



Bidens säkerhetspolitik

Ambitioner och politisk verklighet

Björn Ottosson och Niklas H. Rossbach

FOI-R--5177--SE

JUNI 2021



Björn Ottosson och Niklas H. Rossbach

Bidens säkerhetspolitik

Ambitioner och politisk verklighet

Titel	Bidens säkerhetspolitik – Ambitioner och politisk verklighet
Rapportnr	FOI-R--5177--SE
Månad	Juni
Utgivningsår	2021
Antal sidor	72
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12112
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: U.S. President Joe Biden addresses a joint session of Congress at the US Capitol in Washington, DC, on April 28, 2021. Photo by Melina Mara POOL/AFP via Getty Images.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna studie ger en översikt av Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik, samt hur den kan utvecklas de kommande fyra åren. Studien analyserar både administrationens ambitioner och målsättningar, och den utrikes- och säkerhetspolitik som kan antas bli resultatet efter passagen genom det amerikanska politiska systemet.

Baserad i huvudsak på administrationens egna uttalanden, visar studien att administrationens övergripande strategi med avseende på hot, mål och medel knyter an till USA:s internationalistiska tradition. Administrationens hotbild uppvisar kontinuitet med dess företrädare, men skiljer sig åt med avseende på mål och medel. Bidenadministrationen lägger stor vikt vid demokrati, universella normer, multilateralism, internationella institutioner och diplomati.

Studien visar att det råder en växelverkan mellan utrikes- och inrikespolitiken, och att president Bidens handlingsutrymme begränsas av flera inrikespolitiska faktorer, särskilt när det kommer till hans möjligheter att bedriva en internationalistiskt orienterad utrikespolitik. Att staka ut ambitiösa mål och sedan inte tillföra tillräckliga resurser för att nå dem är ett välbekant mönster i amerikansk utrikespolitik. Studien visar att det finns en risk att president Biden kommer att upprepa detta mönster och således vidga klyftan mellan retoriken och den konkreta politiken. Samtidigt poängteras att utfallsrummet är brett och kan påverkas starkt av både den inrikes- och den utrikespolitiska utvecklingen.

Nyckelord: USA, presidenter, Joe Biden, kongressen, internationella relationer, strategi, inrikespolitik, utrikespolitik, säkerhetspolitik, försvarspolitik, Asien, Europa, EU, Mellanöstern, Nato, Ryssland.

Summary

This report provides an overview of the Biden administration's foreign and security policy, including how it may evolve over the coming four years. The study covers both the administration's ambitions and goals as well as the resulting foreign and security policy, after the passage through the US political system.

Based mainly on the administration's statements, the report demonstrates that the administration's strategy, with regard to threats, goals, and means, is in line with the internationalist tradition in US foreign policy. There is continuity with the preceding Trump administration in terms of US threat perceptions, but less so concerning goals and means. The Biden administration emphasises democracy, universal norms, multilateralism, international institutions, and diplomacy.

The report shows that there is an interplay between foreign and domestic politics, and President Biden's internationalist foreign policy is constrained by several domestic factors. There is a risk that Biden's ambitious goals will not be matched with corresponding resources, a recurrent phenomenon in US foreign policy. If this happens, it could widen the gulf between the administration's rhetoric and actual US commitments. However, the study also underscores that the span of outcomes is wide and that domestic and international events can have a strong influence on US foreign policy.

Keywords: USA, presidents, Joe Biden, congress, international relations, strategy, security policy, domestic politics, foreign policy, defence policy, Asia, Europe, EU, Middle East, NATO, Russia

Förord

FOI-projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhet (NOTS) studerar på uppdrag av Försvarsdepartementet fortlöpande den utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i USA, inklusive den transatlantiska länken.

Utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv är inget land i världen viktigare än USA. Denna studie bidrar till att öka förståelsen för amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik under dess nye president, Joseph R. Biden, samt hur den kan utvecklas de kommande fyra åren. Presidentadministrationen leder och samordnar landets utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt är presidentens handlingsutrymme begränsat av både inrikespolitiken och omvärlden. Studien belyser denna växelverkan mellan målsättningar och begränsningar.

Författarna vill framföra sitt tack till Dr. Idris Ahmedi, Karlstads Universitet, som granskat rapporten, och till övriga kollegor som bidragit med värdefulla synpunkter. Ett tack riktas också till Marianna Serveta som bidragit med administrativt stöd.

Stockholm, juni 2021

Eva Hagström Frisell
Projektledare NOTS

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Syfte och frågeställning	10
1.2	Teoretiska och metodologiska utgångspunkter.....	10
1.3	Avgränsningar.....	12
1.4	Material	13
1.5	Disposition	13
2	President Biden.....	15
2.1	Den siste 40-talisten	15
2.2	Biden och den wilsonianska skolan.....	18
3	Bidens säkerhetspolitiska ambitioner	21
3.1	En wilsoniansk utrikespolitik för medelklassen	21
3.2	Bidens säkerhetspolitiska prioriteringar.....	23
3.2.1	Biden och Kina.....	24
3.2.2	Biden och Ryssland	26
3.2.3	Biden och Mellanöstern och Iran	27
3.2.4	Biden och Europa	29
3.3	En wilsoniansk president med litet "w"	30
4	Presidentens handlingsutrymme	33
4.1	Den amerikanska opinionen	33
4.1.1	Stödet för internationalismen är falnande.....	34
4.1.2	Vertikal polarisering	35
4.1.3	Horisontell polarisering	37
4.1.4	Går trenderna att vända?.....	39
4.2	Kongressen och utrikespolitiken.....	40
4.2.1	Polarisering och obstruktion	41
4.2.2	Okunskap och ointresse	42
4.2.3	President Biden och kongressen.....	43
4.2.4	Inrikespolitik som utrikespolitik	45
4.3	Presidenten, administrationen och förvaltningen	46
4.3.1	Harmonin är temporär.....	47

4.4	Sämre kontinuitet och lägre förutsägbarhet	48
5	Tre scenarier fram till 2024	51
5.1	Scenario 1. Allt går Bidens väg	52
5.2	Scenario 2. Det går sådär för Biden	54
5.3	Scenario 3. Inget går Bidens väg	55
5.4	Scenarierna ger ledtrådar	57
6	Sammanfattande slutsatser	59
6.1	Utrikes- och säkerhetspolitiska ambitioner	59
6.2	Det politiska handlingsutrymmet	60
6.3	Förväntningar och möjliga riktningar för politiken	62
6.4	Vidare studier	63
7	Referenser	65

1 Inledning

Efter en valrörelse starkt präglad av Covid19-pandemin och partipolitisk polarisering svors Joe Biden in som USA:s 46:e president den 20 januari 2021. Likt alla presidenter före honom står Biden inför en rad utmaningar. Biden har valt att deklarerat en ambitiös inrikes- och utrikespolitisk agenda för att hantera dem. Via slagordet *America is back* signalerar president Biden sin ambition att axla rollen som den fria världens ledare; en roll han menar president Trump abdikerade från. Detta ska bidra till att stabilisera den liberala regelbaserade internationella ordningen, men det kommer ofrånkomligen att uppstå friktion när Bidens ambitioner möter den politiska verkligheten.

Författningsmässigt har den amerikanska presidenten betydligt större handlingsutrymme i utrikespolitiska frågor än i inrikespolitiska. Inrikespolitikens påverkan på utrikespolitiken är dock stark och presidentens handlingsutrymme begränsas av både utrikes- och inrikespolitiska faktorer.

Det internationella systemet rör sig vidare i en multipolär riktning där USA:s relativa makt förefaller vara på nedgång och Kinas på uppgång. Detta har stor påverkan på möjligheterna för brett internationellt samarbete.¹ Under Donald Trumps presidentskap skadades även förtroendet för USA i många huvudstäder, inte minst i Europa, och landet miste en del av sin attraktionskraft eller mjuka makt.² Detta försvårar Bidens arbete, och att reparera USA:s trovärdighet och varumärke är inte någon lätt uppgift.³

USA har drabbats hårt av pandemin. En dryg månad in i Bidens presidentskap passerade USA över en halv miljon döda till följd av sjukdomen. Ekonomin har drabbats hårt, arbetslösheten är hög, och de ekonomiska klyftorna har ökat dramatiskt.⁴ Utvecklingen har vidgat sprickorna i landet, intensifierat partipolariseringen och skadat förtroendet för flera av landets bärande institutioner.

Det demokratiska partiet har majoritet i kongressens båda kamrar, senaten och representanthuset, men marginalen är minimal, och bara månader efter att Biden svurits in talar mycket för att demokraterna kommer att förlora representanthuset i kongressvalet 2022. Bidens handlingsutrymme kan således beskäras ytterligare.

¹ I en multipolär värld bestående av olika block är det svårt att nå nya breda internationella överenskommelser och avtal. Det blir också svårare att upprätthålla gamla. Däremot ökar möjligheterna att nå breda överenskommelser inom blocken.

² Krastev, Ivan och Leonard, Mark. *The crisis of American power: How Europeans see Biden's America*. European Council on Foreign Relations, 19 januari 2021; Wike, Richard, Poushter, Jacob, Fetterolf, Janell, Schumacher, Shannon. "Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable". Pew Research Center. 8 januari 2020.

³ Biden, Joseph R. Jr. "Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump". *Foreign Affairs*, mars/april 2020.

⁴ Bauer, Lauren, Broady, Kristen, Edelberg, Wendy, O'Donnell, Jimmy. *Ten facts about COVID-19 and the U.S. economy*. Brookings Institution, september 2020.

Det är under dessa omständigheter som Biden ska leda, och vad han gör och hur han lyckas har stor påverkan på global, europeisk och svensk säkerhet.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att ge en översikt av Joe Bidens presidentskap med fokus på utrikes- och säkerhetspolitik, samt hur den kan utvecklas de kommande fyra åren. Den övergripande frågan lyder: Vilken utrikes- och säkerhetspolitisk riktning kan vi vänta oss av Bidenadministrationen? Med riktning avses inte enbart administrationens ambitioner och målsättningar. Den syftar snarare på den utrikes- och säkerhetspolitik som kan antas bli resultatet efter att presidentens policy passerat genom det amerikanska politiska systemet.

För att svara på denna fråga krävs:

1. en redogörelse för Bidenadministrationens strategi med avseende på mål och medel.
2. en analys av administrationens inrikespolitiska handlingsutrymme och förutsättningar att fullfölja sin strategi.
3. en sammanvägning av dessa där en eller flera möjliga riktningar pekas ut.

1.2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Det går att urskilja två huvudlinjer i den omfattande forskningen rörande utrikes- och säkerhetspolitik. Den *realpolitiska*- eller *realistiska* traditionen menar att en stats utrikes- och säkerhetspolitik i första hand bestäms av geopolitiska förhållanden och särskilt dess maktposition i det internationella systemet. Faktorer som militär styrka, bruttonationalprodukt, geografi och demografi, samt polaritet – det vill säga om det internationella systemet är multipolärt, bipolärt, eller unipolärt – avgör staters beteende och definierar vilka strategier förnuftiga ledare försöker fullfölja.⁵ Denna tradition understryker hur trycket från omvärlden tvingar stater att bete sig relativt likartat.

Den andra traditionen, ofta benämnd som *Innenpolitik*, menar att inhemska faktorer som exempelvis statsskick, politisk kultur och intressegrupper, snarare än

⁵ Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*, Vol. 30, no. 2, 1978; Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979; Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1981; Posen, Barry. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984; Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001

tryck utifrån, förklarar staters utrikes- och säkerhetspolitik.⁶ Denna studie kommer använda sig av insikter från båda dessa traditioner. Detta lämpar sig väl för en studie av USA:s utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt efter det kalla krigets slut.

Utifrån den realistiska traditionen är USA världens mäktigaste stat, och presidenter har sedan andra världskrigets slut betraktat det som i nationens intresse att bibehålla denna position. USA:s relativa makt är dock sjunkande och de geopolitiska hoten ökande, inte minst från Kina, vars relativa makt är stiger. För att bibehålla sin maktposition måste USA:s utrikes- och säkerhetspolitik ta hänsyn till omvärlden.

Samtidigt menar de flesta realister att ju mer relativ makt en stat har, desto mindre påverkas den av trycket från omvärlden. USA är världens mäktigaste stat och har således betydligt större internationellt handlingsutrymme än mindre stater. Detta betyder att inrikespolitiska faktorer har en relativt starkare påverkan på USA:s utrikes- och säkerhetspolitik jämfört med stater som är mer begränsade av omvärlden.

Amerikanska presidenter tar förstås hänsyn till både geopolitik och inhemsk politik när de formulerar sin utrikes- och säkerhetspolitik. Att agera på detta vis är särskilt viktigt i demokratier som USA, något som fått statsvetaren och president-historikern Richard Neustadt att påpeka att för amerikanska presidenter är föreställningar om den inhemska kontexten lika viktiga som föreställningar om den internationella.⁷ I detta sammanhang bör det även framhållas att Joe Biden är en kompromissvillig politiker som ofta har anpassat sig till de inrikespolitiska vindarna. Detta gör att inrikespolitiken förmodligen väger tyngre för Biden, jämfört med mer ideologiskt övertygade presidenter.

USA:s utrikes- och säkerhetspolitik är mångfacetterad och låter sig inte lätt fångas. Historiker och analytiker har därför ofta valt att använda sig av flera kategorier för att beskriva de motstridiga utrikespolitiska strömningarna som tillsammans formar landets utrikes- och säkerhetspolitik.⁸ Statsvetaren Walter Russell Meads modell som bryter ner USA:s utrikespolitik i fyra olika skolor döpta efter framträdande amerikanska politiker - Wilsonianism, Hamiltonianism, Jacksonianism och

⁶ Olson, Mancur. *Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982; Gourevitch, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986; Trubowitz, Peter. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1998; Lobell, Steven E. *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

⁷ Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.

⁸ Bailey, Thomas A. *A Diplomatic History of the American People*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1969; Strout, Cushing. *The American Image of the Old World*. New York: Harper and Row, 1963; Schlesinger. *The Cycles of American History*; 1986; Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994; McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*. Boston: Houghton Mifflin, 1997; Mead, Walter Russell. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge, 2001.

Jeffersonianism - har på senare tid fått allt större spridning, mycket tack vare beskrivningen av Donald Trump som en Jacksoniansk president.⁹ Dessa skolor är analytiska idealtyper baserade på grundläggande antaganden och attityder bakom utrikespolitiken. De är varken heltäckande eller ömsesidigt uteslutande. Dessa idealtyper fyller emellertid en viktig funktion i översiktliga sammanhang och erbjuder ett enkelt medel att öka förståelsen för presidentens ambition och agerande på en rad olika områden. Denna studie placerar in Biden och hans administration i den wilsonianska skolan. Vad detta innebär redogörs för i kapitel 2.

Denna studie kommer således att baseras på etablerade teoretiska begrepp och kategorier, och betonar insikter från flera olika analysnivåer, snarare än att hänge sig åt en teori eller vara teoriutvecklande.

Kapitel 2 syftar till att ge en översikt av Joe Bidens politiska bakgrund och kommer att förlita sig på teorier om ledarskapsstil och Meads modell. Kapitel 3, som behandlar Bidenadministrationens strategi med avseende på mål och medel, kommer att använda teorier om USA:s strategiska kultur. Kapitel 4, som redogör för administrationens handlingsutrymme och möjligheter att fullfölja sin strategi, kommer att fokusera på inrikespolitiska faktorer och förlita sig på teoribildning kring relationen mellan presidenten, kongressen och opinionen, partiforskning samt maktkampen mellan administrationen och statsförvaltningen.

Studien avhandlar inte externa begränsningar, det vill säga hur andra stater och aktörer påverkar USA:s utrikes- och säkerhetspolitik, i ett eget kapitel. Detta är något som varierar stort från fall till fall och kommer att bli föremål för fortsatt arbete på FOI. Kapitel 5 skisserar tänkbara utvecklingar med olika utfall för Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik. I detta kapitel kommer externa begränsningar att inkluderas och analyseras.

1.3 Avgränsningar

Det är viktigt att betona att detta är en studie som baseras på de första intrycken av Bidenadministrationen sedan dess tillträde i januari 2021. Dessutom försenades administrationens arbete av den turbulenta övergångsperioden mellan valet i november 2020 och den 20 januari 2021, när Biden svors in. Administrationens politik är under 2021 års inledande månader i många avseenden under utformning. Flera viktiga beslut har ännu inte fattats, administrationen saknar policy i en rad frågor, viktiga positioner har ännu inte tillsatts, och flera av de nyckeldokument som styr nationens utrikes- och säkerhetspolitik har varken producerats eller offentliggjorts. Studien bygger på politiska underlag som finns våren 2021 eller

⁹ Rossbach, Niklas. *Trump och amerikansk säkerhetspolitik: En analys av president Trumps och hans utrikespolitiska tradition*. FOI-R--4562--SE, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2018. s. 33.

där administrationen agerat och uttalat sig redan. Slutsatser bör således betraktas som preliminära.

Studien är även en översikt. Dess fokus ligger på administrationens säkerhetspolitik och särskilt på sådant som är av betydelse för europeisk och svensk säkerhet. Ambitionen är varken att vara uttömmande eller att redogöra för specifika policys i detalj, utan snarare att peka ut riktningen för Bidenadministrationens säkerhetspolitik i stort.

1.4 Material

Underlag till studien består huvudsakligen av material från Vita Huset, försvars- och utrikesdepartementet, nationella säkerhetsrådet, samt andra departement och myndigheter relevanta för USA:s utrikes och säkerhetspolitik, inklusive försvarsgrenarna. Dessutom ingår följande i materialet: akademiska monografier och artiklar, analyser och rapporter från olika forskningsinstitut och tankesmedjor, samt pressartiklar.

1.5 Disposition

Kapitel 2 ger en kort presentation av Joe Biden och placerar honom i en utrikespolitisk tradition,

Kapitel 3 redogör för administrationens säkerhetspolitiska ambitioner och prioriteringar.

Kapitel 4 beskriver hur presidentens handlingsutrymme påverkas av den amerikanska opinionen, kongressen och relationen med förvaltningen.

Kapitel 5 presenterar tre scenarier om vilken riktning Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik kan ta baserat på kapitel 3 och 4.

Kapitel 6 redogör för studiens slutsatser, implikationer för Sverige och förslag till vidare forskning på området.

2 President Biden

Detta kapitel ger en översikt av President Joe Biden. Det rör sig mellan analysnivåerna och tar sig från det lilla till det stora, och inleds med en presentation av politikern Joe Biden. I och med det amerikanska presidentämbetets ställning som ett av tre maktcentra i amerikansk politik, och presidentens betydelse internationellt som den demokratiska världens främste ledare, är presidentens personlighet, självuppfattning och arbetsmetoder av stor betydelse. Den forskning som fokuserar på presidenten på individnivå använder ofta begreppet ledarskapsstil för att fånga detta.¹⁰ Därpå följer ett avsnitt som placerar in Biden och hans administration i en amerikansk utrikespolitisk tradition.

2.1 Den siste 40-talisten

Vid 78 års ålder är Joseph Robinette Biden Junior den äldste tillträdande presidenten någonsin.¹¹ Född 1942 är han egentligen för gammal för att tillhöra den så kallade *baby boomer*-generationen, som starkt präglade det amerikanska samhällslivet under andra hälften av 1900-talet.¹² Biden förknippas dock ofta med denna generation som både vördats och föraktats.¹³ Bidens tillträde som president överlappar den tidpunkt då den stora baby boom-generationens politiska och kulturella inflytande är avtagande. Det finns numera, med dryga 71 miljoner, något fler så kallade *millennials*, födda mellan 1981 och 1996, än det finns boomers, och dessa generationer har skilda värderingar på en rad områden som avspeglar sig i dagens politik, se vidare kapitel 4.¹⁴

För många formas personliga uppfattningar om världen av hur den tedde sig när man var ung vuxen. Biden växte upp under blygsamma förhållanden i Pennsylvania och Delaware när risken för ett tredje världskrig var högst reellt. Han var fortfarande tonåring när USA och Sovjetunionen stod på randen till krig under Kubakrisen i oktober 1962. Som liberal på 1960-talet tillhörde Biden den dåtida

¹⁰ Greenstein I., Fred. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Third Edition, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

¹¹ McCarthy, Niall. *Biden Is The Oldest President In U.S. History*, Statista.com. 22 januari 2021.

¹² Strikt räknat utgörs baby boomer-generation av dem födda mellan 1946-1964. Biden tillhör den tysta generationen som omfattar de födda mellan 1928-1945. Beteckningen "tyst" kommer sig av att dåtidens barn skulle ses, men inte bli hörda. Fry, Richard. *Millennials overtake Baby Boomers as America's largest generation*. Pew, 28 april 2020. Se också Pew Research Center. *The Generation Gap in American Politics*. 1 mars 2018.

¹³ För en kritisk populärvetenskaplig skildring av baby boomers påverkan på USA se Andrews, Helen. *Boomers – The men and women who promised freedom and delivered disaster*. New York: Berkeley Publishing Corporation, 2021. För generationers påverkan på amerikansk politik, se exempelvis Strauss, William och Howe, Neil. *Generations – the History of America's Future 1584 to 2069*. New York: Harper Perennial, 1991 och White, Ben. "How the baby boomers broke America". *Politico*, 26 oktober 2019.

¹⁴ Fry. *Millennials overtake Baby boomers* och White. *How the Baby boomers broke America*.

politiska mitten, vilket var förenligt med att vara en ung familjefar och en troende katolik i ett decennium av olika slags kollektiv och individuell frigörelse.¹⁵

Vietnamkriget var boomer-generationens formativa politiska fråga. På tidiga 1960-talet var Biden upptagen av juridikstudier, och som student blev han inte inkallad att tjänstgöra.¹⁶ Han deltog inte heller i protester mot kriget. På sätt och vis banade Vietnamkriget likväl vägen för Bidens politiska karriär då den misslyckade krigsföringen ledde till missnöje med etablerade politiker. Öväntat besegrade han, endast 29 år gammal, sin republikanska motståndare i Delawares senatsval 1972 utfrån en politisk plattform som inkluderade ett amerikanskt utdragande ur Vietnam. Biden satt sedan utan avbrott i senaten från 1973 till 2009, då han blev Barack Obamas vicepresident. Biden har varit i eller nära händelsernas centrum i mer än fyra decennier, särskilt under den senare delen av sin karriär i egenskap av ordförande för senatens utrikesutskott och som vicepresident. Biden har också två presidentvalskampanjer i bagaget, 1988 och 2008.

Biden har således djupa kunskaper om det amerikanska politiska systemet och dess policyprocess, inklusive alla de hinder en president behöver ta sig över för att förverkliga sin agenda. Till skillnad från sin företrädare behöver Biden ingen inskolningstid för att sätta sig in i rollen som president. Han har även upplevt det utrikespolitiska etablissemangets trendkänslighet. Under Bidens första mandatperiod som senator höll USA på att försöka att dra sig ur Vietnam. Den ekonomiska tillväxten haltade, landet skakades av energikriser, och flera bedömare betraktade USA som en nation på nedgång. När Biden tog över rollen som minoritetsledare i senatens utrikesutskott 1997 var USA världens enda supermakt. Den amerikanska ekonomin blomstrade och flera bedömare var nu övertygade om att den västerländska liberala samhällsmodellen med marknadsekonomi slutgiltigt hade segrat och att historien därmed var slut.¹⁷

Biden borde således vara förberedd på att hantera problem som påminner om det förflutna. Inför 2020-talet, likt inför 1970-talet, är landet djupt splittrat politiskt och kulturellt, involverat i konflikter som aldrig tycks ta slut och utmanat av en stor motståndare som hägrar i öst.¹⁸ Biden har även erfarenhet av djupt personligt lidande.¹⁹ Kort efter att Biden vunnit senatsvalet 1972 omkom hans första fru och unga dotter i en bilolycka. Han har även överlevt en av sina två vuxna söner. Bidens öppenhet om sina prövningar har hjälpt honom att knyta an till

¹⁵ Witcover, Jules. *Joe Biden – A Life of Trial and Redemption*. New York: William Morrow (HarperCollins imprint) 2019, ss. 37, 43 och 49-50.

¹⁶ Som student med astmaproblem inkallades Biden aldrig för tjänstgöring. Witcover, ss. 50 och 77.

¹⁷ För ekonomiska data se exempelvis Bhutada, Govind. *The U.S. Share of the Global Economy Over Time*. Visual Capitalist. 14 januari 2021. Joffe, Josef. *The Myth of America's Decline – Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*. New York: Liveright Publishing Cooperation, 2013.

¹⁸ Det finns många beräkningar på ranking av största ekonomier. En av de kända anser att räknat i fasta priser blir USA omsprunget 2028. World Economic League Table WELT 2021 på CEBR. December 2020.

¹⁹ Osnos, s. 121.

amerikaner som upplevt svårigheter. Detta utgör en skarp kontrast mellan Biden och hans företrädare som kultiverat en persona som evigt framgångsrik.

Ett skäl till Bidens framgångsrika politiska karriär är hans kompromissvilja och förmåga att anpassa sig till det politiska klimatet. Biden är ingen ideolog. Han intar aldrig ytterlighetspositioner och har skiftat position i en rad frågor under åren.²⁰ Erbjuds tillfället är dock hans ideologiska reflexer givna. De faller tillbaka på tidigare generationers liberala politik förknippad med kollektivism samt en ambitiös och aktiv stat, snarare än dagens individualistiska, kulturellt och identitetsorienterade liberalism.²¹

Om gedigen politisk erfarenhet är en förutsättning för att möta de utmaningar USA står inför, så går det att argumentera för att Biden är rätt man på rätt plats.²² Hans ålder och erfarenhet är dock inte enbart till godo. Hans ålder utgör ett avstånd till yngre generationer. Hans förmåga att hantera kvalitativt nya problem är även oprövad. Exempelvis finns det en risk för att han resonerar i gamla banor eller med missvisande historiska analogier. Enligt Biden själv är administrationens säkerhetspolitik inriktad på ”dagens och morgondagens utmaningar”.²³ Samtidigt består Bidens innersta cirkel främst av människor han känt länge, som uppvisat lojalitet, och delar många av hans idéer, snarare än av nytänkare. Bidens ålder har även börjat ta ut sin rätt och frågan huruvida Biden kommer att ställa upp till omval är ännu öppen. Denna fråga har potential att skapa stor politisk turbulens och riskerar att underminera hans ställning redan under den andra halvan av hans mandatperiod, se vidare kapitel 5.²⁴

Inrikespolitiken spelar förmodligen en större roll för Bidens utrikespolitik jämfört med mer ideologiskt övertygade presidenter. Bidens tendens att anpassa sig till de inrikespolitiska vindarna har lett till en ojämn historia när det gäller hans position i olika utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

Robert Gates, en av landets mest respekterade röster i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, har riktat kritik mot Bidens utrikespolitiska ställningstaganden. I sin biografi över sina år som försvarsminister under George W. Bush och Barack Obama skriver Gates att Biden haft fel i nästan alla större utrikespolitiska frågor de senaste 40 åren.²⁵

Likt de flesta demokrater var Biden kritisk till Gulfkriget 1990-1991. Detta ställningstagande ledde till en stor prestigeförlust för det demokratiska partiet när kriget visade sig vara framgångsrikt. Biden var senare en hök i frågor rörande krigen i forna Jugoslavien, och när det var dags att ta ställning i frågan om att

²⁰ Osnos, s. 65.

²¹ Se Schlesinger, Arthur M. Jr. *The Cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin, 1986.

²² Detta står i kontrast till Donald Trumps avsaknad av politisk erfarenhet.

²³ Biden, Joseph R. Jr. *Interim National Security Strategic Guidance*. Vita huset, mars 2021

²⁴ Witcover, ss. 438 och 465.

²⁵ Gates, Robert. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York: Alfred A. Knopf 2004.

använda våld mot Irak 2002 röstade Biden liksom majoriteten av demokraterna för.²⁶ Däremot avrådde Biden som vicepresident, delvis av inrikespolitiska skäl, president Obama att ge klartecken för operationen som ledde till eliminandet av Usama bin Laden.²⁷ Som senator hade Biden följt det misslyckade räddningsförsöket av den amerikanska gisslan i Iran 1980, något som också kan ha inverkat på Bidens råd.

Det bör också tilläggas att Biden har en tendens att göra politiken personorienterad och personlig. Personliga relationer kan vara bra och produktiva, men de är också förenade med risker. De kan negativt påverka förmågan att objektivt analysera politiska situationer, samt skapa riskfyllda beroenden om beslut och överenskommelser vilar på att en eller ett fåtal individer bibehåller sina maktpositioner.²⁸ Biden har t.ex. gjort skarpa uttalande rörande den ryska statens behandling av regimkritikern Alexei Navalny.²⁹ Detta skapar en koppling mellan Navalnys öde och hur framgångsrik Bidenadministrationen Rysslandspolicy framstår. Personlighet och karaktär spelar roll i amerikansk politik. När valet stod mellan Trump och Biden 2020 valde Robert Gates, trots sin kritik, att stödja Biden och beskrev honom som en anständig man med stor integritet.³⁰

2.2 Biden och den wilsonianska skolan

Joe Biden och hans administration går att placera in i den wilsonianska skolan. Uppkallad efter president Woodrow Wilson, som när USA trädde in i första världskriget 1917 proklamerade att världen måste göras säker för demokrati, fångar denna skola de strömningar som vill att USA ska ta ett stort internationellt ansvar och sprida demokrati runt om i världen.³¹ Föreställningen om att demokrati är det bästa styrelseskicket, samt att stater är ömsesidigt beroende av varandra för sin säkerhet – interdependens – är centralt för denna skolbildning.

Enligt den wilsonianska skolan utgör demokratier bättre partners än auktoritära stater och diktaturer. Demokratier är mer stabila, förutsägbara och pålitliga, eftersom de reflekterar den allmänna opinionen som drar dess politik in mot mitten och tvingar fram rationella föreställningar om nationens intresse. Auktoritära stater och diktaturer är däremot instabila, oförutsägbara och opålitliga. Sannolikheten att

²⁶ Witcover ss. 252, 347 och 374.

²⁷ Bowden, Mark. *The Finish: The Killing of Osama bin Laden*. New York: Atlantic Monthly Press, 2012. Det har rapporterats att Biden ansåg att Obama riskerade sina omvalschanser om något skulle gå snett med operationen. Osnos, s. 82.

²⁸ Fontaine, Richard. "A Troubling Pattern of Personal Diplomacy; Trump Has a Tendency to Agree Spontaneously to Requests Pitched by Foreign Leaders". *Atlantic*, 29 december 2019.

²⁹ Leonard, Ben. "'Totally unfair': Biden denounces Russia over Navalny". *Politico*, 17 april 2021; O'Brien, Connor. "There will be consequences' for Russia if Navalny dies, Biden official warns". *Politico*, 18 april 2021.

³⁰ Martin, Rachel. "Former Defense Secretary Gates: Pushing Away Peaceful Protesters Was 'A Bad Mistake'". *NPR*, 12 juni 2020.

³¹ Rossbach. *Trump och amerikansk säkerhetspolitik*, ss. 9-10.

demokratier delar liknande politiska, moraliska och kommersiella intressen är också högre, vilket ökar sannolikheten att de utvecklar liknande rättsbaserade system och ekonomiska policys som underlättar handel, vilket i sin tur ökar deras möjlighet till tillväxt och reducerar riskerna för krig. Att på olika sätt sprida demokrati är inte bara det moraliskt eller ekonomiskt sunda att göra, utan även i nationens intresse givet att säkerhet är beroende av vad som sker i andra stater.

Givet dessa centrala föreställningar förespråkar denna skolbildning multilateralt samarbete särskilt bland demokratier, och en hög grad av institutionaliserat samarbete som medel för att lösa internationella problem. Woodrow Wilson var initiativtagare till Nationernas Förbund, föregångaren till Förenta Nationerna. Föreställningen om att en stats beteende påverkas starkt av dess regimtyp gör samtidigt att denna skola har ett problematiskt förhållande till suveränitetsprincipen. Vad andra stater gör internt är en angelägenhet för wilsonianer. Bortsett från den uppenbara idealismen, gör föreställningen om att säkerhet är ömsesidigt beroende att ett stort antal frågor ligger i nationens intresse, från mänskliga rättigheter i enskilda stater, till klimatfrågor. Detta gör den wilsonianska skolan till den mest ambitiösa av USA:s utrikespolitiska skolbildningar. Wilsonianer vill göra mycket och har höga mål. Att Bidens utrikespolitik har beskrivits i termer av en ”alltingdoktrin” ligger helt i linje med denna analys.³²

Det är således sannolikt att Bidenadministrationen kommer att expandera definitionen av det nationella intresset. Samtidigt är administrationen medveten om att hoten mot USA i större utsträckning kommer från statsaktörer jämfört med icke-statliga aktörer, som terrororganisationer, under 2000-talet.³³

³² Shapiro, Jeremy. ”Biden’s Everything Doctrine: The Mantle of Global Leadership Doesn’t Fit a Foreign Policy for the Middle Class”. *Foreign Affairs*, 22 april 2021.

³³ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

3 Bidens säkerhetspolitiska ambitioner

Detta kapitel redogör för Bidenadministrationens prioriteringar, som de hittills kommit till uttryck, och beskriver kortfattat dess övergripande strategi gentemot en rad nyckelregioner.

3.1 En wilsoniansk utrikespolitik för medelklassen

Under sina inledande månader har Bidenadministrationen starkt betonat demokrati, och vikten av samarbete mellan demokratier. I inledningen till administrationens tillfälliga nationella säkerhetsstrategi, *Interim National Security Strategic Guidance*, beskrivs hur världen befinner sig vid ett vägskäl där demokratier måste demonstrera för sina medborgare att den demokratiska modellen inte är en historisk relikt, utan ett bättre samhällssystem än auktoritära stater.³⁴ Ett av hans första utrikespolitiska löften var också att hålla ett stort toppmöte med världens demokratier. Syftet var att göra en markering mot världens auktoritära stater och de populistiska och nationalistiska strömningar som vuxit sig starkare de senaste åren. Administrationen har identifierat att demokratier inte bara hotas av traditionella maktmedel, utan även av exempelvis desinformation och olika typer av påverkanskampanjer.³⁵

Administrationen understryker betydelsen av multilateralt samarbete och diplomati. Bidens proklamerande att *America is back* och *Diplomacy is back* är mer än bara slagord för att kontrastera sig mot sin företrädare; de har börjat fyllas med innehåll. President Biden beslutade snabbt att göra USA till en part i Parisavtalet igen, samt att upphäva utdragandet ur Världshälsoorganisationen (WHO). Bidens val av Anthony Blinken till utrikesminister är också en indikation på detta. Blinken var vice utrikesminister under Obamas andra mandatperiod. Blinken har inte bara stor erfarenhet av utrikespolitiska frågor. Han är en internationalist som värnar internationellt samarbete och den regelbaserade liberala ordningen. Blinken är även en Europavän, och han ligger till och med närmare den wilsonianska skolan än Biden.³⁶ Hittills har Blinken haft en hög profil, och mycket tyder på att utrikesdepartementet har stärkt sin ställning gentemot försvarsdepartementet.

Biden har beskrivit USA:s allianser som ”vår största tillgång”, och att han som president skulle ”reparera” dem.³⁷ Bidenadministrationen har påbörjat denna

³⁴ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

³⁵ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

³⁶ Blinken beskrivs som en *europeanist*, vilket innebär att han är en stark förespråkare för en europeisk integration som transenderar nationella gränser.

³⁷ Biden, Joseph. “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”. Vita huset, 4 februari 2021.

ansträngning, men det är för tidigt för att dra några långtgående slutsatser. Rörande europeisk säkerhet har administrationen beslutat att riva upp presidents Trumps order om att reducera den militära närvaron i Tyskland, vilket är en viktig signal.

Givet uppvärderandet av multilateralism och diplomati kan vi vänta oss att administrationen kommer att lägga betydligt mer tid på att utbyta information, konsultera och koordinera med allierade och partners innan beslut fattas och offentliggörs, jämfört med den föregående administrationen. Redan nu finns det tecken på att Bidenadministrationen visar betydligt större respekt för diplomatisk praxis. Detta stärker utrikesdepartementets roll och gör även USA:s utrikespolitik mer förutsägbar, vilket är ett av administrationens mål.³⁸ Det är tydligt för Biden att Trump-administrationen genom sitt beteende sått tvivel i andra stater angående USA:s mål, beslutsamhet, trovärdighet och principfasthet som en förhandlingspartner, eller vän och allierad.³⁹ Förutsägbarhet är således viktigt för att reparera USA:s allianser.⁴⁰

Flera andra i Bidens utrikes- och säkerhetspolitiska lag delar i stor utsträckning den wilsonianiska skolans prioriteringar. Det bör även poängteras att utrikesdepartementet är ett av denna skolas starkaste fästen vid sidan av de amerikanska universiteten. I Europa välkomnar många en wilsonian i Vita huset, men denna typ av ambitiös utrikespolitik har en tendens att dra in USA i konflikter. Det starka intresset i vad andra stater anser vara interna angelägenheter betraktas av kritiker som ett recept för konflikt. Bidenadministrationens fokus på att bekämpa korrup­tion har redan orsakat bekymmer i USA:s relation med Ukraina, och dess skarpa utspel om mänskliga rättigheter har retat upp regimen i Kina, något som demonstrerades tydligt under det första högnivå-mötet mellan USA och Kina i Alaska i mars 2021.⁴¹

Det finns dock gränser för Biden wilsonianism. Han är väl medveten om att det inhemska stödet för ett brett internationellt engagemang är svagt. Hur Biden kommer att kompromissa och balansera inrikes- och utrikespolitiken återstår att se. Vid sidan om sin retorik om vikten av demokrati och allianser har Biden också

³⁸ Bentley, Michelle. *Joe Biden's first foreign policy speech - an expert explains what it means for the world*. The Conversation online, 5 februari 2021.

³⁹ Frum, David. "Trump's Reckoning Arrives; The President's Unpredictability Once Worked to His Advantage—But Now, It Is Producing a Mounting List of Foreign Policy Failures". *Atlantic*, 24 maj 2018; Zoellick, Robert B. "The Peril of Trump's Populist Foreign Policy; His Style of Deal-Making Prizes Uncertainty and Brinkmanship, Without a Plan for What Comes Next". *Wall Street Journal*, 28 november 2017; Walt, Stephen M. "America Can't Be Trusted Anymore, It's Hard to Be Powerful When Nobody Believes a Word You Say". *Foreign Policy*, 10 april 2018.

⁴⁰ Dueck, Colin. "Trump's Strategic Unpredictability, Its Pros and Cons; What Can Be an Asset against Adversaries Is Often a Liability with Allies". *National Review*, 28 december 2018.

⁴¹ Pifer, Steven. "The Biden presidency and Ukraine". Brookings, 28 januari 2021; *Washington Post*. "Opinion: Ukraine's president again comes under U.S. pressure – this time, for good reason". Editorial Board, 12 mars 2021. Jakes, Lara och Myers, Steven Lee. "Tense Talks with China Left U.S. 'Cleareyed' About Beijing's Intentions, Officials Say". *New York Times*, 19 mars 2021.

talat om att han ska bedriva en ”utrikespolitik för medelklassen”.⁴² Jake Sullivan, Bidens nationella säkerhetsrådgivare, sammanfattade politiken på följande sätt i slutet av 2020: ”varje utrikespolitiskt beslut ’ska avgöras av en grundläggande fråga – kommer detta att göra livet bättre, säkrare för familjer i hela [USA]’”.⁴³ Biden har även lanserat ett initiativ om att den federala staten bör köpa mer amerikansproducerade varor under parollen *Buy American*. Detta initiativ ligger nära hans föregångares policy.⁴⁴

3.2 Bidens säkerhetspolitiska prioriteringar

USA:s säkerhetspolitiska utmaningar ser annorlunda ut idag än de gjorde för bara fyra år sedan när Biden lämnade positionen som vicepresident. Det förändrade läget beror naturligtvis inte enbart på den politik Donald Trump förde under sitt presidentskap, utan även på en rad inre och yttre omständigheter. Det finns en viss nostalgi i Bidens retorik, men han och administrationen är väl medvetna om att det inte går att vrida klockan tillbaka.⁴⁵

Bidens mest akuta prioritering är att hantera Covid-19-pandemins konsekvenser för USA, vilket både omfattar att stoppa smittspridningen och att återstarta den amerikanska ekonomin. Bidens kanske främsta utmaning under de kommande fyra åren handlar om att överbrygga motsättningarna inom USA och rusta landet för framtida utmaningar, se vidare kapitel 4.⁴⁶ USA:s relativa makt i världen är sjunkande. Samtidigt kämpar den amerikanska medelklassen för att bibehålla sin levnadsstandard.⁴⁷ Att vända trenden för USA som nation, både politiskt och ekonomiskt, är en förutsättning för att landet ska kunna bibehålla sitt dominerande inflytande och ta sig an större internationella engagemang längre fram i tiden.

Likt samtliga presidenter efter det kalla kriget kan inte Biden strikt hålla isär inrikes- och utrikespolitiken – de förutsätter och påverkar i hög grad varandra. I sitt tillfälliga strategidokument förtydligar Biden vad han menar med sin slogan *Build back better*. USA ska förnya sina historiskt varaktiga fördelar så att nationen kan möta framtidens utmaningar från en styrkeposition. Detta betyder att prioritera

⁴² Goodman, Matthew P. *Three Tensions in Biden's International Economic Policy*. CSIS online. 21 januari 2021.

⁴³ Citat från kommentar av Christopher Preble i the Atlantic Council. ”The big takeaways from Biden's first foreign-policy speech”. Atlantic Council online, 4 februari 2021.

⁴⁴ Lynch, David J., Stein, Jeff och Parker, Ashley. ”Biden signs order pushing federal government to buy more American-made products”. *Washington Post*, 25 jan 2021. *Washington Post*. ”Opinion: Biden's 'Buy American' plan is good politics – and awful economics”. Editorial Board, 28 jan 2021.

⁴⁵ Mathews, Jessica T. ”Present at the Re-creation? US Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored”. *Foreign Affairs*, mars/april 2021.

⁴⁶ Rossbach, Niklas. ”Sverige kan missgynnas”. *Vårt Försvar*, nr. 1, mars 2021

⁴⁷ Fan, Jessie X. och Zan, Hua. ”The Decline of the American Middle Class: Evidence from the Consumer Expenditure Surveys 1988–2015”. *Journal of Family and Economic Issues*, Vol. 41, 2020; Krause, Eleanor och Sawhill, Isabel V. ”Seven reasons to worry about the American middle class”. Brookings, 5 juni 2018.

och bygga nationens ekonomiska grundvalar; att återta nationens ledande position i internationella institutioner; att betona landets värderingar på hemmaplan och försvara dem ute i världen; att modernisera nationens militära förmågor, men leda med diplomati; och att revitalisera USA:s nätverk av allianser och partnerskap.⁴⁸ Dessa prioriteringar bekräftar att Bidenadministrationen präglas av wilsonianism.

Att ekonomin får en sådan framträdande plats upplöser den traditionella distinktionen mellan inrikes- och utrikespolitik. Bidenadministrationen betonar ekonomin som en grundval för USA:s styrka, och kopplar tydligt samman ekonomi och säkerhetspolitik. För att bibehålla sin unika maktposition måste USA, enligt administrationen, vara ledande i 2020-talets teknologiska utveckling, och skydda sin försvarsindustriella bas. USA behöver också reducera sitt beroende av andra stater bland annat genom att bygga robusta produktionsled som nationen har kontroll över. Som ett tecken på dessa prioriteringar har Biden utsett en särskild biträdande nationell säkerhetsrådgivare för ny teknik.⁴⁹

Målen och prioriteringarna som hittills har lyfts fram indikerar vilken säkerhetspolitisk kurs Biden vill sätta. Samtidigt tvingas presidenter, oavsett ambitioner och prioriteringar, ofta att ta itu med kriser och situationer de själva inte valt, något som avhandlas i kapitel 5.⁵⁰

Avsnitten nedan utgör en första analys av Bidenadministrationens strategi för regioner som prioriteras av administrationen, samt är av betydelse för global, europeisk och svensk säkerhet. Det rör sig således inte om en heltäckande uppföljning av administrationens alla utrikes- och säkerhetspolitiska policies och initiativ, utan är kortfattade översikter.

Analysen fokuserar på de allvarliga hot administrationen identifierar, vilka mål administrationen har i regionen, samt vilka medel den avser använda för att uppnå dem. Avsnitten är också strukturerade med hjälp av dessa tre begrepp: hot, mål och medel. Analysen tar även upp huruvida administrationens strategi innebär förändring eller kontinuitet jämfört med dess företrädare.

3.2.1 Biden och Kina

Hot: Att ingen stat ska få växa sig stark nog att dominera den eurasiska landmassan har varit ett av USA:s viktigaste storstrategiska mål i generationer, och detta gäller även Bidenadministrationen. För Bidenadministrationen utgör Kina det största hotet mot USA:s maktställning i världen. Kina bedöms ha globala ambitioner och underminera den amerikanskt ledda regelbaserade internationella ordningen. Landet bedriver en omfattande upprustningskampanj som inkluderar utvecklandet

⁴⁸ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

⁴⁹ Jackson, Rose. "The big takeaways from Biden's first foreign-policy speech". Atlantic Council online, 4 februari 2021.

⁵⁰ Ett gott exempel på en sådan är den kris som blossat upp vid nationens södra gräns under de första månaderna av 2021.

av förmågor som anses utnyttja USA:s svagheter. Kina använder militära, ekonomiska, och okonventionella medel för att utöva påtryckningar på USA:s allierade, partner och vänner, samt sprida sitt inflytande runt om i världen.⁵¹ Det står klart för administrationen att den kommunistiska regimen i Kina inte är villig att agera som en ansvarstagande delägare i den internationella regelbaserade ordningen.⁵²

Målsättning: Bidenadministrationen önskar att reducera Kinas makt och inflytande. USA och Kina är samtidigt djupt integrerade och ömsesidigt ekonomiskt beroende av varandra och måste finna vägar att samexistera och samarbeta. Administrationen vill samtidigt reducera USA:s beroende av Kina. Förhoppningen att gradvis förändra Kina i en positiv riktning kvarstår. På kortare sikt innebär detta att få Kina att bete sig som en konkurrent i en regelbaserad ordning och inte som strategisk rival.

Medel: I decennier har USA bedrivit en Kinapolicy som vilar på antagandet att om Kina integrerades i den regelbaserade internationella ordningen så skulle regimen gradvis reformera sig i demokratisk riktning. Trumpadministrationen menade att denna policy baserades på naiva förhoppningar som saknade förankring i verkligheten. Implicit ger Bidenadministrationen honom rätt. USA ska återuppbygga sin ekonomi, revitalisera sitt nätverk av allianser och partnerskap, återta sin ledande position i olika internationella institutioner, samt reducera sitt beroende av Kina, särskilt rörande känslig teknologi. På så vis kan USA förhandla med Kina ur en styrkeposition och moderera regimen beteende. Vid sidan om detta ska USA på olika sätt avskräcka Kina, samt återförsäkra allierade och partners i Stillehavsregionen. Ser man till officiella besök är det tydligt att denna region och säkerhetsdialogen mellan USA, Japan, Australien, Indien – Quadrilateral Security Dialogue (Quad) – är högprioriterade.

Bidenadministrationen kommer således att pressa Kina i en rad frågor som exempelvis mänskliga rättigheter och miljön, samt öppet kritisera landet för dess olika övertramp, även i frågor som Kina betraktar som interna. Bidenadministrationen har redan beskrivit den kinesiska regimen behandling av uigurerna i västra Kina i termer av folkmord.⁵³ Enligt den tillfälliga säkerhetsstrategin har administrationen ambitionen att reformera Världshandelsorganisationen, WTO,

⁵¹ Almén, Oscar, Ottosson, Björn och Englund, Johan. *Great Power Perceptions: How China and the U.S. view each other on political, economic and security issues*. FOI-R—5040—SE, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2021. Se även Boyle, Michael J. "America and the Illiberal Order After Trump". *Survival*, december-januari 2020-2021.

⁵² Även om den historiska analogin haltar, så anser många experter att USA och Kina kommer att befinna sig i ett kalla krigs-likt tillstånd under årtionden framöver. En del bedömare beskriver detta i termer av ett kalla krig 2.0. Boyle, s. 53. Denna historiska analogi används även i beskrivningar av relationen mellan väst och Ryssland, vilket bidrar till en viss förvirring i debatten.

⁵³ U.S. Department of State. *China 2020 Human Rights Report*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, mars 2021.

och få den att ta hänsyn till miljöfrågor och arbetares rättigheter.⁵⁴ Detta skulle gynna USA och Europa, och försvaga Kinas konkurrenskraft. Samtidigt vill USA samarbeta i frågor där det är möjligt. Hur Bidenadministrationen kommer att balansera sin kritik för att nå överenskommelser återstår att se.

Det finns både kontinuitet och förändring i Bidens Kinapolicy jämfört med föregångarens. Bidenadministrationens hotbeskrivning av Kina ligger nära Trumps. Retoriken har hittills också varit tuff.⁵⁵ Bidenadministrationen har inte heller backat från flera av de positioner som Trumpadministrationen stakade ut i handelsfrågor. Även om kontinuiteten är märkbar, så finns det även klara skillnader. Bidenadministrationen är betydligt mer benägen att betona vikten av den internationella regelbaserade ordningen, inklusive miljöfrågor och mänskliga rättigheter, samt att arbeta via institutioner och multilateralt för att påverka Kina.⁵⁶

3.2.2 Biden och Ryssland

Hot: Även om Kina, enligt Bidenadministrationen, har tagit över rollen som USA:s främsta hot på den eurasiska landmassan, hotar Ryssland amerikanska intressen på en rad områden, inte minst i Europa. Rysslands militära kapacitet, inklusive dess kärnvapenarsenal, utgör bara en del av den sammanlagda hotbilden. Ryssland betraktas som en vårdslös och aggressiv auktoritär stat som försöker underminera den internationella ordningen, västs sammanhållning och den amerikanska demokratin med olika medel. Det omfattar alltifrån öppna och reguljära militära hot till dolda och irreguljära påverkansoperationer mot civila delar av samhällena.⁵⁷ Givet detta utgör närmandet mellan Ryssland och Kina ett stort geopolitiskt hot.

Målsättning: Ryssland är en stormakt som USA måste finna vägar att samexistera med, samt samarbeta med i viktiga frågor. Bidenadministrationens förhoppning är att gradvis förändra Ryssland i positiv riktning för USA. Det vill säga att förmå Ryssland att upphöra med att destabilisera omvärlden med sitt aggressiva beteende och aktiva underminerande av den internationella ordningen. Det betyder även att Ryssland ska reformera sig internt i demokratisk riktning.

Medel: Bidenadministrationens strategi gentemot Ryssland består av en kombination av avskräckning, sanktioner och samarbete. Genom att revitalisera sitt nätverk av allianser och partnerskap, samt återta sin ledande position i olika internationella institutioner, vill Bidenadministrationen bemöta den ryska utmaningen från en styrkeposition. Detta betyder bland annat att stärka Natos trovärdighet,

⁵⁴ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*. En sådan utveckling riskerar dock att skapa friktion i USA:s relationer med vissa fattiga stater.

⁵⁵ Quinn Colm. "Blinken Names and Shames Human Right Abusers". *Foreign Policy*, 31 mars 2021.

⁵⁶ Russonello, Giovanni. "Where Biden's Foreign Policy Is Taking the US". *New York Times*, 1 mars 2021.

⁵⁷ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*; Boyle, s. 56.

samt ha förmågan, beredskapen och beslutsamheten att avskräcka Ryssland på alla arenor.⁵⁸

Bidenadministrationen har signalerat att USA är redo att genomföra långtgående ekonomiska sanktioner för att förmå den ryska regimen att förändra sitt beteende. Under våren 2021 har USA skärpt sina sanktioner mot Ryssland och har bland annat satt restriktioner på amerikanska finansiella institutioner som handlar med ryska statspapper för att straffa Ryssland finansiellt.⁵⁹

Bidenadministrationen har således gjort klart att ryska överträdelser ska bemötas med kostnader.⁶⁰ Samtidigt betonar administrationen att den är villig att samarbeta med Ryssland när det ligger i USA:s intresse att göra så, särskilt i frågor som rör strategisk stabilitet. I februari 2021 kom USA och Ryssland överens om att förlänga *Strategic Arms Reduction Treaty*, START-avtalet, fram till 2026.⁶¹ Bidenadministrationen söker även dialog med Ryssland och Kina angående synen på nya typer av vapensystem som kan få samma slags politiska och strategiska genomslag som kärnvapen.⁶²

Bidens Rysslandspolicy har likheter med föregångarens men det finns också skillnader. Bidenadministrationens hotbeskrivning av Ryssland ligger nära Trumpadministrationens, även om Rysslands försök att påverka den amerikanska demokratin har en mer framträdande plats. Retoriken från Bidens Vita hus är hårdare mot Putin och Ryssland, och administrationen är betydligt mer benägen att betona vikten av den internationella regelbaserade ordningen, diplomati, och multilateralism för att påverka Ryssland.⁶³ Administrationen har även lyft frågan om bristen på mänskliga rättigheter i Ryssland i samband med Putinregimens behandling av regimkritikern Alexej Navalnyj.

3.2.3 Biden och Mellanöstern och Iran

Hot: För Bidenadministrationen är Mellanöstern en källa till både direkta och indirekta hot. Energisäkerhet, inte bara för USA utan för världen, betraktas som ett nationellt intresse, och USA har i decennier betraktat det som vitalt att ingen yttre eller inre makt fientligt inställd till USA kan dominera regionen. Den teokratiska regimen i Iran destabiliserar regionen och är en öppen fiende till både USA och ett antal av dess samarbetspartners i Gulfen, inklusive Israel. Detta gör Irans kärnprogram till ett stort hot. Våldsamma extremistgrupper fientligt inställda

⁵⁸ Boyle, s. 56. Nato. "Strengthening the Transatlantic Bond – A conversation between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the US Secretary of State Anthony Blinken". Nato online 2021.

⁵⁹ Vita huset. "FACT SHEET: Imposing Costs for the Harmful Foreign Activities by the Russian Government". 15 april 2021.

⁶⁰ BBC News. "Anthony Blinken: US tells Russia to cease 'reckless and aggressive actions'". 6 maj 2021.

⁶¹ START är ett bilateralt fördrag om reduktion av strategiska vapen. Congressional Research Service. *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. 21 januari 2021.

⁶² Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

⁶³ Gessen, Masha. "How Biden Rattled Putin". *The New Yorker*, 19 mars 2021.

till USA och dess intressen har också fäste i regionen. Instabilitet i regionen hotar inte bara energisäkerheten, utan riskerar även att dränera USA:s försvarsresurser. Den utsätter även USA:s soldater i regionen för risk.

Målsättning: Bidenadministrationen vill stabilisera regionen. Detta betyder bland annat att få Iran att uppträda som en normal stat, det vill säga att den slutar stödja terrorgrupper, samt avskaffar sitt kärnvapenprogram. Det betyder också att USA:s partners i regionen tar större hänsyn till mänskliga rättigheter. Biden har också ställt sig bakom en tvåstatslösning avseende Palestinakonflikten.⁶⁴ Realiseras dessa mål minskar sannolikt våldet och extremismen i regionen. En sådan utveckling skulle inte bara vara positiv för internationell fred och säkerhet, utan även göra det möjligt för USA att reducera sin militära närvaro i regionen, vilket är en målsättning för Bidenadministrationen.

Medel: Mycket av vad Bidenadministrationen hittills har gjort i regionen bör förstås som en del av förhandlingarna med Iran rörande landets kärnprogram och USA:s potentiella återinträde i *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), känd som Iranavtalet från 2015. Bidenadministrationen har sändt signaler att den är villig att lätta på de amerikanska sanktionerna mot Iran för att få igång den diplomatiska processen.⁶⁵ Under Biden har USA också upphört att stödja offensiva operationer i kriget Jemen och fryst försäljningen av vissa vapensystem till Saudiarabien och Förenade Arabemiraten.⁶⁶ Samtidigt har Biden beordrat bombningen av iranskt stödda miliser i Syrien.⁶⁷ Hur Bidenadministrationens Syrien-policy kommer att utvecklas är fortfarande oklart, och det finns ännu ingen tidtabell för ett amerikanskt utdragande ur Irak. Hur USA:s relation med Turkiet kommer att utvecklas är också oklart, men president Bidens erkännande av det armeniska folkmordet togs inte emot väl i Turkiet.⁶⁸

Bedömningen av hotet har inte förändrats relativt Trumpadministrationen och målsättningen att reducera USA:s militära närvaro i regionen kvarstår. Däremot finns det avsevärda skillnader i medel, särskilt rörande Iran. Bidenadministrationen vill återuppliva JCPOA-processen, och agerar för att få den iranska regimen till förhandlingsbordet. Detta står i skarp kontrast till den förra administrationen som lämnade JCPOA och satte den iranska regimen under vad president Trump beskrev som maximal press. Denna policyförändring har stark påverkan på USA:s relation

⁶⁴ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

⁶⁵ Talley, Ian, Faucon, Benoit och Norman, Laurence. "Iran Nuclear Talks Advance as U.S. Offers Sanctions Relief". *Wall Street Journal*, 21 april 2021; Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

⁶⁶ Strobel, Warren P. "Biden Re-Examining U.S. Arms Sales to Saudi Arabia, U.A.E.". *Wall Street Journal*, 27 januari 2021; Hubbard, Ben och Almosawa, Shuaib. "Biden Ends Military Aid for Saudi War in Yemen. Ending the War is Harder". *New York Times*, 5 februari 2021.

⁶⁷ Hubbard, Ben och Arraf, Jane. "With Strikes in Syria, Biden Confronts Iran's Militant Network". *New York Times*, 26 februari 2021.

⁶⁸ Eccles, Mari. "Turkey warns of 'wound' to relations after Biden recognizes Armenian Genocide". *Politico*, 25 april 2021.

med Gulfstaterna och Israel. Retoriskt betonar Bidenadministrationen frågan om mänskliga rättigheter betydligt högre än sin föregångare. Biden har också agerat i enlighet med denna prioritering, men stegen är små och det är tämligen klart att andra frågor är högre prioriterade.⁶⁹

3.2.4 Biden och Europa

Farhågor: Ett fritt, helt och ekonomiskt välmående Europa har varit ett vitalt intresse för USA i generationer. Likaså goda relationer mellan USA och Europa.⁷⁰ Ett politiskt splittrat Europa som rör sig från integration till desintegration är således en utveckling Bidenadministrationen vill undvika. En försämrad europeisk ekonomi, spridningen av nationalism och populism är således källor till oro. Det gäller även yttre aktörers försök att på olika sätt splittra EU och Nato, samt att skada den transatlantiska länken. En annan farhåga är att Europa gör sig starkt beroende av stater som inte delar USA:s värderingar.

Samtidigt vill Bidenadministrationen inte heller se ett Europa som går en egen väg och utvecklar långt gången strategisk autonomi. Även om USA och Europa delar många intressen, så delar de inte alla och har exakt samma hotbilder. Ett autonomt Europa skulle exempelvis kunna göra andra prioriteringar än ett Europa som är mer beroende av USA. En sådan intresseförskjutning riskerar att inte bara försvaga den transatlantiska länken, utan även västs samlade förmåga att hantera hot mot internationell fred och säkerhet såväl som andra utmaningar och problem.

Målsättning: Vid sidan av det övergripande målet om ett fritt, helt, ekonomiskt välmående Europa skyddat från yttre geopolitiska hot, önskar Biden att USA bibehåller sin vitala position för europeisk säkerhet och att den transatlantiska länken förblir stark. Detta är ett mål som delats av flera presidenter före honom, och för med sig ett fortsatt starkt amerikanskt inflytande över Europa.

USA vill att de europeiska staterna är med och delar på bördan, inte bara för sin egen säkerhet, utan även för upprätthållandet av den regelbaserade internationella ordningen. Det betyder bland annat att Europa ska bidra till att upprätthålla ordningen i den Indo-pacifiska-regionen, samt luta åt USA:s sida i frågor där det råder intressekonflikt mellan USA och Kina.⁷¹

Medel: Rörande yttre hot mot Europa lutar sig Bidenadministrationen på en kombination av återförsäkring, fördjupat samarbete, avskräckning och sanktioner, se vidare 3.2.1 och 3.2.2. I ord har Bidenadministrationen betonat vikten av den transatlantiska relationen, Nato och USA:s partners och vänner i Europa. Biden har också signalerat att han önskar konsultera mer med allierade stater.

⁶⁹ Sanger, David E. "Biden Won't Penalize Saudi Crown Prince over Khashoggi's Killing, Fearing Relations Breach". *New York Times*, 26 februari 2021.

⁷⁰ Ordet farhågor används här istället för hot, då det senare är ett för starkt begrepp för att använda rörande USA:s relation med Europa.

⁷¹ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

Bidenadministrationen har fryst den planerade nedskärningen av den amerikanska militära närvaron i Europa och avser istället att utöka den. USA återinträdde också snabbt i Parisavtalet efter att Biden tillträtt, något som välkomnades i Europa.⁷²

Bidenadministrationen har sagt sig eftersträva en modernisering av Nato.⁷³ Nato ska ta fram ett nytt strategiskt koncept till 2022, och det är förväntat att USA kommer att pressa på för att Nato ska ta ett större ansvar i USA:s ansträngningar att balansera Kina.⁷⁴ Bidenadministrationen önskar även att Tyskland inte tillåter färdigställandet av gasledningen Nordstream II.⁷⁵ Administrationen har dock signalerat att den går att rubba i denna fråga.⁷⁶

När det gäller Bidens inställning gentemot Europa jämfört med president Trump, är de retoriska skillnaderna betydligt större än skillnaderna i praktiken. Både Trump och Biden, liksom flera presidenter före dem, önskar att Europa tog mer ansvar för sin egen säkerhet, men skillnaden i hur de förmedlar detta budskap skiljer sig åt markant.

Det finns kontinuitet i den övergripande målsättningen och i hotbeskrivningen rörande yttre hot gentemot Europa. Bidens betoning av vikten av demokrati och diplomati samt farorna med populism och nationalism bör förstås i kontrast till hans företrädare. Bidens positiva inställning till EU, skiljer sig vidare betydligt från Trump, som snarare såg EU som en belastning för Europa än en styrka.

3.3 En wilsoniansk president med litet "w"

President Bidens övergripande strategi avseende hot, mål och medel är både bekant och förväntad. Bidenadministrationens hotbild uppvisar tydlig kontinuitet med dess företrädare, men rörande mål och medel finns avsevärda skillnader. Bidenadministrationen knyter an till USA:s internationalistiska tradition och är tydligt influerad av den wilsonianska skolan. Administrationen har höga ambitioner och lägger stor vikt vid demokrati, universella normer, multilateralism, internationella institutioner och diplomati. Under president Biden kommer USA vidga definitionen av säkerhet. USA kommer också att agera mer förutsägbart och i vissa avseenden mer traditionellt.

⁷² Cooper, Helene. "Biden Freezes Trump's Withdrawal of 12,000 Troops From Germany". *New York Times*, 12 februari 2021; Vandiver, John. "US to add 500 new Wiesbaden-area soldiers in Germany, Austin says". *Stripes*, 23 april.

⁷³ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*.

⁷⁴ Blinken, Anthony J. "Strengthening the Transatlantic Bond. A Conversation Between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and U.S. Secretary of State". Carnegie Europe, 23 mars 2021.

⁷⁵ Bertrand, Natasha och Desiderio, Andrew. "Biden looks to appoint special envoy to kill Russia-Germany energy pipeline". *Politico*, 7 april 2021.

⁷⁶ Forrest, Brett och Donati, Jessica. "U.S. Decline to Impose Sanctions on Nord Stream Pipeline". *Wall Street Journal*, 19 maj 2021.

Hur Bidenadministrationen kommer att prioritera mellan sina olika mål är oklart. Det är inte heller tydligt hur den kommer att balansera in- och utrikespolitiken. Administrationen är medveten om att stödet för att bedriva en aktiv wilsoniansk utrikespolitik är starkt begränsat. Det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser, men givet de begränsningar som beskrivs i kapitel 4, talar mycket för att Biden kommer att vara en wilsoniansk president med ett litet ”w”. Det finns således en risk att klyftan mellan retorik och den konkreta politiken kommer att växa under Biden.

4 Presidentens handlingsutrymme

Detta kapitel avser att redogöra för hur presidentens handlingsutrymme påverkas av inrikespolitiska förutsättningar. Kapitlet rör sig mellan analysnivåerna och tar sig från det stora till det lilla, och inleds med en redogörelse för hur den amerikanska opinionen sätter de breda ramarna för politiken. Det tar upp det amerikanska folkets sjunkande intresse för omvärlden, hur opinionen både är vertikalt och horisontellt polariserad, samt vad detta får för konsekvenser för utrikes- och säkerhetspolitiken. Därpå följer avsnitt som redogör för kongressens makt över utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive partipolariseringens effekter, politikernas kunskap och intresse samt presidentens relation till kongressen. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur förvaltningen och interna konflikter kan påverka handlingsutrymmet.

4.1 Den amerikanska opinionen

De flesta analytiker är överens om att folket ger presidenten lösare tyglar i utrikes- och säkerhetspolitiken än i inrikespolitiken. Opinionen sätter ramar för presidenten snarare än kräver handling. I utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är folket reaktivt och faller omdömen, även om det saknar en uppfattning om vad som borde göras.

Förhållandet mellan opinionen och utrikes- och säkerhetspolitiken är komplext och interaktivt.⁷⁷ Det amerikanska folkets kunskaper om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är begränsad.⁷⁸ Ofta lär sig det amerikanska folket om dessa frågor av den politiska ledningens ord och handlingar. Samtidigt försöker den politiska ledningen att läsa och påverka opinionen, och anpassar ofta sin retorik i detta syfte. Vem som utövar inflytande över vem varierar mycket från fall till fall. Trots sin okunskap är det samtidigt folket som ytterst sätter gränserna för vilka handlingar som är acceptabla. Att gå emot opinionen i betydelsefulla frågor för i det långa loppet ofta med sig avsevärda politiska kostnader.⁷⁹ De flesta amerikanska politiker instämmer nog fortfarande med Abraham Lincolns anmärkning: "Public

⁷⁷ Deibel, Terry L. *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Russett, Bruce. *Controlling the Sword: Democratic Governance of National Security*. Cambridge: MA: Harvard University Press, 1990.

⁷⁸ Det finns flera exempel på grava missuppfattningar. Se exempelvis: Kull, Steven. "Preserving American Public Support for Foreign Aid". Brookings, Blum Roundtable Policy Briefs, 2011; Gallup. "U.S. Position in the World". 10 maj; Kull, Steven, Ramsay, Clay och Lewis, Evan. "Misperceptions, the Media, and the Iraq War". *Political Science Quarterly*, Vol. 118, no. 4, 2003-2004.

⁷⁹ Russett, Bruce. *Controlling the Sword: Democratic Governance of National Security*. Cambridge: MA: Harvard University Press, 1990, 128, 157. Yankelovich, Daniel. *Coming to Public Judgement*. New York: Syracuse University Press, 1991, 117.

sentiment is everything. With public sentiment nothing can fail, without it nothing can succeed.”⁸⁰

Det amerikanska folkets intresse för utrikespolitiken är dalande, vilket påverkar presidentens handlingsutrymme på flera sätt, se nedan.⁸¹ Att Donald Trumps budskap att sätta Amerika först är så populärt beror på att det ligger i linje med existerande och uppgående trender. Trump bör således betraktas som minst lika mycket symtom och katalysator som orsak till att USA håller på att vända sig inåt. Detta är t.ex. huvudorsaken till varför Hillary Clinton drog tillbaka sitt stöd för frihandelsavtalet *Trans Pacific Partnership Agreement* (TPP) under valkampanjen 2016, trots att hon varit en stark förespråkare för avtalet.⁸²

4.1.1 Stödet för internationalismen är falnande

Den amerikanska opinionen är inte bara dåligt informerad, den är även ambivalent och kan snabbt skifta åsikt i frågor.⁸³ Samtidigt har opinionen en underliggande struktur och logik och den har visat sig vara relativt stabil över tid.⁸⁴ En trend är att stödet för ett omfattande amerikanskt engagemang i resten av världen sjunker.

När det kalla kriget närmade sig sitt slut började det amerikanska folkets intresse för utrikespolitiken att sjunka, och sedan dess slut har det successivt blivit svårare för folket att förstå exakt varför USA måste ta sig an sådana extraordinära ansträngningar för att forma den globala ordningen. Utan ett lätt identifierbart hot är det svårt för många att förstå syftet bakom landets framskjutna militära närvaro, allianser och internationalistiska initiativ. Intresset för utrikespolitiken ökade efter terrorattackerna den elfte september 2001, men har sedan dess sjunkit igen. Huruvida Kina kommer att betraktas som ett hot av samma dignitet som Sovjetunionen utgjorde är ännu en öppen fråga.

En klar majoritet av det amerikanska folket är fortfarande för internationalism och anser att USA bör dela ledarskapsrollen i världen med andra.⁸⁵ Många delar även föreställningen att USA:s internationalism har varit värdefull i skapandet av ett

⁸⁰ Lincoln, Abraham, citerad i Holsti, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2004.

⁸¹ Thrall, Trevor, Smeltz, Dina, Goepner, Erik, Ruger William och Kafura, Craig. *The Clash of Generations? Intergenerational Change and American Foreign Policy Views*. The Chicago Council on Global Affairs, 25 juni 2018.

⁸² Nicholas, Peter. ”Hacked Emails Show Hillary Clinton Advisers Worried TPP Stand Would Be Seen as Flip-Flop”. *Wall Street Journal*, 20 oktober 2016.

⁸³ Detta noterades redan i Holsti, Ole R. ”Public Opinion and Containment”. i Deibel, Terry L. och Gaddis, John Lewis. *Containing the Soviet Union*. Washington DC: Pergamon-Brassey’s, 1987. Se även Reilly, John E. (red). *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991*. Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1991.

⁸⁴ Deibel, 112. Russett, *Controlling the Sword*, 115; Wittkopf, Eugene. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press, 1990.

⁸⁵ Dobbins, James, Tarini, Gabrielle och Wyne, Ali. *The Lost Generation in American Foreign Policy*. RAND, september 2020. Se även Kull, Steven och Destler, I.M. *Misreading the Public: The Myth of a New Nationalism* Washington. DC: Brookings Institution Press, 1999.

internationellt system som gynnar nationen. Men det finns ingen intensitet bakom dessa åsikter. Amerikanerna är även för internationalism och multilateralism i princip, men så fort de konkretiseras i specifika förslag sjunker ofta stödet. Många är även kritiska till vissa aspekter av den internationalistiska traditionen som exempelvis lett till det självpåtagna uppdraget att stödja statsbyggande, i Afghanistan och Irak. Det är engagemang som visat sig både kostsamma och otacksamma. En betydande andel amerikaner frågar sig om skattepengarna landet allokerar till utrikespolitiken verkligen används på ett effektivt sätt. En utbredd misstro syns tydligt i opinionsmätningar och antalet amerikaner som anser att främjandet av demokrati bortom USA:s gränser borde vara ett av nationens viktigare utrikespoliska mål är krympande. Redan vid millennieskiftet började bedömare att beskriva det amerikanska folket som "apatiska internationalister".⁸⁶ Det är viktigt att poängtera att ingen folkstorm följde på varken president Trumps beslut att dra USA ur Nafta, Parisavtalet och Iranöverenskommelsen, eller hans ifrågasättande av Nato:s artikel 5.

Politiker bryr sig mindre om hur många människor som står på de olika sidorna i en policyfråga och mer om hur starkt de känner. Är intensiteten låg i en specifik fråga är också kostnaden att trotsa opinionen låg och detta ökar risken att frågan politiseras eller låter sig påverkas av särintressen. Att dra ner på utrikespolitiken är sällan associerat med höga politiska kostnader.⁸⁷ President Trumps beslut att åderlåta utrikesdepartementet föranledde ingen större politisk förlust. Omvänt kommer Bidens satsning på utrikesdepartementet inte att leda till någon större vinst.

4.1.2 Vertikal polarisering

Den amerikanska opinionen är tydligt vertikalt polariserad i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Det finns en tydlig klyfta mellan eliten och folket samt mellan generationerna. Statsvetarprofessorn Samuel Huntington påpekade redan i början på 2000-talet att den amerikanska eliten är transnationalistisk och kosmopolitisk, medan vanliga amerikaner önskar att nationen ska vara distinkt.⁸⁸ Eliten är i betydligt större utsträckning intresserad av utrikes- och säkerhetspolitik samt för frihandel, multilateralism, utländskt bistånd samt en aktiv utrikespolitik, jämfört med den genomsnittliga amerikanen.⁸⁹

Flera bedömare pekar på att arbetar- och medelklassens pressade ekonomiska ställning håller på att urholka det amerikanska folkets stöd för internationalism.

⁸⁶ Lindsay, James M. "The New Apathy". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2000.

⁸⁷ Kull, Steven och Destler, I.M. "Putting the Puzzle Together". i Kull och Destler. *Misreading the Public*; Reilly, John E. (red). *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991*, Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1991.

⁸⁸ Huntington, Samuel P. "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite". *National Interest*, 75, Spring 2004.

⁸⁹ Olika opinionsinstitut definierar eliten på varierade sätt i sina mätningar, men det avser huvudsakligen människor med högre utbildning samt högre ekonomisk standard.

Dessa gruppers intresse av att bära kostnader de associerar med landets utrikespolitik är minskande. Under det republikanska partiets primärval 2016 betraktade exempelvis nästan två tredjedelar av Trumpväljarna USA:s integration i den internationella ekonomin som något negativt.⁹⁰ Även om Biden vann tillbaka delar av rostbältet i valet 2020, så är Trumps version av nationalism stark i regioner som drabbats särskilt hårt av den ökade globala konkurrensen. Givet detta är det inte förvånande att folkets viktigaste utrikespolitiska fråga rör hur utrikespolitiken påverkar jobben.

Klyftan mellan eliten och folket går djupt. Opinionsundersökningar visar att många väljare känner att den amerikanska internationalismen har tappat sin förankring i den amerikanska nationalismen – det vill säga att landets styrande eliter har drivit en agenda som varit fördelaktig för dem, men inte lika gynnsam för den genomsnittliga amerikanen. Ett stort antal amerikaner betraktar detta som ett stort svek, då landets utrikespolitik bör tjäna den stora majoritetens intressen. Majoriteten av det amerikanska folket anser att USA borde ägna sig åt att lösa sina egna problem istället för andras.⁹¹ Förtroendet för makten i Washington är även på rekordlåga nivåer enligt opinionsinstitutet Pew Research Center.⁹²

Förtroendet för det amerikanska utrikespolitiska etablissemangen har också försvagats de senaste dryga 15 åren. En orsak är att båda partiernas utrikespolitiska eliter har formulerat och stöttat politiska åtgärder som lett till utfall som en betydande andel amerikaner betraktar som misslyckanden. Irakkriget under president George W. Bush och president Obamas efterföljande tillbakadragande, som resulterade i ett maktvakuum i Irak, betraktas som fiaskon av många. Det är viktigt att understryka att det först och främst var eliter ur båda partierna som rasade över Trumps utrikes- och säkerhetspolitik, medan vanliga amerikaner inte jagade upp sig på samma sätt. Trumps kritik av det utrikespolitiska etablissemangen har också ett betydande stöd. Eftersom elitens åsikter får betydligt större massmedialt utrymme har många bedömare en tendens att överskatta det amerikanska stödet för nationalism.

Det finns även en tydlig polarisering mellan generationerna. Äldre amerikaner är betydligt mer intresserade av utrikespolitiken än yngre och betonar hot från exempelvis terrorism, Iran och Kina i större utsträckning. Den generation som byggde upp den internationella ordningen efter andra världskriget stod kollektivt för en viss syn på världen, samt USA:s roll i den. Kampen mot Nazityskland och det japanska kejsardömet och senare Sovjetunionen lärde dem att det var upp till de fria nationerna att stå upp emot regimer och ideologier fientliga mot individuell

⁹⁰ Pew Research Center. "Campaign Exposes Fissures Over Issues, Values and How Life Has Changed in the U.S.". 31 mars 2016. Pew Research Center. "Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World". 5 maj 2016. Smith, Samantha. "Trump supporters differ from other GOP voters on foreign policy, immigration issues". Pew Research Center, 11 maj 2016.

⁹¹ Pew Research Center. "Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World". 5 maj 2016.

⁹² Pew Research Center. "Public Trust in Government: 1958-2019". april 2019.

frihet. Majoriteten höll med om att det var nödvändigt för USA att ta på sig ett stort ansvar och ge säkerhetsgarantier genom permanenta allianser och internationella institutioner. Dessa behövde inte vara gynnsamma för USA:s säkerhet på kort sikt eller i det enskilda fallet. Den strategiska kalkylen var att de gynnade nationens intresse på sikt. Att bevara ordningen krävde således långsiktigt tänkande, uppoffringar och tålamod samt även en viss grad av återhållsamhet.

Att trotsa denna internationalistiska tradition var svårt så länge den generation som byggt upp den fortfarande levde och dominerade den politiska makten. Dagens utrikespolitiska elit har allt svårare att sälja den till det amerikanska folket, särskilt de yngre generationerna. Sett ur detta perspektiv kan bortgången av president George H.W. Bush, som tjänstgjorde som stridsflygare under det andra världskriget, betraktas som symbolisk.

Yngre amerikaners intresse för utrikespolitiska frågor är betydligt lägre än äldre generationers. De tar inte heller hot mot nationen på samma allvar. De två utrikespolitiska områden de prioriterar högre än den äldre generationen handlar om att reducera landets militära åtaganden, samt att hjälpa flyktingar som flyr från våld.⁹³

4.1.3 Horisontell polarisering

Opinionen är även horisontellt polariserad, och de senaste två decennierna har partipolariseringen i USA accelererat. Partipolariseringen slog rekord under George W. Bush och ökade under Obama. Under Donald Trump nådde den nya nivåer och det hysteriska klimat som karaktäriserade hans presidentskap har inte lagt sig. Bedömare har använt begreppet hyperpolarisering för att beskriva läget.⁹⁴ Detta har endast minskat något under Bidens första månader och rör inte bara inrikespolitiska frågor, utan också utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Amerikaner som identifierar sig som republikaner har extremt lågt förtroende för Biden och hans förmåga att hantera utrikespolitiken.⁹⁵ Givet denna utveckling är det inte förvånande att Joe Biden är den näst mest impopulära valda presidenten i modern tid efter Donald Trump.⁹⁶

Denna polariseringsprocess har pågått under en längre tid. Partierna har blivit mer ideologiska och korrelationen mellan ideologi och partitillhörighet har blivit

⁹³ Pew Research Center. "Majority of Americans Confident in Biden's Handling of Foreign Policy as Term Begins". 24 februari 2021.

⁹⁴ Berkowitz, Peter. "Hyper-Polarization, Executive Power, and the Constitution". *Rearclearpolitics*, 31 januari 2021.

⁹⁵ Pew Research Center. Majority of Americans Confident in Biden's Handling of Foreign Policy as Term Begins. 24 februari 2021.

⁹⁶ Gallup. Presidential Job Approval Center, 20 maj 2021.

starkare.⁹⁷ Ideologiska klyftor har nu blivit partiklyftor.⁹⁸ Konservativa demokrater och progressiva republikaner är nu allt mer sällsynta. Redan 2005 kunde opinionsmätaren Daniel Yankelovich konstatera att ideologiska skillnader är lika starka i utrikespolitiken som i inrikespolitiken.⁹⁹ Detta kunde man knappast säga under det kalla kriget då det fanns en partiöverskridande konsensus om vikten av att uppvisa enighet och styrka utåt. "Inrikespolitiken gör halt vid amerikanska kusten", sammanfattade Arthur Vandenberg, ordföranden i senatens utrikesutskott, inställningen 1947.¹⁰⁰ Att partierna blivit så ideologiskt distinkta i utrikespolitiken har främst inrikespolitiska orsaker och amerikaner identifierar sig med partierna av inrikespolitiska skäl.¹⁰¹

De som identifierar sig med det republikanska partiet är generellt sett för en mer hårdför unilateral utrikespolitik, medan de som identifierar sig med det demokratiska partiet betonar en mer tillmötesgående multilateralt orienterad utrikespolitik.¹⁰² Det finns också märkbara skillnader i en rad mer specifika sakfrågor. Exempelvis betraktar de som identifierar sig med republikanerna Kina som det klart allvarligaste hotet mot landet. De som identifierar sig med det demokratiska partiet, ser Ryssland som det klart allvarligaste hotet.¹⁰³ Partipolariseringen av utrikespolitiken är även tydlig i synen på Israel. De som identifierar sig med republikanerna håller på att bli alltmer positivt inställda till Israel, medan de som identifierar sig med demokraterna har blivit allt mer negativa.¹⁰⁴ Detta resulterar i en mer instabil amerikansk utrikespolitik, där kasten blir tvärare och valutgångens betydelse för utrikespolitiken ökar.

Det är inte bara skillnaderna mellan partierna som ökat, splittringen inom partierna har också ökat. På en övergripande nivå går det att notera två läger inom både det demokratiska och republikanska partiet. En del av det demokratiska partiet är progressiv, idealistisk och skarpt fokuserad på inhemska reformer. Den andra delen är mer pragmatisk, centristisk och internationalistiskt lagd. Den förra förknippas ofta med Vermontsenatorn Bernie Sanders och den senare med Bill och

⁹⁷ Denna utveckling identifierades redan under 1990-talet. Se exempelvis: Holsti, Ole R. "Continuity and Change in the Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Opinion Leaders". American Political Science Association Annual Meeting, Washington DC, augusti 1997; Holsti. *Public Opinion and American Foreign Policy*, 193-196.

⁹⁸ Detta poängterades redan 2004 i Von Drehle, David. "Political Split is Pervasive". *Washington Post*, 25 april 2004.

⁹⁹ Yankelovich, Daniel. "Poll Positions: What Americans Really Thinks About U.S. Foreign Policy". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2005.

¹⁰⁰ På engelska lyder citatet: "politics stops at the water's edge".

¹⁰¹ Kessler, Donald R. *Divided Power: The Presidency, Congress and the Formation of American Foreign Policy*. Fayetteville, AK: University of Arkansas Press, 2005.

¹⁰² Pew Research Center. "Beyond Red Versus Blue: The 2005 Political Typology". Washington DC, May 2005.

¹⁰³ Frankovic, Kathy. "America's greatest enemy, according to Republicans and Democrats." *Yougov*, 8 mars, 2021.

¹⁰⁴ Pew Research Center. "Republicans and Democrats Grow Even Further Apart in Views of Israel, Palestinians". 23 januari 2018.

Hillary Clinton. Det republikanska partiets två läger utgörs av en nationalistisk, utrikespolitiskt transaktionell och skarpt inrikespolitiskt fokuserad Trump-gruppering, och en centristisk och internationalistiskt orienterad gruppering.

Partipolariseringen gör det allt svårare att arbeta över partigränserna. Att partierna blivit allt mer ideologiska påverkar även kompromissviljan negativt. Den ökade splittringen gör även att presidenten måste arbeta hårdare för att hålla ihop sitt parti. Hur partipolariseringen påverkar kongressen redogörs för i stycke 3.2.

4.1.4 Går trenderna att vända?

Frågan om i vilken utsträckning det går att påverka opinionen är lika komplex som frågan om hur opinionen påverkar utrikes- och säkerhetspolitiken. De flesta bedömare är dock överens om att det blir allt svårare att påverka opinionen i takt med den ökade polariseringen och det sjunkande förtroendet för landets institutioner, inklusive media.

Det tar i regel tid för opinionen att absorbera en fråga och den når en brytpunkt först när en klar majoritet anser att staten kan och borde göra någonting i en specifik fråga.¹⁰⁵ När den väl stabiliserats i en fråga kan den vara väldigt svår att påverka. Det amerikanska folket har haft en starkt negativ syn på Iran i decennier, och dess negativa attityd gentemot Kina har de senaste åren nått rekordnivåer.¹⁰⁶ Att vända denna trend är svårt, vilket betyder att handlingsutrymmet i frågor rörande Kina framstår som betydligt mindre nu än för några år sedan.

Slutligen bör det understrykas att det amerikanska folket är betydligt mindre kompromissvilligt i utrikespolitiska frågor jämfört med inrikespolitiska sådana. Det finns en djup förståelse för att kompromissande är nödvändigt i inrikespolitiken. Utrikespolitiken betraktas ofta i mer moraliska termer och amerikanerna betraktar sina värderingar som universella. De har även en tendens att inte se motsättningar mellan goda ting, utan menar att demokrati, säkerhet och fri- och rättigheter förstärker alla varandra. Detta gör dem väldigt ovilliga att behöva välja mellan dem, även på kort sikt, och politiker vet naturligtvis om det.¹⁰⁷ Av detta följer att det amerikanska folket vill se definitiva lösningar i utrikespolitiska frågor och inte kompromisslösningar. Dessa attityder påverkar Bidens handlingsutrymme.

¹⁰⁵ Yankelovich. *Coming to Public Judgement*, kap. 5, 6, 10 och 13; Yankelovich. "Poll Positions: What Americans Really Think About U.S. Foreign Policy".

¹⁰⁶ Gallup. "China". Gallup Historical Trends, 10 maj 2021; Gallup. "Iran". Gallup Historical Trends, 10 maj 2021.

¹⁰⁷ Samuel Huntington har använd begreppet *unity of goodness* för att beskriva detta. Huntington, Samuel. *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1981.

4.2 Kongressen och utrikespolitiken

Att den amerikanska författningens maktindelning var en inbjudan till kamp om inflytande över utrikespolitiken stod klart tidigt.¹⁰⁸ Maktkampen mellan kongressen och presidenten om utrikespolitiken är en lång historia där presidenten successivt har fått en allt mer dominerande ställning.

Det är presidenten som har den verkställande makten och även om författningen är återhållsam med att tydligt specificera presidentens roll är det klart att utrikespolitiken hör till presidentens domän. Presidenten är överbefälhavare och bär även det formella ansvaret för landets utrikesrelationer, vilket bland annat inkluderar förhandlingar med främmande stater samt nomineringen av landets ambassadörer.

Kongressen har betydligt mindre makt över utrikes- och säkerhetspolitiken jämfört med inrikespolitiken. Senaten godkänner ministrar och ambassadörer, samt internationella fördrag, och stiftar tillsammans med representanthuset lagar som kan reglera utrikes- och säkerhetspolitiken. Kongressen kan exempelvis på egen hand ta initiativ till och rösta igenom sanktioner mot främmande stater. I många fall kan presidenten kringgå dessa lagar genom att hänvisa till nationell säkerhet eller använda sin vetorätt, men detta gäller inte alla lagar och presidentens veto kan överröstas med kvalificerad majoritet.¹⁰⁹

På grund av partipolitisk polarisering, kompromisslöshet och otålighet eliminerade den demokratiskt styrda senaten 2013 det regelverk som gjorde att det krävdes 60 senatorer för att godkänna vissa federala befattningar, inklusive ambassadörer. Numera krävs endast enkel majoritet. Detta gäller dock inte godkännandet av internationella fördrag vilka kräver två tredjedelars stöd för ratifikation. Det är denna höga ribba som delvis ligger bakom varför USA inte gick med i Nationernas Förbund, trots att president Woodrow Wilson var en av dess främsta förgrundsgestalter.¹¹⁰ En president kan dock välja att skriva på och efterleva ett avtal utan att det ratificerats.

Kongressens verkliga makt över utrikes- och säkerhetspolitiken ligger främst i representanthusets makt över statsbudgeten, ofta omnämnt som ”statskassans plånboksmakt”, *the power of the purse*. Om kongressen inte låter sig övertygas kan den stoppa eller begränsa presidentens utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive pågående militära operationer, genom att inte finansiera dem. Det finns otaliga exempel på detta. Ett av de mer famösa är när kongressen inte lät sig övertygas av

¹⁰⁸ Corwin, Edwin S. *The President: Office and Powers, 1787–1984*. New York: New York University Press, 1984.

¹⁰⁹ Med kvalificerad majoritet avses två tredjedelars majoritet i båda kamrarna. Rybicki, Elizabeth. *Veto Override Procedure in the House and the Senate*. Congressional Research Service, mars 2019.

¹¹⁰ Den klassiska studien i detta sammanhang är Bailey, Thomas A. *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*. New York: MacMillan, 1945.

president Reagan om vikten av stöd till Contras, vilket ledde till den så kallade Iran-Contras-affären.¹¹¹

Utvecklingen av samhällsekonomin i allmänhet har stor indirekt påverkan på nationens utrikes- och säkerhetspolitik. Den genomsyrar politiken och sätter ramarna för vad som är möjligt att göra. Bortsett från akuta kriser, sker ekonomins påverkan gradvis och ofta med fördröjningar.¹¹² I sammanhanget har kongressen ett betydande inflytande över hur den federala statens pengar spenderas, inklusive storleken på eventuella budgetunderskott.

Det är viktigt att betona att kongressens inflytande över utrikes- och säkerhetspolitiken går bortom dess formella makt över densamma. Kongressen har möjlighet att påverka presidentens beslut i frågor rörande dessa områden genom att associera dem med olika politiska kostnader på helt andra områden. Om presidenten går emot vissa ledamöters vilja i en utrikespolitisk fråga, kan dessa plötsligt sätta sig på tvären i en helt annan fråga, exempelvis en inrikespolitisk fråga som ligger högt på presidentens agenda. Utrikes- och inrikespolitiken är således sammanvävd på flera sätt.

4.2.1 Polarisering och obstruktion

Partipolariseringen har stora konsekvenser för arbetet i kongressen. Senatorerna och representanthusledamöterna håller alltid ett öga på opinionen, särskilt de senare vars valkretsar är små, och där val väntar vartannat år. Senatorerna, som representerar hela delstater, har privilegiet att kunna anlägga ett längre tidsperspektiv, då de går till val vart sjätte år. Kongressledamöterna avspeglar inte opinionen på något enkelt sätt. Sedan en tid tillbaka är ledamöterna i regel mer ideologiska i sina åsikter än det amerikanska folket i stort. Detta beror bland annat på att primärvalsprocessen har en tendens att gynna mer högljudda kandidater hemmahörande på ytterkanten, samt att valkretsarna över tid ritats om för att göra dem mer ideologiskt homogena.¹¹³

Polariseringen för med sig att möjligheterna att arbeta partiöverskridande har minskat. Ledamöterna har även allt färre incitament att göra det. Incitamenten att obstruera för motståndarsidan har däremot ökat. Denna utveckling har infekterat den politiska debatten och krympt utrymmet att förhålla sig neutral. Den har även lett till att flera erfarna politiker, kända för att arbeta partiöverskridande, valt att pensionera sig det senaste decenniet.

¹¹¹ Reagan, Ronald. *An American Life*, New York: Simon and Schuster, 1990, se kapitel 63 och 69.

¹¹² Exempelvis betraktas ofta presidentvalet 2016, som nästen tog vänsterpopulisten Bernie Sanders till demokratiska partiets nominering och högerpopulisten Donald Trump ända till Vita Huset, som baksmällan av 2008 års finanskris.

¹¹³ Broder, David S. "Don't Bet on Partisan Niceties". *Washington Post*, 1 januari 2003; Faler, Brian. "Redder Reds, Bluer Blues Tilting the Senate". *Washington Post*, 9 januari 2005.

Att det blivit svårare att nå överenskommelser och stifta lagar påverkar presidentens möjligheter att driva genom sin agenda. Det senaste decenniet har den politiska obstruktionen varit exceptionell, och nu blockeras motståndarsidans förslag och nomineringar nästintill reflexmässigt. Oviljan att ge motståndarsidan segrar, oavsett politikområde, är märkbar. Under president Obamas presidentskap ledde denna ovilja till att den federala budgetprocessen föll samman. Detta hade bland annat stora konsekvenser för landets försvarsmakt som då drabbades hårt av budgetosäkerheten, samt svepande och illa genomtänka budgettak och neddragningar, känt som *sequestration*.¹¹⁴ Det är delvis denna obstruktion som lett till att partiet vid makten har börjat förändra olika processregler för att sänka trösklarna för att få sin vilja igenom.

Polariseringen leder presidenten till att oftare ignorera kongressen i utrikespolitiska frågor. Presidenten använder sig numera frekvent av direktiv och exekutiva beslut för att kringgå kongressen. Få inom presidentens eget parti vill trotsa presidenten, och få inom oppositionen vill stödja presidenten. Exempelvis kringgick president Obama kongressen rörande både Iranöverenskommelsen och Parisavtalet. Detta agerande kan vara effektivt på kort sikt, men det riskerar att spä på polariseringen och göra politiken än mer volatil vid maktskiftet, något som illustreras av hur snabbt president Trump valde att backa ur både Parisavtalet och Iranöverenskommelsen.

4.2.2 Okunskap och ointresse

Det amerikanska folkets sjunkande intresse för utrikespolitiken har också påverkat incitamentsstrukturen i kongressen. Under det kalla kriget var allmänhetens intresse för utrikespolitiska frågor betydligt högre. Att sitta i något av utskotten med ansvar för landets utrikes- och säkerhetspolitik betraktades som ett prestigeuppdrag. När intresset sjönk reducerade massmedia sin täckning av omvärlden, och prestige att sitta i dessa utskott falnade dramatiskt. Ett resultat av detta är att kongressledamöterna har sämre kunskap om utrikespolitiken och få skäl att sätta sig bakom skolbänken. De två senatsutskotten som hanterar landets utrikes- och säkerhetspolitik – Foreign Relations Committee och Armed Services Committee – håller numera färre hearings, både offentliga och icke-offentliga, än under det kalla kriget. USA:s stora engagemang i exempelvis Afghanistan och Irak har varit utsatta för mindre översyn än landets militära interventioner under det kalla kriget.¹¹⁵

¹¹⁴ Se exempelvis: McGarry Brendan. *The Defense Budget and the Budget Control Act: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service 13 juli 2018; Lynch, Megan S. *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service, 1 december 2015.

¹¹⁵ Goldgeier, James och Saunders, Elizabeth N. "The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2018.

Idag sitter senatorer i fler utskott, och de rör sig oftare mellan dem jämfört med under det kalla kriget. Senatorerna är bredare i sina kunskaper, men få har expertkunskaper, och har varken tid eller incitament att skaffa dem. Förr brukade presidenter beakta hur de erfarna utskottsordförandena skulle bedöma ett policyförslag. Lyndon Johnson var exempelvis noga med att bibehålla stödet från J. William Fulbright, ordförande för senatens utrikesutskott, under eskaleringen av Vietnamkriget. De sista senatorerna som verkligen kunde få presidentens uppmärksamhet i utformningen av utrikes- och säkerhetspolitiken var förmodligen Sam Nunn och Richard Lugar.

Givet denna incitamentsstruktur väljer många ledamöter att ge presidenten mer makt. Det är i regel det mest riskfria valet. Detta har resulterat i att presidentens makt ökat i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Ett exempel på detta är hur kongressens godkännande att använda militärt våld, s.k. *Authorization for Use of Military Force*, efter terrorattackerna den elfte september 2001 levt vidare. Presidenter har valt att göra en vid tolkning av denna lag, och den har använts för operationer i bland annat Somalia, Syrien och Jemen.¹¹⁶ Trots detta har kongressen inte uppvisat något större intresse för att tvinga presidenten att söka nya godkännanden.

Kongressen har inte heller ansträngt sig för att bromsa expansionen av det nationella säkerhetsrådet. Det nationella säkerhetsrådet har de senaste decennierna växt ur sin roll som Vita husets stabsorgan för att koordinera policyprocessen och fungerar numera allt mer likt en egen myndighet.¹¹⁷ Denna utveckling reducerar ofrånkomligen utrikesdepartementets inflytande. Kongressens insyn i utrikespolitiken begränsas i och med detta. Det nationella säkerhetsrådet lyder under Vita huset och utvecklingen är en indikation på presidentens ökade makt över utrikespolitiken, samt vilja att gå vid sidan om kongressen och utrikesdepartementet. Utvecklingen har också krympt möjligheterna att förse presidenten med råd som inte är politiskt präglade.

4.2.3 President Biden och kongressen

För presidenten är det viktigt att ha överblick av det politiska handlingsutrymmet. Det betyder bland annat att ständigt vara uppdaterad om kongressledamöternas position i olika frågor. Även om det demokratiska partiet har majoritet i både senaten och representanthuset, är president Bidens handlingsutrymme starkt begränsat. Marginalen mellan partierna är rekordliten och i senaten hänger majoriteten

¹¹⁶ Weed, Matthew. "Presidential References to the 2001 Authorization for Use of Military Force in Publicly Available Executive Actions and Reports to Congress". Congressional Research Service, februari 2018.

¹¹⁷ Denna utveckling underströks redan 2000 i Destler, I.M. och Daalder, Ivo H. "A New NSC for a New Administration", Brookings, november 2000.

på att vicepresidenten i egenskap av senatens president fäller den avgörande rösten.

Det räcker således med att en demokratisk senator sätter sig på tvären för att stoppa ett beslut, givet att republikanerna agerar unisont. Detta leder till att samtliga demokratiska senatorer kan betraktas som vetospelare. Senatorernas förhandlingsposition gentemot Vita huset är således mycket stark, vilket ger dem goda möjligheter att påverka olika förslag, samt se till att just deras delstater får rejält med valfläsk. Två demokratiska senatorer från relativt konservativa delstater sticker särskilt ut i detta sammanhang: Joe Manchin från West Virginia och Kyrsten Sinema från Arizona.

Biden är framförallt under hård press från oppositionen i kongressen. Men republikanerna är ett splittrat parti. Donald Trump är den mest populära republikanen i landet, och många republikanska ledamöter vill inte riskera att alienera Trumpväljarna. Samtidigt hotar Trump öppet att han avser att stödja primärvalsmotståndare till de ledamöter han inte anser håller måttet.

Hittills har republikanerna agerat unisont i sitt motstånd mot Biden och demokraterna. Exempelvis röstade inte en enda republikan för Bidens stora stimulanspaket *American Rescue Plan* om 1,9 biljoner dollar. För många har motståndet förmodligen mer med politiskt kalkylerande att göra, än genuin övertygelse. Även om man inte är överens inbördes, så kan man vara överens om att man är emot demokraterna. Att vara emot allt demokraterna företar sig är således ett sätt att hålla ihop partiet.

Att demokraterna drev igenom ett så omfattande stödpaket på egen hand är en tydlig indikation på att Biden inte prioriterat att försöka bromsa in den skenande partipolariseringen. Under våren 2021 driver republikanerna i kongressen argumentet att Biden låter sig styras av det demokratiska partiets vänsterkant. Mycket tyder på att republikanernas strategi inför kongressvalet 2022 kretsar kring att försöka utmåla demokraterna, inklusive president Biden, som vänsterextremister.

President Biden är även pressad av sitt eget parti. Vermontsenatorn Bernie Sanders framgångar under presidentvalen 2016 och 2020 är ett tydligt tecken på att partiet är kluvet, samt att en betydande andel demokrater vill dra partiet vänsterut. Många på denna vänsterkant vill se en politik som är fullständigt oacceptabel för partiets centrister. Väl medveten om sin egen förhandlingsposition är denna vänsterkant högljudd och kritisk.¹¹⁸

Biden är tvungen att genomföra en balansakt i varje större beslut för att inte underminera sina chanser att genomföra sin agenda. Bidens försvarsbudgetförslag för 2022 är ett gott exempel på denna balansakt och på hur hans handlingsutrymme

¹¹⁸ Det är tydligt att Biden inte alls är fruktad på samma sätt inom det demokratiska partiet som exempelvis Lyndon B. Johnson var. Mandatfördelningen i kongressen är också en annan än under Johnsons presidentskap.

är begränsat av kongressen. Förslaget innebär att försvarsbudgeten varken ska höjas eller sänkas, utan bibehållas på samma nivå som föregående år. En sänkning av budgeten skulle ena republikanerna ytterligare i sitt motstånd. De skulle också kunna använda det i det kommande kongressvalet. En höjning av budgeten skulle betraktas som djupt provocerande för det demokratiska partiets vänsterkant.

4.2.4 Inrikespolitik som utrikespolitik

Givet partipolariseringen är det inte förvånande att mycket av politiken kretsar kring så kallade *wedge issues*, det vill säga frågor som syftar till att klyva oppositionen och dra till sig väljare ifrån den genom att appellera till vissa nyckelgrupper. Ofta utnyttjas redan existerande klyftor i motståndarpartiet.¹¹⁹ Genom att exempelvis betona Donald Trumps vulgära persona i valet 2020, kunde demokraterna locka till sig gifta kvinnor i förorterna.

Partipolariseringen, fokus på frågor som splittrar motståndarna och oviljan att ge varandra segrar påverkar också utrikes- och säkerhetspolitiken, särskilt eftersom allmänhetens intresse för dessa frågor är relativt låg. Kombinationen ger upphov till en dynamik där vissa utrikes- och säkerhetspolitiska frågor uppmärksammas stort, men i huvudsak av inrikespolitiska skäl, det vill säga när ett av partierna har något att vinna. Samtidigt kommer frågor där partierna inte har något att vinna få oproportionerligt liten uppmärksamhet.

Under våren 2021 har exempelvis immigrationsfrågan och gränsen mot Mexiko kommit att få en dominerande position på den politiska agendan. Att förstå nyanterna i USA:s immigrationspolitik är komplext, men det är tämligen uppenbart att demokraterna uppmärksammade gränsen stort för att skada president Trump. För att distansera sig från Trump under valkampanjen gjorde Biden flera utfästelser, och kort efter att ha svurits in rev president Biden upp betydande delar av Trumps immigrationspolitik. Bidens retorik har sänt tydliga signaler och immigrantflödet har ökat dramatiskt. Föga förvånande har republikanerna svarat genom att göra allt för att beskriva utvecklingen i termer av en humanitär kris orsakad av Biden och det demokratiska partiet. Detta kan betraktas som ett exempel på hur inrikespolitiken påverkar utrikespolitiken.

Republikanerna i kongressen bevakar även varje steg Biden gör angående Kina. Givet opinionsläget finns det mycket att vinna på att anklaga Biden och demokraterna för att inte ta hotet från Kina på tillräckligt stort allvar. Samtidigt har partierna mindre att vinna på att lyfta frågor om Ryssland. När det gäller hot mot den nationella säkerheten har demokraterna i kongressen signalerat att de avser att betona vitmaktrörelser och falska nyheter (*fake news*) i ett försök att utmåla republikanerna som extremister i det kommande kongressvalet.

¹¹⁹ Stokes, Donald E. "Spatial Models of Party Competition". *American Political Science Review*, Vol. 57, no. 2, 1963.

Militärteoretikern Carl von Clausewitz hävdade att ”kriget är blott en fortsättning på politiken med andra medel”.¹²⁰ Självfallet har USA:s utrikespolitik alltid varit delvis motiverad av inrikespolitiska hänsyn. Men givet denna utveckling framstår allt mer av USA:s utrikespolitik som en fortsättning på inrikespolitiken med andra medel.

4.3 Presidenten, administrationen och förvaltningen

Alla presidentadministrationer önskar att förmedla en enad front utåt. Historiskt har vissa lyckats bättre än andra. George W. Bush-administrationen är ett exempel på det förra och Trumpadministrationen på det senare. Oavsett hur enad fronten är, så pågår det alltid en maktkamp inom administrationen, och särskilt intensivt blir det i frågor där presidenten inte har en klar uppfattning. Mycket står på spel och det finns ofta starka viljor. Otaliga böcker har skrivits om denna maktkamp och krocken mellan olika framträdande personligheter.¹²¹

Departementen har också olika intressen och strävar naturligt efter både större budget och mer inflytande. Ministrar som vill leda framgångsrikt måste balansera vad som kommer både uppifrån från presidenten och nedifrån från sitt departement. Det finns flera exempel på ministrar som snabbt hamnat på kollisionkurs med sitt eget departement, och – omvänt – på ministrar som ofta agerat mer som talespersoner för sitt departement än som en del av presidentens kabinett. Trumps utrikesminister Rex Tillerson, vars uppgift kretsade kring att genomföra nedskärningar av utrikesdepartementet, mötte föga förvånande ett massivt motstånd. Clintons försvarsminister William Cohen intog däremot ofta Pentagons linje i det nationella säkerhetsrådets möten.

Att få byråkratin med sig är viktigt för administrationen. Är den entusiastisk ökar möjligheterna och allt går snabbare. Har man den emot sig, så har problem och förseningar en tendens att hopa sig. I sina memoarer skriver den tidigare nationella säkerhetsrådgivaren och utrikesministern Henry Kissinger om hur utrikesdepartementet under krisen mellan Indien och Pakistan 1971 motarbetade presidentens vilja till den grad, att den definierade riktningen på nationens policy.¹²² Polariseringen påverkar även förvaltningen, och tjänstemän är inte immuna mot dess effekter. Under Trumpåren publicerade *New York Times* en essä av en anonym tjänsteman, där denne beskrev hur han underminerade presidentens agenda. En vecka före presidentvalet 2020 avslöjade Miles Taylor, stabschef för ministern för

¹²⁰ von Clausewitz, Carl. *Om Kriget*. Stockholm: Bonnier, 1991.

¹²¹ I detta sammanhang är kampen inom Carteradministrationen mellan utrikesminister Cyrus Vance och den nationella säkerhetsrådgivaren Zbigniew Brzezinski är legendarisk. Rothkopf, David. *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York: PublicAffairs, 2006.

¹²² Kissinger, Henry. *White House Years*. Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979, 863f.

departementet för inrikes säkerhet, Department of Homeland Security, att han låg bakom artikeln.

Maktkamp och konflikt mellan departement och myndigheter kan även påverka presidentens möjligheter att styra effektivt. Exempelvis stal bråken mellan FBI och CIA efter terrorattackerna den elfte september 2001 både energi och värdefull tid.¹²³

4.3.1 Harmonin är temporär

Hittills har relationerna både inom Bidenadministrationen och mellan administrationen och förvaltningen varit relativt harmoniska, särskilt om man jämför med dess föregångare. Trumpadministrationen berördes tidigt av en öppen maktkamp mellan olika falanger, avhopp och läckor.¹²⁴ Den hamnade även på kollisionskurs med en rad departement.

Harmonin är knappast förvånande, då Biden varit tydlig med att han vill agera mer konventionellt. Han talar respektfullt om landets federala tjänstemän och tar tydligt avstånd från alla Trumps idéer om att det finns en politisk ankdamn, eller ett träsk, *the swamp*, det vill säga att byråkraterna i Washington är korrupta samt agerar i egenintresse. Det finns dock orosmoln på himlen.

Bidenadministrationen har ännu inte tagit ställning i en rad svåra frågor. Policyn mot Kina är i ett formativt stadium och hur administrationen kommer att prioritera mellan exempelvis handel, miljö, och mänskliga rättigheter är ännu inte klart. Tonskillnaden som kommer från olika ministrar är stor. Kontrasten är slående mellan handelsminister Gina Raimondo, som gärna ser en nedtrappning av handelsdispyterna, och utrikesminister Anthony Blinken som i förvånansvärt hårda ordalag fördömt Kina för dess människorättsbrott. Samtidigt är John Kerry, som är presidentens särskilda sändebud i klimatfrågor, involverad i klimatförhandlingar med Kina. Framgång i dessa förhandlingar lär kräva eftergifter. Det finns också en risk att Biden kommer att hamna i konflikt med delar av Pentagon rörande den kommande försvarsbudgeten. Biden vill göra mer än sin företrädare, utan att nödvändigtvis skjuta till mer pengar. Givet detta läge finns det bl.a. en risk att försvarsgrenarna hamnar i luven på varandra i kampen om resurser. Denna risk gäller även mellan de olika regionala militärkommandona.

Donald Trumps ledarstil och nationalistiska agenda orsakade en rad konflikter. För höga ambitioner kan vara det som kommer att ge mest problem för Bidenadministrationen. Biden vill göra mycket och det ska satsas på mycket. Det är tämligen givet att administrationen kommer att expandera själva definitionen av nationell

¹²³ Zegart, Amy. "September 11 and the Adaptation of Failure of U.S. Intelligence Agencies". *International Security*, Vol. 29, no. 4, 2005.

¹²⁴ Dessa falanger kategoriserades ofta som som nationalist, globalister, och företrädare för det republikanska etablissemangen

säkerhet. Miljöfrågor, inhemsk extremism, och kanske till och med jämlikhetsfrågor, kommer att dyka upp i administrationens nationella säkerhetsstrategi. Hittills har administrationen haft svårt att prioritera. När beslut fattas och prioriteringarna blir tydliga kommer med största säkerhet interna konflikter att bryta ut.

Ambitionen att vilja göra mycket är i sig själv även en begränsning. Energi, fokus, tid, och kapital, både politiskt och ekonomiskt, är begränsade resurser. Det finns en risk att man sprider sig för tunt. Exempelvis har den demokratiska ordföranden i representanthuset försvarsutskott offentligt uttryckt ”djup oro” över hur försvarsbudgetarbetet försenats av Bidenadministrationens prioritering av andra frågor som pandemin och infrastrukture reformer.¹²⁵

Att staka ut ambitiösa mål och sedan inte tillföra tillräckliga resurser för att nå dem är ett välbekant mönster i amerikansk utrikespolitik, särskilt när presidenten tillhör den wilsonianska skolan.¹²⁶ Risken finns att Biden kommer att upprepa detta mönster.

4.4 Sämre kontinuitet och lägre förutsägbarhet

Detta kapitel visar att presidentens handlingsutrymme i utrikes- och säkerhetspolitiken begränsas på flera olika sätt av det amerikanska folkets attityder, kongressen och förvaltningen. Flera trender som pekar i något olika riktningar leder tillsammans till en amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik karaktäriserad av sämre kontinuitet och lägre förutsägbarhet, särskilt i jämförelse med kalla - krigsåren.

Presidentens makt över utrikes- och säkerhetspolitiken har ökad de senaste decennierna. Detta beror på en rad faktorer. Globaliseringen har krympt världen. Antalet frågor har växt avsevärt och tempot har ökat. Denna utveckling ger presidenten fördel i maktkampen gentemot kongressen, då utrikes- och säkerhetspolitiken i första hand är presidentens domän.

Som beskrivits i 3.1 är det amerikanska folkets intresse för utrikespolitiken sjunkande och dess stöd för internationalismen är falnande. Detta stärker presidentens makt, eftersom det förändrar incitamentsstrukturen i kongressen, och många ledamöter väljer att låta presidenten hantera utrikes- och säkerhetspolitiken. Samtidigt begränsar detta vilken utrikespolitik presidenten har möjlighet att genomföra på sikt. Att bedriva en ambitiös internationalistiskt orienterad utrikespolitik är

¹²⁵ Gould, Joe. "House Armed Services chair 'deeply concerned' by White House budget delays."

DefenseNews, 13 april 2021. Shane, Leo III och Gould, Joe. "Biden budget delay blows up Hill defense schedule." *DefenseNews*, 29 april 2021.

¹²⁶ Cammarata, Sarah. "National Defense strategy 'unrealistic,' says House Armed Services Chairman". *Stars and Stripes*, 13 april 2021.

således svårt utan ett stabilt publikt och parlamentariskt stöd och är associerat med höga politiska kostnader.

Den ökande partipolariseringen och partiernas ovilja att ge varandra segrar påverkar också presidentens handlingsutrymme i utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta ökar kongressvalens betydelse för dessa frågor. Kasten blir också tvärare vid maktskiftet, vilket försämrar kontinuiteten i USA:s utrikespolitik. Polariseringen leder också till att vissa utrikespolitiska frågor kommit att bli starkt politiserade. I dessa frågor är presidentens handlingsutrymme mer begränsat, eftersom vissa vägval är förenade med höga politiska kostnader. Det är viktigt att poängtera att det inte är uppenbart vilka frågor som kan bli föremål för denna typ av politisering, särskilt inte på sikt. Detta är något som leder till lägre förutsägbarhet.

5 Tre scenarier fram till 2024

Detta kapitel presenterar tre framtida scenarier om hur Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik kan komma att utvecklas fram till valet 2024. Scenarierna baseras på administrationens mål och ambitioner (kap 2), inrikespolitiska begränsningar (kap 3), och på ett antal kända utrikespolitiska utmaningar. Det tre scenarierna är: 1. Allt går Bidens väg, 2. Det går sådär för Biden, och 3. Inget går Bidens väg. Det finns flera skäl till detta upplägg.

Syftet med att blicka framåt med hjälp av tre scenarier är att illustrera samt översiktligt utforska möjliga utvecklingar och samband mellan olika faktorer. Det rör sig däremot inte om ett försök att prognosticera utvecklingen. Ett viktigt delsyfte är att få en uppfattning om utfallsrummet i olika avseenden. Detta kan göras genom att kontrastera tre helt olika utvecklingar som både ger en bild av varierande yttre omständigheter och av de skilda utmaningar som administrationen kan ställas inför de kommande dryga tre åren.

Upplägget följer upp studiens ansats att den amerikanska inrikes- och utrikespolitiken är tätt sammanlänkad. Det finns forskning som visar att amerikansk utrikespolitisk framgång ofta är knuten till landets inrikespolitiska utveckling, samt att utrikespolitisk framgång ofta ökar presidentens prestige och popularitet, något som i sin tur kan reducera motståndet mot Vita husets agenda.¹²⁷ Påståendet att framgång föder framgång gäller i alla fall delvis, och det omvända är också sant.¹²⁸ Utöver att få en uppfattning om utfallsrummet, finns det således ytterligare anledning att konstruera ett scenario där det går riktigt bra och ett där det går riktigt dåligt - det är också fullt möjligt att saker och ting kan utvecklas så. Naturligtvis är kombinationer också möjliga, där det går bra på vissa områden och sämre på andra.

Mellan de båda ytterligheterna återfinns ett scenario som ligger mitt emellan framgång och motgång. Det betyder inte nödvändigtvis att det är troligare än de andra två. En linjär trendframskrivning av dagens politiska läge kan ses som tryggt, men sådana pekar frekvent fel. Avsikten är inte att sätta sannolikhet på dessa tre scenarier och inget av scenarierna utgör en bedömning vare sig enskilt eller tillsammans av hur det kommer att gå.

Oväntade händelser kan snabbt förändra förutsättningarna och underlätta eller försvåra för utrikespolitiken. ”Events, dear boy, events”, sägs den brittiske premiärministern Harold Macmillan ha svarat, när han tillfrågades av en journalist om vad som med största sannolikhet kunde få en regering ur kurs. En kort bakåtblick demonstrerar detta tydligt. Under valkampanjen 2000 pläderade George W. Bush för att USA skulle reducera sitt utrikespolitiska engagemang. Sedan

¹²⁷ Russett. *Controlling the Sword*.

¹²⁸ Exempelvis radades motgångarna på varandra under Jimmy Carters presidentskap.

attackerades landet den 11 september 2001, och utrikespolitiken tog en annan riktning. Under större delen av valkampanjen inför valet 2008 spelade Barack Obamas motstånd mot kriget i Irak en betydande roll. Kort före valet kraschade finansindustrin, och förutsättningarna för Obamas kommande presidentskap förändrades hastigt. Likaså förändrade Covid-19-pandemin förutsättningarna för Donald Trumps presidentskap.

Scenarierna är en illustration där kontrasten mellan olika möjliga händelseutvecklingar på en rad viktiga områden betonats. De områden som beaktats är den inrikespolitiska och ekonomiska utvecklingen i USA. De tre scenarierna baseras på olika grad av politisk splittring och ekonomisk utveckling. Utvecklingen i omvärlden beaktas också i scenarierna. Den regelbaserade internationella ordningen under USA:s ledarskap, inklusive USA:s allianser och partnerskap stärks respektive försvagas. Världsekonomin utveckling är också ett område som beaktas. En rad områden som tas upp i kapitel 2 och 3, inom och utom landet, tas också upp på olika sätt i de tre scenarierna. Olika utgångar i kongressvalet 2022 beaktas. Likaså den viktiga frågan om huruvida Biden kommer att söka omval. Olika utvecklingar i flera betydelsefulla utrikesrelationer beaktas också.

Det bör betonas att dessa scenarier på inget sätt är heltäckande. Det är inte deras syfte. Det är också så att en större oväntad händelse kan inträffa som dramatiskt ritar om den politiska och strategiska kartan. Scenarierna tar inte upp någon sådan händelse, då det råder för stor osäkerhet kring hur Bidenadministrationen skulle agera. Detta har delvis att göra med att administrationen fortfarande saknar tydlig policy i en rad frågor.

5.1 Scenario 1. Allt går Bidens väg

Vaccinationen av det amerikanska folket slår förväntningarna. Trots att Vita huset endast har ett begränsat ansvar för distributionen av Covid19-vaccinet, får Bidenadministrationen mycket av äran för framgången. Utvecklingen leder till att Biden lyckas med att driva igenom en omfattande infrastrukturereform. Den amerikanska ekonomin får snabbt upp farten, och arbetslösheten sjunker kraftigt. Bidens omfattande stödpaket är populära, och trots det massiva inflödet av pengar i ekonomin skenar varken räntan eller inflationen. USA:s tillväxt är robust, viktiga ekonomiska indikatorer pekar åt rätt håll, och bedömare talar om en *Biden Boom*.

Parallellt med att Bidens popularitet ökar sjunker Donald Trumps. Hans försök att lansera en medieplattform misslyckas. Han pressas av en rad utredningar för ekonomisk brottslighet och tillbringar allt mer av sin tid på defensiven. Trumps hot att stödja primärvalsutmanare till republikaner som inte faller honom i smaken ekar snart tomt. En växande skara republikaner börjar att markera avstånd från den forne presidenten, bland annat genom att arbeta över partigränserna i vissa frågor. Flera av de utmanarkandidater Trump stöder visar sig dessutom inte vara valbara

när de ställs emot sina demokratiska motståndare.¹²⁹ Detta bäddar för en framgång för demokraterna i kongressvalet 2022, och partiet lyckas bibehålla sin majoritet i båda kamrarna.

Bidens och det demokratiska partiets mandat stärks av valsegern. Dessutom har den ekonomiska tillväxten en mildrande effekt på motsättningarna i det amerikanska samhället. Detta märks bland annat i att intensiteten i immigrationsfrågan mattas av något. Många republikaner överger partiets nationalistiska tendenser och återgår till att driva en mer frihandelsorienterad politik. De neokonservativas inflytande över det republikanska partiet ökar, och en växande skara republikaner börjar allt mer frekvent betona vikten av mänskliga rättigheter och ett brett amerikanskt internationellt engagemang. Det sammanlagda stödet för en wilsoniansk utrikes- och säkerhetspolitik är således starkare än på många år, vilket ger Biden inrikespolitiska förutsättningar att fullfölja sin önskade politik utan större justeringar. Att USA:s energiberoende reducerats kraftigt det senaste decenniet hjälper också till.

Bidens framgångar leder till att hans internationella prestige växer, särskilt i Europa där den ekonomiska återhämtningen gått betydligt trögare än i USA. Bidens fokus på demokrati, diplomati, klimat, mänskliga rättigheter och anti-korruption, får gehör bland eliter i väst som proklamerar att *America is Back*. USA:s inflytande i Europa växer och flera europeiska stater, inklusive EU, kommer i ökande utsträckning att lägga sig nära USA:s position i frågor där Kina är en intressent, inklusive i frågor som rör ny teknik. Biden, som inte backat från idén att de europeiska staterna måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, kommer kraftfullt att betona vikten av att demokratiska stater arbetar tillsammans för att försvara demokrati globalt. Han kommer att få visst gehör bland europeiska stater, angående försvarsutgifter, globalt engagemang och energiförsörjning.

Den wilsonianska utrikespolitiken, som har udden riktad mot Kina, är populär i Stillahavsregionen. Administrationen lyckas stärka trovärdigheten i sina allianser och partnerskap i regionen, och USA och Indien tar flera steg närmare varandra. Detta, tillsammans med utvecklingen inom USA och i Europa, positionerar president Biden i en stark förhandlingsposition gentemot Kina. Under de kommande åren kommer Kina att göra eftergifter på en rad områden. Utvecklingen påverkar även Ryssland, då en starkare transatlantisk relation som sätter demokratifrågan i förgrunden, gör det svårare för landet att främja sina intressen, särskilt då Biden lyckats få Tyskland att avvakta med färdigställandet av Nordstream II.

Administrationen skördar också vissa framgångar angående Irans kärnprogram. Även om frågan inte löses, så lyckas Vita huset få igång förhandlingar, utan att vare sig alienera Israel och Gulfstaterna eller göra några betydande eftergifter till Iran. Förhandlingar mellan USA och Iran, och förhandlingarna mellan USA och

¹²⁹ Detta hände när flera så kallade Teaparty-kandidater vann i de republikanska primärvalen och sedan förlorade mot sina demokratiska motståndare.

Nordkorea har en tendens att korrelera, och kort efter framstegen med Iran bryts dödläget i relationen med Nordkorea, och parterna börjar kommunicera igen.

Biden är relativt populär bland det amerikanska folket. Han har starkt stöd i det demokratiska partiet, och med hälsan i behåll avser han att ställa upp för omval.

5.2 Scenario 2. Det går sådär för Biden

Vaccinationen av det amerikanska folket slår förväntningarna, men lokal smittspridning, och historier om människor som drabbats av biverkningar av vaccinet, får stort massmedialt utrymme. Den amerikanska ekonomin får upp farten och arbetslösheten sjunker kraftigt inledningsvis. Arbetslöshetssiffrorna stannar dock på höga nivåer och det är landets minoriteter som är hårdast drabbade. Demokraterna på vänsterkanten pressar på för omfattande stödpaket och reformer. De mer centristiskt orienterade demokraterna och republikanerna är dock negativt inställda till något sådant, särskilt då oron för kommande inflation spritt sig. Kombinationen av hög arbetslöshet och inflationsrädsla placerar riksbanken i en svår situation. Läget avspeglas i en volatil börs.

Donald Trump vägrar att lämna rampljuset, och han bibehåller greppet om delar av det republikanska partiet. Han riktar skarp kritik mot Bidens ekonomiska reformer, och betonar hur Biden och demokraterna slösar med de amerikanska skattebetalarnas pengar. Trump underminerar även aktivt Vita husets utrikespolitik, och till hans vanligaste måltavlor hör hanteringen av Kina, Iran och gränsen mot Mexiko. Flera republikanska kongressledamöter instämmer i Trumps kritik, vilket stärker hans ställning i partiet. Partipolariseringen är fortsatt stark och tonen är hätsk i kongressvalet 2022, där båda sidor anklagar varandra för extremism. I valet bibehåller demokraterna sin majoritet i senaten, men förlorar den i representanthuset med knapp marginal.

Bidens och det demokratiska partiets mandat försvagas av valutgången. Polariseringen och nationens fokus på inrikespolitiska frågor består. Det sammanlagda stödet för att bedriva en wilsoniansk utrikes- och säkerhetspolitik är begränsat. Många republikaner stöder Bidens ambitioner i princip, men är ovilliga att betala för politiken i praktiken. För många väger även valtaktiska överväganden och intresset att gå emot Biden tungt. Även om de är idealistiska internationalister i sin retorik, pressar demokraterna på vänsterkanten Biden att prioritera inrikespolitiken i än högre grad.

Bidens utrikespolitiska ambition är populär bland europeiska eliter, och han är också populärare på den europeiska kontinenten än sin företrädare. Biden har viss framgång i förhandlingar med EU och europeiska stater i frågor som berör Kina, men flera beslut skjuts på framtiden och mycket förblir olöst, inklusive frågor som rör ny teknik. USA:s relation med Europa är inte heller friktionsfri. USA:s och Tysklands syn på Ryssland och Kina divergerar. Flera europeiska staters ekonomier är under press, och även om de stöder vissa amerikanska utspel utåt är

entusiasmen låg för att betala för dem. EU-kommissionens bråk med de amerikanska IT-jättarna finner inte heller någon lösning.

Biden har större utrikespolitisk framgång i Stillahavsregionen, där USA:s skarpa fokus på Kina är mer välkommet. USA kommer att fördjupa relationen med flera stater i regionen. Samtidigt kommer relationen med Kina fortsätta att vara spänd. Inga av de stora intressekonflikterna mellan de två stormakterna kommer att lösas.¹³⁰ Bidenadministrationens Kinapolitik kritiserar även konstant på hemmaplan. Republikanerna anklagar presidenten för att inte vara tillräckligt tuff i förhandlingarna, och den demokratiska vänsterkanten kritiserar Biden för att inte driva miljöfrågor och mänskliga rättighetsfrågor hårdare.

Bidenadministrationen lyckas inleda förhandlingar med Iran angående landets kärnprogram. Däremot kommer förhandlingarna att vara spända och kantas av dramatiska utspel och i vissa fall handlingar av den Iranska regimen. Israel, som har ett annat stöd av Gulfstaterna än tidigare, kritiserar förhandlingarna i skarpa ordalag och börjar agera mer självständigt från USA. Flera republikaner i kongressen stöder Israels linje framför Vita husets. USA och Nordkorea bryter dödläget och inleder samtal, men spänningen förblir hög, och frågan om Nordkoreas kärnvapenprogram förblir olöst.

Biden ställer upp för omval, men under valkampanjen står det allt tydligare klart att han saknar orken. I det ögonblick Biden deklarerar att han inte avser söka en andra mandatperiod urholkar han dramatiskt sin egen maktposition och gör sig själv till en så kallad *lame duck*. Valet 2024 blir således turbulent, då båda partierna ska mönstra en kandidat. Situationen kommer även att ha stor påverkan på utrikespolitiken. När det står klart att Biden inte ställer upp är Vita husets förhandlingsposition undergrävd, och många aktörer, både inom och utom USA, väljer att se tiden an.

5.3 Scenario 3. Inget går Bidens väg

Vaccinationen av det amerikanska folket går bra, men lokal smittspridning, samt historier om biverkningar, och konflikter mellan myndigheter och människor som vägrar att låta sig vaccineras, får stort massmedialt utrymme. Återhämtningen av den amerikanska ekonomin går inte lika bra som förväntat. Arbetslöshetssiffrorna stannar på en hög nivå. Minoriteter är särskilt hårt drabbade. Den amerikanska riksbanken har svårt att finna fotfästet och vill inledningsvis inte höja räntan. Marknaden tar dock höjd för kommande inflation och förutsätter att räntehöjningar kommer. Nasdaqbörsen faller kraftigt, och bedömare börjar tala om risken för

¹³⁰ Almén, Ottosson och Englund. *Great Power Perceptions*.

stagflation.¹³¹ USA utsätts också för svåra cyberattacker med oklart ursprung, något som ökar kostnader och skapar osäkerhet på marknaden.

I flera latinamerikanska och afrikanska länder går den ekonomiska återhämtningen trögt, och de riskerar att inte kunna betala av sina lån. Rädslan för en global finansiell kris sprids. Situationen förvärras när G20:s krismöte för att hantera skuldsituationen slutar i ett fiasko, då Kina vägrar att backa upp Vita Husets plan för att stödja ekonomin. Flera av de latinamerikanska länderna visar även stort intresse för kinesisk assistans, något som skulle leda till att Kinas inflytande på den sydamerikanska kontinenten ökar.

Donald Trumps mediesatsning blir en succé. Hans medieplattform drar mycket trafik, och det är inte bara amerikaner som konsumerar budskapet. Även om den i första hand är riktad till en amerikansk publik, blir den snabbt ett globalt kulturellt fenomen. Trump befäster sin ställning som det republikanska partiets ledare, och från denna styrkeposition riktar Trump skarp och vårdslös kritik mot Bidens inrikes- och utrikespolitik. Polariseringen förvärras, flera amerikanska städer drabbas av kravaller, och kongressvalet 2022 kantas av flertalet våldsamma incidenter. Det svåra läget gynnar oppositionen, och republikanerna vinner tillbaka båda kamrarna.

Bidens och det demokratiska partiets mandat försvagas kraftigt av valutgången. Förlusten av majoriteten, polariseringen, och den ansträngda ekonomin, har en starkt negativ inverkan på möjligheterna att bedriva en wilsoniansk utrikes- och säkerhetspolitik.

USA:s relation med Europa försämras. Den ekonomiska återhämtningen i Europa släpar efter, och Biden stöter på motstånd i ett stort antal frågor. Flera stater, däribland Tyskland, gör motstånd i frågor som berör Kina, då de i detta trängda läge inte vill riskera att förlora exportmarknader. Bidens ambition att nå överenskommelser med Europa på teknikområdet lider också stora bakslag. EU-kommissionen fullföljer sina planer på att splittra de amerikanska IT-jättarna. Denna utveckling resulterar i att kongressledamöter börjar hota Bryssel med sanktioner. Samtidigt tar franska eliter allt tydligare avstånd från den amerikanska kulturen, vilket även indikerar att USA:s mjuka makt är på nedgång i Europa.¹³²

Även om Bidenadministrationens fokus på Kina uppskattas i den Indo-pacifiska regionen, stöter Biden på flera bakslag. Kina uppträder allt mer aggressivt i regionen, inklusive omfattande militär aktivitet nära Taiwan. Nordkorea genomför flera testuppskjutningar av robotar. Detta sker samtidigt som USA är involverat i förhandlingar med Kina angående en rad frågor. Oro och missnöje växer bland

¹³¹ Stagflation är ett nationalekonomiskt begrepp som beskriver en situation då både inflationen och arbetslösheten är hög.

¹³² Se exempelvis: Onishi, Norimitsu. "Will American Ideas Tear France Apart? Some of its Leaders Think So". *New York Times*, 9 februari 2021; *Wall Street Journal*. "Emmanuel Macron and the Woke". 17 februari 2021.

USA:s allierade och partners i regionen, då de inte betraktar Vita husets svar på den säkerhetspolitiska utvecklingen som tillräckligt resolut. Samtidigt får Biden skarp kritik på hemmaplan för varje steg han tar.

Bidenadministrationens förhoppningar om att driva frågan om Irans kärnprogram i positiv riktning går om intet. Iran tar en konservativ sväng efter valet 2021 och de initiala förhandlingarna kantas av skarpa utspel och konkreta handlingar. Samtidigt växer frustrationen hos Israel och Gulfstaterna med Bidenadministrationens förhoppningar att rädda Iranavtalet. Längre österut skakas Afghanistan av våldsamheter efter det amerikanska utdragandet i september 2021. Beslutet att lämna Afghanistan var inte populärt i försvarsmakten, och utvecklingen försämrar relationen mellan Vita huset och Pentagon.

Kort efter demokraternas valförlust i 2022 års kongressval tar flera demokrater bladet från munnen och kräver att Biden inte bör ställa upp för omval 2024. Bidens ålder och hälsa blir ett samtalsämne och flera demokrater börjar öppet sondera terrängen för att utmana Biden i demokraternas primärval. Detta underminerar Bidens ställning, och tidigt 2023 signalerar Biden att han av hälsoskäl inte kommer att ställa upp för omval. Detta har stor påverkan både på det in- och utrikespolitiska läget. USA blir än mer inrikespolitiskt fokuserat. Det skapar även ett temporärt maktvakuum, som utnyttjas av både vänligt och illvilligt inställda aktörer.

5.4 Scenarierna ger ledtrådar

Scenarierna illustrerar kända osäkerheter som kan göra stor skillnad på administrationens möjligheter att etablera en utrikespolitisk linje som vinner långsiktigt stöd i USA och kan bestå under 2020-talet. De åskådliggör även att det finns en stark växelverkan mellan inrikes- och utrikespolitiken.

Hur väl den amerikanska ekonomin återhämtar sig efter Covid-19-pandemin kommer att vara betydelsefullt. Som scenario ett visar öppnar en stark återhämtning upp för en internationalistiskt orienterad utrikespolitik. Betydande amerikansk tillväxt möjliggör och ökar sannolikt opinionsstödet för den sortens omfattande utrikespolitiska engagemang Biden står för. En svag återhämtning kan däremot leda till en kaskad av negativa konsekvenser.

Frågan om i vilken utsträckning Donald Trump kommer att fortsätta att vara en relevant politiker är också av stor betydelse. Det har avsevärd inverkan på den politiska dynamiken i USA och på det republikanska partiets framtid, och kommer att påverka kongressvalet 2022 och sannolikt även presidentvalet 2024. Bibehåller Trump sin starka ställning inom det republikanska partiet reduceras möjligheterna till partiöverskridande överenskommelser inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Hur väl Biden lyckas att hålla ihop det splittrade demokratiska partiet är också något som påverkar möjligheterna att bygga långsiktigt stöd.

En annan osäkerhet har att göra med Bidens förmåga att utföra sitt ämbete med hänsyn till hans ålder. Om Biden inte avser att ställa upp i valet 2024, eller om det visar sig att han saknar orken, som scenario två och tre redogör för, kan det resultera i stark politisk turbulens. En sådan utveckling har inte bara inrikespolitiska konsekvenser utan även utrikes- och säkerhetspolitiska. Om Bidens hälsa sviker har det potentialen att skapa ett temporärt maktvakuum som illvilliga aktörer kan utnyttja.

Därtill finns en mängd kända utrikespolitiska faktorer som påverkar Biden-administrationens möjligheter att genomföra sin politik. Hur USA:s relation med Kina, Ryssland, Iran och Europa utvecklas väger tungt i detta sammanhang. Samtidigt är det viktigt att understryka att oväntade händelser också starkt kan påverka USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska riktning.

Om Bidens utrikespolitik lyckas att inspirera omvärlden och effektivt avskräcka nationens motståndare, kommer sannolikt hans ställning inom både det demokratiska partiet och republikanska partiet att stärkas. Det omvända är också fullt möjligt, och historiskt har flera presidentskap sargats svårt av utrikespolitiska bakslag. Dessa scenarier kan utgöra en utgångspunkt för vidare diskussioner.

6 Sammanfattande slutsatser

Syftet med denna studie är att ge en översikt av Joe Bidens utrikes- och säkerhetspolitik, samt av hur den kan utvecklas de kommande fyra åren. Den övergripande frågan är: Vilken säkerhetspolitisk riktning kan vi vänta oss av Bidenadministrationen? Med säkerhetspolitisk riktning avses inte enbart administrationens ambitioner och målsättningar, utan snarare den utrikes- och säkerhetspolitik som blir resultatet efter att presidentens policy passerat genom det amerikanska politiska systemet. Kapitlet är disponerat i enlighet med studiens övergripande struktur och inleds med en redogörelse för Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitiska ambitioner. Efter detta följer ett avsnitt som redogör för begränsningar av administrationens handlingsutrymme. Därefter kommer ett avsnitt som behandlar förväntningar och möjliga riktningar för politiken. Kapitlet avslutas med uppslag till vidare forskning.

6.1 Utrikes- och säkerhetspolitiska ambitioner

President Bidens övergripande strategi med avseende på hot, mål och medel är både bekant och förväntad. Bidenadministrationens utgångspunkter emanerar från den så kallade wilsonianska skolan, som lägger stor vikt vid demokrati, universella normer, multilateralism, internationella institutioner och diplomati. Detta står i skarp kontrast till den föregående administrationens prioriteringar, och kommer att påverka USA:s utrikes- och säkerhetspolitik de kommande fyra åren på flera olika sätt.

- Definitionen av nationell säkerhet kommer att vidgas. Vid sidan om de fem bekanta hoten från Kina, Ryssland, Iran, Nordkorea och våldsamma extremist rörelser, kommer miljöfrågor, inhemsk extremism och kanske till och med jämlikhetsfrågor, att dyka upp i administrationens nationella säkerhetsstrategi.
- Bidenadministrationen kommer att prioritera multilateralism och arbeta mer inom internationella institutioner jämfört med dess föregångare. USA är återigen en part i Parisavtalet. Dessutom är beslutet att lämna WHO upphävt. Administrationen har även signalerat sin ambition att reformera WTO.
- USA kommer under Biden att vara mer förutsägbart än under hans föregångare, och kommer att konsultera, koordinera och utbyta information med allierade och partners innan beslut fattas och offentliggörs i betydligt större utsträckning.
- USA under Biden kommer att visa betydligt större respekt för diplomatisk praxis och gängse kanaler, jämfört med Trumpåren. Det amerikanska utrikesdepartementets roll kommer att öka i betydelse.

- Bidenadministrationen kommer att driva frågor rörande miljö och mänskliga rättigheter betydligt hårdare än föregående administration. Det är ännu oklart hur Bidenadministrationen kommer att prioritera när dessa frågor hamnar i konflikt med varandra eller med andra frågor i en konkret situation, som exempelvis i förhandlingarna med Kina.
- President Biden kommer att agera utifrån att Kina är det allvarligaste hotet mot nationen, även om människor som identifierar sig med det demokratiska partiet anser att Ryssland är nationens främsta hot. Bidenadministrationens bild av hotet från Kina ligger nära Trumps, men de skiljer sig åt rörande med vilka medel hotet bör hanteras.

Det är tydligt att president Biden har höga ambitioner inom utrikes- och säkerhetspolitiken, något som också ligger helt i linje med den wilsonianska skolan. Biden har djup erfarenhet av utrikespolitik och av den amerikanska policyprocessen, och han omger sig med kunniga rådgivare. Demokraterna har också majoritet i kongressens båda kammare. Detta ökar Bidens möjligheter att realisera sina ambitioner.

6.2 Det politiska handlingsutrymmet

President Bidens handlingsutrymme är samtidigt begränsat på flera sätt. Marginalerna är små i kongressen och administrationens ambitioner kommer att modereras av inrikespolitiska överväganden, den inhemska politiska processen, den ekonomiska utvecklingen och omvärlden. President Bidens handlingsutrymme begränsas bland annat av följande betydande faktorer:

- Det amerikanska folkets sjunkande intresse för omvärlden. Folket är betydligt mer intresserat av inrikespolitiken, något som påverkar politikernas incitamentsstrukturer och prioriteringar.
- Amerikanernas specifika attityder i vissa säkerhetspolitiska frågor kan, beroende på intensitet, utgöra ett stort hinder för presidenten.
- Den inhemska och globala ekonomiska utvecklingen har stor påverkan. Ekonomin påverkar det amerikanska folkets prioriteringar och sätter ramarna för vad som är politiskt möjligt. Denna påverkan är både direkt och indirekt och kanaliseras i stor utsträckning via kongressen, som har betydande makt över den federala budgeten.
- Polariseringen mellan partier och den ökande splittringen inom både det republikanska och demokratiska partiet är försvårande. Det är exempelvis tydligt att demokraternas vänsterflygel vill reducera försvarsbudgeten och dra ner på USA:s militära närvaro utomlands och istället satsa på den inhemska välfärden.
- Partipolariseringen i den amerikanska kongressen begränsar starkt presidentens möjligheter. Demokraterna har en knapp majoritet i både

kamrarna, vilket gör att utgången i kongressvalet 2022 kan få stor inverkan på Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik.

- Politisering av olika säkerhetspolitiska frågor, inklusive landets utrikesrelationer, kan beroende på fråga ha en stark inverkan på handlingsutrymmet. Immigrationskrisen vid USA:s södra gräns är ett exempel på detta. Under Trumps presidentskap blev gränsfrågor starkt politiserade och alla försök att hantera krisen är associerade med en hög politisk kostnad.
- Omvärlden har en stor påverkan. En eller flera internationella kriser kan snabbt tvinga fram en kursändring av USA:s utrikes- och säkerhetspolitik. Utvecklingar där USA:s vitala intressen kan påverkas väger i detta sammanhang tungt.

Givet den amerikanska opinionen och kongressens fokus på inrikespolitiska frågor följer att president Biden kommer att vara tvungen att prioritera inrikespolitiken högt. Biden är dessutom en kompromissvillig politiker som anpassar sig till de inrikespolitiska vindarna, vilket gör att inrikespolitiken förmodligen väger tyngre för honom, än för mer ideologiskt övertygade presidenter.

Den inrikespolitiska utvecklingen spelar således stor roll för Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik. Partipolariseringen och splittringen inom partierna gör frågan om Biden kommer att ställa upp för omval särskilt viktig. Efter kongressvalet 2022 kommer fokus att riktas mot presidentvalet 2024. Om Biden inte avser att ställa upp, eller om det ser ut som att han saknar orken, kan situationen snabbt bli turbulent. I det ögonblick det står klart att Biden endast kommer att vara president i en mandatperiod kommer hans maktposition dramatiskt att urholkas. Situationen kommer att ha stark påverkan på både inrikes- och utrikespolitiken. En rad aktörer, både inom och utom USA, kommer aktivt att försöka utnyttja situationen. Många kommer även att avvakta och se tiden an.

Den ekonomiska utvecklingen kommer även att spela roll för Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik. Utvecklingen påverkar både USA:s vilja och förmåga att engagera sig i omvärlden, särskilt på sikt. Den ekonomiska tillväxten har inverkan på hur det amerikanska folket prioriterar, och svag tillväxt kan krympa stödet för USA:s olika internationella engagemang. Ekonomin är också avgörande för vidmakthållandet av USA:s militära förmåga. När ekonomin är svag ställs olika samhällsbehov mot varandra, och försvarsbudgeten hamnar under press. I valet mellan försvar och välfärd, eller *guns versus butter*, har det demokratiska partiet och demokratiska presidenter lutat åt det senare sedan 1970-talet.

Den utrikespolitiska utvecklingen spelar stor roll för Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik. Även om trenden är att det amerikanska folkets intresse för utrikespolitiken är sjunkande, så kan en internationell kris snabbt förändra läget, särskilt om nationens vitala intressen står på spel. USA:s relation med stater som den pekar ut som konkurrenter och motståndare – Kina, Ryssland,

Iran och Nordkorea, är särskilt viktiga i detta sammanhang. Aktioner av våldssamma USA-fientliga extremiströrelser kan också starkt påverka handlingsutrymmet.

6.3 Förväntningar och möjliga riktningar för politiken

Förväntningarna är höga på president Biden, kanske särskilt i Europa. Detta är delvis ett resultat av hans wilsonianism och ambitiösa retorik. Scenarierna illustrerar att utfallsrummet är brett, samt att det finns en stark växelverkan mellan inrikes- och utrikespolitiken. Hur USA:s ekonomi återhämtar sig efter Covid-19-pandemin kommer att ha stark påverkan på USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska riktning, både direkt och indirekt. Donald Trumps fortsatta relevans och Bidens möjlighet att vinna en andra mandatperiod kommer att utöva ett betydande inflytande över den politiska dynamiken i USA. Kongressvalet 2022 kan också göra intryck på riktningen, beroende på utgången. Skeenden utanför USA:s gränser har även stor betydelse för den utrikes- och säkerhetspolitiska riktningen. Hur USA:s relation med Kina, Ryssland, Iran och Europa utvecklas är av betydande vikt. Övåntade händelsers inverkan på riktningen bör inte heller underskattas.

Givet de utmaningar och begränsningar Bidenadministrationen står inför, bör förväntningarna hållas i schack. Bidenadministrationen har signalerat att den vill göra mycket, men resurserna, med avseende på energi, fokus, tid och politiskt och ekonomiskt kapital, är begränsade. Sannolikheten att administrationen kommer att nå alla sina högt satta mål bör bedömas med dessa begränsningar i åtanke. Administrationens ambition att göra mycket utgör även en begränsning i sig. Det finns en risk att den sprider sig för tunt och har svårt att prioritera. Försvarsbudgetarbetet är redan eftersatt på grund av den digra agendan.

Hur Bidenadministrationen prioriterar mellan flera av sina mål är ännu inte tydligt. I relationen med Kina har exempelvis administrationen en rad olika mål rörande ekonomi, säkerhet, miljö och mänskliga rättigheter. När administrationen fattar beslut i frågor som rör dessa områden kommer prioriteringsordningen att bli tydligare. Sannolikt kommer detta att åkompanjeras av omfattande inhemsk kritik och interna konflikter inom administrationen.

Administrationens preferens för multilateralism och betanande av vikten av konsultation, koordinering och den diplomatiska processen, är i många avseenden en positiv utveckling för internationell fred och säkerhet, men den medför risken att administrationen kommer att agera långsamt och framstå som obeslutsam i händelse av en internationell kris. Denna preferens kan leda till att administrationen agerar tillmötesgående i frågor där den inte har en tydlig prioritering mellan sina mål. Detta medför både risker och möjligheter. Relaterat till denna

preferens finns även risken att administrationen, i sin strävan att kompensera för Donald Trumps nyckfullhet, blir *för* förutsägbar i sitt agerande.

Att staka ut ambitiösa mål och sedan inte tillföra tillräckliga resurser för att nå dem är ett välbekant mönster i amerikansk utrikespolitik. Denna tendens är särskilt stark när presidenten tillhör den wilsonianska skolan. Det finns en klar risk att Biden kommer att upprepa detta mönster, och att klyftan mellan retorik och verklighet kan komma att växa de kommande fyra åren.

För Sveriges räkning kan Bidens tillträde ses som välkommet av flera skäl. Bidens försvar av den internationella regelbaserade ordningen, framhävande av vikten av allianser och partners, och betonande av demokrati, miljö, mänskliga rättighetsfrågor och diplomati, är positivt ur ett svenskt perspektiv. Detsamma gäller Bidens inställning till EU, samt att USA:s utrikespolitik kommer att bli mer förutsägbar. Därmed inte sagt att himlen är molnfri. De politiska strömningarna som tog Donald Trump till Vita huset är fortfarande starka och utövar ett betydande inflytande över USA:s politik. En del av Trumps krav avseende Europas försvarspolitik kommer att bestå. I Europa råder det dock delade meningar i frågor rörande försvarsutgifterna, men det finns betydande kontinuitet mellan Biden och Trump rörande idén att Europa bör axla mer av bördan.

I sin retorik, kontrasterar sig Biden mot sin företrädare, men även Bidenadministrationen kommer sannolikt att ställa krav på allierade och partners att stärka försvaret av Europa, samt att ställa sig på USA:s sida i frågor där det råder intressekonflikt mellan USA och Kina. Vid sidan om sina geopolitiska överväganden kan Bidenadministrationens wilsonianism och betonande av mänskliga rättigheter också ställa Sverige inför krav på att vara tydligt i en rad frågor där det skulle kunna ligga i Sveriges intresse att förhålla sig mer flexibel. Sveriges manövertrymme i frågor rörande exempelvis Kina, Ryssland och Turkiet, kan således komma att krympa under de kommande åren.

6.4 Vidare studier

Eftersom Bidenadministrationen ännu inte fattat beslut i flera betydelsefulla frågor och saknar policy på flera områden, samt ännu inte producerat flera av de nyckeldokument som styr nationens utrikes- och säkerhetspolitik, behövs ytterligare studier som kompletterar och fördjupar denna översikt. Exempelvis behöver Bidenadministrationens försvarspolitik studeras mer utförligt.

Vikten av att fortsätta följa amerikansk inrikespolitik bör framhållas, givet dess stora och kanske till och med ökande betydelse för landets utrikes- och säkerhetspolitik. Flera aspekter kan komma att behöva analyseras mer ingående än vad som gjorts i denna översiktsstudie. Frågor rörande partiernas utveckling är kanske mer avgörande inför 2020-talet än den varit på flera decennier. Båda de ledande partierna är splittrade, vilket gör det svårare att förutse utvecklingen på en rad områden. USA står dessutom inför ett generationsskifte i vilken baby boom-

generationens politiska och kulturella inflytande är avtagande. Landets demografiska sammansättning är under snabb förändring, vilket redan har stor påverkan på inrikespolitiken, och på sikt kan det reducera intresset för vad som sker i Europa. Klassklyftorna är också växande och medelklassen är krympande. Fortsätter denna utveckling kan det få stora konsekvenser för både USA:s inrikes- och utrikespolitik.

Förståelsen av den framtida riktningen på USA:s utrikes-och säkerhetspolitik kan vidare fördjupas genom analys av mer utvecklade scenarier. Sådana scenarier kan även göras specifika. Ett exempel på detta skulle kunna vara att Ryssland utnyttjar en konflikt mellan USA och Kina och agerar i Europa för att underminera USA:s transatlantiska allianssystem.

7 Referenser

- Almén, Oscar, Ottosson, Björn och Englund, Johan. *Great Power Perceptions: How China and the U.S. view each other on political, economic and security issues*. FOI-R--5040--SE, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2021.
- Andrews, Helen. *Boomers – The men and women who promised freedom and delivered disaster*. New York: Berkeley Publishing Corporation, 2021.
- Bailey, Thomas A. *A Diplomatic History of the American People*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1969.
- Bailey, Thomas A. *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*. New York: MacMillan, 1945.
- Bauer, Lauren, Broady, Kristen, Edelberg, Wendy, O'Donnell, Jimmy. *Ten facts about COVID-19 and the U.S. economy*. Brookings Institution, september 2020.
- BBC News. "Anthony Blinken: US tells Russia to cease 'reckless and aggressive actions'". 6 maj 2021.
- Bentley, Michelle. *Joe Biden's first foreign policy speech - an expert explains what it means for the world*. The Conversation online. 5 februari 2021. <https://theconversation.com/joe-bidens-first-foreign-policy-speech-an-expert-explains-what-it-means-for-the-world-154757> [läst 10 maj 2021].
- Berkowitz, Peter. "Hyper-Polarization, Executive Power, and the Constitution". *Rearclearpolitics*, 31 januari 2021. https://www.rearclearpolitics.com/articles/2021/01/31/hyper-polarization_executive_power_and_the_constitution_145153.html [läst 10 maj].
- Betrand, Natasha och Desiderio, Andrew. "Biden looks to appoint special envoy to kill Russia-Germany energy pipeline". *Politico*, 7 april 2021. <https://www.politico.com/news/2021/04/07/biden-envoy-nord-stream-2-479706> [läst 10 maj].
- Bhutada, Govind. *The U.S. Share of the Global Economy Over Time*. Visual Capitalist. 14 januari 2021. <https://www.visualcapitalist.com/u-s-share-of-global-economy-over-time/> [läst 10 maj 2021].
- Biden, Joseph. "Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump". *Foreign Affairs*, mars/april 2020.
- Biden, Joseph. "Remarks by President Biden on America's Place in the World" på Vita husets hemsida. 4 februari (2021). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> [läst 10 maj 2021].
- Biden, Joseph. *Interim National Security Strategic Guidance*. Vita huset, mars 2021.

- Blinken, Anthony J. "Strengthening the Transatlantic Bond. A Conversation Between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and U.S. Secretary of State" online Carnegie Europe. 23 mars 2021.
- Boyle, Michael J. "America and the Illiberal Order After Trump". *Survival*, december-januari 2020-2021.
- Bowden, Mark. *The Finish: The Killing of Osama bin Laden*. New York: Atlantic Monthly Press, 2012.
- Broder, David S. "Don't Bet on Partisan Niceties". *Washington Post*, 1 januari 2003.
- Cammarata, Sarah. "National Defense strategy 'unrealistic,' says House Armed Services Chairman". *Stars and Stripes*, 13 april 2021.
<https://www.stripes.com/news/us/national-defense-strategy-unrealistic-says-house-armed-services-chairman-1.669554> [läst 10 maj 2021].
- von Clausewitz, Carl. *Om Kriget*. Stockholm: Bonnier, 1991.
- Congressional Research Service. The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions. 21 januari 2021.
- Cooper, Helene. "Biden Freezes Trump's Withdrawal of 12,000 Troops From Germany". *New York Times*, 12 februari 2021.
- Corwin, Edwin S. *The President: Office and Powers, 1787–1984*. New York: New York University Press, 1984.
- Deibel, Terry L. *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Destler, I.M. och Daalder, Ivo H. "A New NSC for a New Administration", Brookings, november 2000. <https://www.brookings.edu/research/a-new-nsc-for-a-new-administration/> [läst 25 maj 2021]
- Dobbins, James, Tarini, Gabrielle och Wyne, Ali. *The Lost Generation in American Foreign Policy*. RAND, september 2020.
- von Drehle, David. "Political Split is Pervasive". *Washington Post*, 25 april 2004.
- Dueck, Colin. "Trump's Strategic Unpredictability, Its Pros and Cons; What Can Be an Asset against Adversaries Is Often a Liability with Allies". *National Review*, 28 december 2018.
- Eccles, Mari. "Turkey warns of 'wound' to relations after Biden recognizes Armenian Genocide". *Politico*, 25 april 2021.<https://www.politico.eu/article/turkey-armenian-genocide-biden-nato/> [läst 11 maj 2021].
- Faler, Brian. "Redder Reds, Bluer Blues Tilting the Senate". *Washington Post*, 9 januari 2005.
- Fan, Jessie X. och Zan, Hua. "The Decline of the American Middle Class: Evidence from the Consumer Expenditure Surveys 1988–2015". *Journal of Family and Economic Issues*, Vol. 41, 2020.
- Fontaine, Richard. "A Troubling Pattern of Personal Diplomacy; Trump Has a Tendency to Agree Spontaneously to Requests Pitched by Foreign Leaders". *Atlantic*, 29 december 2019.

- Forrest, Brett och Donati, Jessica. "U.S. Decline to Impose Sanctions on Nord Stream Pipeline". *Wall Street Journal*, 19 maj 2021.
- Frankovic, Kathy. "America's greatest enemy, according to Republicans and Democrats." *Yougov*, 8 mars, 2021.
<https://today.yougov.com/topics/international/articles-reports/2021/03/08/americas-greatest-enemy-poll> [läst 10 maj 2021].
- Frum, David. "Trump's Reckoning Arrives; The President's Unpredictability Once Worked to His Advantage—But Now, It Is Producing a Mounting List of Foreign Policy Failures". *Atlantic*, 24 maj 2018.
- Fry, Richard. Millennials overtake Baby Boomers as America's largest generation. Pew, 28 april 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/28/millennials-overtake-baby-boomers-as-americas-largest-generation/> [läst 23 mars 2021].
- Gaddis, John Lewis. *Containing the Soviet Union*. Washington DC: Pergamon-Brassey's, 1987.
- Gallup. "China". Gallup Historical Trends, 10 maj 2021;
- Gallup. "Iran". Gallup Historical Trends, 10 maj 2021.
- Gallup. Presidential Job Approval Center, 20 maj 2021.
- Gallup. "U.S. Position on the World". 10 maj 2021.
- Gates, Robert. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York, Alfred A. Knopf 2004.
- Gessen, Masha. "How Biden Rattled Putin". *The New Yorker*, 19 mars 2021.
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1981.
- Goldgeier, James och Saunders, Elizabeth N. "The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2018.
- Goodman, Matthew P. *Three Tensions in Biden's International Economic Policy*. CSIS online. 21 januari 2021. <https://www.csis.org/analysis/three-tensions-bidens-international-economic-policy> [läst 18 mars].
- Gould, Joe. "House Armed Services chair 'deeply concerned' by White House budget delays". *DefenseNews*, 13 april 2021.
<https://www.defensenews.com/congress/2021/04/13/house-armed-services-chair-deeply-concerned-by-white-house-budget-delays/> [läst 10 maj 2021].
- Gourevitch, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- Greenstein I., Fred. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Third Edition, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Holsti, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: Univeristy of Michigan Press, 2004.
- Holsti, Ole R. "Continuity and Change in the Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Opinion Leaders". American Political Science Association Annual Meeting, Washington DC, augusti 1997.

- Hubbard, Ben och Almosawa, Shuaib. "Biden Ends Military Aid for Saudi War in Yemen. Ending the War is Harder". *New York Times*, 5 februari 2021. <https://www.nytimes.com/2021/02/05/world/middleeast/yemen-saudi-biden.html> [läst 11 maj 2021].
- Hubbard, Ben och Arraf, Jane. "With Strikes in Syria, Biden Confronts Iran's Militant Network". *New York Times*, 26 februari 2021. <https://www.nytimes.com/2021/02/26/world/middleeast/biden-syria-iran.html> [läst 11 maj 2021].
- Huntington, Samuel. *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1981.
- Huntington, Samuel P. "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite". *National Interest*, 75, Spring 2004.
- Jackson, Rose. "The big takeaways from Biden's first foreign-policy speech". Atlantic Council online, 4 februari 2021. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-big-takeaways-from-bidens-first-foreign-policy-speech/> [läst 18 mars].
- Jakes, Lara och Myers, Steven Lee. "Tense Talks with China Left U.S. 'Cleareyed' About Beijing's Intentions, Officials Say". *New York Times*, 19 mars 2021.
- Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*, Vol. 30, no. 2, 1978.
- Joffe, Josef. *The Myth of America's Decline – Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*. New York: Liveright Publishing Cooperation, 2013.
- Kessler, Donald R. *Divided Power: The Presidency, Congress and the Formation of American Foreign Policy*. Fayetteville, AK: University of Arkansas Press, 2005.
- Kissinger, Henry. *White House Years*. Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979.
- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.
- Krastev, Ivan och Leonard, Mark. *The crisis of American power: How Europeans see Biden's America*. *European Council on Foreign Relations*, 19 januari 2021.
- Krause, Eleanor och Sawhill, Isabel V. "Seven reasons to worry about the American middle class". Brookings, 5 juni 2018.
- Kull, Steven och Destler, I.M. *Misreading the Public: The Myth of a New Nationalism Washington*. DC: Brookings Institution Press, 1999.
- Kull, Steven, Ramsay, Clay och Lewis, Evan. "Misperceptions, the Media, and the Iraq War". *Political Science Quarterly*, Vol. 118, no. 4, 2003-2004.
- Kull, Steven. "Preserving American Public Support for Foreign Aid". Brookings, Blum Roundtable Policy Briefs, 2011; Gallup. "U.S. Position in the World".
- Lynch, Megan S. *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service, 1 december 2015.
- Leonard, Ben. "'Totally unfair': Biden denounces Russia over Navalny". *Politico*, 17 april 2021.

- Lindsay, James M. "The New Apathy". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2000.
- Lobell, Steven E. *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- Lynch, David J., Stein, Jeff och Parker, Ashley. "Biden signs order pushing federal government to buy more American-made products". *Washington Post*, 25 jan 2021.
- McCarthy, Niall. *Biden Is The Oldest President In U.S. History*, Statista.com. 22 januari 2021. <https://www.statista.com/chart/7472/biden-is-set-to-become-the-oldest-president-in-us-history/> [läst 23 mars 2021].
- McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*. Boston: Houghton Mifflin, 1997.
- McGarry, Brendan. *The Defense Budget and the Budget Control Act: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service, 13 juli 2018.
- Martin, Rachel. "Former Defense Secretary Gates: Pushing Away Peaceful Protesters Was 'A Bad Mistake'". *NPR*, 12 juni 2020. <https://www.npr.org/2020/06/12/875380604/former-defense-secretary-gates-pushing-away-peaceful-protesters-was-a-bad-mistake> [läst 23 mars 2021].
- Mathews, Jessica T. "Present at the Re-creation? US Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored". *Foreign Affairs*, mars/april 2021.
- Mead, Walter Russell. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge, 2001.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- NATO. "Strengthening the Transatlantic Bond – A conversation between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the US Secretary of State Anthony Blinken". Nato online, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182586.htm [läst 23 mars 2021].
- Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.
- Nicholas, Peter. "Hacked Emails Show Hillary Clinton Advisers Worried TPP Stand Would Be Seen as Flip-Flop". *Wall Street Journal*, 20 oktober 2016.
- O'Brien, Connor. "There will be consequences' for Russia if Navalny dies, Biden official warns". *Politico*, 18 april 2021.
- Olson, Mancur. *Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Onishi, Norimitsu, "Will American Ideas Tear France Apart? Some of its Leaders Think So". *New York Times*, 29 februari 2021.
- Pew Research Center. "Beyond Red Versus Blue: The 2005 Political Typology". Washington DC, May 2005.

- Pew Research Center. "Campaign Exposes Fissures Over Issues, Values and How Life Has Changed in the U.S.". 31 mars 2016.
- Pew Research Center. "Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World". 5 maj 2016.
- Pew Research Center. "Republicans and Democrats Grow Even Further Apart in Views of Israel, Palestinians". 23 januari 2018.
<https://www.pewresearch.org/politics/2018/01/23/republicans-and-democrats-grow-even-further-apart-in-views-of-israel-palestinians/> [läst 23 mars 2021].
- Pew Research Center. "Public Trust in Government: 1958-2019". April 2019.
- Pew Research Center. Majority of Americans Confident in Biden's Handling of Foreign Policy as Term Begins. 24 februari 2021.
<https://www.pewresearch.org/politics/2021/02/24/majority-of-americans-confident-in-bidens-handling-of-foreign-policy-as-term-begins/> [läst 23 mars 2021].
- Pew Research Center. The Generation Gap in American Politics." 1 mars 2018,
<https://www.pewresearch.org/politics/2018/03/01/the-generation-gap-in-american-politics/> [läst 23 mars 2021].
- Pifer, Steven. "The Biden presidency and Ukraine". Brookings, 28 januari 2021.
- Posen, Barry. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.
- Preble, Christopher. "The big takeaways from Biden's first foreign-policy speech". Atlantic Council online. 4 februari (2021).
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-big-takeaways-from-bidens-first-foreign-policy-speech/> [läst 18 mars].
- Reilly, John E. (red). *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991*. Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1991.
- Reagan, Ronald. *An American Life*, New York: Simon and Schuster, 1990.
- Roszbach, Niklas H. *Trump och amerikansk säkerhetspolitik: En analys av president Trumps och hans utrikespolitiska tradition*. FOI-R--4562--SE, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2018.
- Roszbach, Niklas H. "Sverige kan missgynnas". *Vårt Försvar*, nr 1, mars 2021.
- Rothkopf, David. *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York: PublicAffairs, 2006.
- Russett, Bruce. *Controlling the Sword: Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- Russonello, Giovanni. "Where Biden's Foreign Policy Is Taking the US". *New York Times*, 1 mars 2021.
<https://www.nytimes.com/2021/03/01/us/politics/biden-foreign-policy-trump-obama.html> [läst 18 mars].
- Rybicki, Elizabeth. Veto Override Procedure in the House and the Senate. Congressional Research Service, mars 2019.

- Sanger, David E. "Biden Won't Penalize Saudi Crown Prince over Khashoggi's Killing, Fearing Relations Breach". *New York Times*, 26 februari 2021. <https://www.nytimes.com/2021/02/26/us/politics/biden-mbs-khashoggi.html> [läst 11 maj 2021].
- Schlesinger, Arthur M. Jr. *The Cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin, 1986.
- Shane, Leo III och Gould, Joe. "Biden budget delay blows up Hill defense schedule". *DefenseNews*, 29 april 2021. <https://www.defensenews.com/congress/2021/04/29/biden-budget-delay-blows-up-hill-defense-schedule/> [läst 23 mars 2021].
- Shapiro, Jeremy. "Biden's Everything Doctrine: The Mantle of Global Leadership Doesn't Fit a Foreign Policy for the Middle Class". *Foreign Affairs*, 22 april 2021.
- Smith, Samantha. "Trump supporters differ from other GOP voters on foreign policy, immigration issues". Pew Research Center, 11 maj 2016.
- Stokes, Donald E. "Spatial Models of Party Competition". *American Political Science Review*, Vol. 57, no. 2, 1963.
- Strauss, William och Howe, Neil. *Generations – the History of America's Future 1584 to 2069*. New York: Harper Perennial, 1991.
- Strobel, Warren P. "Biden Re-Examining U.S. Arms Sales to Saudi Arabia, U.A.E.". *Wall Street Journal*, 27 januari 2021. <https://www.wsj.com/articles/biden-freezes-u-s-arms-sales-to-saudi-arabia-uae-11611773191> [läst 11 maj 2021].
- Strout, Cushing. *The American Image of the Old World*. New York: Harper and Row, 1963.
- Talley, Ian, Faucon, Benoit och Norman, Laurence. "Iran Nuclear Talks Advance as U.S. Offers Sanctions Relief". *Wall Street Journal*, 21 april 2021. <https://www.wsj.com/articles/iran-nuclear-deal-talks-advance-as-u-s-offers-sanctions-relief-11619024783> [läst 11 maj 2021].
- Thrall, Trevor, Smeltz, Dina, Goepner, Erik, Ruger William och Kafura, Craig. *The Clash of Generations? Intergenerational Change and American Foreign Policy Views*. The Chicago Council on Global Affairs, 25 juni 2018.
- Trubowitz, Peter. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- U.S.Department of State. *China 2020 Human Rights Report*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, mars 2021.
- Vandiver, John. "US to add 500 new Wiesbaden-area soldiers in Germany, Austin says". *Stripes*, 23 april. <https://www.stripes.com/news/europe/us-to-add-500-new-wiesbaden-area-soldiers-in-germany-austin-says-1.669519> [läst 11 maj 2021].
- Wall Street Journal*. "Emmanuel Macron and the Woke". 17 februari 2021.
- Walt, Stephen M. "America Can't Be Trusted Anymore, It's Hard to Be Powerful When Nobody Believes a Word You Say". *Foreign Policy*, 10 april 2018.

- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- Washington Post*. "Opinion: Biden's 'Buy American' plan is good politics – and awful economics". Editorial Board, 28 jan 2021.
- Weed, Matthew. "Presidential References to the 2001 Authorization for Use of Military Force in Publicly Available Executive Actions and Reports to Congress". Congressional Research Service, februari 2018.
- White, Ben. "How the baby boomers broke America". *Politico*, 26 oktober 2019. <https://www.politico.eu/article/how-baby-boomers-broke-america/> [läst 23 mars 2021].
- Wike, Richard, Poushter, Jacob, Fetterolf, Janell, Schumacher, Shannon. "Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable". Pew Research Center. 8 januari 2020.
- Vita huset. "FACT SHEET: Imposing Costs for the Harmful Foreign Activities by the Russian Government". 15 april 2021.
- Witcover, Jules. *Joe Biden – A Life of Trial and Redemption*. New York: William Morrow (HarperCollins imprint), 2019.
- Wittkopf, Eugene. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press, 1990.
- World Economic League Table WELT 2021 på CEBR. December 2020, <https://cebr.com/service/macroeconomic-forecasting/> [Läst 23 mars 2021].
- Quinn Colm. "Blinken Names and Shames Human Right Abusers". *Foreign Policy*, 31 mars 2021.
- Yankelovich, Daniel. *Coming to Public Judgement*. New York: Syracuse University Press, 1991.
- Yankelovich, Daniel. "Poll Positions: What Americans Really Thinks About U.S. Foreign Policy". *Foreign Affairs*, september/oktober, 2005.
- Zegart, Amy. "September 11 and the Adaptation of Failure of U.S. Intelligence Agencies". *International Security*, Vol. 29. no. 4. 2005.
- Zoellick, Robert B. "The Peril of Trump's Populist Foreign Policy; His Style of Deal-Making Prizes Uncertainty and Brinkmanship, Without a Plan for What Comes Next". *Wall Street Journal*, 28 november 2017.

Efter en valrörelse starkt präglad av Covid19-pandemin och partipolitisk polarisering svors Joe Biden in som USA:s 46:e president den 20 januari 2021. Likt alla presidenter före honom står Biden inför en rad utmaningar. Biden har valt att deklarerat en ambitiös inrikes- och utrikespolitisk agenda för att hantera dem. Via slagordet *America is back* signalerar president Biden sin ambition att axla rollen som den fria världens ledare; en roll han menar president Trump abdikerade från.

Denna studie ger en översikt av Bidenadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik, samt hur den kan utvecklas de kommande fyra åren. Den analyserar både administrationens ambitioner och målsättningar, och den utrikes- och säkerhetspolitik som kan antas bli resultatet efter passagen genom det amerikanska politiska systemet.

Baserad i huvudsak på administrationens egna uttalanden, visar studien att administrationens övergripande strategi med avseende på hot, mål och medel knyter an till USA:s internationalistiska tradition. Administrationens hotbild uppvisar kontinuitet med dess företrädare, men skiljer sig åt med avseende på mål och medel.

Studien uppmärksammar att det råder en växelverkan mellan utrikes- och inrikespolitiken, och att president Bidens handlingsutrymme begränsas av flera inrikespolitiska faktorer, särskilt när det kommer till hans möjligheter att bedriva en internationalistiskt orienterad utrikespolitik.