

Den mogna stormaktens nya säkerhetsdoktrin

| av Ingemar Dörfer

Den omstridda nya amerikanska försvarsdoktrinen är inte ett nytt revolutionerande grepp från neokonservativa i Bushadministrationen utan något som vuxit fram under det senaste decenniet. Och pre-emptionstrategin är inte en så dominerande del av doktrinen som debatten kan ge intryck av.

ROBERT KAGANS OF PARADISE and Power analyserar bäst varför Amerika och Europa nu glider isär. Genom att vinna det kalla kriget skapade Amerika ett post-modernt Europa utan fiender. I denna fredszone gäller handel, integration, internationell rätt, vänskapliga förbindelser.

Den blivande supermakten EU har en enorm ekonomisk styrka och stora resurser på alla civila områden. Militärt har Storbritannien och Frankrike betydande styrkor som kan projiceras runt Europas gränser men ingenting som ens kommer i närheten av den amerikanska krigsmakten. Amerikas Förenta Stater som verkar globalt har därför andra värderingar när det gäller konflikter och krig. Till skillnad från Europa agerar man i Asien med dess kärnvapenmakter och terrorister, dess inbördeskrig och andra konflikter. Medan Europa blivit ett paradiset där Lockes tanker härskar är resten av världen fortfarande Hobbesiskt brutal och konfliktfylld.

INGA DOGMATIKER

Denna nya värld för Amerika lika mycket definierat av 11 september (World Trade Centers fall) som av 9 november (Berlinmurens fall) har analyserats i en säkerhetspolitisk strategi. Amerikanerna är inga dogmatiker. Det går således inte att läsa doktrinen som en handbok för amerikanskt agerande, i vart enskilt fall. Men som en referensram för det nya tänkandet i Washington är den klar och skarp.

Den 17 september 2002 publicerades den nya amerikanska strategin. En sådan periodisk översikt beordrades i Goldwater – Nichols Act år 1986. Också tidigare presidenter har presenterat sådana dokument men Bushs stra-

tegi är den mest omvälvande sedan George Kennan år 1947 med sin "X"-artikel i Foreign Affairs uppfann containmentpolitiken, dvs att hålla tillbaka, hindra som huvudstrategin mot Sovjetunionen.

Strategin skulle egentligen ha presenterats i juni 2001, men igångsättningsfasen tog längre tid och sedan kom den 11 september. Grundläggande för den nya Bushadministrationen är att man till skillnad från Clintonadministrationen inte ser utrikespolitik som social work utan som ett stormaktsspel där gamla maktattribut räknas. Till detta kommer också en stark betoning på libe-

"Amerika försöker behålla en unipolär värld utan någon rival."

rala värden som demokrati och frihet. Man var besluten att återknyta till de gamla vännerna i NATO, Japan och Korea och visade återigen skepsis mot Rysslands och Kinas ambitioner. Försvarsminister Rumsfelds ambitioner att reformera

och transformera den amerikanska krigsmakten stupade nästan på militärernas motstånd. Han räddades av den stora makt och prestige som händelserna den 11 september gav honom och han kan nu på egen hand utnämna de chefer som är kapabla att genomföra hans intentioner.

Innovationerna i den nya strategin är många. Medan Clinton förutsatte freden som något givet vill Bush i det nya världsläget försvara, behålla och promovera fred. Traditionella liberala medel som frihandel, fria marknader och betydande u-hjälp spelar en viktig roll i dessa strävanden. Men tyngdpunkten ligger på att möta det nya hotet. Efter det kalla kriget är det största hotet mot Amerika kombinationen av terrorism och massförstörelsevapen – att terrorister och tyranniska regimer som stöder terrorism kan använda sådana vapen mot Amerika, dess vänner och allierade.

PRE-EMPTION

Kontrasten mot det kalla kriget är stor. Sovjetunionen hade massförstörelsevapen men såg kärnvapen som en sista utväg. Terroristerna ser dessa vapen som ett tillfälle att så snart det går skada sina fiender. Sovjetunionen var ett klart definierat område med ledare som var mottagliga för avskräckning. Detta gäller inte många terrorister. I Sovjetunionens fall kunde kampen vara långvarig och Moskva var inte villigt att ta risker. Terrorister tar per definition stora risker och är redo agera så fort tillfälle bjuds.

Den nya doktrinen hävdar därför att förebyggande slag mot fienden, pre-emption, är en möjlig strategi. Man hävdar helt korrekt, att pre-emption i specifika situationer, är förenlig med internationell rätt. Tolkningsfrågor uppstår i fall då målet är hela stater och kontexten är så stor att den blir oklar.

Den amerikanska makten ses som något självklart och den ska bibehållas så att ingen rival i världspolitiken ska kunna utmana den. Samtidigt är Washington angeläget att samarbeta med andra makter i världen, främst vänner inom NATO, i Australien, Japan och Sydkorea.

Men Ryssland och Kina betraktas inte längre som motståndare utan som viktiga samarbetspartners. Tillsammans ska dessa makter oskadliggöra terrorister, stater som skyddar terrorister och massförstörelsevapen i sina länder. I en osäker värld där avskräckning inte alltid fungerar måste man ibland använda sig av pre-emption samtidigt som man skyddar sig genom olika försvarssystem, inte minst robotförsvar.

Trots att strategin är ovanligt väl genomtänkt innehåller den oundvikliga motsättningar. Det är svårt att uppmuntra fria och öppna samhällen samtidigt som man ska samarbeta med odemokratiska och slutna Ryssland, Kina, Pakistan, Uzbekistan, Egypten och Saudarabien. I alla lägen räcker inte koalitioner av de villiga när allianser är bättre. Doktrinen undviker till skillnad från Clinton statsbyggande, "social work" med Michael Mandelbaums formulering. Ändå får man ägna sig åt statsbyggande i Afghanistan. Också i Iraks fall har flera men långt ifrån alla i Bushadministrationen en vision att skapa en demokrati efter kriget. Men att leta i doktrinen efter alla tankar och idéer som olika representanter för Bushadministrationen står för, går inte. Den publicerade strategin är ingen kokbok. Mest intresse har visats doktrинens tankar om pre-emption.

Tanken att använda preemptiv styrka för att förhindra kärnvapenspridning fanns redan i 1992 års Defense

Planning Guidance dokument, utformat i Richard Cheneys försvarsdepartement men tillbakadraget av Pentagon när det hade läckts. Författare var bl.a. Paul Wolfowitz, Lewis Libby och Zalmay Khalilzad som alla fått prominenta poster i Bushadministrationen. Men också Clintonadministrationen var inne på liknande tankegångar. Debatten om pre-emption började redan 1993 när administrationen presenterade sin icke spridningsagenda för massförstörelsevapen. Oron för Saddam fick president Clinton att hålla ett tal i februari 1998 där han konstaterade att Förenta Staterna inte kan låta Saddam Hussein skaffa sig kärnvapen, biologiska och kemiska vapen. Han talade om en ohelig allians mellan

terrorister och stater utanför lagen som hyser dessa terrorister. Senare under året genomförde han attacker med kryssningsrobotar mot Afghanistan och Sudan för att komma åt al-Qaida och bombanfall mot Irak eftersom Saddam vägrade samarbeta med vapeninspektörerna. Clintonadministrationen predikade pre-emption men praktiserade vedergällning. Doktrinen har därför kommit att identifierats med Bushadministrationen

Huvudskälet är kombinationen av publiceringen av den nya säkerhetspolitiska doktrinen i september 2002, FN inspektionerna av Irak och kriget i mars 2003. I debatten har pre-emption fått en prominens som inte motsvarar dess roll i doktrinen. Avskräckning och containment finns kvar och pre-emption ska komplettera dessa strategier bara i begränsade bestämda fall, nämligen när det gäller terrorister med global räckvidd och under vissa omständigheter skurkstater med massförstörelsevapen. Skälet till att begreppet lanseras är att man inte anser att alla terrorister kan avskräckas, att det finns situationer när katastrofal attack hotar och att den potentiella skadan kan vara så stor att man inte kan förlita sig enbart på avskräckning. Bushadministrationen anser också att folk-rätten som tillåter pre-emption enbart mot en omedelbar fara för attack är för restriktiv och måste ändras. I Irakkriget hänvisar både Förenta Staterna och Storbritannien till alla FN resolutioner inklusive nummer 1441, som Irak trotsat, snarare än pre-emption eller prevention som ett casus belli.

SEXDAGARSKRIGET PREEMPTIVT

Preemptiva insatser har varit få under 1900-talet. Den brittiska flottans attack mot den franska medelhavsflottan i juli 1940 var en sådan operation, också om den

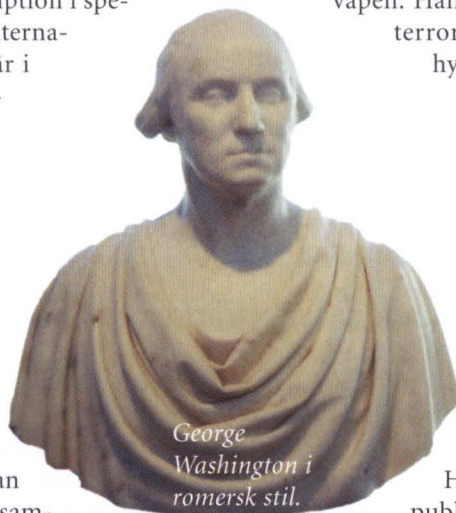


FOTO: Lars Fimmerstad

föregicks av ett dygns förhandlingar. Avsikten, som lyckades, var att förhindra Tyskland och Italien att ta över de franska fartygen. Ur japansk synpunkt var Pearl Harbor i december 1941 ett preventivt anfall. Den amerikanska Stilla Havsflottan kunde rikta ett dödligt hot mot Japan. Också om attacken delvis lyckades – de amerikanska hangarfartygen var till havs och berördes inte – var operationen i det långa loppet naturligtvis ett strategiskt misslyckande. Israel som är militärt sårbart har använt sig av pre-emption två gånger. Det klassiska exemplet är sexdagarskriget 1967 då man slog till först mot sina arabiska grannar. Det andra exemplet är flyg-angreppet mot Iraks kärnreaktor 1981 för att hejda utvecklingen av irakiska kärnvapen. I fråga om skurkstater med massförstörelsevapen är Amerika bara intresserat av Irak, Iran och Nordkorea. Men Iran, som inte nämns i doktrinen, är mångdubbelt större och starkare än Irak, har en befolkning som i stor utsträckning stöder regeringen och har åtskilliga vänner runt världen, på senaste år EU och Japan. Nordkorea har förmodligen redan kärnvapen och dessutom tiomiljonstaden Seoul som gisslan för sina konventionella styrkor. År 1994

var hotet mot Seoul avgörande när Washington valde att inte anfalla kärnvapenreaktorn i norr. Som stat är således Irak det mest tänkbara målet för preemptivt eller preventivt krig.

Pre-emptionstrategin har dessutom flera praktiska problem. Man vet kanske inte var massförstörelsevapnen finns och terroristerna kan försvinna från platsen som i Afghanistan. Fienden kan slå till först om han tror ett anfall är nära och i detta fall av "use them or lose them" för massförstörelsevapen kan man framkalla just den situation man vill förhindra. Preemptivt krig kan leda till antagonism i stora delar av världen, som Irak-kriget visar. Irak angreps just precis för att undvika den situation som har uppstått med Nordkorea. Eftersom man inte avvärjde Nordkorea i tid har landet nu kärnvapen och måste behandlas mycket försiktigare än Irak. Problemet med detta är att andra potentiella skurkstater drar slutsatsen att det gäller att så fort som möjligt skaffa kärnvapen för att då ha en avskräckningsstyrka mot Amerika. Ett preemptivt krig kan således accelerera den process man vill förhindra. En annan fara är att andra stater anammar den amerikanska doktrinen och använder den; exempelvis Ryssland mot Georgien eller Indien mot Pakistan. Men Amerika avser inte att tillämpa pre-emption urskillningslöst mot stater man ogillar. "Avisikten med våra aktioner kommer alltid vara att eliminera ett specifikt hot mot Förenta Staterna eller våra allierade

och vänner. Skälen till våra aktioner kommer att vara uppenbara, styrkan begränsad och orsaken berättigad" säger doktrinen.

Strategin befäster grunddrag i den nya amerikanska säkerhetspolitiken som den beskrivs av professorn vid Georgetown University, G. John Ikenberry. Under de femtioåren efter andra världskrigets slut vilade säkerhetspolitiken på två historiska överenskommelser menar han. Förenta Staterna skyddade Västeuropa och Ostasien och gav dem tillgång till Amerikas marknader, teknologi och varor mot att de var pålitliga partners som gav Amerika sitt diplomatiska, ekonomiska och underhållsstöd. I den andra, liberala, överenskommelsen gjorde sig Amerika tillgängligt för konsultationer, gemensamma beslut och samtidigt kunde västvärlden leva fritt inom det amerikanska världsomfattande maktsystemet.

UNIPOLÄRVÄRLD

Politik har nu förändrats. Amerika försöker behålla en unipolär värld utan någon rival. I denna värld utgör terrorister med massförstörelsevapen det största hotet som inte kan avskräckas och som inte lämnar någon marginal för felbedömningar.

"Den amerikanska makten ses som något självklart och den ska bibehållas så att ingen rival i världspolitiken ska kunna utmana den."

Försvar och anfall inklusive förebyggande slag blir därför nödvändiga. Missilförsvaret som nu byggs ut i stor skala är en viktig del av denna strategi. Eftersom innehavet av massförstörelsevapen hos farliga nationer är oacceptabelt förbehåller sig Amerika i vissa situationer rätten att bryta mot internationella regler (stater suveränitet till exempel) för att komma åt sådana faror. Skepsisen mot regler gäller också många rustningsavtal som på 1970-talet reglerade förhållandet mellan USA och Sovjetunionen som jämnstarka motståndare. Eftersom Amerika nu är så vida överlägset Ryssland vägrar man kodifiera gamla överspelade maktförhållanden och har sagt upp ABM avtalet som förhindrade ett amerikanskt missilförsvar. I en dynamisk värld har strategisk stabilitet inget självändamål.

På alla områden, militärt, ekonomiskt, politiskt, kulturellt dominerar det amerikanska imperiet nu världen mer än det brittiska någonsin gjorde på 1800-talet. Henry Luce som i mitten av 1900-talet proklamerade the American Century fick rätt både i fråga om det århundradet och om det innevarande. Det är viktigt att förstå att de nya säkerhetspolitiska doktrinerna inte är huggskott upprunna i överhettade neokonservativa hjärnor utan kommer att dominera världspolitiken så långt vi över huvudet taget kan se in i framtiden.

Ingemar Dörfer (ingemar.dorfer@foi.se) är fil dr och forskningschef vid Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.