

USA som global säkerhetspolitisk aktör efter presidentinstallationen 2013

Av Jan Hallenberg

Inledning

Detta papper fokuserar på frågor som hjälper oss att analysera USA som säkerhetspolitisk aktör 2013. Intresset i papperet inriktas därför främst på utrikes-och säkerhetspolitik. För att behandlas här skall frågorna vara av mer generellt intresse för att förstå USA som aktör inom detta område. Eftersom Förenta staterna har ett politiskt system med en president som ledare så är även några få inrikespolitiska frågor av största politiska vikt av intresse för denna analys eftersom framgångar eller motgångar för presidenten i de allra viktigaste inrikespolitiska frågorna även påverkar presidentadministrationens förmåga att agera internationellt. Det politiska maskineriet i Washington mal vidare även om presidentens ställning försvagas, men en allvarlig försvagning av hans maktposition inverkar också direkt på hans förmåga att ta initiativ inom utrikes-och säkerhetspolitiken.¹ Därför måste även inrikespolitiken i någon mån täckas i denna analys som i sig fokuserar på USA som säkerhetspolitisk aktör, generellt och med särskild inriktning på transatlantisk säkerhetspolitik.

Under 2013 har frågor om den transatlantiska säkerhetspolitiska länken, med ett undantag, inte varit högt på den politiska agendan i Washington. Detta undantag gäller kontroverserna kring Edward Snowden och NSA-avlyssningarna, till vilka vi återkommer. Vad det gäller den traditionella utrikespolitiken har mycket av uppmärksamheten riktats på Syrien och de oklarheter som följde på kemvapenattacken mot civila i det landet i augusti. Det faktum att USA:s president först hotat med militär vedergällning mot den syriska regimen som påföljd efter kemvapenattacken, för att sedan aldrig sätta sitt hot i verket har hos såväl oberoende bedömare i västvärlden som hos en del statsledningar i med USA allierade stater i

¹ För en auktoritativ sammanfattning av aktuell forskning i dessa frågor se George C. Edwards: "Leading the Public," *The Oxford Handbook of the American Presidency*, red. George C. Edwards och William G. Howell, Oxford/New York: Oxford University Press, 2010, ss. 182-207.

Mellanöstern lett till ett ifrågasättande av Obamaadministrationens förmåga att spela den ledande säkerhetspolitiska roll i världspolitiken som många förväntar sig av USA.

Två ytterligare stora utrikes-och säkerhetspolitiska frågor har också varit högt på den politiska agendan i Washington under 2013: utvecklingen i Afghanistan och förhandlingarna kring Irans kärnenergi-program. Båda dessa problemkomplex är så mångfacetterade att någon riktigt djuplodande analys inte är möjlig i detta paper. Den behandling de får här är översiktlig och inriktas på vilka konsekvenser Obamaadministrationens hantering av dem får för Washingtons ställning som internationell, och specifikt som transatlantisk, säkerhetspolitisk aktör.

Inrikespolitiskt har två frågor dominerat den amerikanska politiken under 2013. Den ena är det långvariga segdragna frågekomplexet kring balansen i den federala budgeten och frågan om det federala lånetaket. Efter ett par veckors nedstängning av stora delar av den federala regeringen under ett par veckor i september-oktober nåddes en temporär överenskommelse i mitten av oktober. Även om stängningen av den federala regeringen upphörde så löstes inget av de mer övergripande problemen annat än temporärt. Vid mitten av december 2013 har kongressen fattat beslut om en tvåårig budgetöverenskommelse som indikerar att riskerna för nytt kaos i den federala ekonomin under de närmaste två åren har avtagit. Det som potentiellt kan leda till en ny federal ekonomisk kris är frågan kring det federala lånetaket som blir akut igen några månader in på 2014. Rimligen indikerar dock den i december 2013 ingångna budgetöverenskommelsen att även sannolikheten för en kompromiss vad gäller det federala lånetaker har ökat.

Den andra stora inrikespolitiska frågan som varit allra högst på den politiska agendan i USA under 2013 har varit ikraftträdandet av centrala delar av *the Affordable Care Act (ACA)* vanligen kallat "Obamacare" den 1 oktober 2013. Den nya lagen har till syfte att kraftigt minska antalet medborgare i USA som helt saknar sjukförsäkring från dagens omkring 45 miljoner. Ett helt vitalt inslag i reformen är inrättandet av en hemsida på internet där medborgare själva skall kunna skaffa sig en sjukförsäkring. Reformen är alltför komplex för att ens någorlunda tillfredsställande kunna sammanfattas här. De första tio veckorna efter startandet av *HealthCare.gov* har emellertid lett till sådana problem med inloggning och annat att mycket färre medborgare än förväntat har lyckats skaffa sig sjukförsäkringar i det nya systemet fram till mitten av december 2013. Att Förenta staternas federala regering visar

en sådan oförmåga att praktiskt implementera den största inrikespolitiska reformen i landet på närmare 50 år är i sig en allvarlig motgång för Obamaadministrationen.

Många såväl externa bedömare som vanliga amerikanska medborgare anser under den tidiga vintern 2013 att presidenten visat oförmåga att på ett tillfredsställande sätt hantera vare sig Syrienfrågan, de federala ekonomiska frågorna eller ACA. Framför allt om presidenten inte lyckas nå större framgångar i de båda senare frågorna riskerar resultatet att bli att Obamaadministrationen ytterligare tappar i popularitet hos det amerikanska folket. Om den nedåtgående spiralen då inte bryts kan presidenten riskera att bli mer eller mindre handlingsförlamad. Detta får då konsekvenser för såväl hans förmåga att agera kraftfullt inom inrikespolitiken som inom utrikespolitiken. Överenskommelsen om den federala budget från december 2013 indikerar att huvuddelen av de republikanska medlemmarna av kongressen med stor sannolikhet har beslutat att hantera de federala ekonomiska frågorna genom kompromisser med demokraterna. Logiskt sett får det republikanska partiet då ännu större möjligheter att inrikta sin kritik mot presidentens hantering av inrikespolitiken mot ACA som uppenbarligen har valts ut av det republikanska partiets ledning som den stora angreppspunkten mot president Obama inför kongressvalet i november 2014.

En direkt framgång har dock presidenten nått i en av de stora frågor som analyseras här. Det gäller den sex månader långa internationella överenskommelsen om begränsningar i utvecklingen av Irans kärnenergiprogram som ingicks den 24 november 2013. Internationellt har denna överenskommelse mottagits med stor tillfredsställelse. Emellertid finns det emellertid ett motstånd mot denna överenskommelse från åtminstone tre håll: Israel, Saudiarabien – två mycket viktiga allierade till USA – och från ett stort antal kongressmedlemmar i Förenta staterna. Som närmare analyseras nedan kommer förhandlingarna fram till en eventuell definitiv överenskommelse, som är planerad att vara färdiga kring halvårsskiftet 2014, att vara en svår uppgift att genomföra för Obamaadministrationen. Inte minst kommer president Obamas personliga förmåga att hantera såväl Israel som USA:s kongress att prövas, en uppgift som kommer att bli desto svårare just på grund av de starka förbindelser som den israeliska staten har med många medlemmar i kongressen.

Papperet avslutas med en tentativ analys av vad den utveckling här studerats skulle kunna innebära för USA:s roll inom den transatlantiska säkerhetspolitiska länken och för den transatlantiska länkens framtid.

Syrien

Den revolt som bröt ut i Syrien våren 2011 mot regimen Bashar Al-Assad och det därpå följande inbördeskriget har kommit att bli ett test avseende vilken global strategisk/utrikespolitisk/säkerhetspolitisk roll Obamaadministrationen vill och förmår spela. Det förefaller uppenbart att presidenten själv från början av konflikten hade avsikten att förhindra att Washington skulle tvingas till ett direkt militärt ingripande i stridshandlingarna. Eftersom frågan om USA:s internationella engagemang och globala roll spelade en roll i presidentvalskampanjen 2012 drevs presidenten ändå till att göra en markering med innebörden att det fanns gränser för vad USA kunde tolerera utan att Washington skulle överväga någon form av militär respons mot regimen Al-Assad.

Det bör klarläggas tidigt att den analys av Obamaadministrationens hantering av Syrienfrågorna som följer här inte inriktas mot att studera Syrienkrisen i sig. Dess fokus är istället vad Obamaadministrationens agerande i Syrienkrisen säger om USA som global och transatlantisk aktör under 2013.

I en konversation med amerikanska journalister den 20 augusti 2012 sade presidenten följande:

We have been very clear to the Assad regime, but also to other players on the ground, that a red line for us is we start seeing [*sic*] a whole bunch of chemical weapons moving around or being utilized. That would change my calculus. That would change my equation.²

Detta tolkades allmänt som innebärande att om den syriska regimen upptäcktes ha använt kemiska vapen under inbördeskriget i någon form, då skulle USA allra minst mycket allvarligt överväga användandet av militärt våld mot regeringen i Damaskus. Den 21 augusti 2013 kom mediarapporter om att en omfattande attack med kemiska vapen samma morgon hade utförts mot hundratals civila i förstäder till den syriska huvudstaden. I den amerikanska huvudstaden diskuteras hur USA:s statsledning skall förhålla sig till detta, särskilt med tanke på presidentens uttalande som gjordes 12 månader innan detta anfall.

² Glenn Kessler: "President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons," *The Washington Post*, 6 September 2013.

Måndagen den 26/8 2012 gjorde utrikesminister John Kerry ett uttalande som bland annat innehåller följande meningar:

At President Obama's direction, I've spent many hours over the last few days on the phone with foreign ministers and other leaders. The Administration is actively consulting with members of Congress... President Obama has also been in close touch with the leaders of our key allies, and the President will be making an informed decision about how to respond to this indiscriminate use of chemical weapons. But make no mistake: President Obama believes there must be accountability for those who would use the world's most heinous weapons against the world's most vulnerable people. Nothing today is more serious and nothing is receiving more serious scrutiny.³

Med tanke på att utrikesminister Kerry tidigare i samma uttalande klart indikerat att USA betraktade Syriens regering som ansvarig för denna kemvapenattack så innebar detta uttalande ett mycket klart hot om att USA skulle komma att straffa Assadregimen på något vis.

Fyra dagar senare, fredagen den 30 augusti, yttrade sig utrikesminister Kerry ännu en gång i frågan om Syrien och attacken med kemiska vapen mot syriska civila några dagar tidigare. Denna gång var utrikesministern ännu tydligare vad gäller fördömandet av attacken, vad gäller att USA betraktade regimen Al Assad som ansvarig och vad gäller frågan om respons på attacken:

The United States Government now knows that at least 1,429 Syrians were killed in this attack, including at least 426 children...

This is the indiscriminate, inconceivable horror of chemical weapons. This is what Assad did to his own people...

So the primary question is really no longer: What do we know? The question is: What are we – we collectively – what are we in the world going to do about it?...

It matters to our security and the security of our allies. It matters to Israel. It matters to our close friends Jordan, Turkey, and Lebanon – all of whom live just a stiff breeze away from Damascus... And it matters deeply to the credibility and the future interests of the United States of America and our allies.

It matters because a lot of other countries, whose policies challenge these international norms, are watching... They want to see whether the United States and our friends mean

³ "Remarks on Syria", John Kerry, Washington, DC, tillgängligt på internet: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213503.htm>, hämtat 131119.

what we say. It is directly related to our credibility and whether countries still believe the United States when it says something. They are watching to see if Syria can get away with it, because then maybe they too can put the world at greater risk...

It matters because if we choose to live in a world where a thug and a murderer like Bashar al-Assad can gas thousands of his own people with impunity, even after the United States and our allies said no, and then the world does nothing about it, there will be no end to the test of our resolve and the dangers that will flow from those others who believe that they can do as they will...

Now, we know that after a decade of conflict, the American people are tired of war. Believe me, I am, too. But fatigue does not absolve us of our responsibility. Just longing for peace does not necessarily bring it about. And history would judge us all extraordinarily harshly if we turned a blind eye to a dictator's wanton use of weapons of mass destruction against all warnings, against all common understanding of decency. These things we do know.

We also know that we have a President who does what he says that he will do. And he has said very clearly that whatever decision he makes in Syria, it will bear no resemblance to Afghanistan, Iraq, or even Libya. It will not involve any boots on the ground. It will not be open-ended. And it will not assume responsibility for a civil war that is already well underway. The President has been clear: Any action that he might decide to take will be a limited and tailored response to ensure that a despot's brutal and flagrant use of chemical weapons is held accountable. And ultimately...we believe it's the primary objective – is to have a diplomatic process that can resolve this through negotiation, because we know there is no ultimate military solution. It has to be political. It has to happen at the negotiating table, and we are deeply committed to getting there.⁴

Med detta uttalande gjorde utrikesminister Kerry klart för varje lyssnare med någon kunskap om USA:s utrikes-och säkerhetspolitik att Washington i någon form, med största sannolikhet i form av en militär attack, skulle slå tillbaka mot regimen Al-Assad som ett gensvar på kemvapenattacken. Talet är balanserat och statsmannalikt. Kerry visar en tydlig förståelse för varför stora delar av den amerikanska allmänheten är mycket krigstrött efter mer än ett decennium då amerikanska styrkor stridit i såväl Afghanistan som Irak med tusentals döda och tiotusentals svårt skadade. Samtidigt balanserar han skickligt denna medvetenhet med en klarläggande analys som också visar att givet USA:s internationella ställning och dess historia av aktivism i internationella konflikter ända sedan inträdet i andra världskriget 1941

⁴ “Statement on Syria,” John Kerry, 130830, tillgängligt på <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213668.htm>, hämtat 131119.

så förväntas av såväl internationella bedömare som av stora delar av den utrikespolitiska eliten i landet att Washington skall genomföra ett militärt gensvar på den vedervärdiga attacken med kemiska vapen mot syriska civila.

Författaren till detta paper befann sig i Förenta staterna under den dramatiska vecka då utrikesminister Kerry höll sina båda tal om Syrien och president Obama sedan framlade sina båda beslut i saken. Den känsla som frambringades av media och av de statsvetenskapliga experter som författaren kunde lyssna till under den professionella konferens som då pågick var att en militär attack mot Syrien var närmast oundviklig. De av USA:s militära styrkor som hade tilldelats uppgiften att utföra ett anfall mot mål i Syrien var beredda att slå till med några timmars varsel. Enligt mer oprecisa men ändå trovärdiga indikationer var också franska flygförband fullt stridsberedda under de sista dagarna av augusti och de väntade bara på order från sina politiska överordnade innan de skulle slå till. Den 29 augusti hade premiärminister David Cameron i Storbritannien förlorat en omröstning i det brittiska parlamentet där han begärt ett mandat för att i allians med USA och Frankrike militärt attackera Syrien. Rösterna var 272 för mandatet att attackera Syrien och 285 emot.⁵

Även om omröstningen i det brittiska parlamentet var ett bakslag för de inom Obamaadministrationen som argumenterade för en militär attack mot Syrien så förväntades det ändock av en bred majoritet av insiktsfulla bedömare att USA under helgen 30/8 till och med 1/9 skulle beordra ett militärt anfall mot Syrien. Konstneringen blev därför stor bland dessa bedömare när president Barack Obama vid lunchtid på lördagen den 31/8 gjorde ett uttalande som bland annat innehöll följande:

Our intelligence shows the Assad regime and its forces preparing to use chemical weapons, launching rockets in the highly populated suburbs of Damascus, and acknowledging that a chemical weapons attack took place. And all of this corroborates what the world can plainly see -- hospitals overflowing with victims; terrible images of the dead. All told, well over 1,000 people were murdered. Several hundred of them were children -- young girls and boys gassed to death by their own government.

This attack is an assault on human dignity. It also presents a serious danger to our national security. It risks making a mockery of the global prohibition on the use of chemical weapons. It endangers our friends and our partners along Syria's borders,

⁵ Nicholas Watt och Nick Hopkins: "Cameron forced to rule out British attack on Syria after MPs reject motion," <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/29/cameron-british-attack-syria-mps>, hämtad 131119.

including Israel, Jordan, Turkey, Lebanon and Iraq. It could lead to escalating use of chemical weapons, or their proliferation to terrorist groups who would do our people harm. In a world with many dangers, this menace must be confronted.

Now, after careful deliberation, I have decided that the United States should take military action against Syrian regime targets. This would not be an open-ended intervention. We would not put boots on the ground. Instead, our action would be designed to be limited in duration and scope. But I'm confident we can hold the Assad regime accountable for their use of chemical weapons, deter this kind of behavior, and degrade their capacity to carry it out...

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...

I'm confident in the case our government has made without waiting for U.N. inspectors. I'm comfortable going forward without the approval of a United Nations Security Council that, so far, has been completely paralyzed and unwilling to hold Assad accountable. As a consequence, many people have advised against taking this decision to Congress, and undoubtedly, they were impacted by what we saw happen in the United Kingdom this week when the Parliament of our closest ally failed to pass a resolution with a similar goal, even as the Prime Minister supported taking action.

Yet, while I believe I have the authority to carry out this military action without specific congressional authorization, I know that the country will be stronger if we take this course, and our actions will be even more effective. We should have this debate, because the issues are too big for business as usual...

Here's my question for every member of Congress and every member of the global community: What message will we send if a dictator can gas hundreds of children to death in plain sight and pay no price? What's the purpose of the international system that we've built if a prohibition on the use of chemical weapons that has been agreed to by the governments of 98 percent of the world's people and approved overwhelmingly by the Congress of the United States is not enforced?...

But we are the United States of America, and we cannot and must not turn a blind eye to what happened in Damascus. Out of the ashes of world war, we built an international order and enforced the rules that gave it meaning. And we did so because we believe that the rights of individuals to live in peace and dignity depends on the responsibilities of

nations. We aren't perfect, but this nation more than any other has been willing to meet those responsibilities...

I'm ready to act in the face of this outrage. Today I'm asking Congress to send a message to the world that we are ready to move forward together as one nation.”⁶

Reaktionen på detta dubbla beslut, först att militärt attackera Syrien, och sedan att begära tillstånd från kongressen innan attacken utfördes, blev stor förvåning inom såväl den utrikespolitiska eliten i USA som i de ledande kretsarna i huvuddelen av de huvudstäder där USA har sina allierade. Den första delen av beslutet var helt väntat, medan den andra delen närmast kom som en blixtnedslag från klar himmel. Hur och varför presidenten kom fram till det andra ledet i sina dubbla beslut, genom en process som som förefallet ha varit mycket personlig, skall inte närmare analyseras i detta papper. Det väsentliga för denna analys är de följder som detta dubbelbeslut fick för USA:s globala säkerhetspolitiska roll och trovärdighet. Dessa aspekter är också av vikt för en analys av USA som aktör inom den transatlantiska säkerhetspolitiska länken.

Min analys som inriktas på USA:s ställning som ledande global säkerhetspolitisk och strategisk aktör ger vid handen att Obamaadministrationen, genom att tillfråga kongressen om lov innan den militära attacken mot Syrien utfördes, förlorade i trovärdighet gentemot såväl militära allierade som potentiella motståndare. Det bör erinras om att analysen här är inriktad på de säkerhetspolitiskt ansvariga beslutsfattarna. Från stora delar av den allmänna opinionen, inte minst i Sverige, var reaktionen på att president Obamas hot om en militär attack mot Syrien inte verkställdes snarast att han betraktades som en stor statsman, en nutida Gandhi.

Analysen här utgår ifrån att det inte fanns några förutsättningar för president Obama att få godkännande av en majoritet i båda husen av kongressen för denna typ av attack. Det hade varit utomordentligt svårt, enligt alla trovärdiga bedömare, att få stöd av en majoritet av senaten, den kammare som traditionellt visat mest förståelse för USA:s strategiska intressen, samtidigt som denna kammare under 2013 har en majoritet av demokrater, presidentens eget parti. Däremot hade presidenten inga som helst möjligheter att få stöd för attacken från en majoritet i representanthuset. I denna kammare har dels republikanerna majoritet och dels är

⁶ “Statement by the President on Syria,” 20130831, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>, hämtad 131119, kursivering av författaren.

medlemmarna i denna kammare traditionellt mer lyhörda för opinionsvindarna ute i sina valdistrikt än senatorerna, med sina längre valperioder, traditionellt är.

Det bör tilläggas att debatten i USA kring dessa frågor har varit intensiv under det senaste halvåret inom de kretsar där supermaktens utrikespolitik diskuteras av experter och journalister.⁷ Den linje som förfäktas här är inte den enda i denna debatt. Dock förefaller det råda nära konsensus bland dessa bedömare om att Obamaadministrationens agerande vad gäller Syrienkonflikten var illa koordinerat och mycket svårförståeligt under de veckor som här studeras särskilt.

Efter presidentens tal den 31 augusti följde en vecka som innehöll dels en internationell resa för presidenten – till Sverige och till St. Petersburg för G-20-möte, samtidigt som kongressen hade *recess* – ”upphåll” – vilket traditionellt innebär att kongressledamöterna reser hem till sina distrikt och möter sina väljare. Alla indikationer visar att den överväldigande majoriteten av kongressledamöterna fick en respons från sina valdistrikt som var oerhört negativ mot tanken på en militär attack mot Syrien. Samtidigt reste utrikesminister John Kerry runt bland USA:s allierade och sökte diplomatiskt stöd för en militär attack, ledd av USA, mot Syrien.

Denna utveckling innebar att Obamaadministrationen i början av september hade manövrerat in sig i en situation där den hotade med ett militärt anfall mot Syrien. Men detta anfall var villkorat av att presidenten begärde ett explicit mandat från kongressen innan han var beredd att slå till. Detta mandat skulle presidenten inte få, det blev allt tydligare under de första veckorna i september. Samtidigt sökte utrikesminister Kerry explicit stöd från USA:s allierade för den planerade attacken. När det gäller deltagande i militära operationer föreföll det i början av september bara vara Frankrike som var berett att delta i en militär attack mot Syrien tillsammans med USA.

Obamaadministrationen hade under första halvan av september alltså lyckats manövrera in sig i ett hörn där Washington hotade med ett väpnat anfall som det i praktiken inte förmådde genomföra. Från ett säkerhetspolitiskt perspektiv var detta en mycket ovanlig situation där statsledningen i världens enda militära supermakt i praktiken inte förmådde utöva den militära makt som USA i praktiken är den enda stat som förmår trovärdigt såväl hota med som praktiskt utföra varhelst i världen det vara månne. Den situation som president Obama

⁷ Två ställen där denna debatt med fördel kan följas är på tidskrifterna *Foreign Policy* och *The New Yorker* och deras hemsidor på internet. Detta är förstås bara ett urval ur en betydligt bredare debatt.

därigenom försatt sin stat resulterade i att USA:s ställning som trovärdig aktör, ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, försvagades.

Den stat som hjälpte USA att komma ur den knipa landet hamnat i var, ganska oväntat, Ryssland. Under sin rundresa i Europa fick utrikesminister Kerry vid ett möte med Storbritanniens utrikesminister William Hague frågan vad Bashar Al-Assad kunde göra för att undvika hotet om en militär attack mot landet. Kerry svarade då:

Sure. He could turn over every single bit of his chemical weapons to the international community in the next week. Turn it over, all of it, without delay, and allow a full and total accounting for that. But he isn't about to do it, and it can't be done, obviously.⁸

Samma dag framförde den ryske utrikesministern Sergei Lavrov tankar kring ett internationellt avtal där Syrien skulle förstöra alla sina kemiska vapen. Det föreföll uppenbart att den ryske utrikesministern såg sitt utspel som direkt kopplat till Kerrys uttalande som citerades ovan. Efter betydande förvirring om vad detta kunde innebära i praktiken så möttes den ryske och den amerikanske utrikesministern i Genève några dagar senare. Resultatet blev ett avtal mellan de båda staterna, som hade explicit stöd från regimen Bashar Al-Assad, att Syrien, under internationell övervakning, skulle låta förstöra sina kemiska vapen. Efter några veckor ingicks ett internationellt avtal i FN:s säkerhetsråd med denna innebörd.

Den utveckling som här skissartat behandlats innebär att det inte blev någon militär attack från USA mot Syrien. Om en sådan attack hade genomförts hade den inneburit risker för spridning av Syrienkonflikten i regionen. Men, från det perspektiv som är det centrala för analysen här, så innebar utvecklingen av den internationella hanteringen av den kris som användningen av kemiska vapen i Syrien den 21 augusti 2013 att det ovanliga inträffade att Förenta staterna inte spelade den dominerande roll för frågans hantering som typiskt sett varit fallet i motsvarande situationer efter 1945. USA:s president visade inte förmågan att formulera och genomföra en strategi som var framgångsrik i denna kris. Han var istället beroende av andra aktörers agerande. Resultatet blev ett försvagat rykte för USA som global säkerhetspolitisk aktör. Det faktum att processen mynnade ut i ett internationellt avtal om förstörelse av Syriens arsenal av kemiska vapen betraktas enligt denna analys inte som någon

⁸ Utrikesminister John Kerry, presskonferens med Storbritanniens utrikesminister Willaim Hague, London, 130909, tillgänglig på <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/213956.htm>, hämtad 131120.

följd av en genomtänkt strategi från Obamaadministrationens sida. Huvudorsaken till avtalets ingående, som analyseras senare, var ett skickligt diplomatiskt agerande från Rysslands sida. Dock bör det tilläggas att president Putin fick tillfälle att reagera på agerande från USA:s sida. Inte heller Rysslands agerande i frågan var alltså helt strategiskt genomtänkt från början, det hade också tydliga reaktiva drag.

Edward Snowden och NSA-avlyssningen

I juni 2013 avslöjades att Edward Snowden, en person som arbetat på uppdrag av *National Security Agency (NSA)* i USA, hade läckt mängder med dokument avseende den avlyssning i olika avseenden som NSA ägnat sig åt under alla åren efter den 11 september 2001. Dessa avslöjanden gav upphov till en helt enorm mediatäckning.⁹ Denna historia och dess följder är alldeles för omfattande för att kunna täcka här. Jag kommer att koncentrera mig på två aspekter. Den ena är vad NSA-skandalen egentligen övergripande säger om avlyssning och annan underrättelseinhämtning av amerikanska underrättelseorganisationer efter den 11 september 2001. Den andra är en analys av de troliga följderna för det transatlantiska samarbetet av de mycket publika avslöjandena av att NSA hade avlyssnat även ledande europeiska statskvinnor/män.

Övergripande måste då konstateras att de 16 federala säkerhetstjänsterna i USA¹⁰ har tagit sin uppgift att övervaka såväl det amerikanska som det internationella samhället på utomordentligt stort allvar sedan terroristattackerna den 11 september 2001. Det tydligaste exemplet på detta är hur NSA har övervakat internet-och telefontrafik såväl inom USA som globalt. Den tekniska kapacitet som denna organisation har att insamla data verkar vara så enorm att det är svårt för en icke-specialist att fullständigt fatta vilka volymer det är frågan om. Alla avslöjanden som varit om dessa frågor under 2013 har lett till att det uppkommit protestvågor mot avlyssningens oerhörda omfattning såväl bland den amerikanska allmänheten som inom kongressen. Det tillhör knappast vanligheterna att tre senatorer som tillhör presidentens eget parti, demokraterna, öppet protesterar mot den politik som drivs av

⁹ Bara *The Guardian*'s hemsida visar i slutet av november 2013 på 594 artiklar om Snowden. Se <http://www.theguardian.com/world/edward-snowden?page=40>, hämtad 131120.

¹⁰ Se text Tomas Fingar: "Office of the Director of National Intelligence: Promising Start Despite Ambiguity, Ambivalence, and Animosity," i *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*, red. Roger Z. George och Harvey Rishikof, Washington, DC: Georgetown University Press, 2011, 39-155, se särskilt figuren på s. 143.

administrationen, och som i varje fall fram till sent 2013 ratificeras av kongressens majoritet. Så har emellertid skett under 2013.¹¹ Den inrikespolitiska kontrovers som främst NSA har varit indragen i under året har, i varje fall fram till slutet av året, veterligen inte lett till att kongressen på allvar inskränkt säkerhetsorganisationernas förmåga att insamla ofattbara mängder information, såväl inom USA som utanför. Det faktum att NSA:s företrädare pekar på att organisationen inte samlar in samma typer av data om amerikanska medborgare som om utländska har inte räckt för att stilla oron inom USA. Kritiker har upprepade gånger pekat på att de formella regler som teoretiskt reglerar bland annat NSA:s rätt att inhämta information om amerikanska medborgare i praktiken fungerar dåligt.¹²

Det kan tilläggas att när 2013 närmar sig sitt slut kommer flera tecken på att övervakningssystemen inom Förenta staterna kommer att ses över och med största säkerhet förändras, åtminstone i någon utsträckning. Den kanske starkaste tecknet på detta är att den kommission tillsatt av presidenten rapporteras föreslå förändringar i NSA:s sätt att agera.¹³ Eftersom rapporten inte är tillgänglig då detta skrives är det svårt att veta exakt vad den kan komma att leda till. Presidenten har dock personligen antytt att förändringar kommer att ske i NSA:s instruktioner. En annan tidningsrapport indikerar dock att en av de NSA:s kritiker föreslagna förändringarna, att NSA och försvarsdepartementets *Cyber Command*, inte längre skulle styras av samma militäre befälhavare, redan har förkastats av presidenten. Detta innebär med andra ord att efterträdaren till NSA:s nuvarande chef, den fyrstjärnige generalen Keith Alexander, också kommer att bli en officer på samma nivå. Den ofta framförda kritiken att ett mer civilt perspektiv skulle styra NSA:s verksamhet förefaller sålunda inte ha fått gehör hos presidenten.¹⁴

Ett andra tecken på att NSA-avlyssnandets omfattning står under politisk press är att åtta av USA:s ledande teknologiföretag offentligt har krävt begränsningar i den federala

¹¹ Ron Wyden, Mark Udall och Martin Heinrich: "End the N.S.A. Dragnet, Now," *The New York Times*, 26 november 2013, <http://www.nytimes.com/2013/11/26/opinion/end-the-nsa-drag-net-now.html?ref=opinion&r=0>, hämtad 131126.

¹² Bland många tänkbara källor är James Bamford: "They Know Much More Than You Think," *The New York Review of Books*, 15 Augusti 2013, en av de bästa korta översikterna över den inrikespolitiska problematiken kring NSA.

¹³ David E. Sanger: "Obama Panel Said to Urge N.S.A. Curbs," *The New York Times*, 131212, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/13/world/americas/obama-panel-said-to-urge-nsa-curbs.html?pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131212.

¹⁴ David E. Sanger och Thom Shanker: "Obama to Keep Security Agency and Cyberwarfare Under a Single Commander," *The New York Times*, 131213, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/14/us/politics/obama-to-keep-security-agency-and-cyberwarfare-under-a-single-commander.html?partner=rssnyt&emc=rss>, hämtad 131217.

avlyssningen. Att så många, så stora och inflytelserika företag talar med samma röst i en viktig politisk fråga gör det sannolikt att deras perspektiv i varje fall i någon utsträckning kommer att påverka presidentens ställningstaganden i dessa frågor vilka förväntas komma under första kvartalet 2013.¹⁵

Ett tredje tecken på att NSA-avlyssningarna har blivit verkligen kontroversiella i USA under 2013 är att en federal domare i december fann att NSA:s avlyssning med största sannolikhet har en omfattning som bryter mot landets konstitution.¹⁶ I detta sammanhang bör dock erinras att det federala domstolsväsendet i Förenta staterna, ju högre upp i systemet ett domstolsfall kommer, har allt större tendens att visa den exekutiva makten tolkningsföreträde när det gäller centrala säkerhetspolitiska frågor. Inte desto mindre är domstolsutslaget ännu ett tecken i tiden som ökar sannolikheten för att främst NSA-avlyssningen kommer att begränsas i någon utsträckning under 2014.

När det gäller reaktionerna i Europa på Snowdens avslöjanden så har det bland annat medfört att det kommit att stå klart för många medborgare i Europa att USA spelar enoerhört central roll såväl vad gäller globala telefonförbindelser som, i ännu större utsträckning, vad gäller internettrafiken globalt. En del kommersiella aktörer i Europa undersöker uppenbarligen möjligheterna att framöver bli mindre beroende av Förenta staterna i båda de nämnda avseendena.

Av ännu större relevans för detta paper är att NSA-avlyssningen liksom jakten på NSA-avslöjaren Edward Snowden, lett till direkta förvecklingar mellan USA och dess allierade i Europa. Det finns under året främst två aspekter som varit känsliga här i den transatlantiska länken. Den ena gäller jakten på Edward Snowden. I samband med dennes avslöjanden till den internationella pressen, främst till brittiska *The Guardian* men även till bland annat *The Washington Post*, flydde han till Hongkong. Därefter tog sig Snowden till Moskva i juni där han så småningom fick ett års uppehållstillstånd. Detta beslöts av Ryssland trots kraftiga påtryckningar från Obamaadministrationen mot Putinregimen att Snowden borde utlämnas till USA. Snowdenaffären var och är en klar påfrestning på relationerna mellan Washington

¹⁵ Edward Wyatt och Claire Cain Miller: "Tech Giants Issue Call for Limits on Government Surveillance of Users," *The New York Times*, 131209, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/09/technology/tech-giants-issue-call-for-limits-on-government-surveillance-of-users.html?pagewanted=print>, hämtad 131217.

¹⁶ Charlie Savage: "Judge Questions Legality of N.S.A. Phone Records," *The New York Times*, 131217, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/17/us/politics/federal-judge-rules-against-nsa-phone-data-program.html?ref=todayspaper&pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131217.

och Moskva. Som analyseras i andra delar av detta papper är emellertid relationerna mellan de båda länderna så mångfacetterade, och deras ömsesidiga beroende av varandra vid hanteringen av internationella krishärdar så stort, att Washington och Moskva är tvingade att samverka i många fall om krishärdar alls skall kunna hanteras internationellt.

Ur Snowdens flykt till Ryssland föddes emellertid en komplikation mellan Washington och i varje fall en del europeiska allierade. Påfrestningarna blev troligen ännu större mellan Washington och ett antal ledare i Latinamerika när flera europeiska länder vägrade det plan som förde Bolivias president Evo Morales, som haft ett icke-relaterat möte i Moskva, tillbaka mot Latinamerika rätten att flyga över deras luftrum. Eftersom Morales uttalat en vilja att ge Edward Snowden politisk asyl i Bolivia misstänktes det att hans plan möjligen kunde ha Snowden ombord. Enligt tidningsrapporter så nekades Morales plan landningsrättigheter i Frankrike, Portugal, Italien och Spanien, mycket sannolikt efter direkta påtryckningar från Washington. Morales plan landade i Wien, Österrike, där hans plan och dess passagerare kontrollerades, sannolikt också detta ett agerande som planerats i samverkan med amerikanska myndigheter.¹⁷

Denna incident var främst en påfrestning för relationerna mellan USA och ett antal länder i Latinamerika. Det faktum att flera europeiska länder drogs in direkt i jakten på Edward Snowden, och att en latinamerikansk president direkt drabbades, var knappast heller något plus för relationerna mellan Washington, å ena sidan, och Spanien, Portugal, Frankrike och Italien, å den andra.

Den andra dimensionen av Snowdenaffären, alla avslöjanden om vidden och djupet i NSA:s efterforskningar av information, var och är emellertid en ännu större påfrestning på de transatlantiska relationerna. Först visade Snowdens dokument att USA spionerade på sina allierade på många olika vis, inte minst med hjälp av avlyssningsutrustning som var installerad direkt vid USA:s ambassader i de allierade huvudstäderna. Något senare visade dokument från Snowden att den viktigaste politikern i Västeuropa, Tysklands förbundskansler Angela Merkel, hade fått sin privata mobiltelefon avlyssnad av NSA. Även om det varit åtminstone underförstått sedan länge att de allierade spionerade på varandra i någon form så innebar avslöjandenas konkretion om vidden och djupet i denna avlyssning

¹⁷ William Neuman och Alison Smale: "Barring of Bolivian Plane Infuriates Latin America as Snowden Case Widens," *The New York Times*, 130703, tillgänglig på http://www.nytimes.com/2013/07/04/world/snowden.html?_r=0&pagewanted=print, hämtad 131213.

från USA:s sida att såväl politiker som allmän opinion i flera västeuropeiska länder reagerade kraftfullt mot Washingtons agerande. Från Tysklands sida, och från förbundskansler Merkel personligen, blev reaktionen särskilt kraftig efter avslöjandena att NSA direkt avlyssnat hennes privata mobiltelefon. Det tillhör inte vanligheterna i utbytet mellan USA och Tyskland att Förbundskanslern ringer direkt till presidenten och kraftfullt protesterar mot USA:s agerande. Detta var emellertid vad Angela Merkel gjorde i oktober 2013.¹⁸

Tyskland verkar därefter ha tagit ledningen i samtal med medlemmar i Obamaadministrationen med sikte på att komma till något slags nytt avtal som reglerar och begränsar de transatlantiska parternas spionerande på varandra. Enligt vad som är allmänt känt i december 2013 så har emellertid dessa samtal inte lett till några större framsteg. Den enda ursäkt som Obamaadministrationen veterligen yttrat i dessa sammanhang är till Förbundskansler Merkel personligen.¹⁹

I Europa har det förekommit starka reaktioner på NSA:s avlyssning. Vissa europeiska politiker vill i någon form straffa USA för dess beteende i dessa frågor. En viktig fråga som dragits in i detta sammanhang är de omfattande förhandlingar som pågår mellan USA och EU vad gäller inrättandet av ett *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Om dessa förhandlingar lyckas så kan här skapas världens största marknad med mer eller mindre fri handel samtidigt som ömsesidiga investeringar underlättas, en utveckling som också med stor sannolikhet skulle gynna globala strävanden med samma syfte. Ett sådant avtal vore rimligen i såväl EU:s som USA:s intresse. Det faktum att relativt många europeiska politiker antytt att USA kunde komma att straffas av Europa genom att EU skulle avsluta förhandlingarna om TTIP visar på djupet i irritationen på många håll i Europa vad gäller avlyssningsskandalen.

Det europeiska gensvaret på NSA-avslöjandena försvåras av att vissa frågor i sammanhanget regleras på EU-nivå – som t ex TTIP-förhandlingarna - medan andra frågor, som underrättelsesamarbetet mellan USA och flertalet – om inte alla – europeiska länder är rent nationella frågor. Sålunda har de tyska framstötarna mot Washington bland annat gått ut på

¹⁸ See Alison Smale: "Anger Growing Among U.S. Allies on Spying," *The New York Times*, 23 oktober 2013, http://www.nytimes.com/2013/10/24/world/europe/united-states-disputes-reports-of-wiretapping-in-Europe.html?_r=0&pagewanted=all, hämtad 131126.

¹⁹ Alison Smale och David Sanger: "Spying Scandal Alters U.S. Ties With Allies and Raises Talk of Policy Shift," *The New York Times*, 11 november 2013, <http://www.nytimes.com/2013/11/12/world/spying-scandal-alters-us-ties-with-allies-and-raises-talk-of-policy-shift.html?pagewanted=print>, hämtad 131126.

att Berlin vill ha en liknande status i underrättelsesammanhang som USA har med länderna i *Five Eyes*. Detta är ett underrättelsesamarbete som inkluderar Storbritannien, Australien, Kanada och Nya Zeeland. Ursprunget till samarbetet härrör från 1946 då Washington och London ingick det ursprungliga avtalet om intimt underrättelsesamarbete.²⁰ Tyskland rapporteras ha begärt att få ansluta sig till *Five Eyes*. Detta rapporteras ha förkastats av alla fem partners i samarbetet.²¹ Även i övrigt tyder det mesta på att försök från Tysklands sida att få ett ökat samarbete med USA i avlyssningsfrågor är på väg att misslyckas, om så inte redan skett.²² Det är svårt att frigöra sig från tanken att myndigheterna i USA och de i Tyskland har olika syn på avlyssningarna med koppling till hotet om terrorattacker. Reflexen i USA är att det allt avgörande är att kunna hitta terroristmisstänkta så snart som möjligt. Reflexen i Tyskland, tydligen visad i Förbundskansler Merkels egna reaktioner på NSA:s avlyssning, är att först tänka på privatlivets helgd.²³ Dessa skilda inställningar är inte någon god bas för ett fördjupat samarbete mellan dessa båda länder vad gäller behovet av avlyssning. Frågan är istället rimligen hur stark påfrestningen blir på det framtida transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet att ledarna i dessa båda centrala stater har så olika uppfattning i ett viktigt avseende.

Det står klart vid detta skrivande i slutet av 2013 att avlyssningsskandalerna har varit en påfrestning på relationerna mellan USA och flera av dess europeiska allierade i den transatlantiska säkerhetspolitiska länken. Det är emellertid oklart exakt hur skadlig denna episod varit för de framtida säkerhetspolitiska förbindelserna över Atlanten. Förbundskansler Merkel själv har, efter sin tydliga personliga protest till president Obama i oktober, snarast tenderat att tona ned betydelsen av avlyssningsskandalen för de transatlantiska förbindelserna. Det är sålunda mycket osannolikt att denna episod får några egna och snabba

²⁰ Det är inte helt enkelt att hitta information om *Five eyes*. För några relevanta artiklar se BBC News Europe: "Spying scandal: Will the 'five eyes' club open up?", 131028, tillgänglig på <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24715168>, hämtad 131213; Daniel W. Drezner: "Why Can't Germany and France Be Invited to Join Five Eyes?", *Foreign Policy*, 131029, tillgänglig på http://www.foreignpolicy.com/posts/2013/10/29/why_cant_germany_and_france_be_invited_to_join_five_eyes#sthash.yGkNI1CH.dpbs, hämtad 131213; och Holman Jenkins: "How to Live With Spying," *The Wall Street Journal*, 131101, tillgänglig på <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303618904579171662468527406?KEYWORD=%22Five+eyes%22>, hämtad 131213.

²¹ Richard McGregor: "The all-seeing eyes," *Financial Times*, 131214.

²² David E. Sanger och Alison Smale: "U.S. – Germany Intelligence Partnership Falters Over Spying," *The New York Times*, 131216, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/17/world/europe/us-germany-intelligence-partnership-falters-over-spying.html?ref=todayspaper&r=0&pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131217.

²³ Se Sanger och Smale: "U.S. – Germany Intelligence."

följder för dessa förbindelser. I samverkan med ett par andra faktorer som också varit negativa för de transatlantiska förbindelserna är det emellertid långt ifrån uteslutet att dessa förbindelser på lång sikt påverkas negativt. Avlyssningsskandalen är bara en händelse under 2013 som tenderat att i varje fall i viss utsträckning urholka förtroendet mellan USA och dess allierade i Europa. En aktion från Obamaadministrationen som medförde att Tyskland och kanske Frankrike också inkorporerades i *Five Eyes*-samarbetet skulle vara en indikation dels på att Washington inser att NSA-skandalen har skadat USA:s förbindelser med dessa länder och dels på att Washington lägger stor vikt vid förbindelserna med Berlin och kanske också Paris.

Förhandlingarna med Iran

Om Syrienfrågan under 2013 främst har varit en belastning för USA:s ställning som global aktör så ser saken i december annorlunda ut vad gäller förhandlingarna med Iran om landets misstänkta kärnvapenprogram. Den *Joint Plan of Action* som presenterades i Genève den 24 november 2013 innebar ett sexmånaders interimsavtal som måste betraktas som en betydande framgång för både USA och de europeiska allierade som deltog i förhandlingarna: EU, Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Samtidigt som avtalet innebär en positiv utveckling för de transatlantiska relationerna så anser de allra flesta internationella bedömare att det också minskar risken för krig i Mellanöstern om frågan om Iran och dess eventuella kärnvapen. Även detta senare har en positiv inverkan på den transatlantiska länken.

Vad gäller själva innehållet i avtalet måste till att börja med konstateras att Förenta staternas strategiska val 2002-2003 att konfrontera Irak snarare än Iran vad gäller frågan om respektive lands innehav av massförstörelsevapen innebar ett avgörande beslut vad gäller de praktiska möjligheterna att verkligen påverka Irans utveckling av kapacitet för att i förlängningen bygga kärnvapen. Efter den USA-ledda invasionen av Irak i mars 2003 stod det tämligen snart klart att Irak inte längre förfogade över något kärnvapenprogram. Mellan hösten 2003 och augusti 2005 upphörde den iranska regimen, på *The International Atomic Energy Agency's* (IAEA) uppmaning att anrika uran.²⁴ Till stor del eftersom USA inte engagerade sig

²⁴ Bland många källor om Irans kärnenergiprogram så utmärker sig *The Arms Control Association* för oberoende och insiktsfull analys. Se t ex *Solving the Iranian Nuclear Puzzle, An Arms Control Association Briefing Book, updated September 2013*. Tillgänglig på

positivt för någon förhandlingslösning vad gäller Irans kärnenergiprogram så återupptog den iranska regimen 2005 sin anrikning av uran.

Det går sålunda att konstatera att den form av överenskommelse om Irans kärnenergiprogram som är praktiskt möjlig att uppnå under 2013-2014 med nödvändighet kommer att innebära att Teheran kommer att förfoga över betydligt större nukleära resurser än vad som möjligen hade varit fallet om USA för 10 år sedan hade tagit ett kraftfullt initiativ för att nå en lösning av detta problem. Israel, Saudiarabien och några andra länder i Mellanöstern, liksom många ledamöter av Förenta staternas kongress, vill att interimsvtalet från november 2013 skall leda till Iran fullständigt nedmonterar alla anläggningar som på något vis kan spela en roll vid Irans eventuella anskaffning av en kapacitet att tillverka kärnvapen. Med tanke på de oerhörda framsteg som Iran gjort när det gäller att skaffa sig en sådan kapacitet under de senaste 10 åren så är emellertid en sådan utgång av förhandlingarna politiskt totalt utesluten. Iran har kommit för långt i sin utveckling av relevanta resurser för att en sådan överenskommelse skulle kunna vara möjlig.

Det framstår sålunda som klart att en förutsättning för att regimen i Iran skulle kunna gå med på en också för motparten någorlunda acceptabel förhandlingslösning om landets kärnenergiprogram är just det faktum att landet nu skaffat sig en sådan kapacitet på området att denna inte kan utplånas eller avskaffas. En andra förutsättning för att ett interimsavtal skulle kunna ingås, och för att förutsättningarna för ett mer långsiktigt avtal under 2014 skulle kunna vara goda, är de internationella sanktioner som under de senare åren har fått allt allvarigare konsekvenser för Irans ekonomi. Att sanktionerna spelat en roll för att få Iran mer förhandlingsvilligt står utom allt tvivel. De rimliga frågorna är snarare: hur har de internationella sanktionerna mot Iran spelat roll för den interimslösning som nåddes i november 2013? Och skulle ännu fler och ännu starkare sanktioner, t ex införda av Förenta staternas kongress, innebära att Iran skulle bli ännu mer villigt till eftergifter i den förhoppningsvis avslutande förhandlingsrundan? Ett mer djupgående svar på dessa frågor skulle kräva större insikter i den iranska policyprocessen än vad denne författare besitter. Vad som verkar klart är att det i Iran finns olika fraktioner som har skilda synsätt på vilken position Iran bör inta i förhandlingarna om landets kärnenergiprogram. Det förefaller inte alls givet att ännu starkare sanktioner från väst, eller mer precist uttryckt USA, med nödvändighet

http://www.armscontrol.org/system/files/ACA_Iran_Briefing_Book_Update_September_2013_0.pdf, hämtad 131127.

skulle medföra en större vilja till kompromisser från Irans sida. Istället finns då en risk för att den koalition i Iran som i nuläget driver tanken på en kompromiss med väst skulle riskera att förlora i inflytande, och kanske rentav tappa makten.

Obamaadministrationen kan, under den tid och de förhandlingar som återstår fram till ett möjligt slutgiltigt avtal om en begränsning av Irans kärnenergiprogram, inte göra så mycket för att påverka den inre maktbalansen i Iran. Istället måste presidenten, som nämnts, förhandla med främst Israel och konsultera med valda medlemmar av kongressen. Den allians som finns mellan Israel, olika NGO:s i USA som *American-Israel Public Affairs Committee (AIPAC)* och många medlemmar av kongressen gör det komplicerat för presidenten att få acceptans för sitt agerande vad gäller Irans kärnenergiprogram. Det kommer rimligen att bli ett flernivåspel här mellan ett antal spelare under förhandlingsperioden fram tills dess att ett mer definitivt avtal möjligen ingås under 2014.

I den politiska process som väntar inom USA vad gäller det kommande avtalet om Irans kärnenergiprogram prövas presidentens förmåga att få kongressen med sig i en viktig utrikes-och säkerhetspolitisk fråga. Traditionellt har presidenten efter andra världskriget haft en betydande förmåga att få kongressens stöd inom detta politikområde. Denna tendens förstärktes ytterligare under första åren efter 11 september 2001 då enigheten var stor om att USA måste dels slå tillbaka mot det land som härbärgerat terroristerna – Afghanistan – och dels inleda en bredare kontraterroriskampanj. Misslyckandena främst vad gäller Irakinvasionen, men även bredare inom president George W. Bushs kampanj mot terrorismen, innebar emellertid att denna stora enighet om utrikespolitiken efter den 11 september 2001 successivt avklingade under åren efter 2003.

Det är rimligt att hävda att därefter har den inrikespolitiska enigheten om utrikes-och säkerhetspolitik i USA bara minskat, såväl vad gäller allmänna opinionens inställning som särskilt vad gäller kongressledamöternas voterande.²⁵ Särskilt tydlig är två tendenser ifråga om röstningen i kongressen i dessa frågor. Den ena tendensen är att medlemmarna av de båda partierna alltmer stöder sitt eget parti i allt fler frågor. Detta försvårar för presidenten då han söker stöd över partigränserna, inklusive i utrikes-och säkerhetspolitiska frågor. Den andra

²⁵ En regelbundet återkommande opinionsundersökning om amerikanska medborgares inställning till internationella frågor görs av *The Chicago Council on Foreign Affairs*. För dess senaste sammanställning se Dina Smelz: *Foreign Policy in the New Millennium: Results of the 2012 Chicago Council of American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, särskilt ss. 41-49; tillgänglig på http://www.thechicagocouncil.org/files/Studies_Publications/POS/Survey2012/2012.aspx, hämtad 131202.

tendensen är att kongressmedlemmarna av det parti som inte är presidentens i allt mindre utsträckning stöder presidentens förslag.²⁶ Denna utveckling bådär knappast gott för presidentens kommande försök att få stöd i kongressen för en permanentad version av avtalet om Irans kärnenergi-program. Samtidigt har denna fråga en unik laddning och betydelse inom Förenta staternas inrikespolitik som gör att generella trender avseende presidents förmåga att få igenom sin utrikespolitik knappast leder till några större förutsättningar för precisa förutsägelser om vad som kommer att hända i detta avseende. Överslagsmässigt bör presidenten, om inget verkligt oförutsett inträffar, ändå ha (relativt) goda chanser att få en majoritet med i kongressen för att acceptera ett avtal som rimligen borde vara i USA:s intresse. Alternativet, förnyad konfrontation med Iran, med en militär attack från USA och/eller Israel som en logisk följd, torde framstå som så avskräckande att förhandlingslinjen borde ha större förutsättningar att få acceptans av en majoritet av de federala beslutsfattarna i Washington.

Afghanistanproblematiken: 2014 och framåt: slutet på NATO som global intervenerare?

I februari 2008 yttrade sig både den dåvarande tredjemannen på USA:s utrikesdepartement R. Nicholas Burns och den dåvarande försvarsministern Robert Gates mycket kritiskt om de europeiska NATO-allierades vilja till militära insatser i Afghanistan. Nicholas Burns karakteriserade situationen på följande vis: ”We face a crisis in Afghanistan that is extraordinarily difficult for our country and for the NATO alliance...For NATO, it may be an existential crisis.”²⁷ Robert Gates för sin del uttryckte sig på följande vis: ”...some allies willing to fight and die to protect people’s security, and others who are not”²⁸ med uppenbar

²⁶ Se *2012 Congressional Vote Studies* sammanställda av *CQ Roll Call*. Enligt dessa data stöddes president Obamas förslag i representanthuset i 94% av fallen i kongressen 2009. Motsvarande siffra för 2012 års kongress, då republikanerna dominerade, var 20%. Bara 17% av republikanska ledamöter stödde president Obama i omröstningar om hans förslag 2012, vilket är det lägsta resultat som någonsin uppmätts för oppositionspartiet i dessa undersökningar som pågått sedan 1945. Se <http://media.cq.com/blog/2013/01/vote-studies/>, hämtad 131128.

²⁷ Steven Lee Myers och Thom Shanker: ”NATO Expansion, and a Bush Legacy, Are in Doubt,” *The New York Times*, 15 mars 2008, http://www.nytimes.com/2008/03/15/world/europe/15nato.html?_r=0&pagewanted=print, hämtad 131211.

²⁸ Ibid.

anspelning på de europeiska allierade som sänt trupper till Afghanistan, men omgärdat dessa truppers mandat att delta i väpnad strid med starka restriktioner.²⁹

De utmaningar till USA:s europeiska allierade som Nicholas Burns och Robert Gates yttrade fem och halvt år innan detta skrives förefaller tämligen överspelade i slutet av 2013. USA fick visserligen aldrig till stånd den typ av rotering av NATO-styrkorna i Afghanistan, innebärande att fler stater skulle skicka sina soldater till de provinser där de verkligt hårda militära striderna utkämpades, som Burns och Gates efterlyste. Men samtidigt har ett stort antal NATO-stater, tillsammans med ytterligare stödjande stater som Sverige, under mer än 10 år haft militär trupp i Afghanistan. När USA under senhösten och vintern 2013 först förhandlat om, och sedan försökt få Afghanistans president Hamid Karzai att skriva under ett avtal som reglerar hur stödjande utländska styrkor skall kunna vara kvar i Afghanistan fram till 2024, då är det knappast de från USA:s perspektiv möjligen bristande europeiska militära insatserna i Afghanistan som är centrala. I stället är det inom USA självt som missionen i Afghanistan har minskat i betydelse, vartefter som de amerikanska förlusterna i kriget ökat och vartefter förhoppningarna på eventuella framgångar vad gäller försvagandet av talibanerna och andra motståndsgrepp och vad gäller stärkandet av president Karzais regeringen har minskat.

Slutförhandlingarna mellan Washington och president Karzai har betydande likheter med de förhandlingar som Bush-administrationen förde i slutet av 2008 med Iraks premiärminister Nouri al-Maliki. En av de avgörande stötestenarna var då liksom nu frågan om amerikanska soldater skulle kunna lagföras av myndigheterna i det land där de verkade, eller om USA skulle förbehåll sig rätten att åtala misstänkta soldater självt. USA insisterade i båda fallen på att Washington måste behålla rätten att lagföra soldaterna i egen regi. I Irak var detta en av de faktorer som hindrade ett avtal eftersom USA inte gav med sig. Samtidigt skaffade sig premiärminister Nouri al-Maliki en allt starkare ställning inom Irak under 2007 och 2008 och han var inte särskilt beredd att kompromissa med USA för att nå ett nytt avtal.³⁰

I Afghanistanfallet tillkommer bland annat president Karzais krav på att de rädder som amerikanska soldater utför mot civila afghanska familjer skall upphöra, eller enbart ske under afghansk ledning. Att Karzai också förefaller kräva att det amerikanska fängelset vid

²⁹ En sofistikerad analys av NATO i Afghanistan finns i Sten Rynning: *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford, CA: Stanford Security Studies, 2012.

³⁰ Se Toby Dodge: *Iraq: From War to A New Authoritarianism*, London: Routledge for IISS, 2012, ss. 183-186.

Guantanamo på Kuba stängs har knappast öka viljan i Washington att gå Karzai till mötes. Det är inte helt enkelt att precis analysera president Karzais ställningstaganden vad gäller det eventuella framtida avtalet om fortsatt säkerhetssamarbete med Förenta staterna eftersom den afghanske presidenten framför olika uppfattningar vid skilda tillfällen

Som ett minimum har inte striderna i Afghanistan inneburit att tanken på NATO som något slags global internationell insatsstyrka har fått ökat stöd. Men, som sagt, erfarenheterna av många år av strider för NATO i Afghanistan har inte heller varit en avgörande belastning för NATO:s framtid. Under den gångna tioårsperioden har insatsen i Afghanistan ofta betraktats som ett test från USA:s sida på de europeiska NATO-allierades vilja och förmåga att verkligen strida vid USA:s sida i ett krig långt utanför den transatlantiska regionen. Även om ledande företrädare i USA från tid till annan, som illustrerats ovan, har framfört tydlig kritik mot flera europeiska staters agerande i Afghanistan så är det inget som tyder på att erfarenheterna av striderna i detta land kommer att innebära en avgörande påfrestning på NATO:s framtida vilja att samarbeta och fungera i övrigt.

The Pivot To Asia 2014

Eftersom Obamaadministrationen har varit upptagen av inrikespolitiska problem och av komplikationerna i Mellanöstern, särskilt kring Syrien, så har styrkan i vad som tidigare karakteriserats som *the Pivot to Asia* inte fått några starkare manifestationer under året. Det står också allt klarare att i den mån *the Pivot* får direkta konsekvenser för USA:s stationering av militära styrkor utanför den egna kontinenten så är det främst flottstyrkor som dessa omstationeringar gäller.

Relationerna mellan USA och Kina har, möjligen med undantag för vad som hänt under november och december, se vidare nedan, varit tämligen ospännande. De båda presidenterna, Obama och Xi Jinping möttes vid ett toppmöte i Kalifornien i juni 2013. Även om de allmänna intrycken från detta toppmöte var mer positivt än vad som varit fallet vid tidigare möten av motsvarande slag, så blev det inga resultat av säkerhetspolitisk betydelse vid mötet.³¹ En rimlig utgångspunkt för att förstå USA:s intressen i denna dyad är att Washington

³¹ Se t ex: Elizabeth Economy: "The Xi – Obama Summit: As Good as Expected – and Maybe Even Better," *The Atlantic* 130611, tillgänglig på <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/06/the-xi-obama-summit-as-good-as-expected-and-maybe-even-better/276733/>, hämtad 131217; och Michael

gärna vill ingå ett antal avtal med Kina för att lemna in Peking i det internationella samarbetet, för att få Kina att bli en *responsible stakeholder* som den tidigare biträdande utrikesministern Robert Zoellick uttryckte saken i mitten av 2000-talet. 2013 års toppmöte medförde dock inte några framgångar för USA i detta avseende, om vi då inte inkluderar ett avtal om hur de båda länder skulle hantera *Greenhouse gases*.

Uppfattningen av att *the Pivot* till sin huvuddel är av reaktiv natur fick stöd av USA:s agerande som en följd av att Kina inrättat en ny *air defence identification zone (ADIZ)* i Östkinesiska sjön i november 2013. USA följde närmast omedelbart upp detta med att genomföra vad som rapporterades vara en tidigare planerad ”rutin-flight” av två obebäpnade B-52 bombplan genom delar av den *ADIZ* som Kina just proklamerat.³² På denna punkt upprätthöll i varje fall Obamaadministrationen USA:s principiella hållning att internationella passager på haven såväl som i luften skall vara fria för internationell överflygning eller genomsegling.

USA:s oförmåga att sända president Obama till ett internationellt toppmöte med *The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)* i Indonesien i oktober, på grund av att den federala regeringen i stora drag slutade fungera under 16 dagar i september, var knappast ett tecken som gjorde att de stater i Asien som tvivlar på USA:s vilja och förmåga att kvarstå som en stark aktör i denna kontinent fick större förtroende för Washington.³³ Även om denna episod inte hade några större direkta kopplingar till Förenta staternas agerande inom den transatlantiska länken så innebar USA:s oförmåga att genomföra ett sedan länge planerat presidentbesök i en region som Washington självt karakteriserat som vital för USA:s intressen ytterligare ett tecken på en presidentadministration som har problem med agera kraftfullt och synkroniserat i viktiga utrikes-och säkerhetspolitiska sammanhang.

Auslin: “The Incredible Shrinking Sino – U.S. Relationship,” *The Wall Street Journal*, 130611, tillgänglig på <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324634304578536933163499870>, hämtad 131217.

³² Kirk Spitzer: ”US B-52s Fly over China’s ’ Air Defense Zone,” *Defense News*, 131126, tillgänglig på <http://www.defensenews.com/article/20131126/DEFREG03/311260025/US-B-52s-Fly-over-China-s-Air-Defense-Zone->, hämtad 131211; “China’s air zone rouses regional fears,” *Strategic Comments*, 131213, International Institute for Strategic Studies, IISS.

³³ Jane Perlez och Joe Cochrane: ”Obama’s Absence Leaves China as Dominant Force at Asia-Pacific Meeting,” *The New York Times*, 131007, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/10/08/world/asia/asia-pacific-economic-cooperation-summit.html?pagewanted=print>, hämtad 131211.

Slutligen bör det tilläggas att USA:s säkerhetspolitiska relationer med Kina har betydande paralleler med Washingtons relationer med Sovjetunionen på 1980-talet. Båda länderna betraktades och betraktas som utmanare till USA:s internationella ställning, även om deras upplevda maktbaser varpå de baserar sin utmaning var olika, med militär styrka som helt vitalt i Sovjetunionens fall, och ekonomisk styrka som nästan lika centralt i Kinas fall. Utmaningen äroch var föremål för mycket stor uppmärksamhet i akademiska kretsar i båda fallen, det skrivs mängder med artiklar om hotet från Kina i internationalpolitiskt inriktade tidskrifter, på motsvarande vis som det gjorde om Sovjetunionen för 30 år sedan, och det kommer ut mängder med böcker om Kinas utmaning mot USA. Emellertid är det en mycket stor skillnad i dessa båda utmaningars politiska laddning i den amerikanska inrikespolitiken. Utmaningen från Sovjetunionen var mycket viktig för Ronald Reagans politiska karriär, såväl då han ställde upp som framgångsrik presidentkandidat 1980, som då han styrde från Vita Huset 1981–1989. Motsvarande utmaning från Kina är inte oviktig för president Obama, men den har inte tillnärmelsevis den politiska laddning i det amerikanska politiska systemet som utmaningen från Sovjetunionen hade på 1980-talet. En rimlig förklaring till skillnaden är att Förenta staternas politiska system verkligen har vänt sig inåt under det andra decenniet av det tjugoförsta seklet. Slutsatsen blir då att kommer att krävas mycket i direkta utmaningar mot USA från Kinas sida för att denna dyads inrikespolitiska laddning i USA skall kunna bli tillnärmelsevis lika politiskt viktig i Washington som utmaningen från Sovjetunionen var för 30 år sedan.

Ryssland

En analys av USA som säkerhetspolitisk aktör under 2013, med det fokus som detta papper har på främst transatlantiska säkerhetspolitiska relationer, kan inte undgå att något fokusera på Ryssland. I debatten i USA om Ryssland och den transatlantiska säkerheten förekommer i vissa kretsar utan tvekan överord om vad Rysslands nya roll och dess målsättningar är i relevanta sammanhang. Sålunda skriver Andrew A. Michta i *The American Interest*:

The greatest beneficiary of the Obama Administration's 'reset' and its 'pivot to Asia' has been Russia, which is today an openly revisionist power intent on rebuilding its influence and reducing the West's reach into its 'near abroad.' Moscow is determined to change

the post-Cold War balance of influence in Europe, seeing NATO enlargement as the primary embodiment of its precipitous decline as a superpower.³⁴

Detta är enligt författarens uppfattning att hårdra kärnan i den ryska säkerhetspolitiken under senare år. Men samtidigt går det enligt min uppfattning inte att bortse ifrån att varje analys av den transatlantiska säkerhetspolitiska utvecklingen nu och framöver måste ta större hänsyn till Rysslands intressen och Moskvas agerande än vad som varit fallet kanske ända sedan Sovjetunionens sammanbrott 1991. Händelserna under 2013 med tanke på Rysslands agerande i säkerhetspolitiska frågor kan rimligen karakteriseras som realpolitikens definitiva återvändande till den transatlantiska sfären efter ett par decennier där förhoppningar funnits om att säkerhetspolitiken i Europa skall kunna successivt övergå ifrån gammaldags maktbalanspolitik till mer utvecklade, fredliga relationer mellan alla kontinentens stater.

Tidigare i detta papper analyserades kort Rysslands skickliga diplomatiska agerande efter Obamaadministrationens oerhört osäkra hanterande av följderna av den syriska regimens användning av kemiska vapen mot sin egen civilbefolkning i augusti 2013. Resultatet av president Putins agerande blev framgångsrikt för Ryssland på åtminstone tre centrala punkter. För det första demonstrerade Putin med all önskvärd tydlighet att åtminstone i vissa globala säkerhetspolitiska kriser är Ryssland definitivt en makt att räkna med. Moskvas ställning som permanent medlem av Förenta Nationernas säkerhetsråd och dess roll som en av regimen Bashar al-Assads närmaste allierade utnyttjades på ett väl genomtänkt sätt. För det andra nådde Putinregimen ytterligare ett mål med sitt agerande: regimen Bashar al-Assad sitter alltjämt kvar, betydligt säkrare i sadeln i december 2013 än vad som varit fallet under månaderna före augusti 2013. För det tredje lyckades Putin med sitt agerande ytterligare minska risken för att det verkligen skulle bli någon amerikansk militär attack mot Syrien. Närmast oberoende av vilka konsekvenser en sådan våldsanvändning hade fått för regionen så hade en sådan attack samtidigt demonstrerat ett område där Washingtons maktbas alltjämt är fullständigt överlägsen Moskvas: förmågan att använda storskaligt militärt våld med stor effektivitet var som helst på jordklotet.

Ett andra agerande som illustrerar Rysslands vilja och förmåga att påverka utrikes-och säkerhetspolitiken i Europa gäller dess handlingar då EU som ett resultat av sitt ”östliga

³⁴ Andrew A. Michta: ”Back to the Frontier,” *The American Interest*, November-December 2013, tillgänglig på <http://www.the-american-interest.com/articles/2013/10/10/back-to-the-frontier/>, hämtad 131211.

partnerskap” hade som plan att underteckna ett associeringsavtal med sex stater i Östeuropa vid ett toppmöte i Vilnius i Litauen i november 2013. Ukrainas president Viktor Janukovich hade länge förhandlat med EU om att hans land skulle underteckna associationsavtalet med EU. Några dagar innan toppmötet i Vilnius klargjorde emellertid Ukrainas president att han inte skulle underteckna associationsavtalet. Det framstod som fullständigt uppenbart att påtryckningar från Ryssland och dess president Vladimir Putin hade varit av avgörande betydelse för att förmå president Janukovich att avstå.³⁵ Det var sålunda inte NATO:s utvidgning, som påstods av Andrew Michta ovan, utan snarare en motsvarande process i och kring EU som under 2013 väckte Rysslands motstånd och vrede.

Denna analys kan möjligen ge vid handen att författaren anser att Ryssland under Putin ständigt betar sig på ett strategiskt genomtänkt vis i sina relationer med väst. Så är emellertid inte fallet. I de här identifierade fallen kan dock konstateras att den ryska statsledningen agerat och reagerat konsekvent och genomtänkt. Åtminstone på kort sikt har detta lett till positiva konsekvenser för Ryssland. Som detta paper dokumenterar har USA under president Obama i flera fall inte agerat med den konsekvens och genomtänkt säkerhetspolitiskt som Ryssland lyckats med i flera fall. USA:s agerande sammanfattas i slutsatserna.

Den Transatlantiska länken

Ovanstående analys innehåller några element som bör presenteras även under denna rubrik. Den första punkten är de slutsatser som kan dras av president Obamas vacklande huruvida hans land skulle genomföra någon militär bestraffningsaktion mot Syrien eller inte efter attacken med kemiska vapen mot syriska civila utanför Damaskus i augusti 2013. Den direkta konsekvensen av detta för USA:s europeiska allierade, främst Frankrike och Storbritannien, det är att tröskeln för att få USA att besluta att använda militärt våld på nytt i en situation som är analog med den som gällde i fallet Libyen 2011, den tröskeln har klart höjts. Det krävs oerhört starka skäl innan president Obama på allvar skulle överväga militära insatser i en internationell konflikt, självfallet undantaget en situation där USA:s egna intressen är direkt attackerade. Sålunda kommer den transatlantiska länken med till visshet gränsande

³⁵ Två analyser av olika aspekter av denna utveckling är Stephen Sestanovich: “Power Plays in Ukraine,” *Council on Foreign Relations* 131204, tillgänglig på <http://www.cfr.org/ukraine/power-plays-ukraine/p31995>, hämtad 131212 och Anders Åslund: ”The Basket Case,” *Foreign Policy*, 131203, tillgänglig på http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/26/the_basket_case#sthash.VoIZEp79.dpbs, hämtad 131212.

sannolikhet vare sig att få uppleva den solidaritet som gemensamma militära missioner för en gemensamt upplevd god sak kan innebära, eller inte heller få uppleva de slitningar som samma typ av mission också riskerar att leda till, fram till dess att president Obama avgår i januari 2017.

Den andra punkten skall kanske inte betraktas som direkt säkerhetspolitisk, men dess politiska tyngd och bredd är ändå sådan att ett framgångsrikt avtal ändå kan få positiva konsekvenser också för det säkerhetspolitiska samarbetet. Jag syftar på *the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Från USA:s perspektiv finns det flera problem som måste överkommas innan ett avtal eventuellt kan ingås. Ett är att presidenten av kongressen måste få mandat att få utökade förhandlingsmöjligheter att nå internationella handelsavtal, så kallad *Trade promotion authority (TPA)*. Kongressen ger presidenten denna maktbefogenhet vid specifika tillfällen för att möjligheterna skall öka att USA över huvud taget skall kunna ratificera komplexa internationella handelsavtal. Med hjälp av TPA kan presidenten ställa kongressen inför fullbordat faktum: anta hela det framförhandlade avtalet, eller förkasta det i sin helhet. Utan TPA förbehåller sig kongressen alltid rätten att ge sig in i detaljerna i internationella överenskommelser och kräva detaljändringar i dem, något som knappast befrämjar möjligheterna för USA att ingå internationella handelsavtal. Med den politiska situation som råder mellan president och kongress idag är det absolut inte troligt att presidenten får detta mandat. Tillsammans med en mer allmän tvekan på flera håll i USA inför värdet av att ingå ett TTIP gör detta att denna potentiella väg för ett förstärkt transatlantiskt samarbete i varje fall i nuläget ter sig mycket svår att framgångsrikt gå fram längs.

Vad gäller Förenta staternas allmänna relationer med Europa står naturligtvis samma två organisationer som alltid under de senaste decennierna i centrum. Det är NATO och EU. I en säkerhetspolitisk analys av USA som aktör bör rimligen analysen av USA deltagande i, och förhållande till, dessa båda organisationer börja med att studera NATO.

Papperet inleddes med ett konstaterande av att, med undantag av Snowden-affären, så hade transatlantiska säkerhetspolitiska frågor inte varit högt på agenda i Washington under 2013. NATO är inget undantag från detta konstaterande. På mindre uppmärksam politisk nivå har emellertid NATO-samarbetet även under 2013 naturligtvis manifesterat fortsatt transatlantiskt säkerhetspolitiskt samarbete. Ett exempel på ett är den fortsatta utvidningen av deltagande i *NATO Responce Force (NRF)*. Under de senaste åren har Finland, Ukraina,

Georgien och senast Sverige meddelat att de som NATO:s partners önskar delta i NRF. Styrkor ingående i NRF tränade tillsammans i vad som verkar ha varit NATO:s viktigaste övning, säkerhetspolitiskt sett, *Steadfast Jazz*, som hölls i november 2013. Här tränades 6,000 soldater i främst de baltiska länderna och Polen. Med tanke på det tidigare konstaterandet av Rysslands ökande roll inom den transatlantiska säkerhetspolitiska sfären är det knappast någon tillfällighet att denna NATO-övning hölls där den hölls.

Under 2013 har NATO sålunda fortsatt manifesterat sitt allmänna samarbete på olika vis, samtidigt som NATO-missionen *Operation Enduring Freedom* förbereds för avslutning i Afghanistan i och med utgången av 2014. Den nya missionen i Afghanistan, från början av 2015, kommer att heta *Operation Resolute Support*, vilket är ytterligare en NATO-mission. Den nya missionen kommer dock, som namnet antyder, att innebära betydligt färre NATO-trupper på marken i Afghanistan samtidigt som missionen mer eller mindre exklusivt inriktas på att träna afghanska säkerhetsstyrkor.³⁶

Vad innebär då utvecklingen i Afghanistan och annan relevant utveckling inom främst Förenta staternas utrikes- och säkerhetspolitik för NATO:s framtida roll och för USA:s framtida militärstrategiska roll i den transatlantiska länken? I den transatlantiska debatten, såväl inom som utanför USA, finns det många skiftande uppfattningar om NATO:s roll och om vilken uppfattning USA har om organisationen. Den brittiske strategiske nestorn Sir Lawrence Freedman konstaterar i en sent 2013 publicerad skrift följande:

The important thing about NATO...is that it exists. If we were trying to create it, it would be very dangerous and difficult...the key thing is that the alliance continues to cohere. If this creates a problem for NATO it is because people think it should *do something*... As for Europe itself the American view remains that this is still a pretty stable part of the world...It is not necessary for them to design a new European policy. The old one is still serviceable.³⁷

Denna uppfattning att allt väsentligen är bra som det är delas långt ifrån av alla experter/bedömare. Minst lika vanligt är att NATO för sin fortsatta livskrafts skull behöver reformeras. De som driver denna linje inkluderar också oftast förslaget att det inte räcker med

³⁶ Seth G. Jones och Keith Crane: *Afghanistan After the Drawdown*, Council Special Report, No. 67, Council on Foreign Relations, November 2013, tillgänglig på <http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistan-after-drawdown/p31944>, hämtad 131212.

³⁷ Lawrence Freedman: "European Security 2013," i *CSDP between internal constraints and external challenges*, red. Eva Gross och Anand Menon, Report No. 17, EU Institute for Security Studies, oktober 2013, ss. 21-22, kursivering i originalet.

att enbart reformera NATO för att den transatlantiska säkerhetspolitiska länken skall kunna vara fortsatt livskraftig. Det tilläggs oftast att EU måste ses som den tredje länken mellan USA och NATO. Ett gott exempel på denna typ av uppfattning företrädes av den brittiska forskaren Ellen Hallams:

...[W]ider questions remain over the strategic and operational relationship the EU and NATO should have: Will the EU continue to be viewed as appropriate only for small-scale stabilization and civilian missions, with NATO preferred for conducting high-end military operations? Or, given the EU has been at the forefront of thinking about the spectrum of tasks required for complex peace support operations and the credibility and legitimacy that comes with its political nature, should efforts continue to enhance CSDP? Should NATO strive to enhance its own civilian capabilities – and in what ways?... It is for these reasons a new institutional structure is required to bring the U.S.-NATO-EU relationship into alignment, and U.S. leadership will be crucial for this.³⁸

Här drivs med andra ord en uppfattning att den transatlantiska säkerhetspolitiska länken är i behov av en kraftfull förnyelse. Som nästan alltid i debatten om NATO och därtill gränsande frågor, så framhölls Förenta staternas aktiva roll som helt avgörande för att en eventuell förnyelse och förändring av det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet skall kunna åstadkommas.

En tredje linje representeras av de experter och debattörer, sannolikt med främst republikanska rötter, som anser att det transatlantiska samarbetet bör karakteriseras som *Atlanticism in Retreat*.³⁹ En central linje i denna argumentation går ut på följande:

Flagging U.S. Interest in Europe: Contemporary Central European foreign policies are partly the result of relative American disengagement from the region. Obama Administration officials deny any such thing, but the trend has been underway for years, spanning virtually all realms—military, economic and cultural. The change is partly structural and inevitable: In the early 21st century, the United States simply does not have as pressing or as immediate a set of interests in Central Europe as it had in the 1990s. As outlined in the Department of Defense’s 2012 Strategic Guidance and the Department of State’s so-called pivot to Asia, the United States is rebalancing strategic attention to the Pacific, a process that is likely to accelerate in coming years.⁴⁰

³⁸ Ellen Hallams: “A Transatlantic Bargain for the 21st Century: The United States, Europe, and the Transatlantic Alliance,” Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, September 2013, s. 53, tillgänglig på <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1174>, hämtad 131205.

³⁹ Wess Mitchell och Jan Havranek: “Atlanticism in Retreat,” *The American Interest*, november-december 2013, tillgänglig på <http://www.the-american-interest.com/articles/2013/10/10/atlanticism-in-retreat/>, hämtad 131130.

⁴⁰ Ibid., kursivering i originalet.

Den citerade artikeln fokuserar på de centraleuropeiska staternas säkerhetspolitik efter vad som karakteriseras som deras brustna illusioner vad gäller USA:s aktiva engagemang för dessa länders säkerhet, men resonemanget är också giltigt för den transatlantiska säkerhetspolitiska länken mer generellt.

Om nu tre förhållningssätt i debatten om NATO:s framtid, och om USA:s relationer till EU, är de centrala i debatten så måste vi här ställa oss frågan: vilken av dessa tre linjer är det troligast att Obamaadministrationen kommer att lägga sig närmast under de år som återstår till den nye presidenten tillträder i januari 2017?⁴¹ Den tidigare analysen ger vid handen att det är mycket osannolikt att Obamaadministrationen skulle ta initiativ till något slags kraftfullt intitiativ som strävar till den omstrukturering och det allmänna livaktiggörande av främst NATO-samarbetet som Ellen Hallams ger uttryck för ovan. Det finns inte heller några tecken på att president Obama och hans närmaste medarbetare skulle ytterligare betona samarbetet med EU i säkerhetspolitiska sammanhang under de kommande åren. Det faktum att EU vid sitt toppmöte senare i december 2013 kommer att fokusera på försvarspolitiska frågor kommer knappast att leda till sådana praktiska resultat att USA:s intresse för EU i dessa sammanhang kommer att öka i någon väsentlig utsträckning.

Samtidigt framstår analysen i den tredje linjen som redovisas ovan som väl pessimistisk. Det finns troligen fog för uppfattningen att statsledningarna i en del europeiska länder, som blivit NATO-medlemmar under senare år, är besvikna på Förenta staternas direkta engagemang för deras säkerhet. Lösningen för dessa länder är då knappast att söka sig någon annanstans än NATO. Två linjer framstår i stället som mer troliga för dessa länder. Den ena är ett utökat regionalt samarbete i mindre formeringar, där det nordiska exemplet bara är ett bland flera. Den andra linjen är att dessa länder individuellt ökar sina försvarsanslag i den mån deras statsledningar upplever att landet står inför potentiella hot. Polen är ett exempel på ett land som tydligt väljer denna andra väg.⁴² Även i detta avseende kan läsaren möjligen fråga sig varifrån den polska statsledningen kan uppleva ett potentiellt säkerhetspolitiskt hot som kan rättfärdiga de mer än 250 miljarder kronor som skall satsas på ny försvarsmateriel under den kommande tioårsperioden.

⁴¹ En betydligt mer djupgående analys av olika synsätt på NATO finns i Rynning: *NATO in Afghanistan*, särskilt ss. 9-22.

⁴² Jan Cienski: "Poland set for biggest-ever increase in military spending," *Financial Times*, 130519, tillgänglig på <http://www.ft.com/cms/s/0/b0ad091c-be16-11e2-bb35-00144feab7de.html#axzz2nLr7Vz00>, hämtad 131213.

Vad gäller Förenta staternas eget agerande i dessa sammanhang under de kommande dryga tre åren framstår emellertid Sir Lawrence Freedmans analys som den mest rimliga. Washington har förbundet sig att samarbeta försvarspolitiskt med mer än 25 allierade inom vad som av många experter betraktas som den mest framgångsrika försvarsorganisation som existerat i modern tid. Varför skulle en säkerhetspolitiskt tämligen ointresserad president, som har gott om andra politiska problem att hantera, ta några krafttag på ett område som i allt väsentligt fungerar väl utifrån USA:s säkerhetspolitiska intressen? Det är med andra ord mycket sannolikt att den transatlantiska säkerhetspolitiska länken, om inte oehörda nu oförutsedda kriser inträffar, kommer att se ut i allt väsentligt som den nu gör när president Obama åhör sin efterträdare svära presidenteden vid installationsceremonin vid lunchtid lokal tid den 20 januari 2017.

Inrikespolitiken: ACA och de ekonomiska frågorna

Den stora sjukvårdsreformen, ACA, är tämligen unik i USA:s moderna historia eftersom det är den enda stora sociala reform i modern tid som antagits av kongressen med enbart röster från det ena partiet, i detta fall demokraterna. Häri ligger också en avgörande orsak till att det republikanska partiet i kongressen betraktar denna lag som illegitim och är berett att göra allt som står i dess makt för att förhindra lagens ikraftträdande och fortsatt framgångsrika genomförande. Obamaadministrationens bevisade svaga förmåga att få internetsikten *HealthCare.gov* att fungera en tillnärmelsevis så bra som avsett under de första 3 månaderna har inneburit att republikanerna kritikstorm mot ACA har bibehållits på mycket hög ljudnivå, om den inte rentav ökat ytterligare i styrka. Reformen är, som tidigare nämnts, av intresse i detta sammanhang eftersom det politiska vikt för president Obama är så oerhört stor att ett allvarligt misslyckande med den skulle kunna försvaga presidentens politiska ställning ytterligare.

Under den första halvan av december indikerar nya data från USA om funktionssättet hos *HealthCare.gov* att fler och fler människor i USA verkligen börjar teckna sig för nya sjukförsäkringar. Komplexiteten i hälsovårdsreformen är sådan att såväl själva funktionen för hemsidan på internet som ett antal andra faktorer alltså kan leda till att *The Affordable Care Act* i värsta fall kan komma att urholkas och i förlängningen kanske rentav kollapsa.

Även om sådan kollaps alltså inte kan uteslutas då detta skrives i mitten av december 2013 så har sannolikheten för att ACA skall bli ett fiasko minskat under de senaste veckorna.

På mer strikt ekonomiska sidan så är det främst två frågor som varit stötestenar vid behandlingen i kongressen. Den ena frågan gäller den federala budgeten. Hur stor bör denna vara, totalt sett? Vilka nedskärningar i federala utgifter bör genomföras? Vilka inkomstförstärkningar kan genomföras, om några? Om denna frågorna var politikerna i kongressen genuint oeniga under sensommaren och den tidiga hösten 2013. Under en period på 16 dagar stängdes stora delar av det federala regeringsmaskineriet ned.⁴³ Nedstängningen av det federala regeringsmaskineriet medförde i alla fall två konsekvenser av intresse för detta papper. Den ena var, som nämnts, att president Obama bedömde att han inte kunde närvara vid ett viktigt toppmöte i Asien. Detta innebar en klar prestigeförlust för USA i en region där landets ledning strävar efter att markera att det vidmakthåller, rentav ökar, sin politiska, ekonomiska och militära markering av regionens stora vikt för Washington. Den andra konsekvensen av regeringsmaskineriets nedstängning var att USA:s representant tvingades ställa in/ uppskjuta en omgång av förhandlingarna mellan EU och USA om en eventuell överenskommelse om ett Transatlantic Trade and Investment Partnership, en bred överenskommelse mellan de båda parterna om handel och investeringar. Redan svåra förhandlingar om ett komplicerat avtal underlättas knappast av att en av parterna inte förmår fullfölja planerade förhandlingsrundor.

Det faktum att kongressen under december 2013 blivit överens om en tvåårig plan för den federala budgeten som inneburit en genutkommiss mellan de båda partierna innebär att sannolikheten för nya strider om den federala budgeten i närtid har tydligt minskat. Den fråga som alltså kan innebära en påfrestning för USA:s internationella ställning i federala ekonomiska frågor gäller den under första halvan av 2014 än en gång uppkommande frågan om en höjning av det federala lånetaket. Det är inte uteslutet att det blir en ny konfrontation mellan de båda partierna i kongressen i denna fråga om ett par månader. Sannolikheten måste emellertid sägas ha minskat genom att en majoritet i båda partierna i kongressen förefaller ha

⁴³ Brad Plumer: "Absolutely everything you need to know about how the government shutdown will work," *The Washington Post*, 130930, tillgänglig på <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/09/30/absolutely-everything-you-need-to-know-about-how-the-government-shutdown-will-work/>, hämtad 131211 och Jonathan Weisman och Ashley Parker: "Republicans Back Down, Ending Crisis Over Shutdown and Debt Limit," *The New York Times*, 131016, <http://www.nytimes.com/2013/10/17/us/congress-budget-debate.html?pagewanted=print>, hämtad 131211.

beslutat att det är produktivt för dem att de hittar kompromissar än konfronterar varandra så förbehållslöst att stora delar av den federala regeringsapparaten slutar att fungera.

Slutsatser

Förenta staterna har under 2013 blivit en annorlunda global strategisk aktör i åtminstone ett viktigt avseende, ett avseende som också har betydelse för den transatlantiska länken. Detta gäller Washingtons vilja och förmåga att tillgripa militärt våld för att ingripa i internationella konflikter. Obamaadministrationen har i samband med situationen efter användningen av kemiska vapen i Syrien i augusti visat att tröskeln avseende beslut om användande av militärt våld från supermakten har höjts. Blotta tanken att i praktiken överlämna detta beslut till en kongress som upprepade gånger har visat sin oförmåga att fatta beslut över huvud taget i komplicerade, omstridda frågor, visar på en president som antingen inte alls vill genomföra nya militära interventioner eller inte förstår innebörden av sitt beslut att överlämna den praktiska beslutsmakten över saken till kongressen.

I sin ofta träffande kritiska analys av amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik under Barack Obama skriver Vali Nasr:

But [Hillary] Clinton does not see American foreign policy as a zero-sum choice between hard power and diplomacy. She shared [Richard] Holbrooke's belief that the purpose of hard power is to facilitate diplomatic breakthroughs.⁴⁴

Enligt analysen i detta papper var inte president Obamas agerande i Syrienkrisen sensommaren 2013 styrt av någon genomtänkt strategi av det slag som Vali Nasr stöder i citatet ovan. Istället slant president Obama på ett bananskal och råkade hamna på fötterna med ett internationellt avtal om förstörelse av Syriens kemiska vapen, därför att en skickligare global maktspelare än han, Rysslands president Vladimir Putin, fanns till hands med en verkligt genomtänkt strategi. Som tidigare nämnts fanns det givetvis element av reaktion och improvisation även i Putins agerande.

Kritiken mot Obama är just på denna punkt den att presidenten har oerhört svårt att på genomtänkt och ändamålsenligt sätt använda alla de maktmedel som alltjämt står till Förenta

⁴⁴ Vali Nasr: *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York: Doubleday, 2013, s. 36.

staternas förfogande. Om USA:s internationella maktposition har försvagats under de senare åren, och det har den rimligen, beror detta väl så mycket på oskickligt agerande från Obamaadministrationens sida som på att USA enligt några objektiva mått sannolikt har något svagare maktposition i vissa avseenden än vad som var fallet för fem eller tio år sedan. USA:s globala maktposition har sålunda i någon mån försvagats, men vad som försvagats ännu mer är Obamaadministrationens förmåga att i praktiken utnyttja de formidabla maktmedel som alltjämt står till Washingtons förfogande.

Vad beror då den konstaterade oförmågan för USA under president Obama att agera på ett säkerhetspolitiskt rationellt sätt på? Ett sätt att söka förklara detta är att än en gång åberopa sig på Kenneth Waltz klassiska bok *Man, the State and War*.⁴⁵ Förklaringarna till detta förhållande går med andra ord att hitta på tre analysnivåer.

Den första analysnivån är den *personliga*. President Obama är en uttryckligen nationellt inriktad politiker. Hans håg ligger egentligen inte i någon större utsträckning till utrikes frågor, framför allt inte till de mer hårda säkerhetspolitiska frågor som analyseras i detta paper. Han är allmänt välvilligt inställd till internationellt samarbete, men uppenbarligen inte lika intresserad av mer strikt säkerhetspolitiska frågor. Presidenten är tveksam att använda militära maktmedel i stor skala, bland annat därför att han, i ljuset av krigen i Irak och Afghanistan är rädd för de inrikespolitiska följderna. Det är inte möjligt att frigöra sig från tanken att den tveksamhet som han så oerhört tydligt visade upp under några dagar i augusti och september 2013 vad gäller frågan om USA skulle militärt attackera Syrien eller ej bland annat bottnar i presidentens egen personlighet/läggning.

Den andra analysnivån är den *statliga*. Förenta staterna är i det andra decenniet av det tjugoförsta århundradet en stat som är krigstrött. Dess medborgare vill inte vara med om fler krig i fjärran land. Stora delar av dess utrikespolitiska elit delar uppfattningen att USA bör reformera landet inrikespolitiskt innan några nya militära expeditioner utomlands kan allvarligt övervägas.⁴⁶ Detta innebär att det är svårt för en president som vill engagera USA i nya internationella konflikter, särskilt om dessa har militära dimensioner, att få direkt stöd för en sådan politik.

⁴⁵ Kenneth Waltz: *Man, the State and War*, New York: Columbia University Press, 1959.

⁴⁶ För ett uttryck för detta från en representant för den traditionella republikanska säkerhetspolitiska eliten se Richard N. Haas: *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, New York: Basic Books, 2013.

Den tredje förklaringsnivån är *systemnivån*. Förenta staternas globala maktposition är år 2013 en annan än den var 1998. Mycket betydande ekonomiska resurser har spenderats på två stora krig. Oskicklig ekonomisk politik i olika avseenden har ytterligare bidragit till att försvaga landets globala ekonomiska ställning. Även om USA alltså är militärt överlägset varje annan stat, eller ens koalitioner av stater, så har landets militär slitits av de långa utlandsmissionerna i Afghanistan och Irak. En konsolidering av främst de landbaserade militära styrkorna under ett antal år, utan de påfrestningar som internationella krig innebär, ter sig logiskt för att konsolidera USA:s militära maktbas.

Författaren vill alltså hävda att det finns delförklaringar att hämta till USA:s redovisade passivitet vad gäller världens största väpnade konflikt under 2013 – inbördeskriget i Syrien⁴⁷ – på alla de tre nämnda analysnivåerna ovan. Detta stärker slutsatsen att vi av USA under nuvarande president med största sannolikhet kommer att få uppleva samma tvehågsenhet vad gäller viljan och förmågan att militärt ingripa i internationella kriser. Den reservation som alltid måste lämnas vid en analys av USA:s agerande i säkerhetspolitiska frågor är att den konstaterade passiviteten kan brytas om provokationen utifrån blir tillräckligt stor. Det regeringsmaskineri, och de maktbaser, som underbyggt USA:s förmåga att föra väldiga krig under mer än 100 år existerar alltså. Blir provokationen tillräckligt stor före januari 2017 kommer president Obama att utnyttja denna makt. Men, som sagt, tröskeln innan denna typ av militär våldsanvändning sker har tveklöst höjts under 2013.

En konsekvens av de förhållanden som här konstaterats är att regimer som den som leds av Bashar al-Assad i Syrien rimligen kan vara mindre oroliga för sin såväl politiska som fysiska överlevnad under de närmaste åren. En annan aspekt på detta är att i den mån europeiska stormakten som Frankrike och Storbritannien, eller rentav EU som organisation, har en stark önskan att genomföra ett nytt militärt ingripande i en konflikt av typen Libyen 2011, då har möjligheten att få denna önskan genomförd i praktiken försvunnit. Det finns under 2013-2014 – eller ens inom överskådlig framtid - inga som helst förutsättningar för vare sig dessa båda stater ihop, eller ens för EU som samlad aktör, att genomföra ett militärt ingripande av det slag som skedde i Libyen.⁴⁸

⁴⁷ Jag bortser här medvetet från att jämföra med krigshandlingarna i Afghanistan 2003.

⁴⁸ Det här sagda innebär inte att inte Frankrike på egen hand kommer att kunna fortsätta ha möjligheter att göra mer eller mindre egna militära operationer av mindre slag av den typ som under 2013 skett i Mali och i Centralafrikanska republiken.

På längre sikt, efter 2017, ökar sannolikheten något igen för att en ny president än en gång kan komma att tillgripa militärt våld internationellt. Som konstaterats ovan är det mycket som tyder på att den tveksamhet som råder i USA i dessa frågor under president Obama är betingad av såväl presidentens egen personliga inställning till militärt våld som det politiska klimat som råder i USA efter mer än 12 år av krig i fjärran land med tusentals döda och tiotusentals sårade amerikanska soldater som följd, utan att några egentliga politiska framgångar kan skådas. Men presidenter byts ut, och politiska konjunkturer och trender ändras. Denna analys utgår ifrån att Förenta staterna under minst ett par decennier till kommer att vara den enda globala militära supermakten. Det följer av detta att en framtida president som möter en situation liknande den som rådde kring Syrien augusti – september 2013 inte nödvändigtvis behöver känna sig lika låst som president Obama föreföll vara. Den oerhörda maktposition som följer av innehavet av den exekutiva makten i Förenta staterna i internationella säkerhetspolitiska frågor har inte försvunnit, men den ligger möjligtvis tillfälligt i träda. En ny kraftfull president, som skådar en internationell kris där USA har intressen, och som ser ut över ett inrikespolitiskt landskap där krigströttheten inte är lika utbredd som under 2013, kommer att ha betydande möjligheter att än en gång ta initiativ till internationella militära operationer, eller stödja initiativ från andra länder av typen Frankrike och Storbritannien i Libyenkrisen. 2013 innebär sannolikt inte slutet på historien av USA som global internationell militär aktör i stor skala, men det innebär troligen en paus i detta avseende.

Den andra övergripande slutsatsen av denna analys om Förenta staterna som global internationell säkerhetspolitisk aktör under 2013 hör uteslutande inrikespolitiken till. Det gäller den upprepade oförmåga som Obamaadministrationen och Förenta staternas kongress har visat när det gäller att komma till rimliga kompromisser för att hantera landets federala budget och det federala lånetaket. Det faktum att betydande delar av det federala regeringsmaskineriet stängdes ned under 16 dagar i september – oktober innebar bland annat att USA i flera viktiga internationella sammanhang antingen saknade representation på högsta nivå, som var fallet vid det asiatiska toppmötet i Indonesien i oktober, eller fick ställa in eller uppskjuta en betydelsefull förhandlingsomgång, vilket var fallet i de viktiga förhandlingar där USA och EU söker skapa ett väldigt frihandelsområde mellan sig. En framgång på den senare punkten skulle dels öka välståndet betydligt hos båda aktörerna och dels ge de nuvarande utomordentligt svåra förhandlingarna om lättnader i världshandeln i *World Trade Organization's* (WTO) regi en tydlig skjuts framåt. Att USA:s ledande politiker inte förmår

hitta rimliga kompromisser i frågor som gäller landets grundläggande ekonomiska funktion har utan tvivel varit kostsamt för Washingtons internationella ställning. När detta papper avslutas i december 2013 finns det inte obetydliga risker att USA:s politiker under december 2013 och början av 2014 lyckas skapa ännu en kris kring landets federala ekonomi. En kris liknande den under hösten 2013 skulle ytterligare försvaga det internationella förtroende för USA som global aktör som redan naggats i kanten. Sannolikheten för riktigt allvarliga stridigheter om den federala budgetsituationen har emellertid klart minskat efter budgetöverenskommelsen i kongressen i mitten av december 2013.

Den tredje övergripande slutsatsen som kan dras av denna analys är ännu mer explicit kopplad till inrikespolitiken. Den gäller den mest omfattande inrikespolitiska reform som beslutas i Förenta staterna sedan mitten av 1960-talet, alltså antagandet av *the Affordable Care Act (ACA)* år 2010 och det avgörande steget i dess implementering som togs i och med starten av internetsiten ”healthcare.gov” den 1 oktober 2013. Även om den sektor som reformen berör, hälsovårdssektorn, relativt sett är den mest omfattande i ett utvecklat land, med en beräknad omslutning på i storleksordningen 17% av BNP, så gäller den stora politiska betydelsen av reformen i detta sammanhang inte de rena ekonomiska konsekvenserna. Den politiska betydelsen gäller istället vilka konsekvenser ACA får för vilken uppfattning den amerikanska befolkningen har av Obamaadministrationens förmåga att fatta och genomdriva stora politiska beslut. Under oktober och november var nyhetsrapporteringen avseende funktionsförmågan hos *HealthCare.gov* att underlätta för amerikanska medborgare att skaffa sig en ny eller förbättrad sjukförsäkring överväldigande negativ. Obamaadministrationen hade förväntat sig att 500.000 medborgare skulle skaffa sig sjukförsäkring under dessa båda månader, medan det verkliga utfallet blev blott kring 100.000.⁴⁹ De allra senaste siffrorna indikerar att sammanlagt 1,9 miljoner amerikaner i mitten av december har ansökt om sjukförsäkring i hela USA, medan blott 365.000 har gått hela vägen och verkligen legalt tecknat sig för en ny sjukförsäkring. Förutsägelsen från *The Congressional Budget Office* är att sju miljoner medborgare skall ha tecknat sjukförsäkringar

⁴⁹ Det bör tilläggas att analysen ovan enbart inriktas på den federala internetsiten och dess funktionssätt. Detta system omfattar 36 av 50 delstater. I de 14 övriga delstaterna förefaller delstatssystemet, med samma mål, att fungera relativt väl, som till exempel i Kalifornien och i delstaten New York.

den 31 mars 2014.⁵⁰ Även om systemet sålunda fungerar något bättre i december än i oktober och början av november återstår väldiga problem att hantera innan deadline 140331.

De allra senaste veckorna, slutet av november och första halvan av december, förefaller ha inneburit en någon förbättring vad gäller möjligheterna för amerikanska medborgare att skaffa sig sjukförsäkring. Riskerna finns emellertid alltså att ACA-reformen misslyckas definitivt. Om detta inträffar under 2014 då skulle president Obamas nationella ställning försvagas ytterligare. Tillsammans med de problem som hans agerande i de båda ovan analyserade frågorna innebär är det mycket som talar för att president Obamas nationella ställning skulle försvagas så mycket att hans handlingsförmåga såväl nationellt som internationellt att epitetet *lame duck* skulle vara utomordentligt träffande. En sådan status för president Obama skulle innebära att USA:s internationella handlingsförmåga också skulle försvagas i betydande mån. USA som global internationell strategisk aktör skulle då bli ytterligare försvagad än vad som är fallet i skrivande stund.

Vad innebär då allt detta för USA och den transatlantiska säkerhetspolitiska länken? Övergripande så innebär det rimligen att en försvagad president Obama knappast kan förväntas ta kraftfulla initiativ i vidmakthållandet och den eventuella vidareutvecklingen av det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet. NATO har en tillräckligt grundmurad ställning för att kunna bestå under överskådlig tid. Frågan är inte om organisationen består, snarare är den vilken vitalitet kommer organisationen att ha och vilka uppgifter kan den tänkas åtaga sig framöver? Enligt författarens mening är det avgörande för att förstå NATO:s roll såväl i den nuvarande transatlantiska länken mer övergripande, som för USA, att alliansen existerar. Dess 28 medlemmar må ha olika uppfattningar i många viktiga frågor, europeiska länder må tycka att USA utnyttjar NATO som en *tool box*, och USA må tycka att européerna åker snålskjuts på USA:s överlägsna militära förmåga. Icke desto mindre finns det inga som helst tecken på att NATO skulle upphöra att fungera. Därtill är alliansen alltså alldeles för viktig och för användbar för såväl USA som för dess europeiska allierade. Detta hindrar inte att förändringstrycket sannolikt kommer att öka på NATO när den under så många år så viktiga missionen i Afghanistan successivt avklingar. NATO har dock förmått förändra sig många gånger under sina mer än 60 år.

⁵⁰ Devin Dwyer: "Obamacare Countdown: One Week to First Major Enrollment Deadline," *ABC News*, 131217, tillgänglig på <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/12/obamacare-countdown-one-week-to-first-major-enrollment-deadline/>, hämtad 131217.

Däremot är det svårt att förvänta sig att Obamaadministrationen tar ett stort grepp över den transatlantiska säkerhetspolitiska länken och arbetar för såväl en betydande förnyelse av NATO som ett mer explicit inkluderande av EU i de strikt säkerhetspolitiska frågorna över Atlanten. En sådan förändring må ur flera aspekter vara önskvärd. Det är emellertid svårt att se att Obamaadministrationen skulle ta det initiativ som med all sannolikhet skulle vara nödvändig för att få den ibland föreslagna nya transatlantiska säkerhetspolitiska arkitekturen att ersätta den nuvarande, där alltså EU skulle få en större explicit säkerhetspolitisk roll. En presidentadministration som leds av en president som dels inte är särdeles intresserad av säkerhetspolitik, och dels vill markera ett ökat engagemang i Asien, kommer rimligen inte att ta ett sådant initiativ.

Slutligen kan konstateras att tanken om NATO som en global aktör rimligen har fått sig en knäck av det i varje fall relativa misslyckandet i Afghanistan. Trots att mycket stora resurser lagts ned på att bygga en alltmer demokratisk, alltmer stabil stat som successivt alltmer kan stå på egna ben, så framstår dessa målsättningar som långt ifrån realiserade i december 2013. NATO kommer knappast att i närtid att upphöra med sina ansträngningar att stabilisera Afghanistan, även om nivån på engagemanget kommer att gå ned. Men, Afghanistanäventyret har inte gett mersmak på nya stora, militära expeditioner utanför Europa.

Referenser

The Arms Control Association, *Solving the Iranian Nuclear Puzzle, An Arms Control Association Briefing Book, updated September 2013*. Tillgänglig på http://www.armscontrol.org/system/files/ACA_Iran_Briefing_Book_Update_September_2013_0.pdf, hämtad 131127.

Auslin, Michael: "The Incredible Shrinking Sino – U.S. Relationship," *The Wall Street Journal*, 130611, tillgänglig på <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324634304578536933163499870>, hämtad 131217.

Bamford, James: "They Know Much More Than You Think," *The New York Review of Books*, 15 Augusti 2013.

BBC News Europe: "Spying scandal: Will the 'five eyes' club open up?", 131028, tillgänglig på <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24715168>, hämtad 131213.

The Chicago Council on Foreign Affairs. Dina Smelz: *Foreign Policy in the New Millennium: Results of the 2012 Chicago Council of American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, tillgänglig på http://www.thechicagocouncil.org/files/Studies_Publications/POS/Survey2012/2012.aspx, hämtad 131202.

Ciensi, Jan: "Poland set for biggest-ever increase in military spending," *Financial Times*, 130519, tillgänglig på <http://www.ft.com/cms/s/0/b0ad091c-be16-11e2-bb35-00144feab7de.html#axzz2nLr7Vz00>, hämtad 131213.

CQ Roll Call, *2012 Congressional Vote Studies*, tillgänglig på <http://media.cq.com/blog/2013/01/vote-studies/>, hämtad 131128.

Dodge, Toby: *Iraq: From War to A New Authoritarianism*, London: Routledge for IISS, 2012.

Drezner, Daniel W.: "Why Can't Germany and France Be Invited to Join Five Eyes?", *Foreign Policy*, 131029, tillgänglig på http://www.foreignpolicy.com/posts/2013/10/29/why_cant_germany_and_france_be_invited_to_join_five_eyes#sthash.yGkNI1CH.dpbs, hämtad 131213.

Dwyer, Devin: "Obamacare Countdown: One Week to First Major Enrollment Deadline," *ABC News*, 131217, tillgänglig på <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/12/obamacare-countdown-one-week-to-first-major-enrollment-deadline/>, hämtad 131217

Economy, Elizabeth: "The Xi – Obama Summit: As Good as Expected – and Maybe Even Better," *The Atlantic* 130611, tillgänglig på <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/06/the-xi-obama-summit-as-good-as-expected-and-maybe-even-better/276733/>, hämtad 131217

Edwards, George C.: "Leading the Public," *The Oxford Handbook of the American Presidency*, red. George C. Edwards och William G. Howell, Oxford/New York: Oxford University Press, 2010, 182-207.

Fingar, Thomas: "Office of the Director of National Intelligence: Promising Start Despite Ambiguity, Ambivalence, and Animosity," i *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*, red. Roger Z. George och Harvey Rishikof, Washington, DC: Georgetown University Press, 2011, 39-155.

Freedman, Lawrence: "European Security 2013," i *CSDP between internal constraints and external challenges*, red. Eva Gross och Anand Menon, *Report No. 17*, EU Institute for Security Studies, oktober 2013, ss.19-24.

Haas, Richard N.: *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, New York: Basic Books, 2013.

Jenkins, Holman: "How to Live With Spying," *The Wall Street Journal*, 131101, tillgänglig på <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303618904579171662468527406?KEYWORD=%22Five+eyes%22>, hämtad 131213.

Jones, Seth G. och Keith Crane: *Afghanistan After the Drawdown, Council Special Report, No. 67*, Council on Foreign Relations, November 2013, tillgänglig på <http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistan-after-drawdown/p31944>, hämtad 131212.

Kerry, John: "Remarks on Syria", John Kerry, 130826., Washington, DC, tillgängligt på internet: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213503.htm>, hämtat 131119.

Kerry, John: "Statement on Syria," 130830, tillgängligt på <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213668.htm>, hämtat 131119.

Kerry, John: presskonferens med Storbritanniens utrikesminister Willaim Hague, London, 130909, tillgänglig på <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/213956.htm>, hämtad 131120

Kessler, Glenn: "President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons," *The Washington Post*, 130906.

McGregor, Richard: "The all-seeing eyes," *Financial Times*, 131214.

Myers, Steven Lee och Thom Shanker: "NATO Expansion, and a Bush Legacy, Are in Doubt," *The New York Times*, 15 mars 2008, http://www.nytimes.com/2008/03/15/world/europe/15nato.html?_r=0&pagewanted=print, hämtad 131211.

Nasr, Vali: *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York: Doubleday, 2013.

Neuman, William och Alison Smale: "Barring of Bolivian Plane Infuriates Latin America as Snowden Case Widens," *The New York Times*, 130703, tillgänglig på http://www.nytimes.com/2013/07/04/world/snowden.html?_r=0&pagewanted=print, hämtad 131213

Obama, Barack: "Statement by the President on Syria," 130831, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>, hämtad 131119.

Rynning, Sten: *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford, CA: Stanford Security Studies, 2012.

Sanger, David E.: "Obama Panel Said to Urge N.S.A. Curbs," *The New York Times*, 131212, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/13/world/americas/obama-panel-said-to-urge-nsa-curbs.html?pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131212.

Sanger, David E. och Thom Shanker: "Obama to Keep Security Agency and Cyberwarfare Under a Single Commander," *The New York Times*, 131213, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/14/us/politics/obama-to-keep-security-agency-and-cyberwarfare-under-a-single-commander.html?partner=rssnyt&emc=rss>, hämtad 131217.

Sanger, David E. och Alison Smale: "U.S. – Germany Intelligence Partnership Falters Over Spying," *The New York Times*, 131216, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/17/world/europe/us-germany-intelligence-partnership-falters-over-spying.html?ref=todayspaper&r=0&pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131217.

Savage, Charlie: "Judge Questions Legality of N.S.A. Phone Records," *The New York Times*, 131217, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/17/us/politics/federal-judge-rules-against-nsa-phone-data-program.html?ref=todayspaper&pagewanted=all&pagewanted=print>, hämtad 131217.

Sestanovich, Stephen: "Power Plays in Ukraine," *Council on Foreign Relations* 131204, tillgänglig på <http://www.cfr.org/ukraine/power-plays-ukraine/p31995>, hämtad 131212

Smale, Alison: "Anger Growing Among U.S. Allies on Spying," *The New York Times*, 23 oktober 2013, <http://www.nytimes.com/2013/10/24/world/europe/united-states-disputes-reports-of-wiretapping-in-Europe.html?r=0&pagewanted=all>, hämtad 131126.

Smale, Alison och David Sanger: "Spying Scandal Alters U.S. Ties With Allies and Raises Talk of Policy Shift," *The New York Times*, 11 november 2013, <http://www.nytimes.com/2013/11/12/world/spying-scandal-alters-us-ties-with-allies-and-raises-talk-of-policy-shift.html?pagewanted=print>, hämtad 131126.

Waltz, Kenneth: *Man, the State and War*, New York: Columbia University Press, 1959.

Watt, Nicholas och Nick Hopkins: "Cameron forced to rule out British attack on Syria after MPs reject motion," *The Guardian*, 130829, tillgänglig på <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/29/cameron-british-attack-syria-mps>, hämtad 131119.

Wyatt, Edward och Claire Cain Miller: "Tech Giants Issue Call for Limits on Government Surveillance of Users," *The New York Times*, 131209, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2013/12/09/technology/tech-giants-issue-call-for-limits-on-government-surveillance-of-users.html?pagewanted=print>, hämtad 131217.

Wyden, Ron, Mark Udall och Martin Heinrich: "End the N.S.A. Dragnet, Now," *The New York Times*, 26 november 2013, <http://www.nytimes.com/2013/11/26/opinion/end-the-nsa-drag-net-now.html?ref=opinion&r=0>, hämtad 131126.

Åslund, Anders: "The Basket Case," *Foreign Policy*, 131203, tillgänglig på http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/26/the_basket_case#sthash.VoIZEp79.dpbs, hämtad 131212.