrådgivare mellan 1977 och 1981. Som en utgångspunkt för sin artikel – ”Towards a Global Realignment” – konstaterar Brzezinski ”The United States is still the world’s politically, economically, and militarily most powerful entity but...it is no longer the global imperial power. But neither is any other major power.”¹⁰ För Brzezinski är en långsiktig strategi från Washingtons sida för att hantera de utmaningar mot USA:s intressen som båda Kina och Ryssland, på olika vis, utgör av avgörande betydelse. Ryssland bör fås att inse att dess roll är som en stormakt inom Europa. USA bör samarbeta med Kina för att möta de utmaningar som ett instabilt Mellanöstern utgör, för att få Beijing att inse att ett samarbete mellan de båda staterna är ett mycket bättre alternativ än en konflikt som kan leda till krig.

Michael Mandelbaum, ännu en statsvetarprofessor, skriver i ”America in a New World,” att den största förändringen för USA:s del med världspolitiken efter 2014 kan karakteriseras på följande vis: ”A quarter-century after its disappearance, the historically normal defining condition of international politics – security competition – had returned.”¹¹ Mandelbaum konstaterar att den president som mötte detta historiens återvändande var Barack Obama, en

⁹ Stephen Krasner och Amy Zegart: ”Pragmatic Engagement,” *The American Interest*, Vol. 11, No. 6, juli/augusti 2016.

¹⁰ Zbigniew Brzezinski: ”Towards a Global Realignment,” *The American Interest*, Vol. 11, No. 6, juli/augusti 2016.

¹¹ Michael Mandelbaum: ”America in a New World,” *The American Interest*, juli/augusti 2016, tillgänglig på <http://www.the-american-interest.com/2016/05/23/america-in-a-new-world/>, hämtad 161216.

president som såg det som sin stora uppgift att vara ”a retrenchment president,” en president vars främsta internationalpolitiska uppgift är att minska storleken av Förenta staternas internationella ambitioner.

Ovanstående genomgång täcker naturligtvis bara ett axplock ur en oerhört mycket bredare debatt. Det kan tilläggas att debatten om USA bör intervensera mer kraftfullt i inbördeskriget i Syrien också har förts flitigt i de större tidningarna. Författaren har slagits av hur en överväldigande läsekretsen i det liberala huvudorganet på östkusten *The New York Times* reagerat oerhört negativt då någon av tidningens liberala kolumnister har föreslagit ett mer kraftfullt ingripande militärt från president Obamas sida.

Obamas utrikespolitik

President Obamas utrikespolitik har lett till både framgångar och motgångar. Obama har till exempel försökt att lyfta fram Asiens betydelse för USA genom att personligen uppmärksamma regionen under många resor, genom att i viss mån öka Washingtons militära engagemang där och genom att försöka förhandla fram ett väldigt avtal om handel och investeringar – *The Transpacific Partnership* (TPP). I Europa har Obama stött de europeiska länder vars regeringar anser att Rysslands agerande i Ukraina och i övrigt i Nordeuropa är hotande. I Mellanöstern har presidenten försökt minska USA:s direkta engagemang, särskilt militärt, för att överlämna mer initiativ till länderna i regionen. Presidenten har också mer allmänt främjat internationellt samarbete, med Parisavtalet från december 2015 om minskade skadliga klimatutsläpp som kanske främsta exempel.

När vi nu efter snart åtta år försöker göra bokslut över resultaten av dessa initiativ riskerar helhetsomdömet att bli relativt negativt. Trots presidentens försök att öka tyngdpunkten för amerikansk säkerhetspolitik i Asien, framstår det som om Washington inte lyckats särskilt väl. Kina har successivt flyttat fram sina positioner i Sydkinesiska sjön och USA:s försök att protestera mot och motverka denna process har inte varit särskilt framgångsrika. Under 2016 har USA:s tidigare trogna allierade Filippinerna visat på en kursändring bort från USA och närmare Kina, efter ett byte på presidentposten i Manila. Av det som skulle vara kronan på verket i *the Pivot to Asia* – det omfattande ekonomiska avtalet TPP, som bland annat siktade till att få Kina att på sikt följa ett i USA utarbetat ekonomiskt samarbetssystem – blir det av allt att döma ingenting. President Obama kommer inte att lyckas få kongressen att godkänna

avtalet under sin ämbetsperiod och den inkommande presidenten Trump kännetecknas bland annat av sin utomordentligt stora skepsis mot internationella handelsavtal. I Europa har USA gått med på en viss ökning av NATO-styrkorna i östra Europa, bland annat något som närmast utgör permanent stationering av NATO-trupp i Baltikum och i Polen. Men Rysslands president Putin behärskar fortfarande den före detta ukrainska halvön Krim och ryska styrkor, samt av Ryssland direkt stödda styrkor, finns alltså kvar i östra Ukraina, där regeringen definitivt inte behärskar hela sitt lands territorium.

I Mellanöstern har Ryssland också kommit att spela en stor roll i Syrienkonflikten, en roll som är så dominerande att Moskva har övertagit den ledande roll som USA traditionellt har haft i väpnade internationella konflikter av vikt ända sedan det andra världskriget. Obamas vilja att helt upphöra med amerikanska militära insatser i Irak har också kommit på skam. Då detta skrivs finns omkring 5 000 amerikanska soldater åter i Irak, även om det inte är direkt stridande förband – som under perioden 2003-2011 – vilket står i direkt motsats till Obamas löfte då han tillträdde att Washington skulle upphöra med ett direkt militärt engagemang i Irak. Ett liknande problem har Obama i Afghanistan. Av löftena att dra ned de amerikanska militära styrkorna där till noll eller nästan noll då presidenten avgick har blivit återstående trupper bestående av 9 800 soldater som in på 2017 minskar till 8 400. Talibanerna har också blivit militärt starkare under senare år, och regeringen i Kabul sitter inte stabilt i sadeln. Även presidentens stora satsning på det internationella klimatavtalet i Paris förefaller få ett olyckligt slut. Den tillträdande presidenten, Donald Trump, är närmast en klimatförnekare och har hotat att USA skall dra sig ur det FN-ledda miljösamarbetet. Samtidigt har utslag i det amerikanska domstolsväsendet satt käppar i hjulen för presidentens initiativ för att minska skadliga utsläpp i atmosfären.

Sett utifrån en kort översikt av utrikespolitiken under Obamas ämbetsperiod på detta vis kan inte helhetsomdömet bli särskilt positivt. I det följande skall jag mer ingående behandla de utrikes-och säkerhetspolitiska frågor som är av störst betydelse för USA:s internationella ställning i allmänhet, och för dess ställning och roll i det transatlantiska samarbetet i synnerhet.

Relationerna till Ryssland och den transatlantiska säkerheten

För en president som vid sitt tillträde föreställde sig en internationell politik där det internationella samarbetet ökade och där de krig som kännetecknade företrädaren, George W. Bushs, ämbetsperiod, skulle ligga bakom USA måste återinträdet för geopolitiken i Europa från början av 2014 ha blivit ett ordentligt uppvaknande. Det är uppenbart att flera representanter för USA var verksamma i Ukraina under slutet av 2013 och 2014 och att dessa uppmuntrade de tendenser som fanns i Kiev att vilja skriva under associationsavtalet med EU. När president Janukovitj i slutet av 2013 vägrade att skriva under detta avtal utbröt oroligheter i Kiev. Oroligheterna fortsatte, med bland annat ett betydande antal döda civila i huvudstaden, och i februari flydde presidenten till Ryssland. Därefter tillsattes i Ukraina en ny politisk ledning på ett sätt som av den ryska regimen betraktades som illegitimt.

I denna situation beslöt sig Rysslands president Putin för att sända militära styrkor för att ockupera halvön Krim. Det undandrar sig min bedömning vilka bevekelsegrunderna var för Putins agerande. Däremot är de strategiska och geopolitiska konsekvenserna av agerandet desto mer klara. Rysslands agerande, i februari 2014 och under hela tiden fram till nu, årsslutet 2016, innebär fundamentala brott mot de grundläggande normerna för det internationella samarbetet. Att överskrida en självständig stats gränser och att ockupera en del av detta land bryter mot FN:s centrala princip om respekten för nationell suveränitet. Dessutom bryter detta agerande mot Helsingforstraktaten om Europas säkerhet 1975 och mot ett antal avtal som Ryssland skrivit under med innebörd att Moskva åtog sig att respektera Ukrainas självständighet.

President Obama motsatte sig tydligt Rysslands agerande och införde, i samverkan med EU, ett antal sanktioner mot Ryssland av ekonomisk art. Det råder ingen tvekan om att dessa sanktioner har skadat Ryssland ekonomiskt, men de har inte fått till följd att Moskva har ändrat sig agerande gentemot Ukraina. Det har förekommit förslag inom USA om både kraftfullare sanktioner mot Moskva i USA och om leveranser av mer avancerade och kanske offensiva vapen till Ukraina för att stärka landets motståndskraft mot de ryska påtryckningarna, men presidenten har inte velat acceptera dessa förslag.¹² De allra flesta

¹² Se t ex John McCain: "Statement by Senator John McCain on Russia-Ukraine Ceasefire Agreement," 150213 tillgänglig på <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=FAD86867-0B5E-4514-97A6-9605F040DCE4>, hämtad 1161127; Kirk Bennet: "The Realist Case for Arming Ukraine," *The American Interest*, 150220, tillgänglig på <http://www.the-american-interest.com/2015/02/20/the-realist-case-for-arming-ukraine/>, hämtad 161127; Alexander Motyl: "Sick of the Ukraine Crisis? Then Arm Ukraine," 160329, *The Atlantic Council*, tillgänglig på <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/sick-of-the-ukraine-crisis-then-arm-ukraine>, hämtad 161127.

utrikespolitiska debattörerna i USA har dock motsatt sig sådana leveranser.¹³ President Obama har flera gånger antytt att leveranserna av vapen till Ukraina kan komma att öka, men Obamaadministrationen har hela tiden varit försiktig när det gäller hur mycket, och vilka typer, av vapen som levererats till Ukraina sedan 2014. En officiell sammanställning från sommaren 2016 visar tydligt att det militära stöd som USA bilateralt och NATO som organisation har givit till Ukraina är klart begränsat, främst till träning, utbildning och leverans av synnerligen defensiva försvarsinriktade vapen.¹⁴

Sammantaget måste ändå USA:s agerande gentemot Europa och NATO sedan 2014 anses visa på ett ökat och i viss mån pånyttfött engagemang för Europas säkerhet. De europeiska allierade, särskilt de NATO-länder som gränsar till Ryssland, har knappast varit helt nöjda med Washingtons svar på Rysslands agerande i Ukraina, men det kan inte förnekas att USA under Obama tagit ett antal konkreta steg för att visa på fortsatt amerikanskt engagemang för Europas säkerhet.

Syrien

Krisen i Syrien har varit oerhört svår för Obamaadministrationen att hantera. Sedan upproret mot Syriens president Bashar al-Assad började våren 2011 har det funnits en del röster i USA som krävt ökat engagemang, särskilt militärt, till stöd för de icke-islamistiska motståndsmännen till Assadregimen. Liksom varit fallet i Ukrainafrågan har den inrikespolitiska debatten om vidden på USA:s militära engagemang varit livlig och liksom i Ukrainafrågan har de som förordat försiktighet när det gäller att ta direkt del i det syriska inbördeskriget vunnit såväl i elitdebatten, i den allmänna opinionen, som vad gäller den politik som presidenten har fört.

USA har egentligen bara varit riktigt nära en gång att i verklig militär strid slå direkt mot Assadregimen. Det var i augusti – september 2013 då presidenten var mycket nära att på egen

¹³ Se t ex: Simon Saradzhyan: "Weapons Won't End the Conflict," februari 2015, tillgänglig oå <http://perspectives.carnegie.org/us-russia/arming-ukraine-risky-escalation/>, hämtad 161127; Paul J. Saunders: "Why Arming Ukraine Is a Really Bad Idea," *The National Interest*, 150616, tillgänglig på <http://nationalinterest.org/feature/why-arming-ukraine-really-bad-idea-13122?page=show>, hämtad 161127; Yochi Dreazen: "Top U.S. General in Europe: Arming Ukraine 'Isn't a Strategy,'" *Foreign Policy*, 150315, tillgänglig på http://foreignpolicy.com/2015/03/17/top-u-s-general-in-europe-arming-ukraine-isnt-a-strategy/?wp_login_redirect=0, hämtad 161127; Stephen M. Walt: "Why Arming Kiev is a Really, Really Bad Idea," *Foreign Policy* 150209, tillgänglig på <http://foreignpolicy.com/2015/02/09/how-not-to-save-ukraine-arming-kiev-is-a-bad-idea/>, hämtad 1161127.

¹⁴ Se Vita husets hemsida, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/09/fact-sheet-us-and-nato-efforts-support-nato-partners-including-georgia>, hämtad 161127.

hand beordra amerikanska flygstyrkor att slå militärt mot Assads intressen. Bakgrunden var att den 21 augusti samma år hade Assads styrkor attackerat rebellkontrollerade områden i Damaskusområdet med kemiska vapen. Obama hade ett år tidigare som svar på en fråga från en journalist om vad som kunde förmå USA att ingripa direkt med vapenmakt mot Assadregimen svarat att om denna regim skulle tillgripa kemiska vapen mot rebellerna då skulle "den röda linjen" passeras och USA:s kalkyl skulle förändras, vanligen uttolkat som att då skulle Washington tillgripa vapen för att straffa Assadregimen. Genom en sådan attack skulle också motståndarna mot Assad – som vid den tidpunkten inte inkluderade Islamiska staten vilken ännu inte hade bildats – utan tvekan stärkas, militärt såväl som moraliskt. Nu befann sig Obamas USA i en situation där presidenten av många förväntades göra allvar av sitt hot. Under en dryg vecka efter den syrisk kemvapenattacken tydde alla tecken på att USA skulle göra verklighet av det hot som presidenten hade yttrat hösten 2011.

Utrikesminister Kerry höll två tal under denna tid, med det som hölls fredagen den 30 augusti var ännu mer "krigiskt" än det han hållit på tisdagen i samma vecka. USA samverkade i detta fall med Storbritannien och Frankrike som både förväntades delta i de kommande flygattackerna. Men torsdagen den 29 augusti röstade det brittiska parlamentet, med 272 röster för och 285 röster emot, ned förslaget att delta i attacken mot Syrien. Samtidigt var den franske presidenten François Hollande redo att sända sina flygstyrkor för att attackera Syrien. Även om omröstningen i det brittiska parlamentet var en motgång för tanken att en multinationell styrka skulle straffa Assadregimen från luften för kemvapenattackerna, var det även efter omröstningen i parlamentet i London fortfarande möjligt för USA att slå till antingen på egen hand, eller i samverkan med franska styrkor.

Resultatet av en dryg veckas diskussioner och samverkan med allierade blev att president Obama lördagen den 31 augusti kom ut i Vita husets trädgård för att annonsera att han hade fattat sitt beslut. Presidenten började med att konstatera att Syriens agerande var oförsvarbart och att han hade beslutat att Syrien måste straffas genom en flygvapenattack. Efter det att presidenten konstaterat detta gjorde han följande tillägg:

"But having made my decision as Commander-in-Chief based on what I am convinced is our national security interests, I'm also mindful that I'm the President of the world's oldest constitutional democracy. I've long believed that our power is rooted not just in our military might, but in our example as a government of the people, by the people, and for the people. And that's why I've made a second decision: I will seek authorization for the use of force from the American people's representatives in Congress. Over the last several days, we've heard from members of Congress who want their voices to be heard. I absolutely agree. So this morning, I spoke with all four congressional leaders, and they've

agreed to schedule a debate and then a vote as soon as Congress comes back into session.”¹⁵

Enligt författarens mening kunde detta andra beslut bara leda till ett resultat: det blev inga bombningar. Presidenten har, som Obama också erkände i det ovan citerade talet, möjlighet att själv beordra militära attacker utan att fråga kongressen om lov. Detta hade Obama kunnat göra denna gång också. Kongressen utmärker sig vad gäller säkerhetspolitik under senare år med att enskilda ledamöter talar vitt och brott om kongressens konstitutionella ansvar för krig och fred. Men när det kommer till att fatta beslut lyckas ledarna i de båda husen aldrig styra sina båda kamrar fram till något beslut. Att be om explicit stöd från kongressen i en militär fråga blir på så sätt nästan undantagslöst en metod för presidenten att undvika att göra något alls, som i detta fall.

Obamas tidigare medarbetare Derek Chollet (*Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs* 2012-2015) som publicerat en bok som rimligen ligger nära presidentens eget tänkande hävdar i sin bok att Obama ville ”’break the cycle’ of presidents not going to Congress before using force. His recent experience in Libya – in which the US acted without congressional authorization, something I think in retrospect he saw as a mistake – only reinforced this conviction.”¹⁶ Om Chollets bok är den ena källan som i december 2016 framstår som den mest initierade analysen av president Obamas tänkande och agerande i Syrienfrågorna sensommaren 2013, så är Jeffrey Goldbergs långa analys baserad på flera intervjuer med presidenten i *The Atlantic* den andra.¹⁷ Goldberg menar att Obama betraktade sitt beslut att inte själv avgöra om det skulle bli bombningar eller ej, utan rådfråga kongressen först, som ett av hans allra viktigaste beslut, vilket, enligt Goldbergs sätt att karakterisera saken: ”I have come to believe that, in Obama’s mind, August 30, 2013, was his liberation day, the day he defied not only the foreign-policy establishment and its cruise-missile playbook, but also the demands of America’s frustrating, high-maintenance allies in the Middle East—countries, he complains privately to friends and advisers, that seek to exploit American “muscle” for their own narrow and sectarian ends.”¹⁸ Presidenten berättade också för Jeffrey Goldberg att han var stolt över sitt agerande som enligt Obama ”befriade” honom och USA från ett sätt att agera, särskilt militärt, i Mellanöstern som varit oerhört kostsamt för

¹⁵ Se Vita husets hemsida <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>, hämtat 161127.

¹⁶ Derek Chollet. *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America’s role in the World*, New York: Public Affairs, 2016, s.7.

¹⁷ Jeffrey Goldberg: ”The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, april 2016, tillgänglig på <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, hämtad 161129.

¹⁸ Ibid.

Washington. Det bör tilläggas att Goldbergs synnerligen insiktsfulla artikel också väl dokumenterar hur andra befattningshavare och externa experter gjorde och gör en annan bedömning av presidentens agerande än denne själv gör.

Det är rimligt att säga att just detta val, och Obamas sätt att hantera situationen, är en av de enskilda episoder som är allra mest diskuterad när det gäller Obamas utrikes- och säkerhetspolitik. Mängder med amerikanska och andra experter på USA:s utrikes- och säkerhetspolitik har uttalat sig i denna fråga och tagit ställning till om detta beslut var det korrekta eller inte, givet USA:s intressen. Den australiske officeren och kontraterrorexperten David Kilcullen kallar president Obama ”feckless” i sin bok och tillägger: ”Compounding the humiliation, the administration was saved from its self-inflicted dilemma by the Russians, of all people.”¹⁹ David Rothkopf hävdar i sin bok att Obama genom sitt agerande använde sig av kongressen för att komma ur ett åtagande att tillgripa militär makt som han egentligen inte ville göra verklighet av.²⁰

Det finns samtidigt sannolikt ännu fler debattörer som anser att president Obama gjorde rätt i att inte tillgripa militärt våld mot Syrien i augusti/september 2013. Ett exempel på detta är statsvetarprofessorn Stephen Walt som i en artikel i *Foreign Policy* i början av september 2013 tillämpade den tidigare generalen och utrikesministern Colin Powells kriterier för att kunna avgöra under vilka förhållanden USA borde tillgripa militär makt för att nå strategiska mål utomlands. Walts genomgång av Powells åtta villkor som måste vara uppfyllda innan en militär attack bör inledas är synnerligen negativ, då han anser att bara kanske två eller tre av villkoren verkligen är uppfyllda.²¹ Dov Zakheim, hög befattningshavare på försvarsministeriet under president George W. Bush, får representera en republikansk röst som var synnerligen tveksam till om ett eventuellt anfall verkligen var i USA:s intresse och som dessutom ifrågasatte Obamas sätt att hantera den förfrågan till kongressen om godkännande som Zakheim i och för sig ansåg vara acceptabel.²² Ett tredje exempel på en debattör som

¹⁹ David Kilcullen: *Blood Year. The Unraveling of Western Counterterrorism*, New York: Oxford University Press, 2016, loc 1584, Kindle edition.

²⁰ David Rothkopf i *National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear*, New York: Public Affairs, 2014, s. 90.

²¹ Stephen Walt: ”Applying the 8 Questions of the Powell Doctrine to Syria,” *Foreign Policy* 130903, tillgänglig på <http://foreignpolicy.com/2013/09/03/applying-the-8-questions-of-the-powell-doctrine-to-syria/>, hämtad 161128.

²² Dov Zakheim: ”Syria Shouldn’t Be Treated as Chance to Score Political Points,” *Foreign Policy*, 130904, tillgänglig på <http://foreignpolicy.com/2013/09/04/syria-shouldnt-be-treated-as-chance-to-score-political-points/>, hämtad 131128.

ifrågasätter om en eventuell flygattack mot Assads styrkor skulle var i USA:s intresse är Marc Lynch, ännu en statsvetare. Lynch anser att den diplomatiska lösning som nåddes i och med Rysslands agerande att Syrien skulle komma att förstöra alla sina kemiska vapen är en betydligt mer positiv utgång för USA:s intressen än vad som kunde förväntats bli konsekvenserna av ett eventuellt flyganfall.²³

I början av december 2016 har utrikesminister John Kerry veterligen för första gången själv tillstått att det faktum att det inte blev några bombningar i Syrien hade negativa konsekvenser för USA:s anseende i Mellanöstern, samtidigt som han säger att själva hotet också fick till konsekvens att förhandlingarna om avvecklandet av Syriens kemiska vapen kunde inledas: ”We got a better result out of not doing it, but it was the threat of doing it that brought about the result, and the lack of doing it perception-wise cost us significantly in the region.”²⁴

Svårigheterna för ledamöter i kongressen att komma överens i så känsliga frågor som om USA bör tillgripa militärt våld i en komplicerad situation som den i Syrien i augusti-september 2013 illustreras av en artikel av John Dickerson, där journalisten identifierar 32 olika uppfattningar bland ledande kongressledamöter i frågan under debatten.²⁵ Denna sammanställning kan självfallet inte tas som en fullständigt uttömmande analys av en komplex debatt, men den illustrerar enligt författarens mening det fundamentala problemet vad gäller beslutsfattandet i USA i militära frågor. När det gäller allt annat än synnerligen allvarliga nationella hot, av typen responsen efter terrorattackerna den 11 september 2001, förmår kongressen oerhört sällan komma till något beslut alls vad gäller militärt våld, ännu mindre komma till ett beslut om att stödja ett sådant våldsanvändande. Med andra ord innebär presidentens fråga till kongressen om han kan få ett mandat att använda militärt våld att presidenten lämnar över sin makt att själv besluta till en församling som inte förmår besluta. John Dickersons artikel visar, förutom själva splittringen i ståndpunkterna, också på att det fanns väldigt många grunder till att komma fram till uppfattningen att bombningen inte var lämplig att genomföra, enligt Dickersons uppfattning fanns det 18 sådana positioner.

²³ Marc Lynch: ”A Partial Syria Reset,” *Foreign Policy*, 130927, tillgänglig på <http://foreignpolicy.com/2013/09/27/a-partial-syria-reset/>, hämtad 161128.

²⁴ John Kerry, 161204, tal till Saban Forum, Washington, DC, tillgängligt på <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/12/264824.htm>, hämtat 161207.

²⁵ John Dickerson: ”Who’s Winning, Who’s Losing and Why: Hawks, Doves, Fence Sitters,” *Slate*, 130903, tillgänglig på http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2013/09/obama_congress_and_syria_arguments_for_and_against_the_bombing_resolution.html, hämtad 161128.

Denna genomgång torde visa att det fanns en betydande splittring både inom kongressen och mellan utrikespolitiska experter om vilken som var den rätta handlingslinjen för USA efter det att Syriens president Assad hade använt kemiska vapen mot sin egen befolkning. Dessutom, och det bör tilläggas, så var en majoritet av den allmänna opinionen i USA emot en flygattack. I en Gallupundersökning från början av september 2013 var 36% av de tillfrågade för en amerikansk attack, medan 53% var emot.²⁶

Författaren till denna skrift anser dock att det finns åtminstone tre skäl som talade för att president Obama verkligen borde ha gjort allvar av sitt hot i augusti-september 2013 att bomba regimen Assads styrkor. För det första hade en dylik attack utan tvekan försvagat regimen Assad, såväl militärt som politiskt. Det bör erinras om att ett av USA:s mål i Syrien sedan tidigt i konflikten har varit att just bli av med en regim som enligt president Obama förlorat all legitimitet. För det andra hade en attack också förstärkt de icke-islamistiska motståndargrupperna mot Assad. Trots att dessa styrkor hela tiden varit splittrade är det hos dem som förhoppningen rimligen måste finnas om en politisk lösning på krisen i Syrien. Det bör erinras om att i september 2013 fanns inget ISIS, så den organisationen hade inte kunnat tjäna på en amerikansk flygattack. För det tredje så innebär president Obamas vacklan i frågan om att använda militärt våld eller ej att USA:s motståndare på den internationella arenan kan lära sig läxan att under denne president tillgriper Washington militärt våld bara under mycket speciella omständigheter. En motståndare, som en president Putin, som överväger att använda militärt våld mot en suverän stat i Europa, vet sålunda att det är utomordentligt osannolikt att president Obama skulle använda militärt våld som ett gensvar på rysk aggression mot till exempel Ukraina. Detta var givetvis inte den enda kalkylen president Putin gjorde innan han sände ryska styrkor för att ockupera Krim, men jag är helt övertygad om att det var en faktor Putin tog hänsyn till. Ännu mer direkt verkan menar jag att president Obamas oförmåga att bomba Syrien sensommaren 2013 hade på president Putins beslut i september 2015 att skicka ryska trupper och ryska flygplan till Syrien för att i strid direkt stödja president Assad och dennes då starkt försvagade militära styrkor. Hade USA bombat Syrien 2013 hade inte president Putin intervenerat militärt 2015, därom är jag övertygad.

Det bör självfallet tilläggas att blott en amerikansk flygattack, eventuellt tillsammans med franska styrkor, naturligtvis inte hade löst det syriska inbördeskriget. Men det går enligt min

²⁶ Se Gallup 20130906 <http://www.gallup.com/poll/164282/support-syria-action-lower-past-conflicts.aspx>, hämtad 161128.

mening inte att bortse att ifrån att det beslutet, eller kanske snarare icke-beslutet, som ledde till att bombningarna uteblev, fick viktiga konsekvenser. Ett sådant flyganfall hade kunnat leda till flera positiva konsekvenser som kunde ha stabiliserat Syrien. Där finns rentav en viss chans att en framgångsrik sådan operation hade kunnat förhindra en del av den samhällskollaps, och därpå följande flyktingströmmar, som inträffat i Syrien efter 2013. I den globala säkerhetspolitiken har den enda militära supermaktens agerande och icke-agerande tydliga konsekvenser. Detta visar enligt min mening med all önskvärd tydlighet president Obamas vacklande i augusti-september 2013 och de konsekvenser detta fick.²⁷

När detta papper färdigställs i slutet av 2016 framstår president Obamas hantering av den syriska katastrofen som ett av hans stora misslyckanden inom utrikespolitiken. Det finns en risk att vid bedömningen av Förenta staternas agerande i globala kriser överskatta det inflytande som ens världens diplomatiskt och militärt mest inflytelserika stat kan ha över att hantera skeenden av den oerhörda komplexitet som utvecklingen i Syrien har varit ett exempel på under de senaste dryga fem åren. Inte desto mindre måste det konstateras att USA vid flera tillfällen hade kunnat vara mer proaktivt i att bekämpa en regim som USA:s president upprepade gånger karakteriserat som illegitim. Det är långtifrån givet att någon sådan form av proaktivitet på allvar hade ändrat utvecklingen i och kring Syrien. Det som kan konstateras är att när detta skrivs är att det inte är USA utan Ryssland som är den mest inflytelserika externa aktören som mest direkt påverkar utvecklingen i Syrien vad gäller den del av striderna i landet som sker mellan regimen Bashar al-Assad och de rebeller som vill störta honom. USA har under dessa fem år vacklat mellan hot om militärt våld eller ej, direkt och verkningsfullt militärt stöd till de icke-islamistiska motståndsgrupperna eller ej. När 2016 övergår i 2017 framstår det som om det blir regimen Bashar al-Assad som är den klart starkaste parten i denna del av de syriska striderna, även om regimen är väldigt beroende av stödtrupper antingen direkt ifrån eller direkt understödda av Ryssland och Iran.

Irak och kampen mot ISIS

USA:s agerande i Irak under president Obamas tid i Vita huset framstår inte heller som någon framgångssaga. Den president som senhösten 2011 konstaterade att det var rätt av USA att mot slutet av det året dra bort alla militära styrkor från Irak eftersom landet vid den

²⁷ I den långa intervjun med Jeffrey Goldberg i *The Atlantic* april 2016 säger president Obama att det faktum att han undvek den militära attacken mot Syrien är den stund inom utrikespolitiken han är mest stolt över. Detta uttalande är fullständigt obegripligt för denne författare. Se *The Atlantic*, April 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, hämtad 161128.

tidpunkten hade goda förutsättningar att klara sig på egen hand har fått anledning att ångra sina ord. I ett tal i december 2011 sade Barack Obama följande:

”As your Commander-in-Chief, I can tell you that it will indeed be a part of history. Those last American troops will move south on desert sands, and then they will cross the border out of Iraq with their heads held high. One of the most extraordinary chapters in the history of the American military will come to an end. Iraq’s future will be in the hands of its people. America’s war in Iraq will be over.”²⁸

Även i fallet Irak finns det betydande svårigheter i att bedöma hur stort inflytande på utvecklingen USA hade kunnat ha om till exempel 10-15 000 soldater hade stannat kvar i landet istället för att dras tillbaka i slutet av 2011. Liksom i fallet Syrien är det i vart fall möjligt att argumentera för att en sådan styrka hade kunnat få positiva följder i åtminstone två avseenden. För det första är ett av de verkliga stora problemen i Irak efter Saddam Husseins fall 2003 hur de arabiska sunnimuslimerna som utgjorde Saddams maktbas skall kunna känna sig som medborgare med inflytande i en ny regim som domineras av två andra folkgrupper, arabiska shiiter som utgör den främsta maktbasen för regeringen i Bagdad och kurder som både deltar i regeringen i Bagdad och som också har ett betydande självstyre över en del av norra Irak. Insiktsfulla bedömare tycks ense om att den regering som USA stödde från 2006, en koalition ledd av shiiten Nouri al-Maliki, förtryckte den sunnitiska arabdelen av befolkningen. Detta förtryck är en förklaring till att många sunnimuslimerna i norra och centrala Irak var positiva till den nya rörelse som kom att erövra betydande delar av Irak från början av 2014 och framåt: en rörelse som kom att bli känd som ISIS. För det andra hade amerikanska militära styrkor, om de varit kvar i Irak, kunnat utgöra en viktig grund för ett militärt försvar mot ISIS framryckning under 2014, en framryckning som de olika styrkor som mer eller mindre stod under Nouri al-Malikis befäl uppenbart misslyckades med. Det måste tilläggas att denna analys inte kan tränga djupare in i de svårigheter som från hösten 2008 och framåt fanns att komma överens om villkoren för ett eventuellt kvarvarande av amerikanska militära styrkor i Irak i förhandlingar mellan först administrationen under George W. Bush och sedan under president Obama, å ena sidan, med den regering som leddes av Nouri al-Maliki, å den andra. Resonemanget här utgår ifrån att det trots allt fanns praktiska politiska möjligheter att komma fram till någon form av överenskommelser om villkoren för en fortsatt amerikansk truppenärvaro.

²⁸ Barack Obama 161211, tillgängligt på <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/14/remarks-president-and-first-lady-end-war-iraq>, hämtat 161207.

Utvecklingen i Irak 2014 blev istället katastrofal för regeringen i Bagdad. ISIS erövrade flera städer i början av 2014, vilket kulminerade i att organisationen tog över Iraks näst största stad Mosul i juni 2014. Enstämmiga analyser indikerar att en betydande irakisk militär styrka, kanske upp till 30 000 soldater, i princip kastade sina vapen och flydde då IS-ledda styrkor på högst ett par tusen man avancerade mot och in i staden. President Obama fann sig tvungen att åter besluta om att USA skulle ingripa militärt i Irak för att motverka ISIS offensiv. USA inledde bombningar mot ISIS under augusti 2014. Under USA:s ledning byggdes därefter upp en koalition med så småningom om mer än 60 medlemmar där också Sverige ingår. Länderna i denna koalition bidrar på mycket olika sätt till kampen mot ISIS, från ett litet antal stater, med USA i spetsen, som dels bombar ISIS-fästen från luften och dels sänder militära rådgivare i ganska stora numerärer, till länder som Sverige som till en början sände 35 officerare till norra Irak för att hjälpa till med militär utbildning av de kurdiska styrkorna *pesh merga*.

USA har i flera omgångar sedan sensommaren 2014 sändt nya militära styrkor till Irak. Enligt officiella siffror befinner sig drygt 5 200 amerikanska soldater i Irak vid årsskiftet 2016-2017.²⁹ USA:s regering är noga med att påpeka att dessa styrkor deltar som rådgivare i olika roller. Den reella militära insats som USA gör i striderna i Irak är i form av flygbombningar och av attacker med kryssningsmissiler och drönare. Under 2016 har irakiska militära styrkor, med stöd av flera olika irakiska miliser, av kurdernas *pesh merga*, av iranska styrkor och av styrkor från den USA-ledda koalitionen gjort framryckningar mot tidigare ISIS-kontrollerade områden. Under 2016 har irakiska styrkor sålunda återerövrat Ramadi och Fallujah i sydöstra Irak från ISIS. I mitten av oktober 2016 inleddes motattacken mot Mosul, Iraks andra stad. På marken verkar det finnas någonstans mellan 30 000 och 50 000 soldater och milismän som bekämpar ISIS. Det är svårt att få fram exakta siffror på denna punkt bland annat eftersom styrkorna är av så många olika slag.

Styrkorna på marken stöd av en USA-ledd koalition som består av 66 stater.³⁰ Enligt officiella uppgifter från USA:s försvarsdepartement har åtta länder, förutom USA, bombat ISIS i Irak, medan 11 länders flygvapen, förutom USA:s, har bombat ISIS i Syrien. Sammanlagt har dessa flygstyrkor bombat ISIS drygt 16 500 gånger fram till mitten av december 2016, drygt 10 500 gånger i Irak och 6 000 gånger i Syrien. Flygstyrkor från USA har stått för i

²⁹ Se president Barack Obamas brev till kongressens ledare 161205 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/05/letter-president-supplemental-6-month-war-powers-letter>, hämtad 161207.

³⁰ Kathleen McInnis: "Coalition Contributions to Countering the Islamic State," *Congressional Research Service*, 160824, tillgänglig på <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf>, hämtad 161207.

storleksordningen 75% av alla koalitionen bombningar.³¹ Det står klart att såväl framryckningarna på marken som de många flygbombningarna har skadat ISIS på flera vis. Ett sätt detta skett är genom att främst USA successivt utökade sina bombningar mot de oljekällor som ISIS kontrollerade, samt mot de transportfordon som användes, vilket medförde att ISIS successivt fick sämre tillgång till finansiella resurser. Ett annat sätt koalitionsbombningar skett är genom direkt stöd till den av den irakiska armén ledda offensiven mot först Ramadi och Fallujah och från oktober mot Mosul. Trots det omfattande stöd som de mot Mosul framryckande styrkorna fått förefaller det i mitten av december 2016 som att det kommer att ta tid innan staden faller helt.³² Givet den militära uppladdning som skett runt staden, inklusive att den är helt omringad, kan utgången emellertid bara bli en: ISIS-styrkorna i Mosul kommer att besegras. Det är dock i skrivande stund oklart om detta kommer att ske innan president Barack Obama avgår som president den 20 januari 2017.

Samtidigt som militära operationer pågår för att återerövra Mosul från ISIS samlas relativt betydande styrkor, huvudsakligen kurdiska, runt staden Raqqa i Syrien, en stad som betraktas som ISIS huvudstad. Enligt uppgift håller i mitten av december omkring 45 000 soldater på att inringa Raqqa. USA meddelade vid samma tidpunkt att ytterligare 200 specialsoldater skulle sändas till Syrien för att hjälpa till att erövra Raqqa från ISIS.³³ Det går i skrivande stund inte att bedöma vare sig när de direkta striderna om Raqqa inleds eller ännu mindre hur länge det kan ta innan ISIS besegras i staden. Rimligen är de samlade styrkorna kring Raqqa, tillsammans med de väldiga flygresurser som finns att tillgå från den koalition som USA leder, så pass starka att ISIS i längden inte kan hålla emot den attack som kommer att komma, sannolikt i relativ närtid.

Den veterligen mest auktoritativa redogörelsen för hur USA:s militär uppfattar resultaten av striderna med ISIS fram till augusti 2016 gjordes av generallöjtnant Sean MacFarland, MacFarland var vid tidpunkten för press briefing *Commander, Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve*.³⁴ MacFarland hävdar att USA-koalitionen, tillsammans med

³¹ Se USA:s försvarsdepartements hemsida: http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve, hämtad 161207.

³² För en sammanställning av det militära läget i och kring Mosul se "Battle for Mosul: The Story so Far," BBC, Tillgänglig på <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-37702442>, hämtad 161207.

³³ Eric Schmitt: "U.S. to Send 200 More Troops to Syria in ISIS Fight," *The New York Times*, 161210, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/12/10/us/politics/us-adds-200-troops-syria-isis.html>, hämtat 161211.

³⁴ Se <http://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/911009/departement-of-defense-press-briefing-by-lieutenant-general-sean-macfarland-comm>, hämtad 161212. En mer övergripande redogörelse för

andra motståndare till ISIS, fram till den tidpunkten har uppskattningsvis "[taken] 45,000 enemy...off the battlefield."³⁵ Det är inte möjligt att på något detaljerat vis bedöma sanningshalten i detta påstående. Författarens högst personliga intryck är att detta verkar vara en hög siffra. Fram till augusti 2016 hävdar generallöjtnanten att ISIS sedan 2014 förlorat nästan hälften av den landyta organisationen som mest kontrollerade i Irak samt omkring 20% av vad ISIS som mest kontrollerade i Syrien. Sedan augusti 2016 har ISIS förlorat ytterligare territorium, såväl i Irak som i Syrien.³⁶

Afghanistan

Liksom varit fallet i Irak har president Obama länge varit inriktad på att dra tillbaka alla amerikanska militära förband från Afghanistan. Det stora internationella militära åtagandet i landet upphörde i och med IFOR:s upplösning i slutet av 2014. Denna styrka efterträddes av en mission som kallas *Resolute Support* men som innebär betydligt mindre utländska styrkor i Afghanistan. Totalt sett finns drygt 13 000 utländska soldater i Afghanistan i december 2016.³⁷ Den totala styrkan från USA, inom *Resolute Support* samt utanför denna, ligger vid denna tidpunkt på i storleksordningen 9 800. Denna styrka kommer i början av 2017 att sjunka till 8 400.³⁸

Obama gjorde det mycket klart i början av sitt presidentskap att USA:s krig i Afghanistan, till skillnad från det enligt honom orättfärdiga kriget i Irak, var ett mycket mer rättfärdigt krig som USA hade tvingats till att föra genom Al-Qaidas terrorattacker mot USA den 11 september 2001.³⁹ Under Obama utökade USA sin militära närvaro i Afghanistan till som

USA:s strategi för att bekämpa ISIS under Obama finns i ett tal som försvarsminister Ashton Carter höll till en konferens i asien i december 2016. Se <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1026639/remarks-on-the-logic-of-american-strategy-in-the-middle-east-2016-iiss-manama-d>, hämtad 161212.

³⁵ Se not 27.

³⁶ Den vanligen mycket välinformerade journalisten Robin Wright bedömer i en artikel publicerad i december 2016 att ISIS är i en mycket svår kris: "After the Islamic State," *The New Yorker*, 161205, tillgänglig på <http://www.newyorker.com/magazine/2016/12/12/after-the-islamic-state>, hämtad 161213. *Institute for the Study of War* presenterar resultaten av striderna mot ISIS i form av kartor som detaljerat visar hur mycket land organisationen håller vid olika tidpunkter. För kartan avseende 161208 se <http://www.understandingwar.org/backgrounder/isis-sanctuary-map-december-8-2016>, hämtad 161215. På samma hemsida finns också detaljerade kartor över striderna i och kring Mosul.

³⁷ Se http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_12/20161207_2016-12-RSM-Placemat.pdf, hämtat 1601207.

³⁸ Se president Barack Obamas brev till kongressens ledare 161205 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/05/letter-president-supplemental-6-month-war-powers-letter>, hämtad 161207.

³⁹ Se t ex Obamas tal 20091201 som annonserade beslutet att sända ytterligare 30.000 soldater till Afghanistan, samtidigt som han fortsatte att dra ned de militära styrkorna i Irak tillgängligt på <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>, hämtat 161215.

mest 100 000 soldater under 2010 och några månader in på 2011?⁴⁰ Under den period då USA och andra medlemmar i den internationella koalitionen inom ISAF hade som mest soldater i Afghanistan – 2009–2012 – fördes mycket hårda strider med talibanerna i främst östra och sydöstra Afghanistan. Trots att tusentals talibaner och med talibanerna allierade upprorsmän dödades under dessa år och också senare har motståndet mot regeringen i Kabul aldrig upphört. Det finns – vilket ligger i sakens natur – inga särskilt pålitliga uppskattningar av antalet dödade talibaner och dess allierade i Afghanistan från 2001 till 2016. Den mest rimliga skattningen författaren hittat kommer från projektet *Costs of War*, vid Brown University i Providence, RI. Enligt denna har drygt 40 000 motståndare till regeringen i Kabul dödats mellan oktober 2001 och juli 2016, samtidigt som mer än 30 000 dödats som en direkt följd av strider.⁴¹ Enligt samma källa skattar den amerikanska militären antalet Talibaner och andra motståndare till regeringen i Kabul till 20 000 till 40 000 år 2016. Sedan 2015 har regeringsstyrkorna förefallit ha svårare än tidigare att bekämpa Talibanerna, delvis på grund av att de utländska styrkorna blivit färre, delvis på grund av att de afghanska militära styrkorna aldrig nått den slagkraft som framför allt USA hoppats på och försökt bidra till genom olika typer av stöd till dessa styrkors uppbyggnad.

Iranavtalet

Avtalet med Iran avseende det landets misstänkta kärnvapenprogram måste betraktas som en av Barack Obamas allra största utrikes-och säkerhetspolitiska framgångar. Redan under sin presidentvalskampanj 2008 utmärkte sig Barack Obama genom sin vilja att samtala med alla stater, om han blev president, även de stater som betraktades som USA:s fiender. Han nämnde explicit Iran i detta sammanhang. Som president vände sig Barack Obama i mars 2009 i ett videobudskap direkt till iranska folket, något som innebar ett brott mot 30 år av avbrutna förbindelser mellan Washington och Teheran.

Själva förhandlingarna om att begränsa vad många utomstående misstänkte vara Irans strävan att skaffa sig kärnvapen inleddes 2012. En iransk oppositionsgrupp hade redan 2002 varnat omvärlden om att den iranska regimen hade inlett ett projekt som enligt denna grupp syftade

⁴⁰ För data om det amerikanska engagemanget i Afghanistan se *Afghanistan Index*, *The Brookings Institution*, 161031 tillgängligt på https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/21csi_20161031_afghanistan_index.pdf, hämtat 161215.

⁴¹ Se <http://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2016/direct-war-death-toll-iraq-afghanistan-and-pakistan-2001-370000>, hämtat 161218 samt Neta C. Crawford: "Update on the Human Costs of War for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid-2016," *Watson Institute, Brown University, August 2016*, tillgängligt på http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2016/War%20in%20Afghanistan%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL_corrected%20date.pdf, hämtad 161218.

till att skaffa kärnvapenkapacitet till Iran.⁴² Därefter följde flera år av fördömanden mot Iran från USA bland annat och från *The International Atomic Energy Agency (IAEA)*.

2012 inleddes alltså förhandlingar om Irans kärnprogram mellan den iranska regimen och ”P5+1” det vill säga de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd + Tyskland. Efter mycket komplicerade förhandlingar nåddes tre år senare en överenskommelse. Den mångfacetterade och komplexa överenskommelsen gick ut på att försena eventuella försök från den iranska regimens sida att skaffa sig kärnvapen. Iran åtog sig bland mycket annat att försvåra båda de tänkbara vägarna mot att skaffa sig en kärnvapenladdning – genom vägen över anrikat uran samt genom vägen över plutonium – samt att lägga många av de olika kärnrelaterade programmen i malpåse.⁴³

För Obamaadministrationen var det en stor framgång att Iranavtalet förhandlades fram internationellt, med stöd av Ryssland, Kina, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Därför att avtalet har ingåtts i ett så internationellt sammanhang blir det svårare att säga upp avtalet framöver av en ny amerikansk president. I den internationella debatten under 2016 har Iranavtalet alltjämt av de allra flesta betraktats som en framgång för president Obama.

Inrikespolitiskt var Iranavtalet betydligt mer kontroversiellt än vad som var fallet internationellt, även om bland annat Israel – en traditionell stark allierad till USA – motsatte sig avtalet. Avtalet ingicks för USA:s räkning av den amerikanske presidenten. Det fanns emellertid också en överenskommelse om att de båda husen i kongressen skulle ha möjlighet att ta upp avtalet, och därmed i princip också ha möjligheten att förkasta det. Som närmare analyseras i 2015 års rapport⁴⁴ misslyckades kongressen med detta, även om representanthuset röstade emot avtalet med en tydlig majoritet. I senaten lyckades motståndarna aldrig nå 60 röster, vilket krävs för *cloture*, dvs att få slut på debatten och sedan skrida till omröstning. Inte en enda republikansk medlem av kongressen röstade emellertid för avtalet, vilket från president Obamas perspektiv är oroande, särskilt när han kommer att efterträdas av en republikan, Donald J. Trump.

⁴² Uttalandet är tillgängligt på <http://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>, hämtat 161213.

⁴³ Den kompletta avtalstexten finns tillgänglig på <https://assets.documentcloud.org/documents/2165399/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>, hämtad 161213.

⁴⁴ Jan Hallenberg: ”USA som säkerhetspolitisk aktör 2015,” ss. 42-45, tillgänglig på <https://www.fhs.se/sv/forskning/forskningsprojekt/pagaende-projekt/statsvetenskap/transatlantisk-och-europeisk-sakerhetspolitisk-utveckling/publikationer/>.

Relationerna med Kina

Det sägs ofta i den moderna amerikanska debatten om utrikes-och säkerhetspolitik att den för USA viktigaste bilaterala relationen är den med Kina. President Obama har under sina snart åtta år i Vita huset satsat betydande politiskt kapital på relationerna med Beijing. Han har varit framgångsrik i några avseenden, och mindre framgångsrik i andra. Den kanske viktigaste framgången finns på miljöområdet. Vid ett besök i Kina i september 2016 enades president Obama och den kinesiske ledaren Xi Jinping om att de båda länderna formellt skulle kommittera sig fullt ut till Parisavtalet från 2015. Även om en del kritiker ansåg att presidenten borde ha fått Kina att göra ännu större åtaganden för att minska sina klimatskadande utsläpp så verkar det flesta anse att detta var en framgång för USA.⁴⁵

Vad gäller mer strikt säkerhetspolitiskt inriktade frågor har Washington och Beijing under flera år varit oense om det kinesiska agerande i främst Sydkinesiska sjön. Utvecklingen i denna fråga kan till exempel följas på hemsidorna för *Council on Foreign Relations*, en prestigös organisation där många inom USA:s utrikes-och säkerhetspolitiska elit är medlemmar. Här dokumenteras utvecklingen i frågan till exempel genom två mindre skrifter av Asienspecialisten Bonnie S. Glaser.⁴⁶ *Council on Foreign Relations* har också på sin hemsida en ”interaktiv presentation” där USA:s kritik mot det kinesiska agerande i området, inte minst vad gäller vad USA betraktar som den oacceptabla uppbyggnaden och militariseringen av ett antal öar i Sydkinesiska sjön.⁴⁷

Ett av de mest auktoritativa talen om USA:s officiella syn på Kinas agerande i Sydkinesiska sjön hölls i maj 2016 av försvarsminister Ashton Carter:

“China has taken some expansive and unprecedented actions in the South China Sea, pressing excessive maritime claims contrary to international law. Its construction – and subsequent militarization – of artificial islands on disputed features far surpass all other land reclamation efforts by other nations there, all other combined. And when other aircraft, ships, and even

⁴⁵ Se t ex: Mark Landler och Jane Perez: ”Rare Harmony as China and U.S. Commit to Climate Deal, *The New York Times*, 160903, tillgänglig på http://www.nytimes.com/2016/09/04/world/asia/obama-xi-jinping-china-climate-accord.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FChina%20and%20the%20Environment%20&action=click&contentCollection=timestopics®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=6&pgtype=collection, hämtat 161213.

⁴⁶ Se Bonnie S. Glaser; ”Armed Clash in the South China Sea,” *Contingency Planning Memorandum No. 14*, April 2012, tillgänglig på <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/armed-clash-south-china-sea/p27883>, hämtad 161213 och Bonnie Glaser: ”Conflict in the South China Sea,” *Contingency Planning Memorandum Update*, April 2015, tillgänglig på <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/conflict-south-china-sea/p36377>, hämtad 161213.

⁴⁷ Se <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#!/>, hämtad 161213.

fishermen act in accordance with international law near these features, China tries to some times to turn them away.

The United States is not a claimant in the current disputes, and we do not take a position on which claimant has the superior sovereignty claim over the disputed land features. But we are determined to stand with partners in upholding core principles, like freedom of navigation and overflight, free flow of commerce, and the peaceful resolution of disputes, through legal means, in accordance with international law.

We're committed to ensuring these core principles apply equally in the South China Sea as they do everywhere else...because only by ensuring that everyone plays by the same rules can we avoid the mistakes of the past, where countries challenged one another in contests of strength and will, with disastrous consequences for humanity. That is why we will not waver in our determination to uphold these core principles.”⁴⁸

Under december 2016 kom ytterligare informationer om fortsatt kinesisk utbyggnad av de omstridda öarna i Sydkinesiska sjön. De amerikanska analytikerna identifierar ytterligare konstruktioner, i form av landningsbanor och andra ting som enligt dessa källor i varje fall utgör direkt förberedelse för ytterligare militarisering av en del av dessa öar.⁴⁹

USA har under Barack Obama signalerat att Washington inte accepterar de kinesiska anspråken, kanske allra tydligast i Sydkinesiska sjön. Såväl enskilda fartyg som militära flygplan har flugit över territorium som Kina betraktar som sitt. Den stora frågan är dock hur långt USA skulle vara berett att gå för att utmana de kinesiska maktanspråken i Sydkinesiska sjön.⁵⁰ Bland de experter som analyserar tänkbara vägar framåt för USA:s säkerhetspolitik (se tidigare avsnitt) finns det de som anser att USA bör konfrontera Kina i denna konflikt, nu snarare än senare. John Mearsheimer och Stephen Walt är de som tydligast stöder denna tanke. De tecken som hittills finns på hur Donald Trump avser att agera gentemot Kina indikerar i varje fall att denne inte accepterar alla de grundbultar som de båda parterna hittills har varit överens om sedan de diplomatiska förbindelserna återupptogs 1979.

“Pivot to Asia” och TPP

2011 annonserade USA ett nytt förhållningssätt avseende sitt förhållande till Asien, handlingslinjen fick namnet *the Pivot to Asia*. Ett av de mest auktoritativa tidiga uttrycken för

⁴⁸ Ashton Carter, tal vid avslutningsceremonin för eleverna vid *U.S. Naval Academy*, Annapolis, MD, 160527, tillgängligt på <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/783891/remarks-at-us-naval-academy-commencement>, hämtat 161221.

⁴⁹ *Asia Maritime Transparency Initiative*, *Center for Science and International Studies*, publicerat 161213, tillgänglig på <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses/>, hämtat 161218.

⁵⁰ Se Hugh White: ”Would America Really Go to War Over the South China Sea,” *The National Interest*, 2 september 2016, tillgänglig på <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/would-america-really-go-war-over-the-south-china-sea-17570?page=show>, hämtad 161218.

denna policy var en artikel av dåvarande utrikesministern Hillary Clinton 2011. Clinton skrev bland annat följande i sin artikel:

“At a time when the region [Asia] is building a more mature security and economic architecture to promote stability and prosperity, U.S. commitment there is essential. It will help build that architecture and pay dividends for continued American leadership well into this century, just as our post-World War II commitment to building a comprehensive and lasting transatlantic network of institutions and relationships has paid off many times over — and continues to do so. The time has come for the United States to make similar investments as a Pacific power, a strategic course set by President Barack Obama from the outset of his administration and one that is already yielding benefits.”⁵¹

Detta indikerade ett betydande åtagande från Förenta staternas sida. Det antyddes från officiellt håll att policyn skulle betyda en gradvis färförskjutning från den transatlantiska länken till USA som aktiv aktör i Asien. Mer än fem år efter det att denna artikel skrevs, och efter det att president Obama bland annat genom ett betydande antal resor till Asien markerat regionens betydelse för USA, kan man ställa sig frågan vad som egentligen uppnåtts med denna policy, utöver att Washington under Obama har betonat regionens betydelse. Som kort beskrivits ovan har USA markerat att landet inte accepterar Kinas anspråk på överhöghet över Syd kinesiska sjön. Vidare har USA öppnat en bas för marinkårssoldater i Australien. Men kronan på verket för denna policy, det framförde president Obama själv, det var *The Transpacific Partnership* (TPP). Så sent som i maj 2016 skrev Barack Obama följande:

“As a Pacific power, the United States has pushed to develop a high-standard Trans-Pacific Partnership, a trade deal that puts American workers first and makes sure we write the rules of the road for trade in the 21st century.

This agreement strengthens America’s economy. The TPP brings together 12 countries representing nearly 40 percent of the global economy to make sure that private firms have a fair shot at competing against state-owned enterprises. It keeps the Internet open and free. It strengthens the intellectual property protections our innovators need to take risks and create. And it levels the playing field by setting the highest enforceable standards and by removing barriers to selling our goods overseas — including the [elimination of more than 18,000 taxes](#) that other countries put on products made in America. Simply put, once the TPP is in place, American businesses will export more of what they make. And that means supporting more higher-paying jobs.”⁵²

Det avtal som med stor möda tagits fram färdigförhandlades i oktober 2015, men kommer uppenbarligen aldrig att ratificeras av USA:s kongress. När nu den till frihandel negativt inställde Donald Trump valts till president är det utsiktslöst att denne skulle försöka driva

⁵¹ Hillary Clinton: “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, 111011, tillgänglig på <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>, hämtad 161221.

⁵² Barack Obama: “The TPP would let America, not China, lead the way on global trade,” *The Washington Post*, 160502, tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html?utm_term=.cac8b6c3859a, hämtad 161221.

avtalet genom kongressen. Under presidentvalskampanjen 2016 ändrades de politiska vindarna drastiskt i Förenta staterna vad gäller inställningen till internationella handelsavtal. På den republikanska sidan segrade Donald Trump, som redan från början av sin kampanj visade en negativ inställning till internationella handelsavtal, inklusive TPP. På den demokratiska sidan kom valkampanjen att utspelas mellan den vänsterinriktade Bernie Sanders och partietablissemangets kandidat Hillary Clinton. Medan hon var utrikesminister hade Clinton sagt att TPP skulle bli ”guldstandard” för internationella handelsavtal som USA skrev under. Men när väl avtalet var färdigförhandlat i oktober 2015 framförde Clinton att hon inte accepterade avtalet i den form det fått. Det faktum att alla de tre ledande presidentkandidaterna motsatte sig TPP blev förödande för president Obamas planer att få avtalet godkänt av kongressen. Det är ett betydande misslyckande för president Obama att TPP aldrig kommer att godkännas, både allmänt sett för presidentens ställning och mer specifikt vad avser konkretionen med *the Pivot to Asia*.

INRIKESPOLITIK

The American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) 2009

När Barack Obama tillträdde som president i januari 2009 var ekonomin i USA i ett sämre läge än någon gång sedan den stora depressionen på 1930-talet. I början av hans ämbetsperiod blev hundratusentals människor arbetslösa varje månad. Den omfattande lagstiftning som kongressen antog 2009 – *The American Recovery and Reinvestment Act 2009* måste betraktas som en de viktigaste åtgärderna som president Obama initierade under sin ämbetsperiod.⁵³ Det är signifikativt för det inrikespolitiska klimat som rått under Obamas tid som president att detta väldiga åtgärdspaket – som av seriösa ekonomiska bedömare betraktas som en framgång – i inrikespolitiken kom att betraktas som närmast ett fiasko. Michael Grunwald slår huvudet på spiken då han skriver: ”Within a year, the percentage of Americans who believed the stimulus had created any jobs was lower than the percentage of Americans who believed that Elvis was alive.”⁵⁴ År 2016 har *Oxford Dictionaries* valt *post-truth politics* som årets ord. Det är inte utan att dess tillämpning på den politiska diskursen i Förenta staterna bör betraktas som synnerligen tillämpbar även tidigare. Strategin hos ledande republikaner gentemot den nya Obamaadministrationen bestämdes tidigt och fångas kanske bäst av det uttryck som

⁵³ För en analys av programmet, den politiska kontext i vilken det antogs och hur det kom att uppfattas politiskt see Michael Grunwald: *The New New Deal: The Hidden Story of Change in the Obama Era*, New York: Simon & Schuster, 2013.

⁵⁴ Grunwald p. 7.

dåvarande minoritetsledaren, sedermera majoritetsledaren i senaten Mitch McConnell, KY, yttrade i samband med mellanårsvalet 2010: "The single most important thing we want to achieve is for President Obama to be a one-term president."⁵⁵ Det är svårt att komma ifrån intrycket att såväl ledningen för de republikanska ledamöterna i de båda husen i kongressen som den överväldigande majoriteten av medlemmarna såg detta som ett korrekt uttryck för hur partiet borde bedriva sin politik gentemot Obamaadministrationen.

Den republikanska diskursen avseende ARRA är ett mycket tydligt uttryck för den republikanska strategi som fångas av McConnells yttrande. Strategin gick ut på att ifrågasätta värdet av att den federala staten i USA spenderar väldiga penningbelopp på att hantera kriser i samhället. Den republikanska strategin var och förblir – i varje fall fram till de yttersta av dessa dagar – att ifrågasätta stora stimulansprogram som sätts igång av den federala statsledningen.

Hur ställer sig då de mer oberoende ekonomiska experterna till ARRA? Hade det väldiga lagstiftningspaketet någon betydelse för att få slut på den allvarliga ekonomiska recession som startade 2008? En analys från 2012 av två ekonomer vid *National Bureau of Economic Research NBER* konkluderar: "Our results are somewhat mixed, but generally support the effectiveness of the ARRA."⁵⁶ Andra data om denna reform finns i rapporter från den oberoende *Congressional Budget Office*. De båda rapporterna avseende 2013 och 2014 konstaterar att ARRA något ökade BNP för respektive år, och dessutom något sänkte arbetslösheten. Siffrorna är inte höga, men de positiva konsekvenserna av reformen, även för dessa år som inföll flera år efter starten för programmet, är ovedersägliga.⁵⁷

The Affordable Care Act 2010

Obamacare framstår drygt sex år efter det att lagstiftningen antagits av kongressen och undertecknats av presidenten som ett exempel på svårigheterna att först godkänna och sedan

⁵⁵ Se Joshua Green: "Strict Obstructionist," *The Atlantic*, January-February 2011, tillgänglig på <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2011/01/strict-obstructionist/308344/>, hämtat 161120.

⁵⁶ James Feyrer och Bruce Sacerdote: "Did the Stimulus Stimulate? Effects of the American Recovery and Reinvestment Act," s. 22, tillgänglig på https://www.dartmouth.edu/~bsacerdo/Stimulus2012_06_21.pdf, hämtad 161221.

⁵⁷ Se *Congressional Budget Office*: "Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output 2013," och idem. "Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output 2014," tillgängliga på [www.cbo.gov/search?search_api_views_fulltext="Estimated+Impact+of+the+American+Recovery+and+Reinvestment+Act+on+Employment+and+Economic+Output+2013%2C"](http://www.cbo.gov/search?search_api_views_fulltext=), hämtat 161222.

implementera omfattande lagförslag i dagens USA. Genomförandet av reformen kan kopplas till flera aspekter som gör den komplicerad att implementera och svår för Obamaadministrationen att övertyga medborgarna om att den rimligen i huvudsak är positiv för USA som stat/nation. För det första genomdrevs reformen utan att en enda republikan i vare sig senaten eller representanthuset röstade för den. Det är utomordentligt sällsynt, om det ens förekommit i modern tid, att ett så omfattande reformpaket i USA antagits med bara röster från ett parti. Detta i sig bidrar till att republikanska politiker såväl inom som utanför kongressen har betraktat såväl tillkomstprocessen som själva lagen som illegitim.⁵⁸ Främst representanthuset har röstat tiotals gånger sedan 2010 för att upphäva hela lagstiftningen, enligt uppgift har detta skett mer än 60 gånger.⁵⁹ Detta har dock sällan lett till en omröstning i senaten. Om båda kamrarna i några fall gemensamt försökt avskaffa lagstiftningen har president Obama lagt in sitt veto. För det andra är hela sjukvårdsförsäkringssystemet i Förenta staterna utomordentligt komplext och det faktum att *Obamacare* så att säga läggs ovanpå ett system som redan är mycket mångfacetterat gör det inte lättare att förklara för medborgarna i USA de fördelar som Obamaadministrationen menar att lagstiftningen för med sig.

Obamacare är det sannolikt största reformpaket som antagits av kongress och president i USA på 50 år. Det visar, för det första, på presidentens makt när han har stöd av en majoritet i båda kamrarna i kongressen. Reformens implementering visar också, för det andra, hur svårt det är för en administration som förlorar makten över kongressen att genomföra det som vanligen sker i Förenta staterna efter antagandet av en stor reform nämligen genomförandet av ett antal mindre ändringar i programmet med tiden. Eftersom republikanerna i kongressen hela tiden varit emot *Obamacare* har dessa småändringar i princip varit omöjliga att genomföra. Reformen visar också, för det tredje, hur svårt det är för en majoritet i båda husen i kongressen att få stopp på något som denna majoritet ogillar, om presidenten är beredd att inlägga sitt veto. Reformen visar också, för det fjärde, hur svårt det är för den som genomför en så komplicerad reform som detta att förklara dess fördelar till en majoritet av befolkningen.

Som förhoppningsvis framgår av den ytterst rudimentära genomgång som görs av *Obamacare* i denna skrift är denna reform, som ju i huvudsak läggs ovanpå och komplicerar ännu mer en

⁵⁸ För en översikt över *Obamacare* och hur lagstiftningen har behandlats i kongressen se Stephen Redhead och Janet Kinzer: "Legislative Actions to Repeal, Defund, or Delay the Affordable Care Act," *Congressional Research Service*, 20161110, tillgänglig på <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43289.pdf>, hämtad 2061121.

⁵⁹ Paul Waldman: "Are Trump and the Republicans really going to repeal Obamacare?," *The Washington Post*, 161114, tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/blogs/plum-line/wp/2016/11/14/are-trump-and-the-republicans-really-going-to-repeal-obamacare/?utm_term=.fc6a977eee19, hämtad 161121.

redan komplex hälsovårdssektor, så mångfacetterad att den inte låter sig förklaras på något enkelt vis. I en tid då medborgarna i Förenta staterna visar allt mindre intresse för, och kanske också förmåga, att sätta sig själva in i komplicerade samhällsproblem är det svårt för reformatörerna att komma ut med sitt positiva budskap när detta enligt sakens natur är så oerhört mycket mer mångbottnat och vittomfattande än de enkla negativa slagord som motståndarna till reformen har så mycket lättare att få genomslag för.⁶⁰

Barack Obama ansåg sig inte från början kunna ha som direkt mål med sina ansträngningar att få fram en sjukförsäkring som skulle kunna täcka alla medborgare. Några av de allra viktigaste inslagen i lagen är följande. För det första kan försäkringsbolagen inte längre neka försäkringstagare att teckna försäkringar även om dessa personer redan har en sjukdom. För det andra skulle alla typer av sjukförsäkringar komma att täcka även försäkringstagarnas barn upp till 26 års ålder. För det tredje var privata försäkringsbolag tvungna att erbjuda försäkringstagarna försäkringar med viss minimateckning, på villkor som bestäms av den federala regeringen i Washington. För det fjärde så skulle de allra flesta amerikaner från 2014 bli tvungna att ha en sjukförsäkring, annars skulle de bli tvungna att betala en straffavgift. För det femte skulle delstaterna ha tid på sig fram till 2014 att starta egna försäkringsbörser som skulle vara öppna för medborgare utan sjukförsäkring. För de delstater som vägrade delta i detta system skulle en federal försäkringsbörssättas upp. För det sjätte skulle reglerna för de medborgare som hade rätt att få det federala sjukförsäkringssystemet för huvudsakligen fattiga – *Medicaid* – utökas så att alla som tjänade högst 133% av den federala fattighetsnivån skulle ha rätt att få sjukförsäkring enligt detta system. Från 2014 till och med 2016 skulle den federala regeringen täcka alla kostnader för detta nya åtagande, ett federalt åtagande som skulle sjunka till 90% av kostnaderna från 2017. För det sjunde så skulle företag med mer än 50 anställda som inte tecknade sjukförsäkring för dessa tvingas betala en straffavgift om de inte ordnade sjukförsäkring åt sina anställda.

⁶⁰ Journalisten Mike DeBonis uttrycker detta mycket väl i *Washington Post* då han skriver: "The March 2010 signing of the Patient Protection and Affordable Care Act stands as a pivot on which Obama's legislative agenda turned, where the audacity of hope gave way to the reality and frustrations of divided government." *The Washington Post*, 160816: "The Political Price of Obamacare: Obama's legislative legacy comes down to this question: What if?", tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/obama-legacy/obamacare.html>, hämtad 161124.

The Affordable Care Act är, som bara uppräknningen av dessa de allra viktigaste inslagen visar, en synnerligen komplex lagstiftning. Här blandas federal statlig makt med delstaternas makt, regleras sjukförsäkringsbolagens verksamhet samt införs lagstiftning som i princip är avsedd att tvinga enskilda medborgare att skaffa sig sjukvårdsförsäkring. Lagen har blivit utsatt för flera juridiska stämningar. En, som initierats av delstater, bland annat Florida, har gällt om kongressen genom lagstiftningen har överträtt sitt mandat i två avseenden. För det första hävdades att kongressen genom att anta *ACA* bröt mot den s k *Commerce Clause* i artikel 1 i konstitutionen genom att i princip tvinga de flesta medborgare att skaffa sig sjukförsäkring och nummer två genom att tvinga delstaterna att öka sina utgifter inom *Medicaid*. Högsta Domstolen fann 2012 att kongressen hade mandat på båda huvudpunkterna att handla som den gjorde. På den första punkten hävdade HD, med dess ordförande John Roberts förande pennan, att den individuella avgift som alla medborgare som inte skaffade sig sjukförsäkring måste betala, måste betraktas som motsvarande en federal skatt som det enligt konstitutionen åligger kongressen att besluta om. På den andra punkten, om att tvinga delstaterna att utöka utgifterna för *Medicaid* till nya invånare, fann HD att kongressen hade överskridit sitt mandat, den hade inte rätt att tvinga delstaterna till en dylik expansion. HD beslutade också 2015 att en teknisk beskrivning i lagstiftningen om att subsidier för teckning av sjukförsäkring bara skulle gå till delstater som hade etablerat egna sjukförsäkringsbörser inte förbjöd den federala regeringen att ge subsidier till medborgare i de delstater som inte upprättat egna börser av detta slag, utan hade tecknat sjukförsäkringar på den federala börsen.

År 2010, det år lagstiftningen antogs, beräknas drygt 48,5 miljoner medborgare i alla åldrar i USA ha saknat sjukförsäkring.⁶¹ Denna bruttosiffra ger ett mått på vidden i åtagandet att försöka sprida sjukförsäkringen till så många medborgare som möjligt, i förlängningen till alla medborgare. Enligt *Department of Health and Human Services* har *Obamacare* lett till att ytterligare omkring 20 miljoner amerikanska medborgare har fått sjukförsäkring fram till 2016.⁶² Trots vad som utifrån dessa bruttosiffror måste betraktas som en betydande framgång är *ACA* inte någon populär lagstiftning. Som ett svar på frågan från Gallup-organisationen i september 2016 ”Do you generally approve or disapprove of the 2010 Affordable Care Act, signed into law by President Obama that restructured the U.S. healthcare system?” svarade

⁶¹ Se *Centers for Disease Control and Preention, National Center for Health Statistics* ”National Health Interview Survey, Early Release Program,” släppt i maj 2016 tillgängligt på <http://www.cdc.gov/nchs/data/nhis/earlyrelease/earlyrelease201605.pdf>, hämtat 161120.

⁶² Se *The Department of Health and Human Services*, ”The *ACA* is Working for Young Adults,” <http://www.hhs.gov/healthcare/facts-and-features/fact-sheets/aca-working-young-adults/index.html>, hämtat 161120.

44% att de var för och 51% att de var emot.⁶³ Lagstiftningens popularitet ökade inte då media i USA ungefär två veckor före presidentvalet rapporterade att avgifterna för sjukvårdsförsäkring under *Obamacare* skulle gå upp i genomsnitt 25% under 2017.⁶⁴ Det faktum att bara den minoritet av medborgarna i USA som själva köper sjukförsäkring på marknaden påverkas av dessa höjningar minskade knappast dess politiska betydelse inför presidentvalet.⁶⁵

Enligt en sammanställning från *Kaiser Permanente Family Group* – en företagsgrupp inom sjukvårdssektorn – så fördelades de amerikanska medborgarna 2015 i sex grupper när det gällde tillgång till, eller brist på sjukförsäkring: 49% hade sjukförsäkring via sin arbetsgivare, 7% hade det via individuella sjukförsäkringar – inkluderande anhöriga som täcks av detta –, 20% hade täckning via det statliga sjukförsäkringsprogrammet *Medicaid* – avsett för de fattigare medborgarna, 14% hade *Medicare* – ytterligare ett statligt program för de äldre, 2% hade täckning via offentlig sjukförsäkring, främst aktiva miliärer eller veteraner, medan 9% helt saknade sjukförsäkring. Denna, liksom andra motsvarande sammanställningar, ger mer än 100% eftersom vissa amerikanska medborgare faller inom två av de nämnda kategorierna.

Antalet medborgare täckta av *Medicaid* beräknas ha ökat från drygt 54 miljoner 2010 till omkring 68 miljoner 2015.⁶⁶ Det är oerhört svårt att få fram tillförlitliga siffror avseende antalet medborgare som totalt sett fått ny sjukförsäkring genom *Obamacare*. *Obamacarefacts*, Obamaadministrationens egen informationssida om reformens genomförande, skattar att i grova siffror har 20 miljoner fler medborgare sjukförsäkring 2016 än vad som hade varit fallet utan reformen.⁶⁷ Det bör erinras att sjukvårdssektorn i Förenta staterna är den mest omfattande i något OECD-land. Enligt OECD:s egen statistik är genomsnittliga utgifterna för sjukvårdssektorn för OECD-länderna 9,0%. För USA är motsvarande utgifts andel av BNP uppskattningsvis 16,9% år 2015.⁶⁸

⁶³ Se Gallup, 2016 <http://www.gallup.com/poll/195383/americans-negative-positive-aca.aspx>

⁶⁴ Reed Abelson och Margot Sanger-Katz: "A Quick Guide to Rising Obamacare Rates," *The New York Times*, 2016-10-25, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/10/26/upshot/rising-obamacare-rates-what-you-need-to-know.html>.

⁶⁵ Se *ibid.*

⁶⁶ Se *2015 Actuarial Report on the Financial Outlook for Medicaid*, Department of Health and Human Services, s. 14, tillgänglig på <https://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Research/ActuarialStudies/Downloads/MedicaidReport2015.pdf>, hämtad 161123.

⁶⁷ Se <http://obamacarefacts.com/sign-ups/obamacare-enrollment-numbers/>, hämtad 161123.

⁶⁸ Se OECD-statistik <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>, hämtat 161123.

När tidpunkten för president Obamas avgång raskt närmar sig då denna rapport slutförs framstår det mest omfattande inrikespolitiska reformpaket som har antagits under hans presidentskap, ja sannolikt den största inrikespolitiska reformen under 50 år, som ett program som är allvarligt hotat. I stort sett alla republikaner i kongresser har mellan 2010 och 2016 aktivt sökt upphäva programmet. Implementeringen av programmet har stött på betydande svårigheter, bland annat därför att den traditionella vägen i USA att hantera implementeringen av komplexa reformpaket – att anta mindre justeringar i kongressen – har varit stängd på grund av i stort sett kompromisslöst motstånd från republikanerna i majoritet i båda kamrarna. Det har sålunda rått ett dödläge inrikespolitiskt under flera år vad gäller *Obamacare*.

Presidenten och hans demokratiska partivänner i kongressen har varit oförmögna att driva igenom önskvärda förbättringar och republikanerna har varit oförmögna att helt upphäva lagstiftningen eftersom president Obama har lagt in sitt veto mot detta. Den inkommande presidenten Donald Trump var inledningsvis helt avvisande till *Obamacare* som han upprepade gånger kallat ”en katastrof.” Vid intervjuer efter hans val till president har han emellertid kommit att börja sväva på målet något som jag återkommer till i ett senare avsnitt i denna skrift.

”Unilateral action”: Var går gränserna för presidentens exekutiva makt?

President Obama hade vid sitt tillträde 2009 stora planer på reformering av det amerikanska samhället. På två områden var hans ambitioner av tillräckligt stor betydelse för att vara nödvändiga att behandla här i en översikt över hans inrikespolitiska gärning i de stycken denna har betydelse för presidentens ställning allmänt i den amerikanska politiken. Det ena området gäller miljön, och då särskilt USA:s inställning till och roll inom de internationella förhandlingar och överenskommelser som pågått och ingåtts under Barack Obamas tid i Vita huset. Det andra området gäller immigrationen, och då särskilt den lagliga ställning som de sannolikt cirka 11 miljoner människor som på lång sikt uppehåller sig illegalt i USA bör få. I båda avseendena har presidenten varit oförmögen att förmå kongressen att anta nya lagar. Barack Obama har därför upprepade gånger tillgripit vad som övergripande kan kallas *unilateral action*,⁶⁹ det vill säga det mandat presidenten har både utifrån konstitutionen och

⁶⁹ Se George Edwards och William Howell (red.) *Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford/New York, 2009, “Part VII: Unilateral Action.”

utifrån sedvänja efter tidigare presidentagerande att på egen hand agera inom politikområden där han har ett handlingsutrymme inom känsliga politikområden, antingen på grund av motstånd i kongressen eller av andra skäl. President Obamas republikanska motståndare har särskilt under senare år ofta använt uttryck som ”presidentens illegala användande av sina exekutiva befogenheter” för att karakterisera presidentens beteende på de båda nämnda områden.

Miljöfrågorna

Miljöfrågorna innehåller mängder med tekniska detaljer som denne författare inte behärskar varför behandlingen av dem kommer att bli mer kortfattad här än de sannolikt förtjänar utifrån ett övergripande perspektiv vad gäller betydelsen för gränserna för presidentens exekutiva maktbefogenheter.

I det stora stimulanspaketet från 2009, ARRA, fanns ett antal stimulansåtgärder som inriktades på miljöfrågor inriktade på ren energi och energieffektivitet.⁷⁰ Under Obamas första mandatperiod genomfördes ytterligare åtgärder för miljön, genom initiativ från Vita huset, som t ex krav på ökad bränsleeffektivitet för bilar. Men det var efter det Obama blivit omvald 2012 som tempot ökade i hans insatser på miljöområdet.

Ett steg på vägen mot ökade ansträngningar för att minska koldioxidutsläpp var ett toppmöte i Kina hösten 2014. President Obama lyckades där för första gången förmå Kinas regering att åta sig att successivt sätta ett tak på sina skadliga utsläpp och dessutom att fördubbla andelen av användningen av icke-fossila bränslen till 2030. Samtidigt åtog sig USA att minska utsläppen av koldioxid med 26 till 28% 2025 jämfört med vad som var fallet 2005.⁷¹

President Obamas Kinabesök hösten 2014 främjade två målsättningar som han hade med sin administration. Den ena var att USA skulle vara en drivande kraft i de internationella miljöförhandlingarna för att minska utsläppen av skadliga ämnen i atmosfären. Den andra var att bidra till att Kina skulle bli en konstruktiv aktör i de internationella miljöförhandlingarna. Under 2014 och 2015 lyckades Barack Obama i varje fall med att bidra till uppnåendet av

⁷⁰ Se Michael Grunwald: *The New New Deal: The Hidden Story of Change in the Obama Era*, ss.37-42.

⁷¹ Se Edward Wong: ”Q. and A.: Ann E. Carlson och Alex Wang on the U.S.-China Climate Accord,” *The New York Times*, 20141128, tillgänglig på http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2014/11/28/q-and-a-alex-wang-and-ann-e-carlson-on-the-u-s-china-climate-accord/?_r=0, hämtad 161125.

båda målsättningarna. Priset var dock att presidentens handlingslinje drevs ensidigt, utan stöd av lagstiftning i kongressen. De ensidiga åtgärder Obama genomförde gav samtidigt möjlighet till presidentens kritiker att angripa dessa handlingar i domstolssystemet med argumentet att presidenten agerade utöver de mandat han tilldelas i konstitutionen.

Särskilt inför det stora miljötoppmötet i Paris i december 2015 införde Obamaadministrationen de åtgärder som han hade lovat vid toppmötet med Kina. Det gällde ett antal åtgärder utan stöd från kongressen som inskränkte på utsläppen från stora lastbilar, flygplan och från kraftverk. Detta var åtgärder som presidenten bedömde som nödvändiga inför Parismötet för att USA skulle kunna uppfylla de åtaganden avseende neddragningar i utsläpp som miljötoppmötet sannolikt skulle kunna komma fram till. Miljöfrågor var en av många viktiga inrikespolitiska frågor där det i praktiken var utsiktslöst för president Obama att försöka få igenom lagförslag som minskade utsläpp av olika slag. Det republikanska partiet i båda husen i kongressen utgjordes under alla Obamas år som president av medlemmar som i stort sett alla förnekade att miljöförstöringen orsakades av mänsklig aktivitet. Från presidentens perspektiv tvingades han till ensidiga åtgärder med stöd av presidentämbetets makt. Från hans republikanska motståndare betraktades dessa åtgärder som ofta stridande mot de begränsningar som de uppfattade att konstitutionen lägger på presidentens maktutövning. Resultatet blev i ett antal fall att republikaner på olika nivåer stämde presidenten i olika domstolar för brott mot författningen.

Immigrationsfrågorna

USA har traditionellt varit ett land av immigranter. Den senaste stora reformen när det gäller hur immigranter till USA skall behandlas antogs 1986 under president Ronald Reagan. Enligt denna blev det olagligt att anställa eller rekrytera illegala immigranter. Lagstiftningen ledde så småningom till att 2,7 miljoner illegala invandrare fick legal status i USA. Efter det att lagen antogs har uppskattningsvis 11-12 miljoner nya illegala immigranter tagit sig in i USA och verkar nu där utan laglig status. Ett par försök till nya reformer gjordes under president George W. Bush (2001-2009) dock utan att något lagförslag blev antaget.

Sedan 2001 har det hela tiden, i något varierande former, existerat ett lagförslag i kongressen kallat *the Dream Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors)*. Lagförslaget syftar till att ge ungdomar som kom till USA före 16 års ålder först tillfällig status att stanna i USA och sedan möjligheter att få permanent laglig status i landet. Detta lagförslag har aldrig

antagits av någon av kamrarna i kongressen men det har funnits som en bakgrund till president Obamas agerande i immigrationsfrågorna. De enskilda åtgärder som han och hans administration har antagit från 2012 och framåt utgår från bestämmelser som skulle bli lag om *the Dream Act* någon gång blir verklighet.

Under de första åren av sitt presidentskap tog Obama inte några initiativ på detta område. Istället såg han till att berörda myndigheter under hans år i Vita huset deporterade mer än 2 miljoner illegala immigranter, veterligen mer än vad som har deporterats under någon tidigare presidents tid i ämbetet. Under 2012 tog ministern för *Homeland Security*, Janet Napolitano ett nytt eget initiativ inom immigrationsfrågorna. Hennes departement annonserade då *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*.⁷² Enligt programmet kan en person som kommit till USA före 16 års ålder, och som var under 31 år vid denna tidpunkt, söka tillstånd att få stanna kvar i Förenta staterna. Napolitanos initiativ blev i och med offentliggörandet Obamaadministrationens politik. Det var uppenbart att Napolitano i beslutet anspelade på delar av lagförslaget *the Dream Act*. Enligt *DACA* ges de som får detta tillstånd inte laglig status att stanna i USA eller medborgarskap. Åtagandet är att myndigheter ansvariga för deportationer inte sänder hem de illegala invandrare som fått *DACA*-status. Denna statusen varar i två år varefter den kan sökas på nytt.

Under 2013, efter presidentens omval, påbörjade emellertid enskilda kongressledamöter i representanthuset och senaten försök att nå fram till ny lagstiftning på immigrationsområdet. Presidenten stödde dessa nya ansträngningar, särskilt i senaten där en grupp senatorer från båda partierna *the gang of eight* samarbetade för att få fram ett lagförslag. Detta lyckades också i denna kammare, då senaten den 27 juni 2013 antog *the Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act of 2013*. Lagförslaget sändes därefter till representanthuset där det vare sig blivit föremål för någon debatt i hela kammaren, än mindre föremål för en omröstning i hela kammaren.

Efter det att kongressen på detta sätt misslyckats att enas om ett lagförslag tog president Obama nya initiativ. Han framhöll att om inte kongressen skulle lyckas att komma överens

⁷² Jmf "Secretary Napolitano Announces Deferred Action Process for Young People Who Are Low Enforcement Priorities," *Department of Homeland Security*, 150625, tillgänglig på <https://www.dhs.gov/news/2012/06/15/secretary-napolitano-announces-deferred-action-process-young-people-who-are-low>, hämtad 161126.

om en lagstiftning på detta område såg han sig nödsakad att ta egna initiativ utifrån sina maktbefogenheter som president. Efter mellanårsvalet 2014, som resulterade i republikansk majoritet i båda husen, annonserade president Obama nya initiativ på immigrationsområdet, samtidigt som den nye ministern för *Homeland Security* – Jeh Johnson – utfärdade det formella policydokumentet.⁷³ Den nya policyn innehöll dels en utökning av de individer som kunde söka legal status under DACA och dels introducerades ett nytt program vid namn *the Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents* (DAPA). Enligt detta program skulle även föräldrar till de ungdomar som uppfyllde DACA-villkoren, om vissa kriterier var uppfyllda, kunna söka legal status. Som diskuteras nedan kom dock båda dessa exekutiva åtgärder senare att förklaras icke giltiga.

Den republikanska motoffensiven

Som denna rapport visar har president Obama på några områden inom inrikespolitiken försökt reformera det amerikanska samhället. Det tre viktigaste samhällsområdena där detta skett är: sjukvårdsförsäkringar, immigration och miljöfrågor. Under större delen av Obamas presidentskap har åtminstone en av de båda kamrarna varit under republikansk kontroll. I den kongress som valdes samtidigt med president Obama i november 2008 var 58 senatorer demokrater, plus två oberoende som i praktiken stödde demokraterna, medan 40 var republikaner. I representanthuset hade demokraterna i den 111:e kongressen 257 medlemmar medan republikanerna hade 178. I mellanårsvalet i november 2010 gjorde demokraterna ett katastrofval, särskilt till representanthuset. Dess nya sammansättning blev inledningsvis 242 republikaner och 193 demokrater, d v s en mycket kraftig svängning gentemot den föregående kongressen. Demokraterna behöll dock majoriteten i senaten med i praktiken 53 röster mot 47 för republikanerna. I november 2012 omvaldes president Obama, samtidigt som republikanernas majoritet i representanthuset minskade till 233 mot 200 för demokraterna (med två vakanser till en början). Demokraterna behöll majoriteten i senaten 2012 med 55-45, men i mellanårsvalet 2014 förlorade man också denna. Den nya sammansättningen där blev 54 republikaner mot 46 demokrater. I representanthuset nådde republikanerna en av sina största majoriteter någonsin, med 247 medlemmar mot 188.

⁷³ För president Obamas tal se <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/remarks-president-address-nation-immigration>, hämtat 161126. För minister Johnsons policydokument se https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_deferred_action.pdf, hämtat 161126.

President Obama hade alltså bara tvåårsperioden 2009-2010 då han hade presidentmakten samtidigt som hans parti behärskade båda kamrarna. Därefter fanns demokratisk majoritet i senaten t o m 2014 och republikansk majoritet i representanthuset från 2010 och framåt.

I den situation som rådde från 2010 var det dels på grund av att minst ett av de båda husen kontrollerades av republikanerna oerhört svårt, ja nästan omöjligt, för president Obama att få igenom sina lagförslag. Republikanerna både på federal nivå och även i många delstater nöjde sig inte med att presentera egna lagförslag och söka anta dem – utan att lyckas i något viktigt fall – de försökte dessutom upphäva president Obamas reformer på de tre nämnda politikområden genom att stämna presidenten för sitt agerande inför federala domstolar på olika nivåer. *Obamacare* blev stämd inför federala domstolar åtminstone fem gånger.⁷⁴ Fyra av dessa fall har redan avgjorts huvudsakligen till Obamaadministrationens fördel, åtminstone i den meningen att *Obamacare* består. Den femte stämningen är den mest ovanliga: representanthuset stämde 2014 Sylvia Mathews Burwell, Obamas *Secretary of Health and Human Services*. Den tekniska orsaken är att representanthusets majoritet anser att ministern spenderat *non-appropriated funds*, d v s offentliga medel som aldrig beviljats specifikt av kongressen för att ge subsidier till medborgare med lägre inkomster som tecknar sjukförsäkring enligt *Obamacare*. Den första juridiska frågan i detta sammanhang var om representanthuset hade laglig rätt att stämna administrationen. En federal domare bestämde 2015 att så var fallet, stämningen kunde alltså fortsätta. I maj 2016 dömde en distriktsdomstol att representanthuset hade rätt i sin stämning, d v s att administrationens agerande bröt mot författningens bestämmelser om att alla medel som den federala staten spenderar måste vara specifikt beviljade av kongressen. Obamaadministrationen motsatte sig denna dom en i högre federal domstol. Frågan är ännu inte slutgiltigt avgjord utan kommer med stor sannolikhet att avgöras i Högsta domstolen.

Om president Obama sålunda i huvudsak har fått sin lag om *Obamacare* godkänd av domstolsväsendet står det sämre till vad gäller både miljöfrågorna och immigrationen. I december 2014 stämde delstaten Texas, med stöd av 25 andra delstater, den federala regeringen för att blockera genomförandet av och för att ifrågasätta konstitutionaliteten i de åtgärder som presidenten beslöt genomföra i november 2014. Dessa åtgärder innebar dels att

⁷⁴ Sammanställningen här bygger, om inte annat säges, på Nancy Kassop: ”Taking the Obama Administration to Court over Policy, Process and Power,” papper framlagt vid årskonferensen med *American Political Science Association*, Philadelphia, PA, 1-4 september 2016.

fler än de ungdomar som fått möjlighet till laglig status under *DACA* kunde söka denna status samt att den nya gruppen *DAPA* (*Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents*) – alltså immigrantföräldrar utan laglig status som har barn som antingen är amerikanska medborgare eller som har kunnat få laglig status genom *DACA*. Under 2015 kom olika domare och domstolar fram till att de båda nya bestämmelserna, som sammanlagt kunde leda till att uppemot fyra miljoner illegala immigranter skulle kunna få laglig status, att detta bröt mot en federal statut samt att maktutövningen sannolikt också var utanför presidentens konstitutionella mandat. I april 2016 nådde frågan Högsta domstolen. I juni röstade HD 4-4 i saken, fyra för Obamaadministrationen och fyra för Texas m fl. Eftersom HD sålunda inte förmått fatta något nytt majoritetsbeslut ligger den lägre domstolens dom fast: Obamaadministrationens bestämmelser om att fler grupper av illegala immigranter i USA skulle kunna få laglig status är inte giltig och får inte genomföras.

På miljöområdet har republikaner stämt Obamaadministrationen i åtminstone tre fall. Ett av dessa fall gällde om *Environmental Protection Agency* (*EPA*) kunde kräva minskning av skadliga utsläpp från elektriska fabriker utan att ta hänsyn till de kostnader som dessa företag då skulle drabbas av. HD fann 2015 med 5 röster mot 4 att EPA inte kunde utfärda dylika bestämmelser utan att ta hänsyn till de kostnader som företagen då förorsakas. Den andra viktiga stämningen på detta område gällde den regel som EPA proklamerade i oktober 2015 med innebörden att delstaterna måste se till att *carbon emissions* från existerande kraftverk som använder fossila bränslen måste minska sina utsläpp med en tredjedel fram till 2030. Detta kallades *The Clean Power Plan* (*CPP*) och var det viktigaste inslaget i president Obamas åtagande inför Pariskonferensen om minskningen av miljöfarliga utsläpp i december 2015. 29 delstater stämde administrationen för att få ett stopp av vad delstaterna menade var de allra mest tyngande miljöregler som den federala regeringen någonsin orsakat delstaterna. I februari 2016 beslöt Högsta domstolen med 5 röster mot 4 att delstaterna hade rätt, CPP fick inte längre genomföras.

President Obamas försök att utöva presidentmakt på centrala politikområden såväl med som utan stöd av federal lagstiftning har sålunda stött på hårt motstånd. Den del av de tre politikområdena som från president Obamas perspektiv klarat sig bäst är den som är baserad på federal lagstiftning, *Obamacare*. I vissa avseenden har de som stämt administrationen fått rätt, men i sina grundläggande delar fungerar lagstiftningen fortfarande. Värre är det på såväl miljöområdet som vad gäller immigrationsfrågorna. Här har presidenten agerat dels på eget

bevåg och dels utifrån proklamationer från olika departement. I centrala stycken har dessa åtgärder stoppats av domstolsväsendet.

SAMMANFATTANDE OMDÖME OM OBAMA SOM PRESIDENT

Barack Obama uppträdde för första på den federala politiska scenen i USA genom sitt berömda tal till det demokratiska partikonventet 2004, det konvent som nominerade John Kerry till demokraternas presidentkandidat. I detta tal framställde Obama bilden av ett USA som kunde vara helt, och inte delat som politiken ofta ledde till:

"It's what allows us to pursue our individual dreams, yet still come together as a single American family: "E pluribus unum," out of many, one.

Now even as we speak, there are those who are preparing to divide us, the spin masters and negative ad peddlers who embrace the politics of anything goes.

Well, I say to them tonight, there's not a liberal America and a conservative America; there's the United States of America.

(APPLAUSE)

There's not a black America and white America and Latino America and Asian America; there's the United States of America."⁷⁵

I sin egen presidentvalskampanj 2008 fortsatte Barack Obama med ett liknande budskap, denna gång kanske tydligast uttryckt genom hans genomgående mantra "Yes, we can". Utrikespolitiskt var ett av Obamas centrala budskap under kampanjen 2008 att han skulle vara beredd att tala med alla USA:s fiender, och därigenom kunna öppna sedan tidigare stängda dörrar för en diplomatisk dialog, som kunde – däri låg löftet – leda till nya överenskommelser som var i Förenta staternas intresse.

Nu när de sista dagarna räknas ned av Barack Obamas presidentskap är det dags att söka komma med några samlade bedömningar av presidentens insats. Först måste då konstateras att av Obamas vilja att bygga ett nytt politiskt klimat i USA, ett klimat där nationella intressen skulle stå över partiinriktade strävanden, av detta har det inte blivit mycket. Inrikespolitiskt har hans åtta år i Vita huset i princip varit en ständigt pågående strid med republikanerna i kongressen, en strid som med tiden blev allt svårare eftersom Obamas demokrater successivt fick en allt svagare ställning i kongressens båda hus. Hans båda stora legislativa framgångar under de båda år då demokraterna hade majoritet i båda husen i kongressen – det stora stimulanspaketet 2009 och *Obamacare* 2010 - röstades igenom med nästan enbart demokratiska röster. Det enda undantaget var att tre republikanska senatorer röstade för stimulanspaketet 2009. Med en viss förenkling går det att säga att president Obama därefter

⁷⁵ Barack Obama tal till demokraternas partikonvent i Boston, MA, 040727, tillgängligt på <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A19751-2004Jul27.html>, hämtat 161215.

inte fått något som helst stöd från republikanerna när det gäller lagstiftning som innebär inrikespolitiska reformer. Kandidaten som ville ha en politik som gick över de partipolitiska gränserna blev presidenten som i varje fall bidrog till att dessa politiska gränser blev skarpare än någonsin. Det är uppenbart att de republikanska ledamöternas inställning till Obama och till samarbete med denne verksamt bidrog till denna lösning. Senator Mitch McConnell, som först var minoritetsledare och sedan – från 2015 – majoritetsledare i senaten personifierar denna inställning då han hösten 2010 sade att det var republikanernas främsta mål att se till att Obama blir en president som bara sitter en period i Vita huset.⁷⁶ Samtidigt går det inte att komma ifrån att också presidenten själv har en skuld i detta. Hade det verkligen inte funnits några möjligheter att hitta kompromisser med republikanerna så att fler lagstiftningspaket hade kunnat antas under de sex år som följde på 2010? Rimligen har president Obama inte varit så skicklig på att hitta kompromisser som hade varit önskvärt.

Vad gäller utrikes-och säkerhetspolitiken kan det först upprepas att USA, efter det att Ryssland annekterat Krim 2014 och sedan skickat militära styrkor över Ukrainas östra gräns, senare samma år tydligt engagerat sig som ledande aktör i den transatlantiska säkerhetspolitiken. Amerikanska soldater har de senaste två åren övat mer än tidigare i Europa och de har stationerats i större numerär och under längre perioder än på många år, något som i nuläget planeras fortsätta 2017. Här kommer dock växlingen på presidentposten in, något som behandlas senare i denna rapport.

Under sin presidentvalskampanj och under sina första år i Vita huset ställde Barack Obama i utsikt ett antal mer generella ändringar vad gäller utrikes-och säkerhetspolitiken. Presidenten skulle tala med USA:s fiender och tänkte sig en minskad roll för konventionell krigföring inom ramen för USA:s agerande. Vad gäller diplomatiska öppningar med andra länder kan Obama här peka på två av sina största framgångar. Den viktigaste framgången var utan tvekan det internationellt ingångna avtalet med Iran, som kraftigt begränsar Teherans möjligheter att skaffa sig kärnvapen under en period av minst 10 år. Avtalet var visserligen kontroversiellt inrikespolitiskt, där ledande republikaner än en gång uttalade sitt motstånd, men internationellt sett var avtalet utan tvekan en betydande framgång.

⁷⁶ Se Glenn Kessler: "When did McConnell say he wanted to make Obama a 'one-term president'?", *The Washington Post*, 120925, tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/when-did-mcconnell-say-he-wanted-to-make-obama-a-one-term-president/2012/09/24/79fd5cd8-0696-11e2-afff-d6c7f20a83bf_blog.html?utm_term=.6f1903c9b85f, hämtad 161215.

Återöppnandet av de diplomatiska förbindelserna med Kuba är en andra betydande framgång för president Obama när det gäller hans vilja och förmåga att tala med USA:s fiender. Men där upphör de tydliga framgångarna för denna inställning. Presidentens vilja och förmåga att genomföra en *reset* i relationerna med Ryssland har inte lyckats. När detta skrivs är förbindelserna mellan Washington och Moskva de sämsta som de varit i varje fall sedan Sovjetunionen kollapsade i december 1991. Ryssland har annekterat Krim, invaderat östra Ukraina och sändt militär trupp och flygplan till den syriska konflikten. USA har i de båda Ukrainafrågorna tillsammans med de europeiska allierade genomfört kännbara sanktioner mot Moskva, dock utan att detta tycks ha ändrats Putins handlingslinjer. I Syrienkonflikten har USA successivt blivit alltmer impotent gentemot Ryssland. Det är rimligt att anta att president Obama i sitt eftermäle kommer att få stå ut med kraftig kritik vad gäller sin oförmåga att ingripa kraftfullt i det syriska inbördeskriget. Som analyserades tidigare i detta paper fanns möjligheten att göra detta under sensommaren 2013. Att Barack Obama inte lyckades genomdriva en bestraffning av den syriska regimen för överträdandet av den ”röda linje” som han själv satt upp gör att han rimligen måste betraktas som medskyldig till att mer än 10 miljoner människor har blivit flyktingar i och utanför Syrien och att hundratusentals, kanske mer än 400.000, civila syrier dödats. Dessutom medförde denna syriska katastrof att hundratusentals människor främst under 2015 flydde mot EU-Europa, på ett sätt som allvarligt hotade det mest utvecklade internationella samarbete som vuxit fram mellan demokratier i modern tid. Obama hade inte kunnat förhindra allt detta genom ett kraftfullare agerande från 2013 och framåt i Syrien, men han hade tveklöst chansen att minska lidandet i Syrien och i viss mån utanför Syrien, om han hade tagit det kraftfulla initiativ som stod till buds.

När 2016 övergår i 2017 hanteras krisen i Syrien internationellt av Ryssland i samarbete med Turkiet och Iran. USA är inte inbjudet till de överläggningar som dessa tre länder har om Syriens framtid. Det framstår som unikt under perioden efter andra världskriget att USA på detta sätt inte direkt deltar i hanteringen av världens kanske allra värsta och farligaste militära konflikt i nuläget. Det är ett stort misslyckande för Barack Obama att så blivit fallet.

Ytterligare ett område där Barack Obama huvudsakligen misslyckats är *the Pivot to Asia*. Genom detta initiativ tänkte sig presidenten, och också i betydande mån hans första utrikesminister Hillary Clinton, att dels försäkra USA:s allierade i Asien om att Washington skulle vara fortsatt en aktiv aktör i denna väldiga världsdelen, och dels också att USA skulle

vara berett att stödja dessa länder gentemot Kina. Många länder i Asien är mycket oroade över vad de uppfattar som Kinas aggressiva beteende i flera omstridda havsområden, främst Sydkinesiska sjön. USA tänkte sig att motverka detta på åtminstone två vis: genom att demonstrera sina militära muskler skulle Washington visa att landet inte accepterade de kinesiska maktanspråken och genom att förhandla fram ett väldigt handelsavtal med länder i regionen, dock ej Kina, skulle USA successivt visa att internationell handel i Asien skulle regleras av amerikanska regler. När detta skrivs framstår dock det stora handelsavtalet *Transpacific Partnership (TPP)* som ett misslyckande. Det är visserligen färdigförhandlat men trots betydande ansträngningar har Obamaadministrationen inte ens lyckats få till stånd en omröstning om avtalet i kongressen. Den tillträdande presidenten, Donald Trump, är negativt inställd till internationella handelsavtal så det finns inget hopp om att denne skulle vilja realisera TPP. Detta omdöme innebär också att chanserna rimligen är försvinnande små att USA och EU under en president Trump skall lyckas förhandla färdigt det avtal som Obamaadministrationen har arbetat med under åratals: TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

Slutligen måste USA:s agerande vad gäller militärstrategiska frågor under Barack Obama kommenteras. Obama har aldrig varit någon pacifist, det klargjorde han till exempel i det tal han höll då han fick Nobels fredspris 2009. I termer av de rolluppfattningar som jag presenterade i början av detta papper kan det sägas att den säkerhetspolitik som Obama under sina första år i Vita huset förde närmast kan karakteriseras som *samarbetsinriktad internationalism*. Obama strävade efter att USA skulle var internationellt aktivt i samverkan med olika slag av allierade. Under de senare åren av presidentens ämbetsperiod, inte minst med tanke på agerandet i Syrien, liknar Obamas agerande mer att han verkar för *selektivt engagemang*. USA är m a o mer försiktigt på den internationella arenan och intervenerar bara aktivt om och när detta är absolut nödvändigt för landets egen säkerhet.

DONALD TRUMP SOM PRESIDENT

Det är alltid svårt att söka förutspå inom vilka ramar en inkommande president i USA skall komma att agera inom centrala inrikespolitiska områden och ännu mer inom den internationella politiken. Det blir sannerligen inte lättare när den inkommande presidenten, som Donald Trump, inte har någon som helst politisk erfarenhet. Ytterligare en faktor som försvårar bedömningen av Trumps kommande agerande som president är den tendens han under presidentvalskampanjen visade upp genom att utfärda mängder av vallöften. Enligt den skickliga journalisten Jenna Johnson vid *Washington Post* utfärdade Donald Trump under denna kampanj 282 vallöften.⁷⁷ Trump uppvisade under samman kampanj också en förmåga att inte hålla sig till sanningen utan han hade i sina framträdanden, såväl skriftliga som muntliga, ett otal påståenden som helt enkelt inte var korrekta. En av de mera kända källorna som bedömer politikens yttranden utifrån om de är falska eller sanna konstaterar att Donald Trump 61 gånger framfört påståenden som klassificeras som *pants on fire*, vilket karakteriseras av följande: ”*The statement is not accurate and makes a ridiculous claim.*”⁷⁸ Slutligen har Trump, under de veckor som gått mellan det att han valdes till president och till dess att detta manus färdigställs, upprepade gånger sagt att i varje fall en del av de vallöften han utfärdat inte längre gäller. Hur skall vi kunna analysera hur denna person kommer att bete sig som president?

I det följande kommer jag att utgå från ett antal faktorer då jag söker analysera vad Donald Trump kan komma att ta sig för som president och vilka konsekvenser detta kan tänkas få, inrikes- såväl som utrikespolitiskt. För det första har Trump, trots de många förändringar i ställningstaganden som jag redan påpekat, i ett mindre antal frågor hållit fast vid vissa uppfattningar. För det andra indikerar den tidigare analysen av Barack Obamas tid som president ett antal sakfrågor där Donald Trump också kommer att tvingas agera. I en del av dessa frågor blir den senares handlingsutrymme till del låst av vad som hänt under Barack Obamas presidentskap. För det tredje får vi vissa indikationer av hur administrationen Trump sannolikt kommer att agera utifrån några centrala utnämningar. Det ligger i sakens natur att

⁷⁷ Jenna Johnson: ”I will give you everything.’ Here are 282 of Donald Trump’s campaign promises,” *The Washington Post*, 161128, tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/politics/i-will-give-you-everything-here-are-282-of-donald-trumps-campaign-promises/2016/11/24/01160678-b0f9-11e6-8616-52b15787add0_story.html?utm_term=.955e2503c098, hämtad 161204.

⁷⁸ Se <http://www.politifact.com/personalities/donald-trump/>, hämtad 161204. Enligt samma källa har Hillary Clinton under valkampanjen haft sju påståenden som också klassificeras som *pants on fire*..

jag i denna analys måste utgå ifrån att de av Trump nominerade befattningshavarna verkligen kommer att godkännas av senaten, i de fall detta är nödvändigt. Det finns då detta skrivs ingen anledning att anta att en senat med republikansk majoritet, annat än i fall då närmast extremt för kandidaterna belastande fakta kommer fram, inte kommer att godkänna Trumps nomineringar. Sålunda innebär utnämningen av den förre marinkårsgeneralen James Mattis till försvarsminister rimligen att vi kan förvänta oss en större förståelse för alliansernas betydelse för USA:s kommande utrikes-och säkerhetspolitik än om vi bara hade lyssnat till och läst Trumps egna yttranden. Dock måste förbehållet nämnas att den blivande presidenten kommer att ha sista ordet på detta område.

Trump's utnämningar till centrala utrikes-och säkerhetspolitiska poster

När detta papper avslutas har Donald Trump nominerat personer till de tre viktigaste posterna inom utrikes-och säkerhetspolitiken: utrikesminister, försvarsminister och nationell säkerhetsrådgivare. Det återstår viktiga poster som biträdande utrikesminister respektive biträdande försvarsminister, men dessa poster blir inte klara förrän efter det att detta papper har färdigställts. Donald Trump har dessutom utsett en kandidat till CIA-chef, samt en chef för *Department of Homeland Security*.

Om dessa utnämningar kan sägas att ingen av dessa personer har någon politisk erfarenhet av att själva styra byråkratier som hanterar utrikes-och säkerhetspolitiska frågor. Av de tre viktigaste, de nominerade för utrikes- respektive försvarsminister samt nationell säkerhetsrådgivare, är två före detta generaler och en framgångsrik affärsman. De båda generalerna, James Mattis som försvarsminister och Michael Flynn som nationell säkerhetsrådgivare, har båda betydande internationell erfarenhet, men det är rimligen väldigt annorlunda att som hög officer kommendera betydande militära styrkor än att leda stora byråkratier, som den blivande försvarsministern, eller foga samman olika viljor i nationella säkerhetsrådet eller hantera en väldig byråkrati som Pentagon.

Ett sätt att söka närma sig en bedömning av vad vi möjligen kan vänta oss vad gäller utrikes-och säkerhetspolitiken under Trumpadministrationen är att något studera positionen som nationell säkerhetsrådgivare, i dess moderna form införd 1961, och vad vi vet om den person som nu tillträder denna position, den pensionerade generalen Michael Flynn. Resonemanget här tar till stor del sitt avstamp i en studie av denna position och dess innehavare fram till och

med George W. Bushs presidentskap.⁷⁹ Enligt de båda insiktsfulla författarna har den nationelle säkerhetsrådgivaren följande huvudsakliga arbetsuppgifter:

”Staffing the president’s daily foreign policy activity; his communications with foreign leaders and the preparation and conduct of his trips overseas;
Managing the process of making decisions on major foreign and national security issues;
Driving the policymaking process to make real choices, in a timely manner;
Overseeing the full implementation of the decisions the president has made.”⁸⁰

Enligt författarna är en nyckel till att vara en framgångsrik nationell säkerhetsrådgivare, och därmed till att verksamt bidra till en väl fungerande utrikes-och säkerhetspolitiskt beslutsmaskineri i Förenta staterna, att befattningshavaren lyckas balansera sina båda huvuduppgifter, att vara presidentens personlige rådgivare samtidigt som vederbörande måste se till att det beslutsfattande maskineriet fungerar. Enligt författaren till detta papper blir den nationelle säkerhetsrådgivaren rimligen en helt central person i en administration där presidenten själv saknar all erfarenhet av internationell politik, och där de andra befattningshavarna på centrala poster också är tämligen till helt oerfarna att hantera dessa frågor, i varje fall på nationell nivå.

Den person som Donald Trump utsett till nationell säkerhetsrådgivare – denna position behöver inte konfirmeras av senaten – är en pensionerad general vid namn Michael T. Flynn, 58 år gammal. Flynn har särskilt arbetat med underrättelsefrågor. Enligt samstämmiga uppgifter var han framgångsrik på något lägre positioner i såväl Irak som Afghanistan i jakten på Al-Qaida i det första fallet, och främst talibaner i det andra. 2012 utnämnde president Obama general Flynn till chef för *Defense Intelligence Agency*, ett av USA:s många underrättelseorgan. Flynn blev emellertid bara kvar på denna position i två år. 2014 fick han sparken, enligt uppgift i media på grund av svårigheter att hantera en stor organisation med 17 000 anställda, men också på grund av att Flynn framförde vad många enligt uppgift betraktade som extrema åsikter om hur kampen mot islamistisk extremism borde bedrivas och hur stort hotet som emanerade från detta var. Den general som varit Flynns befälhavare i såväl Irak som Afghanistan, Stanley McCrystal, fick också sparken av Obamaadministrationen, av orsaker som inte hade något med Flynn att göra. Efter en genomläsning av det tidnings- och tidskriftsmaterial som finns om Flynn är det svårt att komma till någon annan slutsats än att dessa båda episoder ledde till i varje fall två konsekvenser för Flynn och hans agerande. För

⁷⁹ Ivo Daalder och I. M. Destler: *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York: Simon & Schuster, 2009, särskilt ss. 299-327.

⁸⁰ *Ibid.* Ss. 318-319.

det första ansåg Flynn att det var djupt orättvist att både han och McCrystal fick sparken och för detta gav han president Obama och i betydande mån också Hillary Clinton skulden. För det andra anser Flynn uppenbarligen att framför allt det faktum att han själv fick sparken hänger samman med att han ansåg att hotet från den extremistiska islamismen var betydligt mycket mer allvarligt än vad Obamaadministrationen betraktade den som. Detta motstånd från Obamaadministrationen mot att ge ”det islamistiska hotet” mot USA:s intressen dess rätta proportioner tycks snarast ha förstärkt oro över vad han uppfattar som ett dödligt hot. Enligt min uppfattning ger denna analys en bakgrund, och möjligen en viss förklaring, till vad som många i USA betraktat som Flynns närmast bisarra beteende under och efter presidentvalskampanjen. Flynns sätt att delta i de avskyvärda skriken mot Hillary Clinton vid det republikanska partikonventet i augusti – *lock her up* – söker sin like bland pensionerade generaler i USA. Flynn har även i andra avseende betett sig synnerligen egendomligt vad gäller den demokratiska presidentkandidaten.⁸¹

Den tentativa slutsats som går att dra av det relativt magra analytiska material som finns om den pensionerade generalen Michael T. Flynn är att han knappast uppvisar särskilt många, om ens några, av de egenskaper som i den ovan refererade volymen angavs som nödvändiga egenskaper för att kunna fungera som en god säkerhetspolitisk rådgivare till en icke internationalpolitiskt bevandrad president. Flynn har bevisligen inte lyckats övertyga vad gäller hans förmåga att bidra till strömlinjeformade beslutsprocesser som leder till väl övervägda beslut. Daalder och Destler anger i sin bok att förmågan hos den nationelle säkerhetsrådgivaren att skapa *trust* – förtroende – hos såväl presidenten som övriga befattningshavare med direkt inflytande över de allra mest centrala utrikes- och säkerhetspolitiska besluten är av avgörande betydelse. Det mesta vi vet i skrivande stund talar för att Flynn har den blivande presidentens förtroende. På grund av Flynns historia av kontroverser, och av fördömanden från tidigare befattningshavare som till exempel den tidigare utrikesministern och nationelle säkerhetsrådgivaren Colin Powell,⁸² är det svårt att se att den förstnämnde skall kunna få det förtroende från övriga befattningshavare som behövs

⁸¹ Se t ex Daniel W. Drezner; ”What the heck has happened to Michael Flynn?,” *The Washington Post*, 161018, tillgängligt på https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/10/18/what-the-heck-has-happened-to-michael-flynn/?utm_term=.018a6c3f80cd, hämtat 161221. Se också James Kitfeld: ”How Mike Flynn Became America’s Angriest General,” *Politico*, 161026, tillgängligt på <http://www.politico.com/magazine/story/2016/10/how-mike-flynn-became-americas-angriest-general-214362>, hämtat 161221.

⁸² Yochi Dreazen: ”Michael Flynn, Trump’s new national security adviser, loves Russia as much as his boss does,” *Politico*, 161121, tillgängligt på <http://www.vox.com/2016/11/17/13673280/mike-flynn-trump-new-national-security-adviser-russia-isis-obama-clinton-turkey>, hämtat 161221.

för att han skall kunna lösa sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Det kan tilläggas att ryktet om Flynns personligt välvilliga inställning till Ryssland möjligen är överdrivet. I en intervju med James Kitfeld vid *Politico* sade Flynn följande: "Putin is a totalitarian dictator and thug who does not have our interests in mind. So I think Trump calling him a strong leader has been overstated, I'll give you that."⁸³ Det är dock inte troligt att Flynn på något sätt kommer att motsätta eventuella planer från Donald Trump att USA skall förhandla med Ryssland om gemensamma intressen, som till exempel en mer samordnad kamp mot ISIS i såväl Syrien som i Irak.

Den av de tre allra mest centrala utrikes-och säkerhetspolitiska posterna som det tagit längst tid för Donald Trump att utse en kandidat till är utrikesministerposten. Enligt *Washington Post* var Trump missnöjd med de kandidater som efter valet hade presenterats för honom som Mitt Romney, den före detta generalen David Petraus, den förre FN-ambassadören John Bolton samt den förre New York-borgmästaren Rudy Guiliani, med flera. I detta läge anger samma källa att Trump fick besök av den tidigare försvarsministern under både George W. Bush och Barack Obama, Robert Gates. Tidningen påstår att Gates därvid rekommenderade Rex Tillerson, VD för det stora oljebolaget ExxonMobil som utrikesminister.⁸⁴ Efter ett möte med Trump blev Tillerson utsedd.

Ett antal kommentatorer och politiker i USA har anmält tveksamheter angående Tillerson som utrikesminister, främst därför att denne mottagit Rysslands vänskapsmedalj direkt ur Vladimir Putins hand, något som enligt dessa kritiker indikerar att Tillerson står alltför nära Ryssland. I skrivande stund förefaller det emellertid som om Tillerson kommer att ha goda chanser att bli konfirmerad av först senatens utrikesutskott och sedan hela senaten. Huvudorsaken till detta är att Tillerson har stöd av stora delar av det utrikes-och säkerhetspolitiska etablissemang som Robert Gates, förre utrikesministern James Baker, Condoleezza Rice, samt förre nationelle säkerhetsrådgivaren Stephen Hadley.⁸⁵ Tillerson kommer utan tvekan att få skarpa frågor om sin uppfattning om USA:s relationer till Ryssland i senatens utrikesutskott, inte

⁸³ Kitfeld, *Politico*, se not 76.

⁸⁴ Se Michael Kranish, Anne Gearan, Dan Balz och Philip Rucker: "Trump wasn't happy with his State Department finalists. Then he heard a new name," *The Washington Post*, 161213, tillgängligt på https://www.washingtonpost.com/politics/trump-wasnt-happy-with-his-state-department-finalists-then-he-heard-a-new-name/2016/12/13/0727658e-c161-11e6-8422-eac61c0ef74d_story.html?utm_term=.bbf4e6ddb6b6, hämtat 161213.

⁸⁵ Se Gerald F. Seib: "Why Rex Tillerson Has the GOP Foreign-Policy Establishment's Support," *The Wall Street Journal*, 161220 tillgänglig på <http://blogs.wsj.com/washwire/2016/12/20/why-rex-tillerson-has-the-gop-foreign-policy-establishments-support/>, hämtad 161221.

minst med tanke på att han förordat ett slut på USA:s sanktioner mot Moskva efter Krim och Ukraina, men det är högst osannolikt att senaten inte skulle konfirmera honom.

Det är betydligt svårare att bedöma dels vilken utrikes-och säkerhetspolitik Tillerson kommer att förorda om han blir utrikesminister och dels hur han kommer att fungera i samverkan med övriga centrala befattningshavare på detta område. Tillerson är som långvarig VD för ett mycket stort internationellt företag van vid att bestämma själv och driva sin linje. Samtidigt är det rimligt att antaga att Tillerson och Trump kommer att ha förutsättningar att förstå varandra som företagsledare. Tillerson har som affärsman tydligt framfört att han är för internationella handelsavtal som t ex TPP och att han stöder NAFTA,⁸⁶ två avtal som Donald Trump själv motsätter sig. Rex Tillersons utnämning innebär inte i sig självt att frihandel kommer att främjas av Trumpadministrationen, men den gör det något mindre sannolikt att Trumps allra mest extrema antifrihandelsplaner verkligen kommer att realiseras.

Den tredje utnämnde bland de allra viktigaste utrikes-och säkerhetspolitiska medarbetarna till Donald Trump är ännu en pensionerad general, James Mattis från marinkåren. Mattis delar med Michael Flynn det tvivelaktiga nöjet att han blivit *relieved of his command*, som eufemismen lyder när presidenten sparkar en militär befälhavare från sin post i förtid. I Mattis fall var denne militär chef för *Central Command* – ett av ett antal områden som den amerikanska militära apparaten delar in världen i – i detta fall den del av världen som omfattar Mellanöstern, inklusive Afghanistan och Pakistan. Mattis utnämndes till denna position 2010 och avgick fem månader i förtid 2013. Den officiösa historien går ut på att president Obama ansåg att Mattis var för stridbar vad gällde Iran, som generalen betraktade som ett mycket stort säkerhetspolitiskt hot mot USA. En sådan inställning var rimligen inte lätt för presidenten att acceptera när han satsade mycket politiskt kapital på att komma fram till ett internationellt avtal med Iran som begränsade detta lands misstänkta kärnvapenprogram

James Mattis har efter sin pensionering som general liksom Michael Flynn varit kritisk mot flera aspekter av president Obamas försvars-och säkerhetspolitik. Särskilt anser Mattis att USA saknar en övergripande strategi för att bekämpa den radikala islamismen och att USA:s mer offensiva kamp mot hotet från ISIS började alldeles för sent. Det finns emellertid en

⁸⁶ Michael Gerson: "A small victory for the republic: Rex Tillerson isn't a cook or a crank," *The Washington Post*, 161215, tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/opinions/a-small-victory-for-the-republic-rex-tillerson-isnt-a-kook-or-a-crank/2016/12/15/53445cd0-c2f4-11e6-9a51-cd56ea1c2bb7_story.html?utm_term=.9f733aa34541, hämtad 16221.

mycket tydlig skillnad mellan hur de båda generalerna framför sin kritik mot president Obama, och vad gäller Flynn också mot Hillary Clinton. Mattis kritik mot Obama kan vara skarp, men den är sakligt baserad och saknar fullständigt de obehagliga övertoner som en del av Michael Flynn's yttranden innehåller. James Mattis har betydligt mer stöd som blivande försvarsminister bland såväl republikaner som demokrater, och också inom den utrikes-och säkerhetspolitiska eliten, än vad Michel Flynn har.

Vad gäller sakfrågor så är Mattis, som nämnts, bekymrad över vad han uppfattar som hotet från Iran mot USA:s intressen i Mellanöstern. Mattis var emot framförhandlandet av Iranavtalet från 2015, men nu när det är formellt ingånget anser han att det bör behållas. En orsak till detta anser han vara att det är orealistiskt att förvänta att de andra stater som signerat avtalet skulle följa USA i ett avståndstagande. Mattis är också mycket positivt inställd till USA:s försvarsallianser och anser att Washington fortfarande har mycket stort behov av internationella allierade.⁸⁷ I sitt uttalande till senatens försvarsutskott 2015 visade Mattis också att han, till skillnad mot den inkommande presidenten, betraktar Ryssland som ett klart hot mot USA:s intressen.

Det bör nämnas att James Mattis, för att kunna bli godkänd som försvarsminister, måste ha ett speciellt tillstånd ifrån båda husen i kongressen. Enligt nuvarande lagstiftning måste en före detta officer, om denne utnämns till försvarsminister, ha slutat som aktiv officer minst sju år innan utnämningen. I Mattis fall har bara tre år förflutet sedan han slutade som chef för *CENTCOM*. Sedan denna typ av lagstiftning infördes har det efter andra världskriget veterligen bara inträffat en gång att en president utnämnt en tidigare militär till försvarsminister innan väntningsperioden gått ut, då president Harry Truman utnämnde George C. Marshall till försvarsminister 1951. Den gången beviljade kongressen undantaget. Det gör den med till visshet gränsande sannolikhet även denna gång.

Donald Trumps utrikespolitik

Inställningen till internationellt samarbete, särskilt NATO

Trump har under presidentvalskampanjen, och även efter det att han blev vald till president, markerat att han inte tar den traditionella roll som USA haft internationellt efter det andra

⁸⁷ Se James Mattis: "Statement by James N. Mattis before the Senate Armed Services Committee," 150127, tillgängligt på http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Mattis_01-27-15.pdf, hämtat 161221.

världskriget för given. Detta ifrågasättande av USA:s traditionella roll utrikes-och säkerhetspolitiskt gäller också i högsta grad den internationella organisation som är allra viktigast för en analys som handlar om transatlantiska säkerhetspolitiska relationer. Trump har uttalat sig flera gånger i denna fråga. Ett uppmärksammat exempel är en lång intervju med *The New York Times* som publicerades i mars 2016. Trump sade där bland annat:

“I have two problems with NATO. No. 1, it’s obsolete. When NATO was formed many decades ago we were a different country. There was a different threat. Soviet Union was, the Soviet Union, not Russia, which was much bigger than Russia, as you know. And, it was certainly much more powerful than even today’s Russia, although again you go back into the weaponry. But, but – I said, I think NATO is obsolete, and I think that – because I don’t think – right now we don’t have somebody looking at terror, and we should be looking at terror. And you may want to add and subtract from NATO in terms of countries. But we have to be looking at terror, because terror today is the big threat. Terror from all different parts. You know in the old days you’d have uniforms and you’d go to war and you’d see who your enemy was, and today we have no idea who the enemy is.. I’ll tell you the problems I have with NATO. No. 1, we pay far too much.... NATO is unfair, economically, to us, to the United States. Because it really helps them more so than the United States, and we pay a disproportionate share. Now, I’m a person that — you notice I talk about economics quite a bit, in these military situations, because it is about economics, because we don’t have money anymore because we’ve been taking care of so many people in so many different forms that we don’t have money — and countries, and countries. So NATO is something that at the time was excellent. Today, it has to be changed. It has to be changed to include terror. It has to be changed from the standpoint of cost because the United States bears far too much of the cost of NATO. And one of the things that I hated seeing is Ukraine. Now I’m all for Ukraine, I have friends that live in Ukraine, but it didn’t seem to me, when the Ukrainian problem arose, you know, not so long ago, and we were, and Russia was getting very confrontational, it didn’t seem to me like anyone else cared other than us. And we are the least affected by what happens with Ukraine because we’re the farthest away. But even their neighbors didn’t seem to be talking about it. And, you know, you look at Germany, you look at other countries, and they didn’t seem to be very much involved. It was all about us and Russia. And I wondered, why is it that countries that are bordering the Ukraine and near the Ukraine – why is it that they’re not more involved? Why is it that they are not more involved? Why is it always the United States that gets right in the middle of things, with something that – you know, it affects us, but not nearly as much as it affects other countries.”⁸⁸

Trump speglar här strömningar bland den amerikanska allmänheten som anser att USA ger alldeles för mycket till andra länder, kanske främst de allierade, utan att få tillräckligt mycket tillbaka. Samtidigt visar de citerade avsnitten från intervjun att Trump har lite insikter i varje fall i vilken roll Tyskland har spelat i kriserna kring Ukraina. Det är rimligt att fråga sig om hans allmänna inställning till NATO, och till Tyskland, verkligen kommer att vara densamma då han haft mer direkt politisk erfarenhet av, och direkt kunskap, om de båda.

Trump återkom till NATO-frågan och till spørsmålet om USA med honom som president skulle komma till en NATO-allierads hjälp om denna andra stat blev militärt hotad/attackerad:

“**SANGER:** My point here is, Can the members of NATO, including the new members in the

⁸⁸ Se *Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views, The New York Times*, 160326, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>, hämtad 161208

Baltics, count on the United States to come to their military aid if they were attacked by Russia?
And count on us fulfilling our obligations —

TRUMP: Have they fulfilled their obligations to us? If they fulfill their obligations to us, the answer is yes.

HABERMAN: And if not?

TRUMP: Well, I'm not saying if not. I'm saying, right now there are many countries that have not fulfilled their obligations to us."⁸⁹

Detta uttalande, som ju explicit satte ifråga om USA skulle komma till en NATO-allierads hjälp i en militär krissituation uppfattades som ännu mer oroväckande i länder allierade med USA, framför allt kanske i de baltiska länderna och i Polen än Trumps tidigare uttalanden i saken, bland annat i den tidigare intervjun i *The New York Times* hade gjort.

I den första debatten med Hillary Clinton inför presidentvalet i slutet av september uttalade sig Donald Trump mer positivt om NATO, även om han fortfarande ville ha ändringar i alliansens arbetssätt:

"But I'm all for NATO. But I said they have to focus on terror, also.

And they're going to do that. And that was -- believe me -- I'm sure I'm not going to get credit for it -- but that was largely because of what I was saying and my criticism of NATO."⁹⁰

Genom att hävda att den politiska miljön redan förändrats genom hans insatser kan Trump förflytta sina positioner utan att på konventionellt sätt behöva betala något egentligt politiskt pris för att han inte betraktas som konsekvent. I just NATO-frågan fortsatte Trump i samma spår då han i den tredje presidentvalsdebatten hävdar Trump att de NATO-allierade, nu när de hört hans kritik mot att de inte betalar tillräckligt mycket för sina försvarsbudgeter har börjat höja dessa, just som ett gensvar på Trumps retorik.⁹¹

På ett politiskt skickligt sätt kommer Trump på detta sätt ur den låsning han till en början kan uppfattas ha målat in sig i genom flera negativa uttalanden om NATO-samarbetet och om USA:s roll i detta. Efter det att Trump blivit vald till president har han på flera sätt signalerat att hans mest extrema ifrågasättanden av NATO knappast kommer att styra hans politik som president. Den inkommande presidenten har haft ett telefonsamtal med NATO:s

⁸⁹ Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World, *The New York Times*, 160722, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html>, hämtad 161208.

⁹⁰ Se *The Washington Post*, 160928? Tillgänglig på https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/09/26/the-first-trump-clinton-presidential-debate-transcript-annotated/?utm_term=.db100eca2014, hämtad 161208.

⁹¹ Se *Politico*, 1610? Tillgängligt på <http://www.politico.com/story/2016/10/full-transcript-third-2016-presidential-debate-230063>, hämtat 161208.

generalsekreterare Jens Stoltenberg, och herrarna var bland annat överens om att NATO-medlemmarna behövde öka sina försvarsutgifter. Stoltenberg framförde efter telefonsamtalet att han var ”absolut övertygad” om att Trump skulle se till att USA skulle fortsätta att spela sin traditionella roll i NATO.⁹² Den andra signalen om att USA:s utrikes-och säkerhetspolitik i varje fall i vissa avseenden inte kommer att avvika lika mycket från tidigare som många bedömare fruktat har Trump givit genom sitt val av försvarsminister. James Mattis är djupt medveten om alliansernas roll för USA:s säkerhets-och försvarspolitik. Vid ett framträdande inför senatens utrikesutskott i början av 2015 sade Mattis: ”The international order built on the state system is not self-sustaining. It demands tending by an America that leads wisely, standing unapologetically for the freedoms each of us in this room have enjoyed.”⁹³ Senare i uttalandet säger sig Mattis inse det stora värdet av allianser och av allierade för USA:s försvarspolitik. Det är svårt att tänka sig att denne man skulle ha accepterat erbjudandet att bli Förenta staternas försvarsminister om han hade trott att den blivande presidenten skulle riva ned USA:s allianser, eller sluta spela en aktiv roll i dessa.

Relationerna med Ryssland

Det är mycket som talar för att Donald Trump som president kommer att på allvar söka ompröva USA:s relationer med Ryssland. Såväl under som efter presidentvalet har Trump ett antal gånger uttalat sig positivt om Putin och han har uttalat förhoppningar om att USA och Ryssland framöver skall kunna samarbeta i kampen mot ISIS. En läcka från vad som verkar vara Donald Trumps *transition team* vad gäller Pentagon indikerar också att den nya administrationen inte kommer att betona vad som var den Obama-administrationens dåliga relationer med Moskva. I det läckta dokumentet anges det att den nyvalde presidenten har fyra försvarspolitiska prioriteringar:

- ”1) Develop a strategy to defeat/destroy ISIS
- 2) Build a strong defense (Eliminate caps from Budget Control Act); improve force strength/size/readiness
- 3) Develop a comprehensive USG cyber strategy
- 4) Find greater efficiencies...”⁹⁴

⁹² Dan Bilefsky. ”NATO Chief ’Absolutely Confident’ Donald Trump will Maintain U.S. Role,” *The New York Times*, 161118, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/11/19/world/europe/nato-trump-us-stoltenberg.html>, hämtad 161208.

⁹³ James Mattis, yttrande inför senatens utrikesutskott, 150127, tillgängligt på http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Mattis_01-27-15.pdf, hämtat 161205.

⁹⁴ John Hudson: ”Russia Missing from Trump’s Top Defense Priorities, According to DoD Memo,” *Foreign Policy* 16 12 20, tillgängligt på <https://foreignpolicy.com/2016/12/20/russia-missing-from-trumps-top-defense-priorities-according-to-dod->

Det finns självfallet ingen garanti för att detta dokument är äkta, men det som talar för dess äkthet är att prioriteringarna ligger mycket nära det som Trump talat om tidigare. Som nämnts ovan är i första hand den blivande försvarsministern Mattis, men även i någon mån den inkommande nationelle säkerhetsrådgivaren Michael Flynn, mer negativt inställda till Ryssland än den inkommande presidenten. Min bedömning i nuläget är dock att denna inställning hos de båda medarbetarna inte kommer att hindra Donald Trump från att tidigt i sin presidentur söka nå bättre förbindelser med Ryssland. Samarbete om kampen mot ISIS är ett tydligt önskemål från Trump i en sådan förhandling. Den för den transatlantiska länken vitala frågan är om, och i så fall i vilken utsträckning, Trump i en sådan förhandling är beredd att gå med på eftergifter till Moskva i frågor som ligger de europeiska NATO-allierade varmt om hjärtat, som sanktionerna mot Ryssland angående Ukraina. Det är inte möjligt att i nuläget uttala sig om hur sannolika sådana överenskommelser ”över NATO-Europas huvuden” är. Det kan bara konstateras att om de inträffar kommer den transatlantiska länken att försvagas i allvarlig utsträckning.

Kampen mot ISIS

Det är ingen överraskning att det läckta Pentagondokument som citeras ovan innehåller en stark betoning av vikten av kampen mot ISIS. Förutom att denna kamp med all sannolikhet blir föremål för de kommande förhandlingarna med Ryssland, är det rimligt att tänka sig att USA under Donald Trump också på egen hand avser att utöka striderna mot ISIS i Irak och i Syrien. Det är svårare att bedöma vilken form sådana utökade strider då kommer att ta. Det har redan skett en klar intensifiering av USA-bombningarna mot ISIS i de båda länderna, efter en inledande period då dessa bombningar var omgärdade av diverse restriktioner för att bland annat förminska riskerna för civila förluster. Det faktum att tempot och intensiteten i bombningarna tilltagit under de senaste månaderna har tveklöst bidragit till ISIS försvagade ställning i båda länderna. USA under Barack Obama har också successivt utökat antalet militära rådgivare på marken i båda länderna, till drygt 5 000 i december 2016 i Irak och där specialsoldaterna i Syrien skall nå 500 i närtid.

Det faktum att såväl USA:s tillträdande försvarsminister som den nyutnämnde nationelle säkerhetsrådgivaren tar synnerligen allvarligt på hotet från islamistisk extremism talar också

[memo/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2ASituation%20Report](#), hämtad 161221.

för ett utökat amerikanskt stridande mot ISIS. Den exakta form denna utökning tar är emellertid långt ifrån given.

Relationerna med Kina

De flesta tecknen tyder på att Trumpadministrationen, i varje fall till en början, inte kommer att betrakta Ryssland som USA:s tydligaste motståndare på den internationella arenan. De tecken vi har i slutet av december 2016 är istället att denna roll kommer att spelas av Kina. Trump har på flera sätt markerat att han är beredd att ompröva centrala delar av USA:s traditionella relationer med Kina. Det faktum att Trump tog emot ett uppenbarligen välplanerat gratulationssamtal från Taiwans president efter hans seger i presidentvalet var första tecknet. Att göra på detta vis, vilket ger intryck av att USA betraktar Taiwan som en självständig aktör, är att bryta mot fundamentet i USA:s relationer med Kina sedan de diplomatiska relationerna återupptogs 1979. En för Kina vital del av denna överenskommelse är att USA erkänner att det bara finns ett Kina och att Taiwan är att betrakta som en kinesisk provins.

Trumps tydligaste uttalande i denna fråga kom i en intervju med *Fox News*. Där sade Trump bland annat följande:

“I took a call. I heard the call was coming probably an hour or two before. I fully understand the One-China policy. But I don’t know why we have to be bound by a One-China policy unless we make a deal with China having to do with other things, including trade.

I mean, look, we’re being hurt very badly by China with devaluation, with taxing us heavy at the borders when we don’t tax them, with building a massive fortress in the middle of the South China Sea, which they shouldn’t be doing.”⁹⁵

Trump ifrågasätter med andra ord explicit ”ett-Kinapolitiken” och kopplar ett fortsatt amerikanskt accepterande av denna till överenskommelser på andra områden, som främst handelspolitiken. Trump nämner också andra ekonomiska frågor samt Kinas beteende i Sydkinesiska sjön. Det är utomordentligt troligt att Trump kommer att försöka få tillstånd förhandlingar med Kina i de här nämnda frågorna. Trump ser ju utrikespolitiken, i enlighet med sin läggning som affärsman, som *transactional* – om ni vill ha någonting av oss, som ”ett

⁹⁵ Mahita Gajanan: ”Read Donald Trump’s Fox News Interview on Russia, Climate Change and His Company’s Future,” *Time Magazine*, 161211, tillgängligt på <http://time.com/4597416/transcript-donald-trump-fox-interview/>, hämtat 161221.

Kina-politiken”, kräver vi eftergifter åt oss, som någon ekonomisk fördel. I vilken utsträckning ledningen i Kina är beredd att förhandla på villkor som liknar de som skisseras här det är en annan fråga.

Författaren är övertygad om att Trump kommer att söka inleda förhandlingar enligt de här skisserade riktlinjerna med Kina. Det är emellertid oklart om Kina verkligen är berett att delta i sådana förhandlingar. Vad som står klart att de frågor som Trump nämner, ”ett-Kina politiken”, handelsfrågor och den kinesiska utbyggnaden i Sydkinesiska sjön är utomordentligt känsliga för Kina. Här finns stort utrymme och stor risk för betydande förvecklingar i de kinesisk-amerikanska förbindelserna. Eftersom dessa också handlar om militärstrategiska frågor kan inte allvarliga säkerhetspolitiska förvecklingar uteslutas.

Iranavtalet

Trump har vid olika tillfällen uttryckt olika uppfattningar om vad han skall göra med Iranavtalet när han väl blev president. I början kunde han mest uppfattas som att han visserligen ansåg att avtalet var oerhört oskickligt framförhandlat för USA:s del. Under senare tid har man emellertid också kunnat uppfatta det som att han vill helt skrota avtalet. Den inkommande försvarsministern James Mattis anser att, trots brister, så är det bättre för USA om avtalet fortsätter att gälla. Det är i skrivande stund svårt att göra några mer precisa förutsägelser om hur Trump kommer att agera på denna punkt.

Donald Trumps inrikespolitik

The Great Infrastructure Stimulus

Ett inrikespolitiskt område där Donald Trump som president med till visshet gränsande sannolikhet kommer att få igenom någon form av lagstiftningspaket genom båda husen i kongressen gäller infrastruktur. Båda presidentkandidaterna var överens om att det behövdes betydande nya investeringar i den infrastruktur i USA som många bedömare anser vara illa underhållen på flera sätt.⁹⁶ Donald Trumps plan är fortfarande mest en skiss då detta skrivs.⁹⁷

⁹⁶ Den sannolikt mest inflytelserika sammanställningen av tillståndet i Förenta staternas infrastruktur görs av *The American Society of Civil Engineers*. Den senaste sammanställningen är från 2013 och texten är tillgänglig på <http://www.infrastructurereportcard.org/wp-content/uploads/2013ReportCardforAmericasInfrastructure.pdf>, hämtad 161204. På flera av de bedömda områdena ger ingenjörernas sammanslutning bedömningar som ligger på ”D” enligt den amerikanska betygsskalan, medan bara något enstaka område når upp till betyget ”B-”. Både

Planen indikerar att Trump tänker sig att de investeringar som enligt planen skall uppgå till cirka 1 000 miljarder dollar under en tioårsperiod kommer till stånd genom ett samarbete mellan den federala staten och den privata sektorn. Grundtanken är att den federala staten genom att ge olika typer av stimulanser till den privata sektorn skall få den senare att genomföra omfattande och nödvändiga investeringar i Förenta staternas infrastruktur. Bland stimulanserna finns dels skattelättnader och dels tillstånd för privata företag, eller företagsgrupper, att förvalta och ta ut avgifter för trafik på den bro eller den motorväg som de bygger. Detta upplägg tycks grundat på tankar av typen PPP *Public Private Partnerships* där statliga intressen på olika vis samverkar med offentliga myndigheter. I Sverige finns tydliga exempel på detta som till exempel byggandet och förvaltandet av Arlandabanan och Nya Karolinska Sjukhuset. Det bör emellertid påpekas att dessa exempel, liksom många andra, är relativt avgränsade enskilda projekt. Det som Donald Trumps skissartade förslag på denna punkt leder till är ett gigantiskt samhällsexperiment där staten, enligt planerna, knappast skall behöva spendera något alls eftersom de privata företagen står för huvuddelen av utgifterna medan den federala staten förväntas tjäna in de pengar som läggs ut i skattelättnader på den ökade tillväxt som tänks bli följden när alla de tänkta infrastrukturprojekten blir verklighet.

Det är självfallet inte möjligt att såhär tidigt i processen utfärda ett initierat omdöme om genomförbarheten i dessa planer. Det går emellertid inte att avhålla sig från att uttrycka en viss skepsis inför så skissartade planer som förutspår att gigantiska samhällsproblem, som Förenta staterna dragits med i decennier, skall successivt elimineras nästan utan några egentliga statliga utgifter och genom att ett blomstrande näringsliv i nära samarbete med staten löser dessa problem. Det är sällsynt, om det alls förekommit i de moderna industristaternas historia, att ett så omfattande område av sammanhängande samhällsproblem löses på ett så enkelt sätt som den inkommande Trumpadministrationen uppenbarligen föreställer sig.

Det bör naturligtvis påpekas att i varje fall betydande delar av detta samhällsexperiment måste regleras i form av lagstiftning. Vad vi vet om framför allt den republikanska majoriteten i representanthuset är att den är mycket tveksam till att spä på de federala utgifterna. Där,

tillståndet på vägarna och i det kommersiella flygsystemet får sålunda betyget "D" vilket indikerar betydande behov av nya investeringar för att förbättra standarden.

⁹⁷ Den veterligen mest utarbetade sammanställningen av Donald Trumps planer för nya infrastrukturinvesteringar i USA under en tioårsperiod är Wilbur Ross och Peter Navarro: "Trump Versus Clinton on Infrastructure," 161027 tillgänglig på <http://peternavarro.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/infrastructurereport.pdf>, hämtat 161204.

liksom i den också republikanskt ledda senaten, finns alltså rimligen en positiv grundinställning till de här presenterade översiktliga planerna på ett stort infrastrukturpaket. Detta är definitivt inte samma sak som att säga att kongressens majoritet kommer att rakt av köpa presidentens kommande lagsförslag på detta samhällsområde. Men det är mycket sannolikt att någon form av infrastrukturpaket kommer att godkännas i kongressen under 2017. Det är inte alls uteslutet att i varje fall en del demokrater i båda husen stödjer dessa program.

På längre sikt är det långt ifrån omöjligt, kanske rentav sannolikt, att av de program som här översiktligt skisseras blir något betydligt mindre i verkligheten. *The American Society of Civil Engineers* kommer med stor sannolikhet, då de utfärdar nästa *report card* om tillståndet i den infrastrukturen i USA under första halvan av 2020-talet, att fortfarande konstatera betydande brister i tillståndet på de flesta områden inom denna infrastruktur.

Immigrationsfrågorna

En av Donald Trumps stora frågor under valkampanjen var immigrationen. Trump talade vid nästan varje valmöte om att han skulle bygga en mur mot Mexiko och att han skulle förmå Mexiko att betala för den. Vid vissa tillfällen kunde man tolka Trump som att han ansåg att alla de drygt 11 miljoner illegala invandrare som nu tros befinna sig i USA skulle kastas ut. Under senare tid har samme Trump modererat sina uttalanden. På den sida på nätet som blev aktiv i slutet av november www.greatagain.gov anges att den segrande kandidaten avser att genomföra ett tiopunktsprogram under sin tid i Vita huset. Punkt 1 på denna lista är *Build a Wall on the Southern Border*. Punkt 3 är *Zero Tolerance for Criminal Aliens*. Som nummer 5 kommer *Cancel Unconstitutional Executive Orders & Enforce All Immigration Laws*.⁹⁸

Av informationen på hemsidan och av det som Donald Trump har sagt efter valet kan vi rimligen dra följande slutsatser. För det första kommer den nye presidenten med all sannolikhet att genom exekutiva åtgärder avsluta de båda stora program som Barack Obama proklamerade 2012 och 2014, d v s DACA och DAPA. Detta innebär att de upp till fem miljoner människor som skulle ha fått laglig rätt att stanna i USA om Barack Obamas båda stora exekutiva åtgärder hade kunnat genomföras nu återigen från början av 2017 kommer att uppehålla sig illegalt i USA. För det andra kommer den inkommande presidenten att se till att

⁹⁸ Se <https://www.greatagain.gov/meet-president-elect.html>, hämtade 161204.

utvisa alla illegala invandrare som begått brott. Här finns det olika uppgifter om hur många dessa är. Trump själv har sagt att det är två till tre miljoner människor som kommer att bli föremål för utvisning, medan oberoende experter hävdar att det sannolikt är färre människor som begått brott bland de illegala invandrarna i USA.⁹⁹

Obama genomförde således vid åtminstone två tillfällen exekutiva aktioner på immigrationsområdet som blev mycket omstridda. I praktiken har Högsta Domstolen satt stopp för genomförandet av åtminstone det ena paketet, DAPA, i väntan på ett mer definitivt domslut. En president Trump har rätten att genom två enkla beslut upphäva dessa Obamas båda aktioner. Det är utomordentligt sannolikt att så också sker tidigt under presidentens tid i Vita huset.

Vad som sker med Donald Trumps plan på uppförandet av en rejäl mur på gränsen mot Mexiko, en mur som dessutom skulle betalas av Mexiko, är betydligt mer oklart. Mest sannolikt kommer det hela att sluta i någon form av mur eller stängsel mot Mexiko, men detta kommer knappast att betalas av mexikanska skattepengar.

Upphävandet(?) av Obamacare

Som visats ovan är *Obamacare* – tillsammans med övriga regler inom sjukförsäkringssystemet i Förenta staterna – delar i ett oerhört komplext system. Det finns åtminstone två typer av risker med ett försök av den inkommande Trumpadministrationen att, tillsammans med den republikanskt dominerade kongressen, upphäva *Obamacare*. Den ena risken ligger i att hur nu de nya republikanska reglerna än kommer att se ut så riskerar de att få till följd att uppemot 20 miljoner människor i USA förlorar den sjukförsäkring de erhållit tack vare *Obamacare*. Så uppslitande händelser på ett så känsligt politikområde riskerar att leda till betydande protester. I längden kan omfattande socialt och politiskt kaos inte uteslutas.

Den andra problematiken med att upplösa *Obamacare* ligger i att hela sjukförsäkringssystemet är så oerhört komplext. Trump har till exempel uttryckt att han gärna vill behålla två delar av *ACA* som han anser att många medborgare gillar: regeln om att ingen

⁹⁹ Julie Hirschfeld David och Julia Preston: “What Donald Trump’s Vow to Deport Up to 3 Million Immigrants Would Mean,” *The New York Times*, 161114, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2016/11/15/us/politics/donald-trump-deport-immigrants.html>, hämtad 161205.

kan förnekas försäkring på grund av att de redan är sjuka, samt regeln om att barn kan vara täckta av sina föräldrars sjukförsäkring upp till 26 års ålder. Samtidigt visar Trump ingen som helst insikt i att en förutsättning för att de stora försäkringsbolagen skall gå med bestämmelser av denna typ är att i princip alla medborgare måste vara presumtiva försäkringstagare. Detta är nödvändigt därför att annars riskerar man i USA att få ett system där bara redan sjuka söker sjukförsäkring. Då skulle försäkringspremierna raka i höjden något alldeles oerhört. Dessa förhållanden gör att den federala regeringen måste försöka få alla medborgare att via tvång teckna en sjukförsäkring. Om en politiker, som Trump, är för flera av fördelarna med *Obamacare* men emot mandatet, då riskerar hela systemet att falla samman genom att försäkringsbolagen drar sig ur.

Risker för Trumpadministrationen

Utgångspunkten för detta resonemang är att Donald Trumps period som president innebär risker för stabiliteten i det amerikanska politiska systemet. För det första är, som redan påpekats, Donald Trump en politisk novis. De problem av mångahanda slag som han kommer att möta då ha tillträder presidentposten kan han knappast föreställa sig. Eftersom hans gärning fram till 2015 ligger inom affärsverksamhet så är det långt ifrån givet att han i tillräcklig utsträckning kommer att lära sig behärska det komplexa politiska maskineriet i USA. Några av hans utnämningar gäller också personer som antingen inte har någon politisk erfarenhet eller på annat vis förefaller olämpliga för sina uppgifter.

För det andra är Trumps ställning som affärsman, och hans uppenbara ovilja att på allvar söka göra sig av med alla risker för sammanblandning mellan hans privata företagande och hans offentliga utövande av presidentmakten, en betydande källa till oro. Det är uppenbart att den republikanska politiska majoriteten i båda husen i kongressen i skrivande stund är oerhört positiv till den inkommande republikanske presidenten. Men det finns samtidigt en linje som en president Donald Trump inte får överskrida då han blandar samman sina egna ekonomiska intressen med sin ämbetsutövning. Det är svårt att i detalj föreställa var denna gräns kan tänkas gå i rättsligt och politiskt hänseende, men det är uppenbart att den finns och att Donald Trump ännu inte insett hur allvarlig denna problematik är.¹⁰⁰ Att Trump och hans medarbetare

¹⁰⁰ För en förenklad sammanställning av några av de många *Conflict of Interest*-problem som Trumpadministrationen har att hantera se Larry Buchanan och Karen Yourish: "The Array of Conflicts of Interest Facing the Trump Presidency," 161214, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/interactive/2016/12/01/us/politics/trump-conflict-of-interests.html? r=0>, hämtad 161222.

skall kunna hantera alla dessa problem på ett tillfredsställande vis innan Trump tillträder som president den 20 januari 2017 verkar utomordentligt osannolikt.

För det tredje är Trumps inställning till vad många i USA anser vara Rysslands oacceptabla inblandning i presidentvalskampanjen svår att försvara i längden. Även om långt ifrån alla kort ligger på bordet ännu sprider sig insikten bland amerikanska politiker om att Ryssland systematiskt har varit inne i amerikanska datasystem, uppenbarligen främst hos demokraterna, under presidentvalskampanjen. Om syftet med detta var att bara skapa oordning och kunna hävda att valet kan betraktas som illegitimt, eller om Ryssland aktivt försökte hjälpa Donald Trump, går knappast att avgöra i nuläget. Men Trumps position att helt förneka att ryska dataintrång har inträffat, och hans allmänna ifrågasättanden av underrättelseorganisationernas omdöme i sammanhanget, är inte en hållbar linje i längden. Detta lär leda till utskottsförhör i båda husen i kongressen. Om ytterligare underlag kommer fram under dessa förhör som på något sätt kopplar det ryska agerandet till Trumpkampanjen riskerar den nye presidenten en allvarlig förtroendekris.

För det fjärde kan det inte uteslutas att Donald Trumps brist på kunskaper om internationell diplomati och säkerhetspolitik kan komma att leda till betydande eller allvarliga förvecklingar i Förenta staternas relationer med andra stater, på kort eller lång sikt. Ett exempel är det beryktade telefonsamtalet med Pakistans premiärminister – där Trump enligt officiella uppgifter från Pakistan – prisade både premiärministern och landet. Detta beröm avsåg således ett land som president Obama medvetet valt att inte besöka av flera orsaker, bland annat Pakistans upplevda ovilja att bidra till att stabilisera grannlandet Afghanistan. Det kommer med stor säkerhet bli fler utrikespolitiska klavertramp från Trumps sida både på grund av hans totala oerfarenhet av dessa frågor, och på grund av hans vilja att ständigt ifrågasätta accepterade tillvägagångssätt.

Avslutning: Hur kommer den transatlantiska säkerhetspolitiska länken att utvecklas under Donald Trump?

Utgångspunkten för detta avslutande resonemang är att Donald Trump kommer att pröva om hans administration kan förhandla sig fram till en annorlunda relation med Ryssland än den som rått mellan Washington och Moskva under senare år, särskilt sedan Ryssland annekterade

Ukraina 2014. Den osäkerhet som råder om vad en sådan förhandling kan komma att leda till gör varje förutsägelse svår att göra. Ett försök måste emellertid göras.

Den för Europa värsta utgången vore om Trump och hans medarbetare fullföljer de allra mest negativa uttalandena om NATO och dess roll. Detta skulle kunna leda till ett avtal ovanför europeiska stater och kollektiva institutioner där Washington och Moskva kommer överens om att sanktionerna mot Ryssland avseende Ukraina bör upphöra, och att USA i samband med en sådan överenskommelse inte bara bromsar utan reverserar det ökade militära engagemang i Europa som Obamaadministrationen stått för under de senaste två åren. En sådan utgång av ett rysk-amerikanskt närmande skulle synnerligen allvarligt försvaga den transatlantiska säkerhetspolitiska länken. Det finns till och med risker för Artikel 5 i NATO-fördraget förlorar sin kraft om detta scenario realiserar.

Denna första utgång är emellertid knappast särskilt sannolik. Något mer sannolik är enligt författarens bedömning en politik från Trumpadministrationen som åtminstone på sikt liknar det traditionella engagemanget från Washington för NATO. Enligt detta tänkta scenario skulle Trumpadministrationen försöka närma sig Ryssland, men de villkor Ryssland erbjuder för en stor överenskommelse är av sådant slag att t ex den nye försvarsministern James Mattis kraftigt avråder Donald Trump från att ingå ett verkligt stort avtal med Moskva.

Den mest troliga utgången av de rysk-amerikanska förhandlingar som med mycket stor sannolikhet stundar är emellertid något som ligger mellan de båda ytterligheter som skisseras ovan. Det är fullt möjligt att Ryssland och USA kommer till något slags överenskommelse, men att denna inte blir lika långtgående och negativ för de europeiska NATO-allierade som alternativ 1 ovan. Enligt detta, mest troliga scenario kommer Trumpadministrationen att ta viss hänsyn till NATO-Europas intressen. Dessutom skulle USA enligt detta tredje scenario explicit stå fast vid Artikel 5-åtaganden inom NATO, även om kanske Washingtons löpande engagemang i organisationens arbete skulle minska och det strategiska värdet av detsamma likaså.

I termer av de rolluppfattningar som genomgående diskuterats i detta papper uppfattar jag i nuläget Donald Trump som selektiv internationalist, snarare än som neo-isolationist. Till denna bedömning bidrar att det är en mycket stor och svår uppgift att ändra USA:s utrikes- och säkerhetspolitik i grunden. Det sitter i väggarna på både Pentagon och i *State Department*

att USA skall vara internationellt verksamt och samarbeta med allierade, i enlighet med *bureaucratic politics*-modellen. Detta innebär att det kommer att bli mycket svårt att i grunden bryta mot dessa fundamenta i Förenta staternas utrikes- och säkerhetspolitik. En sådan uppgift kommer sannolikt att bli en övermäktig uppgift även för Donald Trump.