

# USA som säkerhetspolitisk aktör 2014

Av Jan Hallenberg

## I. Inledning

Årets papper fokuserar, i likhet med fjolårets, främst på USA:s ställning som säkerhetspolitisk aktör globalt. De frågor som tas upp är de som är mest viktiga för att förstå USA som global säkerhetspolitisk aktör. Eftersom presidentens ställning är så central för USA:s säkerhetspolitik innehåller analysen i detta papper också några helt centrala inrikespolitiska frågor. Hur presidenten hanterar och lyckas med dessa inrikespolitiska frågor har betydelse även för hans, och därmed landets, ställning som säkerhetspolitisk aktör. Om presidenten misslyckas med att driva igenom en av de allra viktigaste inrikespolitiska åtgärderna får detta negativa konsekvenser även för hans ställning inom säkerhetspolitiken.

Under 2014 har president Obama mött motgångar såväl inrikespolitiskt som säkerhetspolitiskt. De säkerhetspolitiska prövningarna har främst varit tre. Den första i tiden har att göra med Ukraina och Ryssland. Den andra gäller den expansion som ISIS (Islamiska staten i Irak och Syrien) har genomfört i först Syrien och sedan, av ännu större betydelse för USA, i Irak. Den tredje gäller de internationella förhandlingar som flera länder med USA i spetsen för med Iran om landets utveckling av kapacitet på kärnenergiområdet, något som kan ge landet möjlighet att utveckla kärnvapen.

Efter flera tumultartade månader med inrikespolitiskt kaos i Ukraina flydde landets president Viktor Janukovitj. Strax efter Janukovitjs flykt till Ryssland tillsattes en ny interimregering i Ukraina. Ryssland meddelade att landets ledning betraktade det som hänt i Ukraina som en statskupp. I månadsskiftet februari–mars tog ryska trupper, utrustade med uniformer som var svåra att spåra, kontrollen över halvön Krim, som dittills varit en integrerad del av Ukraina. President Obama ställdes inför frågan vad skall USA, och övriga väst - främst EU - göra åt detta? Från början stod det klart att inget land var berett att skicka trupper för att stödja Ukrainas nya regering. Frågan blev istället, för USA, vad kan och vill landets regering göra för att motverka Rysslands agerande, och i bästa fall få Ryssland att återlämna Krim till Ukraina? Senare på året uppkom nya oroligheter i Ukraina, där Ryssland än en gång uppenbarligen försökte tvinga på den ukrainska regeringen sin vilja med vapenmakt. Än en gång tvangs president Obama överväga rimliga motåtgärder. Resultatet av händelserna i och

kring Ukraina har blivit starkt försämrade relationer mellan Washington och Moskva. Relationerna mellan de båda länderna har också spelat en roll i inrikespolitiken och inte minst i de positioneringar som under året inletts främst inom det republikanska partiet inför presidentvalet 2016.

I augusti förvärrades en kris som från president Obamas perspektiv på ett ännu allvarligare sätt än Ukraina utmanade USA som global säkerhetspolitisk aktör. Efter det att Iraks näst största stad Mosul fallit till organisationen ISIS (Islamska staten i Irak och Syrien) i juni ryckte dess styrkor fram ytterligare i Irak under sommaren. I augusti beräknade ISIS styrkor stå cirka tre mil från staden Erbil, som fungerat som regional huvudstad för det kurdiska självstyret i Irak i flera decennier. I Erbil fanns också hundratals amerikanska diplomater och militärer. Samtidigt ägnade sig ISIS styrkor åt att driva ut tusentals människor ur folkgruppen yazidier i Irak. Hundratals människor hade flytt upp på ett berg och dessa människor hotades dels av ISIS styrkor och dels av svält och uttorkning i hettan. President Obama, som inför de sista USA-soldaternas uttåg ur Irak efter invasionen 2003, 2011 offentligt sagt att USA bidragit till att bygga en demokratisk stat som hade förmågan att själv lösa sina säkerhetspolitiska utmaningar, stod nu inför risken att denna irakiska statsbildning skulle kollapsa fullständigt. Betydande delar av den irakiska armé som USA spenderat många miljarder dollar på att träna kastade sina vapen i och kring Mosul då ISIS ryckte fram, trots att dessa regeringsstyrkor i sin numerär var klart överlägsna ISIS styrkor. Samtidigt gav ISIS framryckning mot de kurdiska områdena intrycket att inte ens den militära styrka i Irak som omgavs av de bästa uppfattningarna om dess stridsduglighet, de kurdiska *pesh merga*, verkade kunna hålla emot ISIS styrkor. Den omedelbara följden av detta dilemma blev att den president som byggt hela sin federala politiska karriär på att han motsatte sig president George W. Bushs planer på krig mot Irak 2002–2003, nu fann sig tvungen att på nytt tillgripa militärt våld i ett land som han till nästan varje pris ville avstå från att åter engagera sig militärt i. Även frågan om ISIS och dess expansion i Syrien och Irak har blivit indragen i de första tydliga stegen inför presidentvalet 2016.

Frågan om Irans program för utveckling av kärnteknik, som USA och andra misstänker kan syfta till att anskaffa kärnvapenkapacitet, har varit den tredje stora säkerhetspolitiska utmaningen för presidenten 2014. Efter det att ett interimsavtal ingåtts mellan Irans regering och sex andra regeringar, plus EU, i november 2013 gick Iran med på vissa eftergifter och en del lättnader i sanktionerna mot Iran infördes. Den första beslutspunkten för ett permanent

avtal passerades i juni 2014, men parterna enades om att förlänga förhandlingarna om ett sådant avtal till den 24 november 2014. Denna fråga har inte haft samma politiska tyngd på USA:s utrikes-och säkerhetspolitiska agenda som var fallet under 2012 och 2013. Emellertid är dess utfall av stor betydelse för USA och för dess president. Ett framgångsrikt avtal, som i varje fall tydligt försvårar Irans möjligheter att skaffa sig kärnvapen, skulle vara en betydande framgång för president Obama och sannolikt öppna vägen för visst samarbete mellan USA och Iran vad gäller kampen mot ISIS. Ett misslyckande och ett sammanbrott för förhandlingarna skulle, å andra sidan, riskera att leda till en förnyad konfrontation mellan USA och Iran. Dessutom skulle Israel, som är den stat som troligen allra mest oroar sig för att Iran kan skaffa sig kärnvapen, komma att kräva av Washington någon form av attack för att minska riskerna för att Teheran verkligen skaffar sig dessa vapen. Frågan måste än en gång betraktas som oavslutad eftersom parterna den 24 november 2014 beslöt sig för att fortsätta förhandlingarna. Ett nytt slutdatum, den 30 juni 2015 är nu satt för en överenskommelse. Det återstår tveklöst mycket svåra frågor att hantera innan en överenskommelse möjligen kan ingås.

Vad gäller utrikespolitiken kommer denna text också att ha ett avsnitt om USA:s politik i Asien. Vilken roll har den under 2012 och 2013 så omtalade *pivot to Asia* spelat 2014? Särskilt kommer relationerna mellan USA och Kina att analyseras övergripande.

Inrikespolitiskt har president Obama under 2014 haft tre stora frågor att behandla. Den första stora reguljära inrikespolitiska frågan under året har varit uppföljningen av implementeringen av *the Affordable Care Act (ACA)* dvs den stora reform som syftade till ett utvidgat system för sjukförsäkringar för USA:s medborgare vilken i praktiken började implementeras 2013. De första månaderna efter det att systemet öppnats för nya ansökningar hösten 2013 hade varit kaotiska. Under slutet av 2013 och under 2014 minskade de tekniska svårigheterna för implementeringen av programmet, men det förblev politiskt oerhört kontroversiellt med upprepade attacker från republikanska politiker. Den andra stora inrikespolitiska utmaningen för president Obama under 2014 har varit frågan om hanteringen av immigrationsfrågan. Det beräknas att cirka 11 miljoner människor vistas i USA utan att ha uppehållstillstånd, eller medborgarskap. Den tredje utmaningen för presidenten har varit att verka för att det demokratiska partiet skulle bevara sin majoritet i det ena huset i kongressen, senaten, i det mellanårsval som hållits i november 2014. Det faktum att det demokratiska partiet förlorade ett antal platser i såväl den federala senaten som representanthuset var en betydande motgång

för presidenten och för hans parti demokraterna. Dessa frågor, såväl de säkerhetspolitiska som de inrikespolitiska, har också under året börjat dras in i politiken inför presidentvalet 2016.

Det övergripande syftet med papperet är att söka utvärdera USA:s kapacitet som internationell säkerhetspolitisk aktör. I vilka stora internationella kriser har USA:s ledning vilja och förmåga att intervensera? I vilken utsträckning kan USA sägas ha nått sina mål när landets ledning väl valt att intervensera? De maktmedel som USA i dessa sammanhang har till sitt förfogande är de konventionella i internationell politik: de militära, de diplomatiska och de ekonomiska. USA:s exekutiva ledare i maktfördelningssystemet är presidenten. Hans politiska ställning är direkt kopplad till Washingtons aktörskapacitet. Med en starkt försvagad eller handlingsförlamad president går aktörskapaciteten ned, och vice versa. Därför analyseras också presidentens personliga maktställning i detta papper.

Efter inledningen följer en analys av de tre viktigaste säkerhetspolitiska kriser som USA varit aktivt inblandat i samt ytterligare ett par frågor av vikt, som relationen till Kina och utvecklingen i Afghanistan. Därefter analyseras de tre största inrikespolitiska problem som president Obama har haft att hantera under 2014. Slutligen sammanfattas analysen genom att en sammanfattande karaktäristik ges av president Obamas maktställning vid slutet av 2014. Därefter följer en övergripande sammanställning av USA:s position i de tre viktigaste säkerhetspolitiska kriserna under 2014, vilka också kan förväntas spela en stor roll under 2015. Vilken roll har USA spelat i dessa frågor under 2014? Vilka mål har landets ledning strävat efter att uppnå och hur framgångsrik har den varit? Vilken är, med andra ord, USA:s aktörskapacitet som global säkerhetspolitisk aktör vid slutet av 2014 och vad kan vi vänta oss av 2015?

## **II. Utrikes-och säkerhetspolitik**

### Utvecklingen i och kring Ukraina

Efter Sovjetunionens kollaps 1991 har den självständiga staten Ukraina sökt efter en väg att navigera mellan två kraftcentra i sin närhet. Det ena har varit Ryssland, efterträdaren till den makt som hade Ukraina som införlivad republik under många decennier. Det andra har varit Europeiska Unionen (EU), som genom sina program för utvidgningen av Unionen och, i

Ukrainas fall, ännu mer dess *European neighbourhood policy (ENP)* har haft som långsiktig plan att successivt knyta länderna i sin periferi allt närmare sig. Under senhösten 2013 började dessa frågor ställas på sin spets. Då erbjöd Ryssland Ukrainas ledning en anslutning till den Euroasiatiska Unionen, dit Ryssland, Vitryssland och Kazachstan angivit att de hade planer att formellt ansluta sig. Det stod klart att för Rysslands president Putin var det utomordentligt viktigt att knyta Ukraina till detta nya projekt. Utan Ukraina skulle det nya projektet framstå som misslyckat, bestående av bara Ryssland och två tämligen svaga och inte särskilt folkrika stater. Även om Kazachstan har betydande reserver av fossila bränslen är landets nuvarande ekonomiska utvecklingsnivå inte så hög att det verkligen förmår bidra till den Euroasiatiska unionens ekonomiska framsteg. Detta är ännu mindre fallet med det fattiga Vitryssland. Med Ukraina som medlem så skulle den nya unionen framstå i en betydligt starkare dager och möjligheterna till utvidgning till ännu fler stater vara mer trovärdiga. Samtidigt erbjöd EU Ukraina ett omfattande associeringsavtal – inom ramen för unionens *European Neighbourhood Policy (ENP)* - som på sikt skulle innebära stora ekonomiska fördelar och realistiska utsikter för att i grunden förändra den korrupta och tröga ukrainska ekonomin.

Efter Sovjetunionens sammanbrott 1991 hade Ukrainas självständighet och dåvarande gränser garanterats av det så kallade Budapestavtalet från 1994. I de tre avtal som saken gäller, och som ursprungligen undertecknades av Ukrainas, Rysslands, USA:s och Storbritanniens regeringar – sedermera understödda av Kina och Frankrike – garanterades Ukraina dessa rättigheter som en motprestation mot att landet lämnade ifrån sig de kärnvapen som det hade ärvt då Sovjetunionen kollapsade 1991. Avtalet konfirmerades genom en gemensam deklARATION av Förenta staternas och Rysslands regeringar i december 2009, med anledning av att Start 1-avtalet<sup>1</sup> upphörde att gälla.

Enligt EU:s *External Action Service* så går Unionens *ENP* ut på följande: ”Through its European Neighbourhood Policy (ENP), the EU works with its Southern and Eastern neighbours to achieve the closest possible political association and the greatest possible degree of economic integration.”<sup>2</sup> EU har enligt sin officiella hemsida<sup>3</sup> senhösten 2014 signerat associationsavtal med 12 av 16 ENP-partners, inklusive Ukraina. Som ett resultat av

---

<sup>1</sup> Start 1-avtalet begränsade det antal nukleära strategiska kärnladdningar som Ryssland och USA fick ha mellan 1991 och 2009. Det har efterträtts av ”Nya” Start som ingicks 2010. För detaljer se <https://www.armscontrol.org/factsheets/USRussiaNuclearAgreementsMarch2010>, inhämtat 141001.

<sup>2</sup> [http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm), inhämtat 141001.

<sup>3</sup> Ibid.

kontroverser och konflikter mellan främst Ryssland och Ukraina har emellertid implementationen av en central del av detta avtal mellan EU och Ukraina skjutits upp till årsskiftet 2015-2016.<sup>4</sup> Detta är ett mycket omfattande avtal som sammanlagt omsluter 1200 sidor. Det är rimligt att antaga att under de många år som det skulle ta att implementera ett avtal av detta slag så skulle Ukrainas ekonomi och övriga samhällssystem successivt förändras till att alltmer likna de system som råder i EU-länderna, medan skillnaderna mot Ryssland samtidigt rimligen skulle öka. Det faktum att inledningen av implementeringen av den centrala delen av avtalet har skjutits upp till den 31 december 2015 gör att processen försenas, men om den verkligen går igång vid den angivna tidpunkten kan konsekvenserna bli vittomfattande såväl för Ukrainas ekonomi som för landets relationer med Ryssland.

Det är sannolikt att det är det ovan beskrivna perspektivet på Ukrainas framtida utveckling som ligger bakom den kraftiga ryska reaktionen på händelserna i grannlandet. Rysslands president Putin uppfattade och uppfattar, enligt denna tolkning, Ukrainas allt närmare koppling till EU som ett strategiskt hot mot Ryssland. Samtidigt innebär, från Rysslands sida, Ukrainas val av EU istället för den av Ryssland ledda Euroasiatiska ekonomiska unionen ett grundskott mot den centrala roll som Putin uppenbarligen tänkt sig att den senare skulle spela för Rysslands framtida strategi.<sup>5</sup> Som ovan antydde blev den ryska reaktionen på president Janukovichs flykt och det ukrainska parlamentets tillsättande av en interimspresident och en interimregering utomordentligt negativ. Ett officiellt uttryck för detta var utrikesminister Lavrovs tal inför Förenta Nationerna (FN:s) Generalförsamling i september 2014. Där sade utrikesministern bland annat följande:

The U.S. and European Union supported the coup in Ukraine, started making irresponsible justification of any action on part of the self-proclaimed Kyiv government which aimed to forcibly subdue the part of the Ukrainian nation which rejected the attempts to impose anti-constitutional orders on the entire country, which wanted to fight for its rights to their mother tongue, culture, history. The aggressive advance on this rights[SIC!] forced the Crimean population to take their fate in their own hands and make a choice in favor of

---

<sup>4</sup> Se Ulrich Speck: "Postponing the Trade Agreement With Ukraine: Bad Move, EU", Carnegie Europe, September 30, 2014, tillgänglig på <http://carnegieeurope.eu/2014/09/30/postponing-trade-agreement-with-ukraine-bad-move/hqfk>, inhämtat 141107.

<sup>5</sup> Se Angela Stent, *The Limits of Partnership: U.S. Russian Relations in the Twenty-First Century* (Princeton och Oxford: Princeton University Press, 2014), ss. 254, 262-263.

self-determination. It was an absolutely free choice, whatever those who are first and foremost responsible for the internal conflict in Ukraine might say,<sup>6</sup>

Det är sålunda helt uppenbart att det som hänt i Ukraina uppfattas på ett vis i Förenta staterna och inom EU-länderna, medan det officiella Ryssland, liksom – om vi får tro mediareporteringen – en överväldigande del av den ryska befolkningen uppfattar sakernas tillstånd på ett helt annat vis. Då denna analys koncentreras på Förenta staternas inställning och agerande så är det givetvis detta perspektiv, kompletterat med EU-ländernas uppfattning, som styr denna framställning.

Det som skett i och kring Ukraina främst under perioden från slutet av februari 2014 fram till den tidpunkt då denna skrift avslutas i februari 2015 har inneburit att de bilaterala relationerna mellan Washington och Moskva har kommit att bli de sämsta sedan Sovjetunionen kollapsade 1991. Tidigt 2015 har Moskva införlivat Krim, en del av Ukraina vars territoriella integritet Ryssland i flera internationella avtal specifikt lovat att respektera, samtidigt som av Ryssland understödda styrkor i östra Ukraina i praktiken ockuperar områden inom Ukrainas gränser med i storleksordningen fem miljoner människor. Ett träffande uttryck för den senare situationen, vilket också använts i andra fall av ryskt agerande i östra Europa är ”frusen konflikt.”<sup>7</sup> Ryssland har satsat tillräckligt med militära och andra resurser i östra Ukraina för att kunna förhindra att den ukrainska staten skall kunna återerövra kontrollen över dessa områden.

För Förenta staternas politiska ledning innebär Rysslands agerande i Ukrainafrågan uppenbara brott mot flera av de grundläggande principer som reglerar statssystemet efter det andra världskriget. Ukrainas suveränitet och självbestämmanderätt har sålunda på en rad olika sätt kränkts av Moskva. En del av Ukraina – halvön Krim – betraktas av Ryssland nu som en del av landet. Den procedur som ledde fram till detta införlivande av Krim bröt enligt USA och EU-länderna mot de allra mest fundamentala principer som reglerar staternas självbestämmande. Dessutom bröt Moskvas agerande, som nämndes ovan, alldeles uppenbarligen mot flera specifika internationella avtal som ingåtts av Rysslands regering efter

---

<sup>6</sup> Se <http://euromaidanpress.com/2014/09/27/lavrov-on-the-occupation-of-crimea-it-was-an-absolutely-free-choice/>, inhämtat 141001.

<sup>7</sup> Judy Dempsey: ”Europe’s New Frozen Conflict,” Carnegie Europe, 22 september 2014, tillgänglig på <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56686>, inhämtad 21041107. Se också Stent, *Limited Partnership*, s. 98.

Ukrainas självständighet 1991. Den andra stora gruppen av brott mot internationell rätt som Ryssland deltagit i gäller de områden i östra Ukraina som skaffat sig någon form av självstyre under 2014. Det är lika uppenbart som vad gäller Krim att i dessa områden har Ryssland också sänt in vapenmakt, även om ryssarnas totala militära dominans bland de upproriska styrkorna i östra Ukraina inte är lika stor i de ”självstyrande” delarna av östra Ukraina som var fallet då Krim annekterades. Ryssland stöder, kanske rentav ligger helt bakom, flera egendomliga ”folkomröstningar” som hållits under 2014 i dessa delar av Ukraina vilka saknar all politisk legitimitet. I de militära strider som pågått, och som då detta skrivs fortfarande pågår, i delar av östra Ukraina är det uppenbart att rysk militär deltar i varje fall indirekt, samt att Ryssland levererar mängder med vapen till upprorsmännen i östra Ukraina. Den tredje punkt där president Putin själv vänt sig emot Ukrainas agerande gäller det associationsavtal mellan Ukraina och EU som undertecknades under hösten 2014. Putin kräver att delar av detta avtal skrivs om annars kommer Ryssland att ekonomiskt straffa Ukraina.

Som ett svar på de ageranden från Ryssland vad gäller Ukraina under 2014 som kort skisseras ovan har USA och EU-länderna infört ekonomiska sanktioner mot Ryssland i flera steg. Dessa sanktioner innehåller dels frysning av tillgångar för ett antal ryska individer som står nära Putin. De innehåller också sanktioner mot ett antal ryska banker, som likaledes bedöms stå nära den ryske presidenten. Slutligen innehåller de en del sanktioner mot sektorer av den ryska ekonomin. Bland dessa sektorer är banksektorn, energisektorn och försvarsindustrierna. Dessa sanktioner från USA:s sida har också sina motsvarigheter i sanktioner som utfärdats av Europeiska Unionen (EU). USA och de ledande staterna i EU har också tillsammans beslutat om att suspendera arbetet inom rikemansklubben G8, där Ryssland ingick, till förmån för G7, där Ryssland inte ingår.<sup>8</sup> Därmed ställdes också ett planerat G8-möte i Ryssland – som skulle ha ägt rum i Sochi 2014 – in.

Det är inte helt enkelt att utvärdera tyngden och vikten av de ekonomiska och i viss mån andra sanktioner som Ryssland utsatts för från USA:s och EU:s sida. Å ena sidan är det uppenbart att framför allt USA med sin helt centrala ställning i världsekonomin i varje fall potentiellt kan ställa till synnerligen allvarliga problem för Rysslands ekonomi. Det finns mot slutet av 2014 tecken på att den ryska tillväxten saktar in efter det att sanktionerna införts och det finns likaledes tecken på att ryska företag har betydligt större svårigheter att skaffa kapital

---

<sup>8</sup> Se G7: The Hague Declaration, 20140324, tillgänglig på [http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/hague\\_140324.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/hague_140324.html), hämtad 141112.



på den internationella kapitalmarknaden än vad som var fallet innan sanktionerna inleddes, samtidigt som värdet på den ryska rubeln faller. Å andra sidan står det också klart att både USA och EU har avstått från att införa de allra mest verkningsfulla ekonomiska sanktioner som de potentiellt skulle kunna tillgripa. Sålunda har Ryssland inte uteslutits ur det internationella betalningssystemet SWIFT,<sup>9</sup> något som skulle kunna bli mycket kostsamt för Ryssland om det genomförs. I samband med Ukrainakrisen har president Obama också sänt mycket tydliga signaler om att för USA:s del finns en avgörande skillnad mellan ett land som Ukraina, som samarbetar med NATO men som inte är medlem, och de stater som verkligen är medlemmar av NATO. Denna skillnad klargjorde presidenten i ett tal i Tallin i september 2014:

As free peoples, as an Alliance, we will stand firm and united to meet the test of this moment, and here's how.

First, we will defend our NATO Allies, and that means every Ally. In this Alliance, there are no old members or new members, no junior partners or senior partners -- there are just Allies, pure and simple. And we will defend the territorial integrity of every single Ally. Today, more NATO aircraft patrol the skies of the Baltics. More American forces are on the ground training and rotating through each of the Baltic states. More NATO ships patrol the Black Sea. Tonight, I depart for the NATO Summit in Wales, and I believe our Alliance should extend these defensive measures for as long as necessary. Because the defense of Tallinn and Riga and Vilnius is just as important as the defense of Berlin and Paris and London. (Applause.)<sup>10</sup>

Sammantaget är den rimliga bedömningen att USA och EU sänder mycket tydliga politiska signaler till Moskva att det ryska beteendet vad gäller Ukraina under 2014 har varit och är oacceptabelt. Den politiska ledningen i Washington sänder samtidigt otvetydiga signaler att den är beredd att försvara alla medlemmar av NATO med militärt våld om så skulle behövas. De ekonomiska sanktionerna som införts av främst USA och EU svider sannolikt hos den ryska ledningen och i den ryska ekonomin. Samtidigt är de sanktioner som införts inte av den bredd och tyngd som tidigare införts mot Iran i samband med det landets misstänkta kärnvapenprogram, vilka till stor del fortfarande gäller då detta skrivs. De sanktioner mot Ryssland som införts och gäller i december 2014 är sålunda inte av den grad att de på något sätt kan tvinga den ryska regimen att ändra kurs i Ukrainafrågorna. Samtidigt är de tillräckligt omfattande, särskilt tillsammans med det för Ryssland synnerligen ovälkomna faktum att priserna på råolja sjunkit betydligt under 2014, för att svida i skinnet på den ryska ledningen.

---

<sup>9</sup> Swift= The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

<sup>10</sup> President Barack Obama, tal i Tallin, Estland, 1409030 tillgängligt på <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>, inhämtat 141118.

Möjligen är den ryska ekonomin så pass instabil att, om både sanktioner och låga oljepriser fortsätter in på 2015, kan den ekonomiska situationen i Ryssland potentiellt bli så allvarlig att Putinregimen åtminstone allvarligt måste överväga att byta kurs i förhållande till Ukraina. Det faktum att Ukrainas parlament i slutet av december 2014 röstat för att inleda en process som syftar till ett medlemskap i NATO, om en majoritet av befolkningen godkänner detta i en folkomröstning, är knappast ägnat att öka den ryska villigheten till kompromisser i konflikten med Ukraina. Detta trots att det ukrainska parlamentets beslut i nuläget främst måste betraktas som en viljeyttring. Det återstår många svåra steg att ta innan Ukraina en dag möjligen skulle kunna bli medlem i NATO.

Relationerna till Ryssland har också tagits upp av ett antal inrikespolitiska aktörer i USA utanför administrationen. Ett antal ledande republikanska senatorer – som John McCain (AZ), Ted Cruz (TX), Marco Rubio (FL) och Rand Paul (KY) – liksom den republikanske guvernören Rick Perry (TX) har alla hållit tal i frågan. Alla dessa republikaner är för sanktioner mot Ryssland, oftast i ännu striktare former än vad som i december 2014 har införts av president Obama, med Paul, karakteristiskt nog, som den mest försiktige. Med undantag av senator McCain är alla dessa politiker också mycket sannolika kandidater inför republikanernas nominering av en presidentkandidat år 2016.

Mer substantiellt så har senatens utrikesutskott under året antagit *The Russian Aggression Prevention Act 2014*. Fram till kongressvalet 2014 kom inte detta lagförslag längre. Lagförslaget innehåller ett antal punkter som går betydligt längre i att konfrontera Ryssland än vad Obamaadministrationen hittills har varit villig att införa. En sådan punkt är ett krav på direkt militär hjälp till Ukraina. Ett annat är en accelererad installation av *Missile defense* i NATO-länder i Öst-och Centraleuropa. Ett tredje är att Ukraina, Georgien och Moldova bör förklaras som *major non-NATO allies*. Mot slutet av året antog hela kongressen, som vidare diskuteras nedan, en från Rysslands perspektiv något mildare lag, *the Ukraine Freedom Support Act of 2014*, som innehåller en del, men inte alla, av de bestämmelser som nämns ovan. Presidenten godkände i december 2014 denna senare lag.

Det kan slutligen noteras att det finns faktorer bortom Ukrainakomplikationerna mellan USA och Ryssland som påverkar de bilaterala relationerna. En av dessa är den ryska tendensen att under de senaste åren alltmer använda militära och andra medel för att antingen direkt kränka deras gränser eller som ett minimum provokativt föra fram flygplan, fartyg eller annan typ av

utrustning i syfte att irritera dels grannländer till Ryssland och dels andra stater av intresse för Ryssland. Det finns utomordentligt starka indikationer på att denna typ av verksamhet har ökat markant under senare år.<sup>11</sup> Vidare har det ryska försvarsministeriet meddelat att Moskva kommer att återupptaga den vana som Sovjetunionen hade att låta strategiska bombplan patrullera i västra Atlanten och östra Stilla havet, vilket innebär att de kommer att patrullera nära USA:s östkust. Denna typ av patrullering upphörde efter Sovjetunionens sammanbrott.<sup>12</sup> I november rapporteras också i internationella media att Ryssland avstår ifrån att förlänga i varje fall vitala delar av det samarbete vad gäller säkringen och destrueringen av ryska kärnvapen som de båda länderna samarbetat kring sedan 1991.<sup>13</sup> Samarbetet inom säkrandet av förstörelsen av kärnvapenarsenalen i Ryssland har av många betraktare betraktats som ett fundament i förbindelserna mellan Moskva och Washington under mer än två decennier. Det faktum att Moskva verkar villigt att låta detta samarbete klinga av är oroande.

Under december har – som tidigare nämnts – ytterligare en faktor tillkommit i de komplicerade relationerna mellan USA och Ryssland. Båda husen i kongressen antog då enhälligt *the Ukraine Freedom Support Act 2014*.<sup>14</sup> Det politiska sammanhanget i vilket lagen antogs av kongressen var slutarbetet för den 113:e kongressen innan ledamöterna skulle få åka hem till sina distrikt för julen. Det viktigaste politiska beslutet som då måste fattas, enligt både presidenten och majoriteten i båda husen i kongressen var ett omfattande beslut som syftade till att finansiera i stort sett alla federala departementers verksamhet fram till och med den 30 september 2015, dvs för hela det innevarande budgetåret. Kongressen i Förenta staterna antar numera sällan eller aldrig en helt genomarbetad budget utan beslutet innebär vanligen något slags kompromiss mellan de båda partierna som i varje fall undviker den totala kollapsen i termer av att kongressen helt vägrar att komma till beslut att finansiera federal verksamhet. Denna gång blev en majoritet av båda husen, samt presidenten, överens om

---

<sup>11</sup> Se Thomas Frear, Łukas Kulesa, Ian Kerns: "Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014," *European Leadership Network*, 2014, tillgänglig på <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2014/11/09/6375e3da/Dangerous%20Brinkmanship.pdf>, inhämtat 141114.

<sup>12</sup> Carol J. Williams: "Russia resuming Cold War-era bomber flights close to U.S. shores," *Los Angeles Times*, 141112, se <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-russia-bomber-flights-20141112-story.html>, inhämtad 141114.

<sup>13</sup> Michael R. Gordon: "Russia to Curtail Nuclear Security Efforts With U.S.," *The New York Times*, 141114, se [http://www.nytimes.com/2014/11/14/world/europe/russia-to-curtail-nuclear-security-efforts-with-us-officials-say.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/11/14/world/europe/russia-to-curtail-nuclear-security-efforts-with-us-officials-say.html?_r=0), inhämtat 141114.

<sup>14</sup> Texten i lagen återfinns till exempel på <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/s2828/text>, hämtad 141220.

huvudinnehållet i kompromissen. Alla federala departement – utom *the Department of Homeland Security (DHS)* som bara finansieras till och med den 28 februari 2015 – finansieras till och med utgången av september månad 2015. Undantaget avseende *DHS* hänger samman med republikanska protester mot president Obamas ensidiga beslut i november att ge flera miljoner odokumenterade immigranter uppehållstillstånd, till vilket vi återkommer senare i detta papper.

Den komplicerade processen kring finansieringen av federal verksamhet hade lett fram till att ett beslut av finansiering av det federala regeringsmaskineriet måste fattas kring den 11 december om inte huvuddelen av den federala staten skulle stanna på grund av brist på pengar. I detta prekära läge, då president Obama till varje pris ville ha ett beslut som finansierar huvuddelen av den federala verksamheten under 2015, var presidenten inte beredd att slåss mot en lag som i flera avseenden, särskilt vad gäller rättigheten för presidenten, om han så finner lämpligt, att leverera skarpa vapen till den ukrainska regeringen för att bekämpa den ryska verksamheten i östra Ukraina. President Obama har tidigare inte velat leverera ”offensiva” vapen till de ukrainska militära styrkorna i kampen mot separatister och, sannolikt, ryska styrkor i östra Ukraina för att inte riskera att dras in i stridigheterna direkt. Men nu var presidenten villig att acceptera lagen, givet att den politiskt viktigare finansieringen av större delen av den federala verksamheten accepterades.

Utvecklingen av relationerna mellan Ryssland och USA under 2014 har sålunda sammantaget inneburit en allvarlig försämring av dessa relationer. USA betraktar Rysslands agerande i Ukraina som en mycket allvarlig kränkning av såväl ett antal konkreta internationella avtal som av den allmänna tanken om europeisk stabilitet efter Sovjetunionens sammanbrott. Det faktum att den ryska ledningen, enligt USA:s synsätt, upprepade gånger far med osanning om hur den och dess agenter agerar i Ukraina gör inte saken bättre. De sanktioner som USA och EU infört för att straffa Ryssland för Ukrainahändelserna försvårar ytterligare förbindelserna. De många indikationerna på ett kraftigt ökat ryskt militärt agerande både i sitt närområde och längre ifrån Ryssland gör USA:s ledning ytterligare misstänksam mot Moskva. Det är mycket sannolikt att den nya republikanska majoriteten kommer att inleda utskottsförhör som ytterligare kommer att kritisera det ryska agerandet främst i Ukraina.

*The Ukraine Freedom Support Act 2014* som antogs av kongressen i december och som godkändes av presidenten innebär att Obamaadministrationen under 2015 har tillgång till

ytterligare sanktioner, inklusive av direkt militär natur, för att motverka ryska aktioner i östra Ukraina. Ryska offentliga uttalanden är mot slutet av december 2014 starkt kritiska mot detta lagförslag. I vilken mån president Obama under 2015 kommer att använda sig av alla de tänkbara sanktioner som finns i den nya lagen kommer främst att bli beroende av det fortsatta ryska agerandet i Ukraina. I en situation där internationella media rapporterar om allvarliga problem för den ryska ekonomin mot slutet av 2014, delvis beroende på låga oljepriser, men också beroende på sanktionerna från främst USA och EU har den amerikanska administrationen således betydande möjligheter att under 2015 ytterligare försvaga en redan försvagad rysk regim, om president Obama så skulle önska. Det är mycket svårt att se hur de rysk-amerikanska förbindelserna skulle kunna genomgå någon egentlig förbättring under 2015 om inte det ryska agerande i Ukraina blir mindre utmanande, sett från Washingtons och Bryssels perspektiv. Beslutet som Ukrainas parlament med stor majoritet fattade mot slutet av året med innebörd att landet skall sträva efter medlemskap i NATO innebär inte att möjligheterna till kompromisser mellan Moskva och Kiev ökar.

I början av 2015 har läget ytterligare skärpts i Ukraina med direkta konsekvenser för de rysk-amerikanska förbindelserna. De av Ryssland stödda separatisterna har uppenbarligen fått nya vapenleveranser från Moskva vilket medfört att de, med stöd av ryska styrkor, kunnat inleda ännu en offensiv i östra Ukraina. Separatisterna har under januari och början av februari 2015 ryckt fram ytterligare. Ungefär samtidigt publicerades i Washington en rapport författad av åtta höga tidigare befattningshavare inom den federala säkerhetsapparaten.<sup>15</sup> Denna rapport innehåller något av det hårdaste språkbruk som står att finna i något officiöst material publicerat i Förenta staterna efter Sovjetunionens sammanbrott 1991. Författarna rekommenderar bland annat vapenleveranser till Ukraina. President Obama har i skrivande stunde (början av februari 2015) inte fattat något beslut på denna punkt. Dessa signaler från olika håll i USA hade sannolikt ett samband med att flera europeiska ledare, särskilt Tysklands förbundskansler Merkel och Frankrikes president François Hollande tog initiativ till nya förhandlingar för att få stopp på striderna. I hårda och långvariga förhandlingar i Minsk den 12 februari??? deltog också Rysslands president Putin, Ukrainas president Poroshenko och ledare för ”utbrytarrepublikerna” i Östra Ukraina. Resultatet blev en ny

---

<sup>15</sup> ”Preserving Ukraine’s Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do,” tillgänglig på [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/02/ukraine%20independence%20rus%20aggression/UkraineReport\\_February2015\\_FINAL.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/02/ukraine%20independence%20rus%20aggression/UkraineReport_February2015_FINAL.pdf), hämtad 150204.

överenskommelse innebärande en vapenvila som liksom ett avtal som ingick i september 2014 i samma stad i skrivande stund (mitten februari 2105) förefaller mycket bräcklig.

### Åter till Irak

Barack Obama är USA:s president år 2014 till mycket stor del därför att han hösten 2002, då han fortfarande var delstatssenator från Illinois, explicit tog avstånd från det Irakkrig som det vid den tiden började bli uppenbart att den dåvarande presidenten George W. Bush ville inleda. Obama sade i sitt tal den 2 oktober 2002 att han inte var emot alla krig utan bara var emot ”dumb wars.”<sup>16</sup> Enligt Obama var det krig som planerades under den hösten just ett dylikt ”dumt krig.” Många bedömare anser att den kanske viktigaste förklaringen till att Barack Obama 2008 vann över den stora favoriten Hillary Clinton och blev demokraternas presidentkandidat, att Obama motsatt sig planerna på Irakkrig, medan Hillary Clinton hösten 2002 röstade för en senatsresolution som gav president mandat att anfalla Irak om han bedömde att detta var i USA:s säkerhetspolitiska intresse.

Efter president Obamas makttillträde 2009 arbetade han för att USA skulle avsluta sin militära mission i Irak, med undantag för den fortsatta stationeringen av en liten militär reststyrka som inte var tänkt att ha några krigförande uppgifter. Regeringarna i USA och Irak kom emellertid inte överens om under vilka villkor dessa styrkor skulle få vara kvar, varför tillbakadragandet av alla amerikanska styrkor fortsatte. Inför det att de sista amerikanska trupperna succesivt skulle lämna Irak under hösten 2011 sade Obama bland annat:

It's harder to end a war than begin one. Indeed, everything that American troops have done in Iraq — all the fighting and all the dying, the bleeding and the building, and the training and the partnering — all of it has led to this moment of success. Now, Iraq is not a perfect place. It has many challenges ahead. But we're leaving behind a sovereign, stable and self-reliant Iraq, with a representative government that was elected by its people. We're building a new partnership between our nations. And we are ending a war not with a final battle, but with a final march toward home.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Talet återfinns in extenso på *National Public Radios* hemsida, se

<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99591469>, inhämtat 141114.

<sup>17</sup> Remarks by the President and First Lady on the End of the War in Iraq, 20111214, tillgänglig på <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/14/remarks-president-and-first-lady-end-war-iraq>, hämtad 20141114.

Presidenten markerade i detta och flera andra tal att mycket återstod att göra i Irak, men uttrycket att USA lämnar bakom sig ett ”sovereign, stable and self-reliant Iraq” var något som president Obama skulle komma att ångra. Utvecklingen i Irak under år 2014 har inneburit att presidenten tvingats framföra långt mindre positiva omdömen om läget i Irak.

Den för USA nya Irakkrisen inleddes i juni detta år. Kring den 10 juni rapporterades det att den nordliga staden Mosul, landets näst största stad, hade fallit till en sunnimilis som kallade sig *ISIS*. Någon tid senare ville denna organisation själv kalla sig *IS*, den islamska staten. I och med övertagandet av först Mosul och sedan ytterligare territorium i Irak under de kommande veckorna och månaderna, hade *ISIS* ockuperat ungefär en tredjedel av territoriet inom såväl Irak som Syrien. Dessa framgångar på marken förefaller ha varit bakgrunden till att *ISIS* ledning valt att ändra namnet till *IS*, den islamska staten. Organisationens ledning proklamerade existensen av en sådan stat i juni 2014.

För president Obama innebar detta en utomordentligt besvärlig situation. Vid ett antal tillfällen hade han efter 2011 framhållit att han och hans administration hade sett till att Förenta staterna framgångsrikt avslutat sina militära operationer i Irak och att Washington lämnat efter sig en stat som i varje fall var tillräckligt stark för att kunna stå på egna ben. Utvecklingen i Irak från början av juni 2014 visade på något annat. Det framkom att Irak hade haft upp till 30.000 man trupper i och kring Mosul, men när *ISIS* miliser närmade sig så kastade dessa trupper sina vapen och flydde. De miljarder dollar som USA satsat på att bygga upp en stabil irakisk armé föreföll vara närmast bortkastade.

President Obamas första konkreta motåtgärd mot instabiliteten i Irak blev att sända ytterligare 300 militära rådgivare till Irak ovanpå de i storleksordningen 900 amerikanska soldater som redan fanns i Irak, bland annat för att skydda ambassaden i Bagdad. Med detta steg hade presidenten tvingats i praktisk handling bryta emot de anspråk han gjort tre år tidigare på att USA efter sitt ursprungliga militära tillbakadragande lämnade en stabil och självständig stat bakom sig. Nästa steg i denna för USA generell och president Obama specifikt så olyckliga utveckling var då det i början av augusti rapporterades att *ISIS* styrkor nu erövrade tre nya irakiska städer. En av dessa var staden Sinjar som i huvudsak beboddes av folkgruppen yazidier. Det rapporterades att upp till 200.000 av dessa flytt staden och att de hade tagit sin tillflykt till ett berg i närheten. Samtidigt hotade *ISIS* styrkor den strategiskt viktiga Mosuldammen, varifrån den irakiska staten hämtade betydande delar av sitt underlag till

elektrisk kraft. Slutligen hotade ISIS styrkor den kurdiska staden Erbil. Denna stad är huvudstad i den självstyrande kurdiska delen av Irak samtidigt som hundratals amerikanska soldater och andra amerikanska medborgare var stationerade där. President Obama stod nu inför en besvärlig beslutssituation. Om han inte tog till omedelbara militära motåtgärder riskerade han att ytterligare betydande delar av Irak föll till ISIS. Samtidigt skulle militär inaktivitet från USA:s sida riskera livet på de hundratals amerikaner som befann sig i Erbil. Mot detta stod att Obama både uppfattade sig själv och allmänt i USA uppfattades som en president som inte hade nära att tillgripa militärt våld.

I detta svåra beslutsdilemma för presidenten segrade vad som kan kallas det strategiska imperativet. USA:s president kan inte acceptera att för USA viktiga säkerhetsintressen förloras under former som ifrågasätter USA:s ställning som militär supermakt. Irak är i detta avseende en betydligt viktigare stat för landets säkerhetsintressen än vad som varit fallet med Syrien under 2013. I det senare fallet hade det strategiska imperativet inte varit tillräckligt starkt verkande för att tvinga presidenten att agera militärt då Syriens president Bashar Al-Assad hade använt kemiska vapen mot sin egen befolkning. I Irak hade USA, sade presidenten, en skyldighet att förhindra att den irakiska staten kollapsar, samtidigt som landet med militära resurser måste skydda sina militärer och andra representanter i Irak. Resultatet blev alltså att Förenta staterna fredagen den 8 augusti än en gång inledde militära flygoperationer över Irak. Det måste konstateras att de flygbombningar som USA sedan dess utfört i såväl Irak som Syrien ur en militärstrategisk synvinkel är klart begränsade. Det är här inte frågan om tillnärmelsevis styrkan i de flygoperationer som utfördes mot Serbien 1999 i samband med Kosovokriget, eller ens med de flygattacker som genomfördes mot Khaddafiregimen i Libyen 2011. Emellertid har flygattacker varit tillräckliga för att allvarligt försvåra ISIS fortsatta militära expansion i Irak, och i några fall, tillsammans med vissa aktioner på marken, lett till att ISIS drivits bort till exempel från den strategiskt viktiga Mosuldammen.

Om sålunda flygoperationerna över Irak varit relativt begränsade, och enligt vad som kan bedömas lett till vissa framgångar, så finns det annat som tyder på att Obamaadministrationen inte varit nöjd med utvecklingen i Irak från augusti 2014. Det tydligaste tecknet på detta är att presidenten två dagar efter det att mellanårsvalet genomförts i USA tillkännagav att ytterligare 1500 militära rådgivare skulle sändas till Irak. Sammantaget tyder detta på att USA



kommer att ha i storleksordningen 3000 soldater i Irak kring årsskiftet 2014/2015, om nu inte president Obama fattar beslut om ytterligare truppförstärkningar.

Presidenten är noga med att betona att de amerikanska militärer som under andra halvåret 2014 sänds till Irak inte skall ha en *combat role*, en direkt militärt stridande roll. Detta låter sig förstås sägas, men blotta det faktum att amerikanska militära flygplan genom sina aktioner direkt dödar ISIS-soldater innebär ju att USA deltar i militär strid i såväl Irak som i Syrien. De soldater ur markförbanden som nu finns i Irak – vilka till betydande del verkar vara specialförband – leder inte i hundratal eller ännu mindre i tusental offensiva militära operationer i Irak. Men blotta det faktum att de finns direkt vid sidan av de irakiska befälhavarna innebär att de i praktiken deltar i militär strid. Det är av inrikespolitiska skäl viktigt att presidenten framhåller att USA 2014 inte har någon *combat role* i Irak, men skillnaden mellan det som nu sker med de amerikanska styrkor som verkar i Irak och ett verkligt krigsdeltagande är, som uttrycket lyder, *a distinction without a difference*.

Presidenten kan hävda, och kommer att fortsätta att hävda, att USA inte direkt deltar i militär strid i Irak. Samtidigt dödar amerikanska flygare direkt sina fiender i landet parallellt med att deras kollegor på marken som ett minimum spelar centrala roller för ledningen av de irakiska militära operationer som sker där dessa amerikanska styrkor befinner sig. Dock måste man ge presidenten rätt i att USA i nuläget inte har någon övergripande militärt ledande roll i de markstrider som pågår i Irak under andra halvan av 2014. Det kan dock inte helt uteslutas att president Obama kommer att tvingas att förstärka sina styrkor i Irak ytterligare om inte de lokala förbanden – den irakiska armén, kurdernas *pesh marga* samt de miliser, främst shiiter, som mobiliserats de senaste månaderna – klarar av att själva driva tillbaka ISIS styrkor från deras nuvarande positioner i Irak.

### Syrien

ISIS framfart i Mellanöstern har varit till problem för president Obama inte bara i Irak. Organisationens framgångar också i Syrien har under året långt om länge tvingat presidenten att ingripa militärt även i denna stat, något som han i flera år dragit sig för att göra. Utvecklingen fram till den punkt då presidenten såg sig tvingad att skicka amerikanskt militärflyg för offensiva attacker även över Syrien hänger samman med ännu en komplicerad beståndsdel i det drama som utspelas i Irak, Syrien och i viss mån i grannländerna till dessa, nämligen kurdernas ställning i Syrien, i Irak och i betydande mån Turkiet.

Under 2013 närmade sig president Obama ett direkt deltagande i inbördeskriget i Syrien då han hotade med flygattacker mot landets regim då denna trätt över den ”röda linje” presidenten dragit och som gällde direkt användning av kemiska vapen i inbördeskriget. Som analyserades i fjolårets FORBE-rapport så innebar förvecklingarna kring detta att president Obamas ställning försvagades såväl inrikespolitiskt som utrikespolitiskt. Under 2014 återkom frågan om ett eventuellt ingripande från USA i Syrienkonflikten. En första faktor som drev USA att ännu en gång överväga ett sådant ingripande var att ISIS, som USA under sommaren 2014 valde att aktivt bekämpa i Irak, också var synnerligen verksamt i Syrien. I det senare landet, liksom i Irak, hade ISIS lagt under sig upp till en tredjedel av landets territorium. Om USA nu skulle bekämpa ISIS i Irak, frågade sig kritikerna, och landet dessutom enligt presidentens egna ord hade följande målsättning: ”Our objective is clear: We will degrade, and ultimately destroy, ISIL through a comprehensive and sustained counterterrorism strategy”<sup>18</sup> var det då inte rimligt att tänka sig att de flygbombningar Washington utförde i Irak också skulle utsträckas till Syrien? För Obamaadministrationen fanns emellertid inte någon omedelbar sådan koppling. Att bekämpa ISIS i Irak innebar inte nödvändigtvis att Washington också skulle bekämpa organisationen i Syrien.

En lokal kris blev den omedelbara orsaken till att USA såg sig nödsakat att använda flygbombningar mot ISIS även i Syrien. I den syriska staden Kobani (dess kurdiska namn, staden heter Ain al-arab på arabiska) flyter många av vävarna i 2014 års komplicerade strider och konflikter i Mellanöstern samman. USA:s svar på det lidande som staden och dess invånare utsatts för genom strider och förtryck visar också på motsättningarna i Washingtons politik i förhållande till striderna i denna del av regionen.

I det syriska inbördeskriget som rasat sedan 2011 har de syriska kurderna i vissa delar av Syrien skaffat sig visst självstyrelse inom ett par delar av landet. Detta har bland annat skett i en del av nordöstra Syrien, nära och delvis vid gränsen mot Turkiet, som kurderna kallar Rojava. Den viktigaste staden i denna del av Syrien är Kobani. I Kobani strider för kurderna PYD, den syriska systerorganisationen till PKK, som är den organisation som i decennier stridit för kurdernas sak i Turkiet. Under 2014 har ISIS successivt stärkt sin position i och kring Kobani vilket medförde att staden i september 2014 till del var ockuperad av

---

<sup>18</sup> Radio-och TV-tal 140910, tillgängligt på <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>, inhämtat 141118.

organisationens styrkor i kamp mot kurderna. ISIS brutala krigföring ledde till avsky och förfäran hos kurder i stora delar av världen, främst i Turkiet. När diskussionen började uppkomma om direkt stöd till Kobani visade sig den turkiska regeringen vara ovillig till direkt stöd. Enligt analytiker kan Turkiet möjligen acceptera en kurdisk självstyrande del av ett grannland, i detta fall Irak där en sådan region redan existerar. Men om kurderna också får en självstyrande del av Syrien och detta accepteras av Turkiet och den övriga världen då måste frågan uppkomma om varför inte kurderna får självstyrelse även i Turkiet. En sådan lösning är oacceptabel för den turkiska regeringen.

Samtidigt är striderna kring Kobani en del av inbördeskriget i Syrien. Kurderna i Syrien fick just sin möjlighet att kämpa för öka självstyre inom landet då den syriska regimen i Damaskus hade börjat försvagas av att andra grupper än kurderna gjort uppror. I den komplicerade mosaik av strider och grupper som sedan 2011 har utvecklats i Syrien växte successivt den extrema sunnigruppering som kallades ISIS fram till den starkaste av alla motståndsgupper mot regimen Assad. I och med dess förstärkta maktposition började den driva ut inte bara regeringsstyrkor ur deras baser, utan organisationen inledde också strider mot andra motståndsgupper mot den syriska regimen. Sålunda lade ISIS successivt under sig stora delar av östra Syrien på gränsen mot Irak. Så småningom började ISIS också intressera sig för den region där kurderna förstärkt sin position. Striderna mellan kurder och ISIS kom att koncentreras till den kurdiskt dominerade staden Kobani på gränsen mot Turkiet.

Efter det att USA beslutat sig för att ingripa i Irak för att stödja regimen i Bagdad och kurderna i dess självstyrande region i norra Irak kom det nytt tryck från internationell och delvis inhemsk opinion att Washington också måste stödja kurderna i Kobani. Detta var ännu ett svårt beslut för president Obama eftersom denne i flera år avstått från militärt ingripa i inbördeskriget i Syrien. Obama ingrep inte ens när den syriska regimen 2013 använt kemiska vapen mot sin egen befolkning, i ett brott mot vad president Obama sagt vara en ”röd linje” som om den passerades skulle leda till ett amerikanskt direkt ingripande av något slag i Syrien. Efter några förvirrade veckor i augusti–september 2013 mynnade denna situation ut i att Ryssland, tillsammans med USA, tog ett internationellt initiativ med syfte att förmå Syrien att förstöra sina kemiska vapen. Resultatet blev att Syrien förefaller att ha förstört i varje fall den övervägande delen av sina kemiska vapen, men samtidigt sitter regimen Bashar al–Assad kvar vid makten i Damaskus, trots att president Obama redan i augusti 2011 sagt att Assad borde avgå. Denna problematik analyserades mer utförligt i fjolårets FORBE-rapport.

Medlemmar i den kurdiska diasporan lyckades under augusti och september 2014 få fram ett starkt och tydligt budskap om att deras fränder i Kobani led svårt av grymma attacker från det främst i väst allmänt avskydda ISIS. Än en gång såg sig president Obama i september tvungen att tillgripa militärt våld i en situation som han helst hade hållit USA utanför. Samtidigt har presidenten, i likhet med sin föregångare George W. Bush, sett till att bygga ett slags internationell koalition i kampen mot ISIS. Enligt officiella uppgifter innehåller denna koalition i november 2014 62 stater.<sup>19</sup> Även om mindre del av dessa stater, som Kanada, Danmark, Storbritannien och Frankrike, förvisso bidrar med militära insatser, främst flyganfall, mot ISIS är det ingen tvekan om att huvuddelen av de militära insatserna från denna koalition kommer från USA. Den andra stat som rimligen skulle ha de största militära resurserna att sätta in om dess statsledning så önskade är Turkiet. Emellertid har regeringen i Ankara hittills begränsat sig att tillåta viss transitering av några hundra kurdiska soldater till Kobani, har tillåtit vissa stater att använda turkiskt territorium för att attackera ISIS, samt, naturligtvis allra viktigast, tagit emot uppemot 1,9 miljoner flyktingar från Syrien.

Relationen mellan USA och Turkiet illustrerar väl en av de centrala komplikationerna i USA:s nuvarande politik gentemot kaoset i Syrien och Irak. För den turkiska regeringen verkar den främsta fienden i regionen vara den syriska regimen. President Erdogan och hans regering anser att huvudmålet för koalitionen borde vara att få bort president Bashar al-Assad. Det förefaller som om det officiella Turkiets näst värsta fiende är den kurdiska rörelse, i allians med turkiska PKK, som styr över vissa delar av norra Syrien. Den turkiska regimen har i tre decennier stridit mot PKK:s försök att stärka kurdernas position i Turkiet. Även om det i slutet av 2014 råder vapenvila mellan PKK och den turkiska regeringen förefaller det uppenbart att om kurderna skulle kunna etablera en självstyrande region i ytterligare ett land som gränsar till Turkiet, efter att redan ha lyckats med det i Irak, då skulle trycket på den turkiska regeringen att göra detsamma i sitt eget land öka betydligt. Turkiet vill till varje pris undvika en sådan utveckling, därför motsätter sig regeringen i Ankara att kurdernas självstyre i Syrien förstärks.

---

<sup>19</sup> Se *Foreign Policy*, 12 november 2014 [http://complex.foreignpolicy.com/posts/2014/10/14/whos\\_contributed\\_the\\_most\\_in\\_the\\_coalition\\_against\\_the\\_islamic\\_state](http://complex.foreignpolicy.com/posts/2014/10/14/whos_contributed_the_most_in_the_coalition_against_the_islamic_state), hämtat 14/11/14.

Det finns ytterligare en tvistefråga mellan USA och Turkiet. Den gäller vem eller vilka som skall utgöra den markstyrka som enligt båda parter övertygelse måste till för att ISIS skall ytterligare försvagas. Det lär knappast räcka med synnerligen långsamt tränade syriska motståndsmän till Assadregimen vilka USA godkänner. Washington anser att dessa markstyrkor skall utgöras av vissa noga utvalda delar av motståndsrörelserna mot regimen Assad i Syrien och av turkiska markstyrkor. Turkiet ledning undanber sig, fullt förståeligt, privilegiet att mer eller mindre ensamt låta sina soldater på marken strida och dö för en gemensam sak, medan dess starkaste NATO-allierade, USA, explicit vill avstå från markstridande soldater och i princip vill nöja sig med att från luften attackera ISIS i Irak och Syrien. I december rapporterar internationella media att USA och Turkiet diskuterar sitt framtida samarbete främst vad gäller striderna i Syrien. Turkiet kräver av USA att Washington skall engagera sig mer i kampen mot Assad-regimen, bland annat genom att USA skulle garantera en flygfri zon i norra delen av landet, vilken skulle övervakas av främst amerikanskt flyg. Turkiet ställer som villkor för att USA skall kunna utnyttja den stora flygbasen i Incirlik att USA upprättar en dylik flygzon. I skrivande stund har parterna alltså inte enats om detta.

De första månaderna av strider mellan den USA-ledda koalitionen och ISIS visar i varje fall att organisationen inte längre avancerar mer eller mindre ohejdat i Irak. ISIS förefaller att ha gjort vissa framryckningar i västra Irak – särskilt i Anbarprovinsen – där arabiska sunnis dominerar, medan Irak, USA och kurderna, tillsammans med visst iranskt stöd, har gjort en del framsteg i centrala och norra Irak där arabiska shiiter och kurder är de dominerande folkgrupperna. ISIS har naturligt nog störst framgångar i regioner där sunnis dominerar. I Syrien har anti-ISIS-koalitionen inte haft lika stora militära framgångar, men det mesta tyder i december på att ISIS försök att helt erövra staden Kobani har misslyckats. Om USA och dess allierade skall lyckas driva tillbaka ISIS ytterligare i Syrien krävs betydligt starkare militära styrkor på marken, något som är mycket svårt att se inträffa i närtid.

Inrikespolitiskt har president Obamas beslut att börja bomba först i Irak och sedan i Syrien varit kontroversiellt. Som vanligt då presidenten tillgriper militärt våld utomlands så uppkommer frågan om vilket mandat presidenten har för dessa åtgärder.

Obamaadministrationen har – förutom presidentens generella makt som överbefälhavare för alla USA:s militära styrkor – åberopat sig på två slag mer specifikt lagligt stöd. Den ena är den vittomfattande resolution som kongressen antog i september 2001, strax efter

terrorattentaten den 11 september samma år, och den andra är den resolution båda husen i den lagstiftande församlingen stödde i oktober 2002 med innebörden att dåvarande presidenten George W. Bush hade mandat att störta Saddam Husseins regim i Irak, om Bush bedömde detta vara i USA:s säkerhetspolitiska intresse. Däremot motsätter sig presidenten uppfattningen att *The War Powers Resolution* som kongressen antog 1973 begränsar hans rättigheter att genomföra de nämnda militära aktionerna i Mellanöstern. Denna resolution innebär bland annat att presidenten 60 dagar efter det att han inlett internationella militära operationer måste informera kongressen. President Obama har, liksom i stort sett alla sina företrädare efter 1973, hävdats att hans administration inte behöver följa dessa bestämmelser.

Som vanligt i dessa sammanhang har ett betydande antal kongressledamöter framfört att presidenten självfallet måste gå till kongressen innan han inleder stridshandlingar. Grunden för dessa krav har varierat liksom styrkan i kritiken mot presidenten. Emellertid förefaller kritikerna i denna fråga inte främst vara drivna av en vilja att skada presidenten, minst lika viktigt är att de allra flesta kongressledamöter som yttrat sig vill att USA:s kamp mot ISIS bör föras på ett sätt som visar att landets ledande politiker är så enade som möjligt. Det bör tilläggas att det är och har varit utomordentligt svårt för kongressen, eller ännu mer för enskilda ledamöter, att verkligen begränsa presidentens förmåga att bedriva krigshandlingar om han verkligen så önskar. De veterligen senaste tillfällena då kongressen verkligen tvingat någon president att avstå från krigshandlingar denna annars önskat fortsätta var i Kambodja 1973 och Vietnam 1975.

Emellertid har presidenten efter det att kongressvalet avslutats sagt att han önskar ett nytt mandat från kongressen som explicit ger honom stöd att fortsätta krigshandlingarna i Irak och över Syrien. Vid en presskonferens hållen dagen efter kongressvalet framhöll presidenten att han var villig att samarbeta med kongressen för att hitta ett lämpligt nytt mandat för att föra de strider som redan pågår i Irak och Syrien. Trots de svåra motsättningar som råder mellan president Obama och den inkommande republikanska majoriteten i båda husen av kongressen är det svårt att tänka sig något annat än att presidenten kommer att få någon form av mandat av den lagstiftande församlingen för att fortsätta striderna i Mellanöstern också under 2015.

Den republikanska kritiken mot Obamas strategi mot ISIS har främst inriktat sig på två punkter. Den ena gäller den fråga som ovan diskuterats, nämligen om presidenten har ett

konstitutionellt mandat eller inte att föra den typ av krigföring han gör i Irak och Syrien.

Senator Rand Paul, KY, har på denna punkt mycket tydligt uttryckt kritik:

I believe the president must come to Congress to begin a war. I also believe the War Powers Act is misunderstood; President Obama acted without true constitutional authority even before the 90 days expired, since we were not under attack at that time.

But in either case, this war is now illegal. It must be declared and made valid, or it must be ended.

Congress has a duty to act, one way or the other.<sup>20</sup>

Senator Paul, som för varje månad som går alltmer framstår som en sannolikt relativt stark utmanare om nomineringen till som republikanernas presidentkandidat år 2016, ansluter sig sålunda till en vanlig kritik bland senatorer mot presidenters sätt att utnyttja sin exekutiva makt för att bedriva krigföring utan att explicit kräva ett mandat ifrån kongressen. Det finns egentligen ingenting som talar för att kongressen denna gången heller skall lyckas på allvar inskränka presidentens handlingsfrihet i detta avseende. Däremot blir det nog, som redan antytts, en förnyad debatt under 2015 om ett specifikt mandat till president Obama för hans krigföring i Irak och Syrien. Rimligen slutar denna debatt med att presidenten får det mandat han begär.

Den andra delen i republikanernas kritik av Obamas krigföring i Irak och Syrien uttrycks, som vanligt är jag böjd att skriva, mest kraftfullt av senator John McCain, AZ. I en artikel i *The New York Times*, författad med den ofta förekommande vapendragaren senator Lindsay Graham, SC, skriver McCain:

...ultimately, ISIS is a military force, and it must be confronted militarily. Mr. Obama has begun to take military actions against ISIS in Iraq, but they have been tactical and reactive half-measures. Continuing to confront ISIS in Iraq, but not in Syria, would be fighting with one hand tied behind our back. We need a military plan to defeat ISIS, wherever it is.

Such a plan would seek to strengthen partners who are already resisting ISIS: the Kurdish pesh merga, Sunni tribes, moderate forces in Syria, and effective units of Iraq's security forces. Our partners are the boots on the ground, and the United States should provide them directly with arms, intelligence and other military assistance. This does not, however, mean supporting Iranian military forces, whose presence only exacerbates sectarian tensions that empower ISIS.

---

<sup>20</sup> Rand Paul: "Obama's ISIS War Is Illegal," *Daily Beast op ed.*, 10 november 2014, tillgänglig på <http://www.paul.senate.gov/?p=news&id=1238>, hämtat 141202.

We should embed additional United States special forces and advisers with our partners on the ground – not to engage in combat, but to help our partners fight ISIS and direct airstrikes against it. Regional allies should play a key role in this effort. No one is advocating unilateral invasion, occupation or nation-building. This should be more like Afghanistan in 2001, where limited numbers of advisers helped local forces, with airstrikes and military aid, to rout an extremist army.<sup>21</sup>

En mer onyanserad kritik mot Obamaadministrationens krigföring i Irak kommer från ännu en republikansk senator som med stor sannolikhet förbereder sig för att ställa upp i kampen om den republikanska nomineringen 2016, nämligen Ted Cruz, TX. Senator Cruz anser inte att USA behöver bekymra sig om subtiliteterna kring vilken krigföring i Irak respektive Syrien som kan vara mest ändamålsenlig, eller möjligen legitim, för honom finns blott ett mål: ”The President's previously stated goal -- to "shrink" ISIS' "sphere of influence" until it is a "manageable problem" -- is not encouraging. The objective should not be to make ISIS "manageable"; the objective should be to protect the United States and to destroy the terrorists who have declared jihad on our nation.”<sup>22</sup> Förutom dessa uttalanden, som starkt påminner om de neokonservativa strömningar som fanns under president George W. Bush för ett tiotal år sedan, så har senator Cruz också framfört att han oroar sig för ISIS skall samlas vid USA:s södra gräns, alltså gränsen mot Mexiko. Det är inte helt enkelt att alltid vara imponerad över den intellektuella skärpa varmed den säkerhetspolitiska debatten förs i alla kretsar i USA. Samtidigt är senator Cruz sätta att koppla kampen mot ISIS med många republikaners hjärtefråga, att säkra den södra gränsen, ett tydligt tecken på hur många av Obama republikanska kritiker binder samman olika sakfrågor för att ytterligare kunna försvaga presidenten.

Det är svårt att veta hur viktiga subtiliteterna i debatten om USA:s utrikes- och säkerhetspolitik är för de amerikanska väljarna. Emellertid tycks det stå klart att president Obama själv, och sannolikt också demokratiska kandidater till kongressen vid valet i november, har skadats av kritiken mot Obamaadministrationen som varande alltför kraftlös och obestämd i sitt agerande såväl emot Ryssland under Ukrainakrisen som i sitt bekämpande av ISIS i Mellanöstern. De republikaner som kommer att ställa upp i kampen om republikanernas presidentkandidatsnominering 2016 kommer tveklöst att vara mycket kritiska

---

<sup>21</sup> John McCain och Lindsay Graham: ”Stop Dithering, Confront ISIS,” *The New York Times*, 29 augusti, 2014, tillgänglig på <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2014/8/mccain-graham-in-the-new-york-times-stop-dithering-confront-isis>, hämtad 141203.

<sup>22</sup> Senator Ted Cruz, ”Op-ed: How U.S. can stop ISIS, CNN, 10 september 2014, tillgänglig på <http://www.cruz.senate.gov/?p=blog&id=1718>, hämtad 141202.



mot Obamas utrikes – och säkerhetspolitik, inte minst ifråga om både Ryssland och Ukraina och kampen mot ISIS. Som illustrerats i ett par avsnitt ovan kommer det med all sannolikhet att finnas republikaner som förordar en mer försiktig säkerhetspolitik än president Obama, som senator Rand Paul. Samtidigt kommer det att finnas andra kandidater som i varje fall ligger nära de neokonservativa strömningarna, som senator Ted Cruz och guvernören i Texas, Rick Perry. Utrikes – och säkerhetspolitiken kommer sålunda med all säkerhet att spela en roll i 2016 års presidentval, kanske rentav en ganska betydande roll.

Vad gäller den allmänna opinionens inställning till eventuella militära ingripanden i konflikthärddar som först inbördeskriget i Syrien 2013, och sedan den nya konflikt som ISIS framgångar lett till under 2014, så har opinionens stöd varit betydligt större i det senare fallet än i det förra. En sammanställning av Gallup från september 2014 visar att 60% av de tillfrågade stöder flygattackerna mot ISIS i Irak och Syrien.<sup>23</sup> När frågan om en eventuell attack mot Syrien var aktuell hösten 2013 stödde knappt 30% av de tillfrågade ett sådant agerande.<sup>24</sup> Den allmänna opinionen spelar förvisso en roll vid presidentens ställningstagande om han skall använda militärt våld eller ej. Men samtidigt får dess betydelse inte överdrivas. Presidenten kan mycket väl besluta sig för en väpnat ingripande även om opinionen är i huvudsak negativ till ett sådant. Om presidenten, som i fallet Obama, oftast är tveksam när han ställs inför valet om att använda militärt våld eller ej kan opinionen dock spela en något större roll och bidra till USA avstår från sådant våld.

Mot slutet av 2014 förefaller de av USA ledda militära motåtgärderna mot ISIS framfart i varje fall ha lett till att organisationens framryckning i både Syrien och Irak har försvårats. I vissa provinser i Irak, främst i Anbarprovinsen i väst där sunnimotståndet mot regimen i Bagdad ända sedan USA:s invasion 2003 har varit starkast, har ISIS i viss mån under 2014 lyckats ytterligare förstärka sina positioner. Men på det hela taget har ISIS framryckning upphört. I vissa fall, som till exempel kring staden Sinjar i norra Irak, som under sensommaren var föremål för en framryckning från ISIS – särskilt innebärande förtryck mot folkgruppen yasidier som bor där – påstås kurdiska trupper enligt internationella nyhetsbyråer

---

<sup>23</sup> Se <http://www.gallup.com/poll/177263/slightly-fewer-back-isis-military-action-past-actions.aspx>, hämtad 150204.

<sup>24</sup> Se till exempel Pew Research Center, tillgängligt på <http://www.people-press.org/2013/09/03/public-opinion-runs-against-syrian-airstrikes/>, hämtat 150204.

ha gjort framryckningar i december.<sup>25</sup> Det är nödvändigt att vara försiktig vad gäller försök till förutsägelser vad gäller den komplicerade utvecklingen vad gäller krigföringen i Irak och Syrien mellan ISIS och dess motståndare. Det som kan konstateras i december 2014 är åtminstone att den närmast ohejdbara militära framryckning som ISIS under vissa tidpunkter tidigare under året föreföll att vara inne i den har i allt väsentligt hejdat. President Obama har sålunda genom sitt agerande verksamt bidragit till att regimen i Irak i nuvarande skede rimligen inte står inför någon militär eller politisk kollaps. Vad gäller Syrien är läget ännu mer svårbedömt. Det faktum att den symboliskt viktiga staden Kobani, på gränsen mellan Syrien och Turkiet, strax före jul 2014 ännu inte fallit till ISIS är ett tecken på att också i Syrien så har den USA-ledda anti-ISIS-koalitionen som ett minimum lyckats med att försvåra ISIS framryckningar även i detta andra land. Vad gäller Syrien begränsar sig emellertid framgångarna för den USA-ledda koalitionen till enbart ett hejdande av ISIS framryckning på en enda front.

Den allra senaste utvecklingen vad gäller USA:s agerande i Irak och Syrien när detta skrivs är att president Obama den 11 februari 2015 sände ett förslag till resolution till kongressen där han begär ett explicit mandat för att fortsätta de militära operationerna i Irak och Syrien. Frågan har inte diskuterats i kongressen ännu, men många medlemmar av såväl senat som representanthuset har bara efter någon vecka efter resolutionens framtagande anmält tveksamheter av olika slag. Det är svårt att värja sig från intrycket att kongressen i princip vill ha inflytande över presidentens beteende när han använder militärt våld utomlands, men när det kommer till kritan och den enskilde kongressledamöten måste ta ställning i en svår omröstning där väljarnas uppfattningar är mycket delade då hittar kongressledamöten ofta argument emot den föreslagna resolutionen. Även om det inte blir någon ny resolution antagen anser Vita huset att presidenten redan har mandat för fortsatt agerande, vilket innebär att det knappast blir någon påverkan på det praktiska militära agerandet på marken. Men om kongressen inte antar någon ny resolution har de båda politiska grenarna i USA:s federala styre än en gång misslyckats att samla sig kring en uppgift som så många politiker anser vara helt central: nämligen den att tillsammans med allierade bekämpa IS framfart i Mellanöstern.

---

<sup>25</sup> Se "Kurds Push Into Sinjar; Iraqis Battle for Airport", *The New York Times*, 21 december 2014, tillgängligt på <http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/21/world/middleeast/ap-ml-islamic-state.html>, hämtat 14/12/21.

### Förhandlingarna om vad som misstänks vara Irans kärnvapenprogram

Under 2014 har förhandlingar förts i flera omgångar mellan representanter för den iranska regeringen och för P5+1, dvs USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien, Kina och Tyskland med syfte att nå en överenskommelse som minskar risken att Iran skaffar sig kärnvapen.

Parterna nådde i november 2013 ett interimsavtal, som innebar att väst lättade på vissa sanktioner mot Iran, mot att Teheran också gick med på vissa av motparternas krav.

Meningen var ursprungligen att parterna skulle förhandla fram ett permanent avtal i dessa kniviga frågor, med en slutpunkt som, efter detaljförhandlingar om implementeringen av interimsavtalet, fastställdes till juli 2014.

När sommaren 2014 kom fann parterna emellertid att det inte fanns några möjligheter att nå en bred överenskommelse till den överenskomna tidpunkten. Än en gång kom parterna överens om en ny slutpunkt, denna gång den 24 november 2014. Under de sista veckorna fram till denna tidpunkt rapporterades det i internationella media att framsteg gjordes i förhandlingarna. Samtidigt uppgav representanter för båda sidorna att mycket ännu återstod att bli ense om innan en slutlig överenskommelse kunde nås. När den 24 november slutligen kom tillkännagavs att inte heller denna gång hade förhandlingarna gått i mål, även om det än en gång upprepades att framsteg hade gjorts i förhandlingarna. Resultatet blev, ännu en gång i dessa långa förhandlingar, ett nytt slutdatum: nu skall den politiska delen av förhandlingarna vara avslutade i mars 2015, medan de tekniska frågorna som utgör den praktiska implementeringen av det avtal som förhoppningsvis kommer enligt planen skall vara klart 20150630.

I sak innebär överenskommelsen från den 24 november 2014 också att Iran ålägger ytterligare några restriktioner när det gäller landets kärnenergiprogram. Rimligen innebär detta att USA och de andra staterna som förhandlar med Iran i och med detta lyckats utverka att Irans ”break-out time” – den tid det skulle ta innan Iran kan skaffa sig en kärnvapenbomb – nu i varje fall tillfälligt har blivit ytterligare något längre. Det har i sammanhanget ofta framhållits att det borde vara ett mål för förhandlingarna, från USA:s sida, att denna ”break-out time” blir minst ett år. Ett tidigare mål från USA:s och andras sida i dessa förhandlingar har varit att Iran skulle förmås att upphöra med all anrikning av uran för att ytterligare minska riskerna att Teheran skaffar sig kärnvapen. Vartefter tiden gått med förhandlingar till och från har emellertid Iran skaffat sig så mycket kapacitet vad gäller anrikning av uran, och i viss mån även förädling av plutonium – en andra väg att skaffa sig kärnvapen – att det i praktiken blivit

omöjligt att nå ett avtal som innehåller ett förbud för Iran att över huvud taget anrika uran. Just i detta avseende finns en kritisk punkt mellan president Obama och hans inhemska kritiker. Varje avtal med Iran som rimligen är politiskt möjligt att ingå för båda sidor innebär nämligen att Iran kommer att ha kvar möjligheten att på ganska kort varsel bygga kärnvapen. Därmed nås alltså knappast ett centralt mål för de allra flesta av de många federala politiker i USA som engagerat sig i denna fråga.

Den allmänt stora skepsis som framför allt republikanska senatorer känner inför förhandlingarna med Iran om landets kärnenergiprogram uttrycktes tydligt i ett pressmeddelande som distribuerades av Kelly Ayotte, NH, Lindsay Graham, SC och John McCain, AZ den 24 november 2014, samma dag som meddelandet kom om att förhandlingarna än en gång skulle fortsätta:

If the P5+1 negotiates a good deal which successfully dismantles Iran's nuclear weapons program, it will receive an overwhelming vote in support. However, if it sets the stage for the creation of another North Korea, we will vote against it and expect Congress to reject it.

When it comes to the Iranian nuclear ambitions, we strongly believe the most prudent policy would be to verify, verify, verify....never trust.<sup>26</sup>

Pressmeddelandet indikerar tydligt att skall dessa senatorer godkänna ett eventuellt kommande avtal med Iran så krävs mycket kraftiga inskränkningar av alla landets möjligheter att skaffa sig kärnvapen. Det är svårt att tro att Obamaadministrationen under 2015 skall nå ett förhandlingsresultat som det inte var möjligt att nå 2014. Samtidigt kan noteras att de tre republikanska senatorerna i sitt uttalande tydligt anspelar på president Ronald Reagans berömda uttalanden under 1980-talet i samband med förhandlingar med dåvarande Sovjetunionen om kärnvapenkontroll. Reagan klagade alltid tydligt att han inte skrev under något som inte hade tydliga garantier för god implementering genom bland annat mycket omfattande inspektioner på marken. Samtidigt finns ju ytterligare en underton i uttalandet: det gick inte så bra för staten Sovjetunionen, och de republikanska senatorerna skulle knappast gråta om den nuvarande iranska regimen gick samma väg.

---

<sup>26</sup> "Graham, Ayotte, McCain on Negotiations with Iran," 141124, tillgängligt på [http://www.ayotte.senate.gov/?p=press\\_release&id=1658](http://www.ayotte.senate.gov/?p=press_release&id=1658), hämtat 141203.

Det finns ytterligare en inrikespolitisk dimension av dessa förhandlingar med Iran, förutom den stora skepticism som finns framför, men definitivt inte bara, i republikanska kretsar i kongressen. Det är frågan om ekonomiska och andra sanktioner mot Iran och dessas betydelse för att Teheran, enligt de allra flestas bedömning, har blivit något mer kompromissvilligt i förhandlingarna under det senaste dryga året. En del bedömare anser att valet av ny president i Iran 2013, och dennes utseende av en ny utrikesminister, har varit den avgörande orsaken till landets mer flexibla förhandlande. Men frågan återstår: vilken betydelse har de synnerligen långtgående främst ekonomiska sanktionerna mot Iran haft för att förmå Teheran att bli mer kompromissvilligt? Det är inte möjligt att i denna text komma till något slutomdöme i denna komplicerade fråga. Det går däremot att konstatera att en stor del, kanske rentav majoriteten, av de medlemmar i USA:s senat som är mer skeptiska än Obamaadministrationen vad gäller Irans trovärdighet i kärnenergiförhandlingarna tror att sanktionerna har varit av avgörande betydelse för att tvinga Iran till vissa eftergifter. Dessutom tror de att ytterligare sanktioner skulle vara verkningsfulla även i detta läge för att ännu mer pressa Iran till nya eftergifter. När republikanerna i januari 2015 nu fått egen majoritet i senaten är det mycket sannolikt att de kommer att driva planer på ännu fler sanktioner mot Iran för att sätta ytterligare press på regimen i Teheran. Det är sannolikt att ett antal demokratiska senatorer kommer att stödja detta. Därmed finns det inte obetydliga möjligheter att senaten kan fatta beslut om utökade sanktioner mot Iran, mot administrationens vilja. Rimligen har en majoritet i det från januari 2015 av republikaner starkt dominerade representanthuset samma mening att ytterligare sanktioner mot Iran är lämpliga. Hur president Obama ställer sig till en eventuell lag, eller gemensam resolution, om ytterligare sanktioner blir beroende av förhandlingsläget då, samt av andra politiska faktorer. Grundtipset är dock att Obamaadministrationen undanbeder sig att kongressen inför ytterligare sanktioner på egen hand. Förhandlingarna med Iran är tillräckligt komplicerade som det är. I februari 2015 förefaller det som om president Obama har lyckats förhindra initiativ i kongressen till nya sanktioner mot Iran fram till dess att det nuvarande förhandlingsskedet tar slut i andra halvan av mars 2015.

### Utvecklingen i Afghanistan

Under ett par år har USA:s planer vad gäller landets fortsatta insats militärt i Afghanistan gått ut på att den egentliga militära missionen skulle upphöra i och med 2014 års slut. Själva den stora ISAF-missionen *Resolute support* avslutas vid årsskiftet 2014–2015. USA planerade tidigare att behålla högst 9.800 soldater efter årsskiftet. Dessa var tänkta att halveras under 2015 och efter 2016 års utgång, ungefär sammanfallande med president Obamas avgång, då

skulle USA bara ha en mindre styrka kvar som skyddade USA:s ambassad i Kabul. Emellertid beslöt presidenten senare att behålla ytterligare 1.000 soldater i Afghanistan, i varje fall i början av år 2015.

Under 2014 har en hel del hänt i Afghanistan. För det första har ett nytt presidentval hållits. President Hamid Karzai har efterträtts av president Ashraf Ghani. Den komplicerade röstsammanräkningen i presidentvalet tidigare under året innebar dock att president Ghani, efter långa förvecklingar och efter medling av USA:s utrikesminister John Kerry, gick med på att utnämna sin främste rival Abdullah Abdullah till förste minister, närmast motsvarande premiärminister. Mediarapporteringen indikerar att medan president Ghani verkar vilja reformera Afghanistan, till exempel genom att kraftfullt motverka korrruptionen, så är det mycket komplicerat med det duala styret av Afghanistan. Enligt uppgift är det svårt för de båda ledarna att enas om en ny regering. Kring årsskiftet föreslogs ändå en sådan till parlamentet, men när detta skrivs i andra halvan av februari 2015 har det senare ännu inte accepterat den nya regeringen.

Samtidigt, under det att de utländska styrkornas militära insatser successivt minskat, har talibanernas militära verksamhet ökat. Talibanerna och dess allierade begår ständigt nya dåd både mot utländska styrkor, om än i allt mindre omfattning vartefter dessa dras bort från landet, och inte minst drabbas civilbefolkningen. Enligt Förenta Nationerna kommer under 2014 sannolikt 10.000 civila att dö i Afghanistan i de strider som pågår i landet. Detta är det högsta antalet civila döda i striderna i Afghanistan sedan FN började föra statistik 2008.<sup>27</sup>

I november, ännu en gång efter det att kongressvalet avslutas, rapporterades så att president Obama beslutat att utöka de amerikanska truppernas militära mission i Afghanistan under 2015, jämfört med vad som tidigare meddelats. De amerikanska trupperna fick nu tillåtelse att i flera avseende företa offensiva militära operationer, både på egen hand och i direkt samverkan med afghanska regeringsstyrkor.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> ”Suffering an enormous human cost’, civilian casualties up nearly 20 per cent in 2014 – UN,” tillgänglig på <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49658#.VJgsvF4AOA>, hämtat 141222.

<sup>28</sup> Mark Mazzetti och Eric Schmitt: ”In a Shift, Obama Extends U.S. Role in Afghan Combat,” *The New York Times*, 21 november 2014, tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?module=Search&mabReward=relbias%3Aw>, hämtad 141222.

## Relationerna med Kina

För ett par år sedan signalerade Obamaadministrationen att den avsåg att genomföra en *pivot to Asia*. Detta var tänkt att innebära att Washington skulle markera att Asien nu och framöver skulle spela en större roll i supermaktens utrikes- och säkerhetspolitik än den transatlantiska länken. En manifestation av det skulle bli, sades det, att 60% av USA:s militära flottresurser på sikt skulle placeras i asiatiska vatten, snarare än i Atlanten.<sup>29</sup> Bland annat händelserna i och kring Ukraina har försvårat implementeringen av detta åtagande.

Nu när några år gått sedan dessa tillkännagivanden kan konstateras att det blivit ganska litet med den praktiska implementeringen av dessa USA-planer, i varje fall om vi tittar på den traditionella säkerhetspolitiken. En åtgärd som faller under rubriken *pivot to Asia*, strikt säkerhetspolitiskt, är en överenskommelse med Australien om inrättandet av en ny bas i den norra delen av landet för stationering av amerikanska marinkårssoldater. Strikt säkerhetspolitiskt är det i nuvarande läge, med instabilitet i Ukraina och efterfrågan från de NATO-allierade samt med strider mot ISIS i Mellanöstern, svårt för USA att flytta över ytterligare militära resurser till Asien.

Den mest praktiska manifestationen av en ökad betoning av Asiens betydelse för USA:s säkerhetspolitik förefaller istället vara den stora vikt som Obamaadministrationen lägger vid de förhandlingar som förs mellan Washington och sju länder i Asien, plus Kanada, Mexiko, Peru och Chile, om TPP, *the Transpacific Partnership*. Detta är ett amerikanskt initiativ som, om det lyckas, sannolikt kommer att få stor både ekonomisk och politisk betydelse. Det skulle öppna möjligheter för utökad handel mellan parterna, vilket sannolikt skulle öka den ekonomiska tillväxten. Samtidigt skulle en överenskommelse, eftersom Kina inte deltar i förhandlingarna, visa att det är USA som leder processen vad gäller internationella avtal i Stilla havsregionen. Vill Kina vara med, så lyder undertexten, så får Kina förhandla inom ramen för ett av USA konstruerat förhandlingssystem. En sådan framgång för Washington förutsätter dock en överenskommelse om TPP och någon sådan föreligger inte då detta skrivs. En av de svåraste stötestenarna mot ett avtal är den japanska regeringens stora svårigheter att i

---

<sup>29</sup> För en kvalificerad empirisk bedömning av den amerikanska flottans problem med att uppfylla alla de krav som ställs på den se *IJSS Strategic Comments: US Navy Seeks to Maintain Supremacy*, december 2014, tillgänglig på <http://www.ijss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2014-a6f5/us-navy-seeks-to-maintain-supremacy-d704>, hämtad 141221.

praktisk politik göra verklighet av sin i tal uttryckta vilja att liberalisera delar av den japanska handeln, kanske särskilt vad gäller importen av ris.

När det gäller de bilaterala relationerna mellan USA och Kina har president Obama under året besökt Peking. En anekdot från denna resa visar en del av undertexten till hur den kinesiska regimen vill få USA, och president Obama, att framstå i förhållande till Kina. President Obama är 185 centimeter lång, rimligen en längd som ligger klart över medellängden för män i Kina. Om vi emellertid studerar en film från Obamas anländande till flygplatsen<sup>30</sup> så ser vi tydligt att samtliga de kinesiska militärer som utvalda att stå i hederskortegen kring Obama när han går av trappan från sitt plan är klart längre än den amerikanske presidenten. En icke-expert på Kina skall kanske inte dra för stora växlar av detta men det är utomordentligt svårt att tro att detta var en tillfällighet. En rimlig tolkning av detta beteende från den kinesiska regimens sida är att den därmed signalerar att det är en utländsk, lägre stående, ledare som besöker Mittens Rike. Det finns för övrigt andra uttryck för denna tendens, för den som vill söka efter dem under Obamas besök i Kina.

Substantiellt innebar Obamas besök i Kina att ett par avtal ingicks. Det som blev mest internationellt omtalat gällde miljöfrågor. Här åtog sig USA ytterligare neddragningar av utsläppen av koldioxid. Jämfört med vad som tidigare lovats. Den kinesiska regeringen lovade samtidigt för första gången att dess utsläpp skulle komma att minska för första gången från senast 2030. Det är oklart om USA genom detta avtal har påverkat Kina att minska sina utsläpp tidigare än landet annars hade gjort. President Obama och hans administration har emellertid pekat på avtalet som en framgång för samarbetet mellan staterna, och i en politisk mening har han rimligen rätt i detta.

Bland de övriga avtal som ingicks mellan de båda staterna under Obamas besök fanns emellertid ett par avtal som har en ännu större direkt säkerhetspolitisk betydelse än klimatavtalet. De säkerhetspolitiskt viktigaste är avtal om *military-to-military-confidence-building-mechanisms*<sup>31</sup> – här kommer en förkortning som ofta användes under senare delen av

---

<sup>30</sup> Se till exempel ABC:s film från 141109, Tillgänglig på <http://abcnews.go.com/WNN/video/president-obama-arrives-china-26802013>, inhämtad 141203.

<sup>31</sup> Se *Stars and Stripes*: ”Report: US, China agree on military protocols,” 12 november 2014, tillgängligt på <http://www.stripes.com/news/report-us-china-agree-on-military-protocols-1.313834>, hämtat 141203. Huvudavtalet heter ”Memorandum of Understanding Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People’s



det kalla kriget mellan USA och Sovjetunionen till heders igen, CBM (*confidence building mechanisms*).

Om ingåendet av denna typ av avtal mellan Washington och Beijing kan två saker sägas. För det första indikerar detta att båda parter inser att framtiden kommer att innehålla många fler möten mellan representanter för de båda staternas försvarsmakter i den asiatiska teatern. Under åren – i varje fall sedan år 2000 – har det med viss regelbundenhet publicerats rapporter om hur fartyg eller flygplan från de båda staterna rört sig så nära varandra att i varje fall den amerikanska sidan fruktat att det kunnat leda till väpnad konflikt. I denna mening bör avtalen välkomnas. Deras ingående medför med största sannolikhet att riskerna för att denna typ av möten utvecklas till militära konfrontationer minskar. För det andra indikerar avtalen att Förenta staterna – veterligen utan att officiellt erkänna detta – nu betraktar Kina som en utmanare till USA:s globala och regionala ställning på ett sätt som påminner om hur Washington betraktade Sovjetunionen på 1970- och 1980-talen. För denna tolkning talar också det faktum att Pentagon sedan ett antal år publicerar en årlig rapport till kongressen *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014*.<sup>32</sup>

Den årliga skriften om Kinas militära styrka har publicerats sedan år 2000, som ett resultat av lagstiftning inkluderad i *Fiscal Year 2000 National Defense Authorization Act*. Skriften har bytt namn genom åren. Den hette under åren 2000 till och med 2009 *Military Power of the People's Republic of China*. Namnändringen till det nuvarande namnet skedde då den av det demokratiska partiet dominerade kongressen i *the 2010 National Defense Authorization Act* beslutade detta.<sup>33</sup> Namnändringen indikerar att den demokratiskt dominerade kongressen år 2010 ville måla Kina i andra, mindre hotande färger, än tidigare kongresser hade gjort. Man kan ställa sig frågan om den republikanskt dominerade kongressen från 2015 på nytt vill använda sig av det tidigare namnet på skriften.

---

Republic of China on Notification of Major Military Activities Confidence-Building Measures Mechanism,” tillgängligt på [http://www.defense.gov/pubs/141112\\_MemorandumOfUnderstandingOnNotification.pdf](http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingOnNotification.pdf), inhämtat 141209.

<sup>32</sup> Rapporten är tillgänglig på [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_DoD\\_China\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf), hämtad 141209.

<sup>33</sup> Se Michael Mazza: "Evaluating China's Military Strength," *National Review Online*, 2010-08-25, tillgänglig på <http://www.nationalreview.com/articles/244590/evaluating-chinas-military-strength-michael-mazza>, inhämtad 141209.

Existensen av en officiell skrift från försvarsdepartementet i Washington som årligen följer utvecklingen av en annan stats militära styrka leder den läsare som följt dessa frågor under några decennier till att tänka på *Soviet Military Power* som publicerades av det amerikanska försvarsdepartementet under åren 1981 till och med året för Sovjetunionens kollaps 1991. Generellt kan sägas att serien *Soviet Military Power* innehöll betydligt fler inslag av propaganda än vad serien om Kinas militära styrka gör. I de förstnämnda skrifterna fanns, särskilt under senare år, teckningar som tenderade att måla ut de sovjetiska militära styrkorna som kolosser som utgjorde ett oerhört hot mot Förenta staterna och ”den fria världen” som det hette på den tiden. Sålunda var skrifterna om Sovjetunionen väldigt tydligt kopplade till en önskan från Reaganadministrationen, som ju var den som inledde publiceringen 1981, och sedan från administrationen George H.W. Bush att det var helt centralt för USA:s säkerhet att hålla USA:s försvarsbudget hög. Vid en jämförelse så framstår serien om Kinas militära styrka som en sobrare mer analytisk produkt. Det framstår för denne bedömaren som mer rimligt att skrifterna om Kinas militära styrka verkligen kan tjäna som underlag för kongressens beslut om försvarsbudgetar och annat, som ju rimligen bör ha varit kongressens mening då beslutet om dessa publikationer fattades år 2000, än vad som var fallet med de betydligt mer propagandainriktade skrifterna om Sovjetunionen för två-tre decennier sedan. Den övergripande likheten är självfallet att det är bara dessa båda stater som under respektive epok av det officiella USA anses förtjäna en noggrann analys av det andra landets militära styrka. Slutsatsen måste rimligen bli att det är bara en stat som är ett potentiellt militärt hot som förtjänar en särskild offentlig analys av detta slag.

Bedömaren kan möjligen fråga sig om det i närtid kommer att bli dags för USA att på nytt inleda en serie publikationer med titeln *Russian Military Power* utgivna av försvarsdepartementet. Det faktum att någon sådan publikation inte existerar är en tydlig indikation på att det officiella USA under 2014 betraktar Kina som den nuvarande och kommande strategiska utmanaren till Washingtons globala maktställning. Ryssland har inte nått den position som Sovjetunionen hade i USA:s ögon i detta avseende och det är inte sannolikt att det kommer att ske i framtiden heller.

### III. Inrikespolitiska frågor

#### The Affordable Care Act (ACA)

Ju längre Barack Obama sitter i Vita huset desto mer uppenbart blir det att hans allra största inrikespolitiska reform var genomförandet av *the Affordable Care Act* 2010. Den dröm som demokratiska presidenter haft i varje fall sedan Harry S. Truman<sup>34</sup> om en reform som skulle ge om inte alla så i varje fall den överväldigande majoriteten av amerikaner tillgång till en god sjukförsäkring har med denna lag äntligen förverkligats. Ändå är det ännu fyra år efter det att lagen antagits, och efter det att miljoner amerikaner till slut fått den rimliga sjukförsäkring de tidigare aldrig haft, inte ens en majoritet av befolkningen som stöder lagen.<sup>35</sup> Det måste betraktas som paradoxalt att den president som rimligen måste betraktas som en av de främsta talare som någonsin upprätthållit detta ämbete inte har lyckats övertyga en majoritet av landets befolkning att vad som från ett europeiskt perspektiv måste betraktas som en social reform med i huvudsak starka positiva effekter. Detta är knappast platsen för någon ingående analys av orsakerna till denna paradox, men ett förhållande bör dock nämnas. Det är det i amerikansk debatt ofta påpekade förhållandet att de vita i USA i mycket stor majoritet tenderar att betrakta Obamas agerande, särskilt vad gäller ACA, som en gåva från medelklass-vita till svarta och *hispanics*.

Till och med senvintern 2014 beräknas drygt sju miljoner amerikaner ha fått sjukförsäkring genom den nya lagen vilket skulle innebära att antalet utan sjukförsäkring har minskat med 26%.<sup>36</sup> Det är svårt att beräkna hur enrolleringen i systemet skall fortsätta men en officiell uppskattning, gjord av *Congressional Budget Office* i april 2014 indikerar att till år 2024 kommer ytterligare 26 miljoner att få en ny sjukförsäkring genom ACA. Samtidigt visar samma beräkning på att 2024 kommer alltså 31 miljoner vuxna amerikaner att sakna

---

<sup>34</sup> Se till exempel David Blumenthal och James A. Morone: *The Heart of Power: Health and Politics in the Oval Office*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 2009.

<sup>35</sup> *The Henry J. Kaiser Family Foundation* har genomfört en så kallad *tracking poll* ända sedan lagen antogs i mars 2010. Sedan början på 2011 har en majoritet stött lagen bara två gånger. I oktober 2014 var 47% *unfavorable* medan 37% var *favorable*. Se <http://kff.org/interactive/health-tracking-poll-exploring-the-publics-views-on-the-affordable-care-act-aca/>, hämtat 14/12/14.

<sup>36</sup> Se *ASPE Issue Brief: How Many Individuals Might Have Marketplace Coverage After the 2015 Open Enrollment Period?* Department of Health and Human Services, 10 november 2014, [http://aspe.hhs.gov/health/reports/2014/targets/ib\\_targets.pdf](http://aspe.hhs.gov/health/reports/2014/targets/ib_targets.pdf), hämtat 15 december 2014.

sjukförsäkring.<sup>37</sup> Om dessa beräkningar stämmer någorlunda skulle ACA tvivelsutan vara en sakmässig framgång, men det skulle vara långt kvar till att helt utrota problemet med vuxna medborgare i världens mest utvecklade land som saknar varje form av sjukförsäkring.

Under senhösten 2014 har en ny omgång av enrollering i det nya sjukförsäkringssystemet inletts. Den information som fram till mitten av december kommit fram i media indikerar att de datasystem med vars hjälp medborgarna enrollerar sig nu fungerar betydligt bättre än de gjorde under den första enrolleringsperioden under senhösten 2013. Det faktum att det republikanskt dominerade representanthuset mer än 50 gånger röstat för att antingen helt riva upp eller i mer eller mindre utsträckning förändra ACA visar på det fundamentala motstånd som finns mot reformen bland republikanerna i detta hus. Eftersom demokraterna hitintills har dominerat det andra huset, senaten, har ingen av de nämnda omröstningarna fått någon konsekvens i form av ett beslut från hela kongressen. Det är mycket sannolikt att liknande opinionsyttringar från i varje fall representanthuset, möjligen även från senaten, kommer att komma även under 2015. Från årsskiftet kommer också senaten att domineras av republikaner vilket ökar sannolikheten för att båda husen kan komma att fatta beslut som inskränker, eller helt vill avskaffa, ACA. President Obama kommer dock att i varje fall av betydelse att inlägga sitt veto mot ett sådant beslut. Det är utomordentligt osannolikt att republikanerna i denna fråga skulle kunna få två tredjedels majoritet i båda husen, vilket krävs för att övertrumfa presidentens veto.

Striden om ACA kommer sålunda att fortsätta även under 2015. Förutom beslut i kongressen finns ett antal stämningar mot lagen, inklusive en från representanthuset som stämmer ministern för hälsofrågor och finansministern för två överträdelser av administrationens befogenheter i förhållande till kongressen, dels vad gäller uppskjutningen av *the employer mandate*, bestämmelsen i ACA att alla arbetsgivare med mer än 50 anställda måste se till att dessa får en sjukförsäkring och dels motsätter sig representanthuset en form av betalning från den federala regeringen till försäkringsbolagen.<sup>38</sup> Det är utomordentligt ovanligt, om det ens förekommit förut, att en av de båda kamrarna i kongressen överhuvudtaget stämmer

---

<sup>37</sup> Se *Congressional Budget Office: "Updated Estimates of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act, April 2014*, tabell 2, sidan 4, tillgänglig på [https://www.cbo.gov/sites/default/files/45231-ACA\\_Estimates.pdf](https://www.cbo.gov/sites/default/files/45231-ACA_Estimates.pdf), inhämtad 141216.

<sup>38</sup> Se Ashley Parker: "House G.O.P. Files Lawsuit in Battling Health Law," *The New York Times*, 22 november 2014 tillgänglig på <http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/obamacare-lawsuit-filed-by-republicans.html>, hämtad 141215.

presidenten. Särskilt ovanligt är det att som representanthuset denna gång stämna presidenten för det sätt denne och hans administration genomför en lag. Möjligheterna att stämna presidenten och nå framgång kommer vidare att diskuteras senare i denna uppsats då presidentens *executive actions* vad gäller flera miljoner immigranter tas upp.

Vad som än händer med dessa stämningar så kommer striderna kring ACA med all sannolikhet att fortsätta även under 2015. Den lagen, som antogs med bara röster från demokratiska medlemmar i båda husen, är unik bland stora sociala reformprogram i USA:s moderna historia att enbart ha stötts av medlemmar av det ena av de två partierna. Detta i sig gör att lagen är och kommer att fortsätta vara kontroversiell.

#### Obamas initiativ för att hantera mer än 11 miljoner odokumenterade immigranter

Förenta staterna är och har varit ett land dit emigranter dras. Under 1700-och 1800-talen var dessa strömmar av människor från olika delar av världen en förutsättning för landets tillväxt och för dess utveckling till en global stormakt. Under först 1900-talet och sedan alltmer under 2000-talet har emellertid allt större delar av den inhemska befolkningen i landet blivit alltmer negativt inställda till ytterligare invandring. De politiska ledarna i Vita huset och kongressen har från tid till annan genom olika typer av reformer försökt reglera invandringen i olika former. Det ena stora elementet i sådana reformer har varit att försöka begränsa invandringen till landet, framför allt över gränsen till Mexiko. Det andra stora elementet har avsett hur de människor skall behandlas som trots alla ansträngningar illegalt har tagit sig över gränserna och lyckats i någon form etablera sig i USA.

Den senaste stora lagen på detta politikområde var *The Immigration Reform and Control Act* från 1986. Detta lagförslag, som stöddes av den dåvarande republikanske presidenten Ronald Reagan, hade tre huvudsakliga delar. För det första så blev det olagligt för arbetsgivare att anställa icke-dokumenterade invandrare, och arbetsgivarna var också tvungna att kontrollera vilken status de människor hade som sökte jobb hos dem. För det andra så ökade antalet medlemmar av *the Border Patrol* på gränsen mot Mexiko med 50% som ett resultat av lagen. För det tredje, och mest kontroversiellt, innehöll lagen bestämmelser som ledde till att två olika grupper av odokumenterade immigranter nu kunde få legal status. Den ena gruppen var människor som kontinuerligt uppehållit sig i Förenta staterna sedan före den 1 januari 1982 och som uppfyllde vissa kriterier. I denna grupp fick 1,7 miljoner människor legal status. Den andra gruppen kallades *Special Agricultural Workers*, och utgjordes av jordbruksarbetare som

arbetat säsongsmässigt minst 60 dagar mellan maj 1985 och maj 1986. Den grupp som här fick tillfälliga uppehållstillstånd kom att uppgå till 1,3 miljoner människor. Huvuddelen av dessa människor arbetade, och arbetar även idag, i *Central Valley* i Kalifornien, en av jordens mest bördiga jordbruksbygder. Sammantaget fick alltså kring 3 miljoner människor vara kvar i USA på legala grunder som ett resultat av 1986 års lagstiftning plus presidenterna Ronald Reagan och George H. W. Bushs *executive actions* som en följd av problem med lagstiftningen.

Implementeringen av denna lag blev mer tekniskt komplicerad än vad lagstiftarna troligen hade föreställt sig. Både president Ronald Reagan och president George H. W. Bush fick sålunda genomföra *executive actions*, presidentinitiativ utan stöd av någon lagstiftning i kongressen, för att hantera en del av de problem som uppkom, vad gäller till exempel exakt vilka individer som skulle omfattas av legaliseringen. Ett problem vad gäller framtida försök att hantera samma samhällsproblem var emellertid att de som ivrade för lagstiftningen 1986 hävdade att ett antagande av lagen skulle medföra att immigrationsfrågan i USA skulle lösas för alltid.

Som så ofta i amerikansk inrikespolitik innebar lagens genomförande förstås ingen evig lösning på den långvariga problematiken med immigration till Förenta staterna. Efter det att de båda presidenterna i praktiken infört tilläggsbestämmelser till lagen, med avslutning kring 1990, så ökade den illegala immigrationen, fortfarande främst av latinamerikaner, igen. I slutet av 2014 beräknas antalet odokumenterade immigranter till mer än elva miljoner människor.

President Obama har, innan han tog det initiativ som detta avsnitt främst handlar om, genomfört två egna åtgärder. Den ena är att hans administration sannolikt är den som genomfört flest deportationer av odokumenterade invandrare av någon administration i landets historia. Enligt den officiella statistiken om hur odokumenterade invandrare lämnar USA så kan detta ske i två former. Den ena kallas *removals* och innebär tvångsåtgärder. Den andra kallas *returns* och innebär att en odokumenterad immigrant lämnar USA utan att några tvångsåtgärder har tillgripits. Enligt den officiella statistiken från *Department of Homeland Security* så hade till och med 2013 1.974.688 människor utvisats med tvång, medan 1.609.055

hade lämnat landet utan tvång under Obamas presidentskap.<sup>39</sup> Det är inte alldeles enkelt att exakt jämföra kategorierna av tvångsåtgärder respektive frivillig hemfärd över åren eftersom klassifikationerna varierar. Emellertid står det fullständigt klart att president Obama och hans administration synnerligen aktivt och framgångsrikt arbetat med att förmå odokumenterade immigranter att lämna landet i en utsträckning som sannolikt saknar motstycke i Förenta staternas historia. Den republikanska kritiken mot att president Obama i otillräcklig utsträckning genomfört deportationer ter sig utifrån dessa fakta obegriplig i sak.

Den andra åtgärd som president Obama genomfört på detta område innan hösten 2014 var år 2012 då han gav en grupp odokumenterade invandrare som kallas *dreamers* uppskov från deportationsåtgärder i två år. Denna åtgärd gällde ungdomar som hade anlänt till USA tidigare än 16 års ålder, hade vistats kontinuerligt i landet i åtminstone 5 år, hade utbildats i USA och inte hade begått något brott. Dessa människor kunde söka ett uppskov i deporteringsprocessen *eligibility for deferred action* först i två år och sedan efter ansökan förlänga detta tillstånd. De kunde också söka arbetstillstånd. Det beräknas att över 700.000 ungdomar har sökt detta tillstånd fram till november 2014, varav 87% fått godkänt.<sup>40</sup>

Efter denna administrativa åtgärd på immigrationsområdet uppmanade president Obama upprepade gånger kongressen att den behövde stifta en ny lag avseende de kvarvarande, och i viss mån växande, immigrationsproblemen. Det finns som tidigare nämnts under 2014 mer än 11 miljoner odokumenterade immigranter i USA. Även om presidenten, som ovan beskrivits, aktivt sett till att hans administration bedriver en politik som både genomför ofrivilliga deportationer i stor skala och dessutom förmår andra immigranter att återvända frivilligt så är det fundamentala problemet med alla dessa människor som lever utanför lagen ett samhällsproblem som behöver lösas just genom lagstiftning. Efter sin administrativa reform avseende *the dreamers* påpekade president Obama gång på gång att en verklig lösning av problematiken kring immigrationsfrågorna krävde en lagstiftning från kongressen. Han antydde till och med vid flera tillfällen att han inte hade befogenheten att själv lösa immigrationsproblematiken utan att det krävdes lagstiftning från kongressen.

---

<sup>39</sup> Se *Yearbook of Immigration Statistics 2013: Enforcement Actions*, Department of Homeland Security, 2014, tabell 39. Tillgänglig på <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2013-enforcement-actions>, hämtad 141215.

<sup>40</sup> Pew Research Center: "If original DACA program is a guide, many eligible immigrants will apply for deportation relief," 5 december 2014, tillgänglig på <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/12/05/if-original-daca-program-is-a-guide-many-eligible-immigrants-will-apply-for-deportation-relief/>, hämtat 141218.

Senaten antog i juni 2013 en *immigration bill*. Denna innehöll reglering av ett antal av de ständigt kontroversiella punkterna vad gäller immigrationsfrågorna i USA. För det första innehåller den bestämmelser som stärker den bevakningen vid gränsen mot Mexiko. Någon bestämmelse av detta slag i en immigrationslagstiftning är en förutsättning för att få med sig en majoritet av ledamöterna i både representanthuset och senaten. För det andra innehåller lagförslaget en *path to citizenship* inom en trettonårsperiod för de flesta av de elva miljoner människor saken gäller. För det tredje uppfylls ytterligare ett krav genom att det system för att verifiera immigranternas legala status som åligger alla arbetsgivare preciseras och stärks. För det fjärde underlättar lagstiftningen de många administrativa procedurer som krävs för att de odokumenterade immigranterna skall kunna få permanent uppehållstillstånd, arbetstillstånd och sedan kunna starta vägen mot medborgarskap. President Obama framhöll i samband med lagens antagande i senaten att detta visserligen var en kompromiss med inslag som han inte nödvändigtvis gillade, men att helheten ändå var acceptabel och innebar klara framsteg vad gäller hanteringen av immigrationsfrågorna i USA.

För att en lag skall kunna stadfästas i USA krävs emellertid att båda kamrarna är överens om samma lagstiftning som de sedan sänder till presidenten. Problemet för president Obama var att representanthuset, trots att dess republikanske talman John Boehner i anslutning till lagens antagande i senaten yttrat sig positivt om möjligheterna för att representanthuset skulle kunna antaga en liknande lag, aldrig tog upp senatens förslag. Under 2014 började då president Obama säga att om inte kongressen förmådde stifta en lag på immigrationsområdet skulle han se sig tvingad att agera på egen hand. I november 2014, efter det att kongressvalet var avklarat – det sista federala valet där Obama som president spelar en reell roll – så annonserade Barack Obama *the Immigration Accountability Executive Action*.<sup>41</sup> Enligt Vita husets officiella tillkännagivande innehåller dessa åtgärder tre huvudelement. 1) *Cracking down on illegal immigration at the Border*. Det obligatoriska inslaget i sammanhanget med ytterligare resurser till *the Border Patrol* finns med andra ord med. 2) *Deporting felons, not families*. Presidenten åtar sig att fortsätta att deportera de som inte följer USA:s lagstiftning eller på annat vis inte uppfyller villkoren i förslagen. Men, de som arbetar och följer reglerna, får, antyds det, möjligheter att stanna kvar i USA, åtminstone temporärt. 3) *Accountability* –

---

<sup>41</sup> Se Vita husets hemsida: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/fact-sheet-immigration-accountability-executive-action>, hämtat 141219.



*Criminal Background Checks and Taxes*. Genom att flera miljoner människor genom denna exekutiva aktion kan få arbeta i USA lagligt så kommer dessa att kunna betala skatt.

De bestämmelser som avser vilka av de elva miljonerna som skall få tillfälliga uppehållstillstånd är, som vanligt i detta sammanhang, tämligen komplexa. I flera steg utökas den grupp som vid 2012 års *executive action* fått tillfälliga uppehållstillstånd.<sup>42</sup> Ett av dessa steg innebär att föräldrar till de ungdomar som genom 2012 års åtgärd fått tillfälligt uppehållstillstånd, och möjlighet att söka arbetstillstånd, nu på vissa villkor inkluderas. Dessutom utökas gruppen av ungdomar som kan bli föremål för 2012 års bestämmelser.<sup>43</sup> Sammantaget beräknas det att ytterligare mellan fyra och fem miljoner människor skulle kunna få tillfälligt uppehållstillstånd och möjlighet att söka arbetstillstånd, utöver de odokumenterade immigranter som redan fått det genom 2012 års åtgärder. Om de administrativa åtgärderna från president Obama genomförs på det sätt de var avsedda skulle med andra ord uppemot 40% av de under 2014 odokumenterade immigranterna få legal status i USA. Deras möjligheter att integreras i det amerikanska samhället och att bidra till detta genom att de till exempel betalar skatt skulle båda öka. Men, som president Obama också tydligt framhållit vid upprepade tillfällen, hans administrativa åtgärder kan inte liknas vid en lagstiftning. Det krävs fortfarande en ny federal lag, antagen av kongressens båda hus, och godkänd av presidenten för att någorlunda tillfredsställande kunna hantera immigrationsproblematiken i dagens USA:

Frågan är emellertid om president Obamas administrativa åtgärder på immigrationsområdet verkligen kommer att kunna genomföras i praktisk handling. Det avgörande politiska problemet med dessa integrationsåtgärder i november 2014 är inte av teknisk natur, eller avseende hur många människor som omfattas av åtgärderna. Det essentiella med åtgärderna är huruvida president Obama har konstitutionell makt att på egen hand genomföra dessa reformer utan att ha stöd av en lagstiftning i kongressen. Flera av kontroverserna mellan presidenten och hans republikanska kritiker under 2014 gäller alltså sist och slutligen den allra mest fundamentala egenskapen i det politiska system som konstruerats av den 1787

---

<sup>42</sup> Den mest omfattande sammanställningen av de bestämmelser som nu införs verkar finnas på *U.S. Citizenship and Immigration Services* hemsida. Se <http://www.dhs.gov/immigration-action#>, inhämtat 20141219.

<sup>43</sup> De bestämmelser som president Obama beslutade om i november 2014 sammanfattas på hemsidan för *U.S. Citizenship and Immigration Services: Executive Actions on Immigration*, tillgänglig på <http://www.uscis.gov/immigrationaction>, hämtat 141222.

skrivna författningen: maktfördelningen på det federala planet mellan en exekutiv makt, presidenten och hans administration, en lagstiftande, kongressen, och en dömande, det federala domstolssystemet inkarnerat av Högsta domstolen.

Som tidigare nämnts anser det republikanskt dominerade representanthuset att president Obama och hans administration brutit mot författningen i sitt sätt att genomföra ett par aspekter av *the Affordable Care Act*. Det förefaller mycket osannolikt att Högsta domstolen skulle fälla presidenten och ge representanthuset rätt på denna punkt. Det har veterligen aldrig inträffat att en president i USA fällt i domstol för att ha överskridit sina befogenheter när det gäller det sätt varmed han genomför federal lagstiftning.

När det gäller Obamas åtgärder på immigrationsområdet är saken i ett något annat läge. I detta fall har presidenten inte genomfört en ensidig åtgärd baserad på sin presidentmakt utgående från en tidigare lagstiftning. Presidenterna Ronald Reagan och George H. W. Bush genomförde också ensidiga åtgärder under sina presidentperioder på immigrationsområdet. I båda fallen var detta emellertid åtgärder som innebar tekniska justeringar av 1986 års lagstiftning på detta område. President Obama kan inte åberopa någon tidigare stiftad lag som direkt stöd för sina åtgärder från november 2014. Han har vidtagit dessa åtgärder helt på egen hand.

Frågan är då var gränsen går för en ensidig presidentiell handling som innebär införande av nya federala regler. Det finns inget entydigt svar på denna fråga. Rent allmänt måste konstateras att presidentämbetet i USA successivt under landets framväxt som en internationell stormakt har kommit att utöva en makt som går långt utöver vad som framgår av bara författningens bokstav. För att nämna några historiska kriser då presidenten flyttat fram sina positioner kan nämnas president Lincoln under inbördeskriget, president Woodrow Wilson under och efter första världskriget samt president Franklin D. Roosevelt under andra världskriget. Sammantaget innebar dessa presidenters agerande, kompletterat av andra presidenter under andra kriser, att presidentämbetets maktbefogenheter genom USA:s historia har ökat.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> I min bok *The Quest for Control: USA:s säkerhetspolitik efter 11 september*, Malmö: Liber, 2009, analyserar jag i kapitel 2 denna utveckling på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

Det slutgiltiga avgörandet om huruvida just Obamas åtgärder från november 2014 kan betraktas som liggande inom presidentens konstitutionella befogenheter kommer rimligen i Högsta domstolen som ett svar på den stämning som 17 delstater har lämnat in mot president Obama. I stämningen hävdar delstaterna att presidenten med sina åtgärder har överskridit dessa befogenheter presidenten. Det är inte möjligt att här tränga in fullständigt i den komplicerade problematik som här reses. Emellertid är det möjligt att antyda vartåt utgången av domstolsprövningen av saken lutar. I en översikt över presidentens befogenheter vad gäller *unilateral action* i standardverket *the Oxford Handbook of the American Presidency* konstaterar Kenneth B. Meyer att en tidigare studie av stämningar mot presidenten vad gäller hans maktbefogenheter som avgjorts i domstol har presidenten stämts åttiotre gånger vad gäller fyrtiofem olika åtgärder han initierat dessa under tidsperioden 1943 till 2002.<sup>45</sup> Under samma period hade presidenter genomfört 4.086 *executive orders*. Av de åttiotre avgöranden som gick till domstol så gick domstolarna emot presidenten i bara 17% av fallen. Ett av de mer berömda fallen då Högsta domstolen har gått emot en president var 1952. President Harry S Truman nationaliserade då stålindustrin för att undvika en strejk och se till att stålproduktionen inte stannade. Stålindustrin var vid denna tid utomordentligt viktig för USA:s ekonomi. Högsta domstolen kom emellertid fram till att president Truman hade överskridit sina befogenheter och stålindustrin återgick samma år i privat ägo.

Det är med andra ord inte omöjligt att USA:s högsta domstol finner att president Obama har överskridit sina befogenheter vad gäller hans ensidiga åtgärd för att ge fler odokumenterade invandrare tillfälliga uppehållstillstånd och möjlighet att söka arbete. Emellertid visar historien att det bara är i undantagsfall som Högsta domstolen explicit dömer emot presidenten i fall som gäller hans konstitutionella befogenheter. Gissningen här blir således att Högsta domstolen kommer att avslå stämningen från de 17 delstaterna och president Obamas beslut kommer att fortsätta att vara giltigt. Ett utslag som går president Obama emot skulle skada dennes möjligheter att driva igenom ytterligare administrativa åtgärder under det som återstår av hans presidentperiod. Detta vore allvarligt för Obama då det finns tecken som tyder på att fler egna presidentinitiativ kommer att komma på olika politikområden. Ett första preliminärt utslag i en federal domstol i delstaten Texas som går emot presidenten kan inte betraktas som sista ordet i denna komplicerade fråga. Fler domstolar kommer att kopplas in.

---

<sup>45</sup> Kenneth B. Mayer: "The Presidential Power of Unilateral Action," i George C. Edwards och William Howell (red.): *The Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford UP, 2009, s. 434.

### 2014 års kongressval

När president Barack Obama tillträdde sitt ämbete i januari 2009 fanns det i representanthuset 257 demokrater och 178 republikaner. I senaten varierade antalet demokrater, och oberoende senatorer som tenderade att rösta med demokraterna, under den 111:e kongressen (2009–2010) mellan 57 och 60. Under en del av den 111:e kongressen hade president Obama alltså 60 röster i senaten, vilket då krävdes för de allra flesta beslut, samtidigt som hans parti hade en klar majoritet i representanthuset. Det var också under den period då presidentens parti var som starkast som *the Affordable Care Act* antogs.

Efter en höjdpunkt 2009–2010 har antalet demokrater i båda kamrarna gått ned i flera steg. När resultaten från 2014 års kongressval mot slutet av december samma år nästan räknats färdig är sammansättningen följande. I representanthuset finns från januari 2015 247 republikaner mot 188 demokrater. Detta är den största majoritet som republikanerna har haft i representanthuset sedan Herbert Hoover var president på 1920-talet. I senaten är sammansättningen 54 republikaner och 46 demokrater, inklusive ett par oberoende senatorer som röstar med demokraterna. Detta är sammantaget en av de största majoriteter som republikanerna någonsin har haft i kongressen i Washington. Denna stora minskning av antalet demokrater i den federala lagstiftande församlingen från 2009 till 2015 måste betraktas som en betydande motgång för president Obama. Presidentens möjligheter att själv ta initiativ till inrikespolitiska reformer och få dessa accepterade av en majoritet av kongressen fram till dess att han avgår i januari 2017 måste betraktas som utomordentligt små.

Det demokratiska partiets misslyckande i kongressvalet 2014 skylls av både en del federala demokratiska politiker och av oberoende bedömare på president Obama. Presidenten beskylls för att under hela sin presidentperiod ha koncentrerat sig nästan uteslutande på sin egen maktposition och för att ha mer eller mindre struntat i att agera för att stärka chanserna för de demokratiska kandidaterna till de olika kongressvalen att segra i sina val. Inte minst kritiserades han denna gång för sitt uttalande från början av oktober:

I am not on the ballot this fall. Michelle's pretty happy about that. But make no mistake: These policies are on the ballot -- Every single one of them...<sup>46</sup>

I ett läge där presidentens opinionssiffror låg kring 40%, och där de flesta demokratiska kandidater till kongressen i valet undanbad sig ett besök från presidenten under deras valkampanjer, var detta sätt att göra kongressvalet till en omröstning om presidentens i flera fall mycket impopulära politik inte något som var populärt hos dessa kandidater. Det är givetvis omöjligt att veta i vilken utsträckning detta överhuvud taget bidrog till demokraternas dåliga resultat i kongressvalet. Men det står utom allt tvivel om att många demokrater anser att detta var ett mycket olyckligt uttalande.

## Slutsatser

President Barack Obamas nationella maktposition nationellt framstår i början av 2015 som paradoxal. Å ena sidan har presidenten haft ett antal stora motgångar under 2014. Många motståndare i USA betraktar honom som en totalt misslyckad president. Han har varit vid makten då hans parti gjort bland de sämsta resultaten i ett kongressval sedan 1920-talet. Fler medborgare är mer än fyra år efter det att den antogs emot *the Affordable Care Act* – hans viktigaste inrikespolitiska reform – än som stöder den. Presidenten motarbetas konsekvent, i nästan alla frågor, av en mycket klar majoritet av republikanerna i kongressens båda hus. Flera av dessa motståndare, inklusive sannolika medtävlare om nomineringen till republikanernas presidentkandidat 2016, karakteriserar presidenten närmast vanvördigt, inte sällan med innebörden att Obama skulle vara en av de mest misslyckade presidenter Förenta staterna har haft i modern tid. Presidenten kritiseras också för att han presiderat över, och också bidragit till, att USA:s internationella maktställning har urholkats under hans presidentskap. Republikanska kritiker upprepar ständigt att presidenten varit alltför svag i administrationens gensvar på åtgärder från Rysslands president Putin, från ISIS i Irak och i Syrien och att hans administration har krävt alldeles för lite eftergifter av Iran i förhandlingarna om det landets program som misstänks vara till för att skaffa sig kärnvapenkapacitet.

---

<sup>46</sup> "Remarks by the President on the Economy -- Northwestern University," 2 oktober 2014, tillgänglig på <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/10/02/remarks-president-economy-northwestern-university>, hämtat 141222.

Å andra sidan har president Obama under 2014 vidtagit ett antal åtgärder som visar på att USA:s president även i situationer då han inrikespolitiskt betraktas som tämligen misslyckad har betydande maktbefogenheter. Trots att presidenten genom sin politiska karriär tydligt visat att han var emot president George W. Bushs krig i Irak så har han beordrat amerikanska flyganfall och utökat antalet amerikanska rådgivare på marken i Irak. *Wall Street Journal* rapporterar att den USA-ledda koalitionen mellan den 8 augusti och den 17 december har genomfört 1328 flygattacker mot ISIS och dess allierade, varav 380 mot staden Kobani i Syrien.<sup>47</sup> Det är alltid möjligt att kräva kraftfullare militära insatser, men det går knappast att hävda att president Obamas åtgärder i Irak och Syrien fullständigt saknar militär kraft. Även om ISIS i början av 2015 fortfarande rycker fram på vissa områden i både Irak och i Syrien, så har organisationens närmast ohejdade framfart från första halvan av 2014 upphört. Presidenten har också i december 2014 tagit initiativ till att återupptaga de diplomatiska förbindelserna med Kuba efter mer än 50 år av brutna relationer. Inrikespolitiskt har han helt på egen hand lagt fram regler som till betydande del hanterar den väldiga problematik som hänger samman med de många miljoner odokumenterade immigranter som illegalt vistas i USA. President Obama har sålunda under 2014 visat att han, trots de motgångar han mött under året, har vilja och förmåga att agera kraftfullt såväl inrikes–som utrikespolitiskt.

För att ta ett steg från att karakterisera presidentens maktställning mer allmänt i början av 2015 till att titta på ett par av årets viktigaste frågor mer i detalj, kan alltså konstateras att i den stora kris i Irak och Syrien som ISIS framfart har fört med sig har president Obama lyckats agera handlingskraftigt. Vad gäller hanteringen av Rysslands agerande med att först ockupera Krim och sedan destabilisera östra Ukraina, har presidenten också haft vissa framgångar. Sålunda är det i början av 2015 knappast president Obama som framstår som den svagare av de båda kontrahenterna Putin och Obama. De ekonomiska och andra sanktioner som under året successivt införts mot Ryssland av USA och EU i dessa sammanhang har ofta kritiserats för att vara alltför milda och sålunda närmast verkningslösa. Så ter sig inte saken i början av 2015. Dels har de sanktioner som införts i sig fått följd effekter som varit kraftfullare än kritikerna insåg. Det faktum att ett antal ryska företag utsatts för sanktioner och förbjudits att låna upp pengar på den västerländska kapitalmarknaden har fått effekter på kapitaltillgången även för andra ryska företag. Även för ryska företag som inte är direkt

---

<sup>47</sup> Se *Wall Street Journal*, <http://blogs.wsj.com/washwire/2014/11/07/interactive-graphic-the-airstrikes-in-iraq-and-syria/?KEYWORDS=%22Airstrikes+in+Iraq+and+Syria%22>, hämtat 141222.

drabbade av sanktioner har möjligheterna till finansiering från finansinstitutioner i väst i princip upphört. Till verkningarna av sanktionerna kommer att oljepriset ha sjunkit kraftigt. President Putin och hans administration är när årssiktet 2014–2015 närmar sig i en betydligt svårare maktpolitisk kris än vad president Obama är. I vilken mån denna kris i Ryssland kan leda till förändringar i vad USA betraktar som positiv riktning i Ukrainafrågan under 2015 är en öppen fråga. Om den ryska politiken tvärtom blir mer aggressiv mot Ukraina eller mot landets NATO-grannar så har president Obama fått nya maktmedel att ta till av kongressen i och med antagandet av *the Ukraine Freedom Support Act 2014* i december. Samtidigt har president Putin, trots de sanktioner och andra ekonomiska problem som ovan nämnts, lyckats driva sin politik i östra Ukraina på ett sätt som USA och dess allierade i väst har haft svårt att motverka. Ukraina är i början av 2015 försvagad i flera avseenden och den önskan som landets parlament uttryckt om att få ansluta sig till NATO ter sig i skrivande stund som omöjlig att realisera inom överskådlig framtid. Genomförandet av det ovan nämnda avtalet med EU kan också komma att bli svårt.

Presidenten har också efter kongressvalet visat vilken exekutiv makt varje president har, mer eller mindre oberoende av kongressen. Han har demonstrerat denna makt i åtminstone tre fall. För det första har han ingått flera viktiga exekutiva avtal med Kina, såväl inom miljöområdet som inom säkerhetspolitiken. För det andra så har presidenten beslutat att återupptaga de diplomatiska förbindelserna med Kuba, efter ett mer än femtioårigt uppehåll. För det tredje så har president Obama, efter att ha väntat på ny federal lagstiftning på immigrationsområdet i mer än två år, tagit ett eget kraftfullt initiativ för att åtminstone i viss utsträckning positivt hantera det enorma samhällsproblem det innebär för Förenta staterna att mer än elva miljoner odokumenterade immigranter vistas och verkar där utan att ha legal status och utan att verkligen kunna bidra till utvecklingen av USA till exempel genom att betala skatt.

Även en av sina politiska motståndare mycket starkt kritiserad president, stundom förlöjligad till och med, har ändå alltså mycket betydande maktbefogenheter. President Obama kommer under 2015 med till visshet gränsande sannolikhet kunna fortsätta bedriva aktiv krigföring mot ISIS i Irak och i Syrien. Besluten i kongressen i december innebär att administrationen får 64 miljarder dollar för krigföring i Afghanistan, Irak och Syrien fram till

slutet av september 2015.<sup>48</sup> Det är också sannolikt att båda husen i kongressen under 2015 i någon form kommer att ge presidenten ett explicit mandat för olika former av militära åtgärder mot ISIS i Irak och Syrien. Debatten kommer att bli intressant för att den kommer att avspegla stämningarna i kongressen vad gäller såväl den principiella maktfördelningen mellan president och kongress i frågor om krig och fred efter Irakkriget och efter 13 år av militär verksamhet i Afghanistan, som frågan om hur detaljerat den lagstiftande församlingen år 2015 bör reglera presidentadministrationens mandat att föra krig. Den svåraste frågan att bedöma vad gäller krigen i Mellanöstern gäller i vilken utsträckning USA kan tänkas ingripa ytterligare i Syrien. Det tycks vid årsskiftet 2014–2015 osannolikt att president Obama i närtid kommer att gå längre vad gäller direkta krigshandlingar än till en fortsättning de flygattacker som under 2014 riktats mot ISIS främst i närheten av staden Kobani. Den stora frågan är om, och i så fall hur, Turkiet och USA kan tänkas komma överens om vidare åtgärder. Knäckfrågan här tycks vara om, och i så fall i vilken form, USA är villigt att med flygvapenmakt garantera en flygvapenfri zon i norra Syrien, vilken den turkiska regeringen vill ha till stånd. Om en sådan zon skulle införas under 2015 skulle detta rimligen innebära en försvagning av den syriska regimen och en förstärkning av dess motståndare. Det stora dilemmat är förstas för USA att en av dessa motståndare är USA:s värsta fiende i dagens Mellanöstern: ISIS. Hur USA skall kunna föra en verkligt verkningsfull politik i Syrien som missgynnar såväl president Assad som ISIS, men som stöder de från USA:s perspektiv acceptabla motståndarna till Assadregimen är svårt att se. De enorma svårigheter USA möter vad gäller försöken att på något sätt bidra till en lösning av inbördeskriget i Syrien beror dock i nuläget mer på komplexiteten i läget på marken än på USA:s maktbefogenheter allmänt sett, eller på president Obamas egen handlingsförmåga. Dock innebär den starka ovilja som såväl USA:s politiska ledning som majoriteten av dess folk har mot att sätta in markstyrkor i Syrien en hämsko på Obamaadministrationens möjligheter att agera. Konkret innebär detta rimligen att presidenten har, och med all sannolikhet under 2015 kommer att fortsätta att ha, möjligheter att agera genom flygbombningar i såväl Irak som Syrien för att motverka ISIS. Däremot är det oerhört svårt för presidenten att driva igenom en insats av betydande marktrupper i något av länderna. I presidentens förslag till resolution till

---

<sup>48</sup> Se Ashley Parker och Robert Pears: "Senate Set to Approve \$1.1 Trillion in Spending," *The New York Times*, 12 december 2014, se <http://www.nytimes.com/2014/12/13/us/battle-over-spending-measure-shifts-to-the-senate.html>, hämtat 141222.



kongressen för att ge ytterligare legitimitet till de militära operationerna i Irak och Syrien avspeglas denna begränsning i följande sentens: ”The authority granted in subsection (a) does not authorize the use of the United States Armed Forces in enduring offensive ground combat operations.”<sup>49</sup> Samtidigt måste det erinras om att gränsen mellan en verklig insats av stående markstyrkor och den typ av rådgivare som det under början av 2015 är frågan om, den gränsen är flytande. Även den ovan angivna meningen innebär ju möjligheter till insats av marktrupper under mer begränsade tidsperioder.

När det gäller USA:s relationer till Ryssland, som i dessa dagar i mycket hög utsträckning gäller Ukrainakrisen, så har president Obama – som nämnts ovan – i december 2014 av kongressen fått ytterligare maktbefogenheter i form av antagandet av *The Ukraine Freedom Support Act 2014*. Presidenten fick här befogenheter att införa såväl ytterligare ekonomiska sanktioner som rätten att exportera vapen av fler slag än administrationen själv velat göra tidigare under året för att motverka av Moskva understödda militära aktioner inne i Ukraina. Det är långtifrån säkert att president Obama kommer att tillgripa de mer långtgående åtgärder i form av leveranser av militärt materiel som lagen ger honom tillstånd till. Men blotta det faktum att presidenten nu har fått detta mandat av kongressen innebär att USA:s påtryckningsmöjligheter mot president Putin i Ukrainasammanhang kommer att vara ännu större under 2015 än de varit under 2014. Det är givetvis omöjligt att förutse hur president Putin kommer att agera, men USA:s maktbefogenheter för att tillgripa motåtgärder vid behov är betydande.

Krisen i och kring Ukraina har också visat att Förenta staternas ledarskap inom NATO alltjämt är efterfrågat av de europeiska medlemmarna av organisationen, liksom även av andra europeiska stater. De beslut som NATO under slutet av 2014 och början av 2015 har fattat om inrättande av dels en snabbinsatsstyrka på cirka 5.000 man som kan sättas in vid snabba kristillstånd, till exempel i eller kring de tre baltiska länderna, samt om inrättandet av mindre *command centers* i östra Europa är initiativ som har Obamaadministrationens direkta stöd.

Under 2015 kommer också den tredje stora säkerhetspolitiska frågan under 2014 att få sin fortsättning, och möjligen sitt avgörande, nämligen förhandlingarna om ett internationellt

---

<sup>49</sup> Texten till presidentens förslag till resolution för att ge honom ytterligare legitimitet för de militära aktionerna i Irak och Syrien återfinns på [http://www.weeklystandard.com/blogs/text-obamas-isis-war-authorization\\_848101.html](http://www.weeklystandard.com/blogs/text-obamas-isis-war-authorization_848101.html), hämtad 150218.

avtal för att begränsa Irans möjligheter att skaffa sig kärnvapen. De senaste 18 månaderna har tveklöst medfört att de båda parterna har kommit varandra närmare. Ett interimsavtal har ingåtts och förlängts i två omgångar. De båda förlängningarna innebär i varje fall att parterna verkligen försöker undvika ett sammanbrott i förhandlingarna. Knäckfrågan är förstås om båda sidor är tillräckligt kompromissvilliga för att ett avtal skall kunna ingås under 2015. Från USA:s perspektiv blir det rimligen avgörande i vilken mån Irans regering är villig att gå med på att i praktiken begränsa de olika medel den iranska staten nu förfogar över för att praktiskt kunna tillverka materiel som skulle kunna användas för att tillverka kärnvapen, i vilken utsträckning den är beredd att acceptera oerhört ingående inspektioner av i stort sett allt som USA ser med misstänksamhet på i sammanhanget, samt hur länge den iranska regimen är beredd att ingå ett avtal som begränsar rättigheter som denna regim uppenbart anser att den borde ha. Förutom de betydande tekniska svårigheter som återstår att hantera innan ett avtal möjligen kan ingås mellan USA–sidan och den iranska regimen, så måste än en gång erinras om att betydande delar av kongressen är klart mer skeptisk mot trovärdigheten i de iranska utfästelserna i dessa sammanhang än vad Obamaadministrationen är. För att de mycket betydande sanktioner som i ett antal steg har införts mot Iran från USA skall kunna avskaffas på sikt krävs beslut i kongressen. För att detta senare skall vara möjligt i praktiken krävs en betydligt större kompromissvillighet från regimen i Iran än vad som fram till februari 2015 har varit fallet.

Även om president Obama har drabbats av betydande motgångar inrikespolitiskt under både 2013 och 2014 behåller alltså supermakten mycket betydande aktörskapacitet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Presidentens egen försiktighet vad gäller beslut om att använda militärt våld kvarstår förstås som en grundläggande personlig egenskap hos honom som politisk ledare. Men händelserna under 2014 har visat att president Obama, om krisen blir tillräckligt allvarlig och om USA:s säkerhetsintressen tydligt hotas, kan tillgripa militärt våld även i länder som han rimligen till varje pris vill undvika att blanda in USA–trupp i – som i Irak 2015. De sanktioner mot Ryssland som USA tagit ledningen för att införa har också varit mer verksamma än vad många bedömare trodde från början. Behövs det har USA ytterligare kraftfulla åtgärder att vidtaga om Ryssland inte ändrar sitt agerande i östra Ukraina. Förhandlingarna om Iran blir en synnerligen svår nöt att knäcka. I denna fråga har också Obamaadministrationen och den vad gäller avskaffandet av sanktionerna synnerligen inflytelserika kongressen olika uppfattningar. Det är tämligen lätt att föreställa sig ett scenario där president Obama skriver under ett avtal som i varje fall i betydande mån tillgodoser

Obamaadministrationens önskemål på Iran, men att kongressen sedan vägrar att lyfta sanktionerna, vilket från Irans perspektiv rimligen måste vara en förutsättning för att landets regering verkligen skall vilja följa ingångna framtida avtal.

De tretton veckor som gått efter kongressvalet när detta skrivs visar att presidenten har en betydande förmåga att agera på ett eget initiativ såväl utrikes–som inrikespolitiskt. Högsta domstolen får sannolikt avgöra om de nya immigrationsbestämmelserna är konstitutionella eller ej. Om HD godkänner Obamas åtgärder är rimligen vägen öppen för ytterligare *executive actions*. Med tanke på hur ofta amerikanska presidenter har velat mäkla fred mellan Israel och Palestina är det långt ifrån omöjligt att president Obama kommer att komma med något slags eget förslag innan han lämnar sitt ämbete. Särskilt om parlamentsvalen i Israel i mars 2015 resulterar i att premiärminister Benjamin Netanyahu förlorar makten och en allians mellan arbetarpartiet och den förra ministern Tsipi Livni tar över makten torde det komma att finnas en större förhandlingsvillighet hos en ny israelisk regering. En tidigare president som också hade en bekymmersam andra presidentperiod, Bill Clinton, ägnade sig under sina sista månader som president åt en oerhörd personlig insats för att försöka nå fred mellan Israel och PLO. Även om president Obamas personliga ledarstil är väldigt annorlunda än Bill Clintons var är det sannolikt att även han kommer att vilja uppvisa samma önskan att vara fredsmäklare i Mellanöstern. President Clinton var villig att satsa hundratals timmar av egen personlig insats i medlingsarbetet medan president Obama gärna överlåter de långa förhandlingstimmarna åt sin utrikesminister John Kerry. Men de båda presidenterna delar rimligen samma önskan att framstå som den store fredsmäklaren i Mellanöstern.

USA har i sin roll som global säkerhetspolitisk aktör under 2014 upprepade gånger visat att landet alltså har en mycket betydande handlingskapacitet. Såväl inhemska som utrikes kritiker kan kräva ännu mer handlingskraft och förmåga att hantera komplexa kriser, men i såväl Ukrainakrisen som i Irak – och i viss mån i Syrien – samt i förhandlingarna om Irans misstänkta kärnvapenprogram har Förenta staternas centrala globala roll säkerhetspolitiskt visats under året. Erfarenheterna av krigen i Irak och Afghanistan medför en klart större försiktighet än tidigare att sätta in militär trupp av något större omfattning i nya internationella konflikter. Dessa erfarenheter lamslår dock inte USA:s kapacitet att ändå agera i dessa kriser. President Obama har också, trots en del betydande motgångar främst inom inrikespolitiken, visat att han – trots att han också har personligt grundade tveksamheter vad gäller att beordra USA–styrkor att använda militärt våld – ändå är beredd att sätta in militär

kraft i Irak och i Syrien. Politiskt har president Obama under året också personligen garanterat de tre baltiska staterna att de som medlemmar av NATO också omfattas av artikel 5 i NATO-fördraget om alla stater skyldighet att komma till varandras hjälp vid militär konflikt med tredje part, något som verksamt har bidragit till att lugna statsledningen och befolkningen i dessa länder, även om en oro kvarstår i dessa länder för Rysslands agerande.