

George W. Bush och spelet om The National Security Strategy

USA:s förändrade utrikespolitik efter

11 september 2001

Abstract

Terrorattackerna 11 september 2001 kom att innebära dramatiska förändringar av den amerikanska utrikespolitiken. Syftet med denna uppsats är att med hjälp av två olika teorier förklara denna förändring. För analysen av George W. Bush används kognitiv teori och för att analysera förhandlingsspelet mellan de centrala aktörerna inom USA:s utrikesförvaltning används Graham Allison's modell Governmental Politics,

Analysen visar att Bush efter 11 september omtolkar förutsättningar för USA i världen och sin egen roll som president. Han tar en mer aktiv roll i skapandet av en ny utrikespolitisk strategi. Under det år som förhandlingar av denna strategis utformning genomförs påverkas Bush främst av ledarna för Försvarsdepartementet och Vicepresidenten. Det beror på att dessa dels har de bästa personliga relationerna med presidenten och att Försvarsdepartementet dessutom, till skillnad från utrikesdepartementet presenterar nya handlingsalternativ i linje med President Bush's preferenser.

Nyckelord: George W. Bush, amerikansk utrikespolitik, politisk förändring, kognitiv teori, governmental politics.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	2
1.2	METOD	2
1.2.1	<i>Fallstudien som forskningsdesign.....</i>	2
1.2.2	<i>Att arbeta teorianvändande</i>	3
1.2.3	<i>Val av teorier</i>	4
1.3	MATERIAL.....	4
2	AMERIKANSK UTRIKESPOLITIK UNDER GEORGE W. BUSH	5
2.1	UTRIKESPOLITIKEN INNAN 11 SEPTEMBER 2001	5
2.2	UTRIKESPOLITIKEN EFTER 11 SEPTEMBER 2001	6
3	INDIVIDUELLA FÖRÄNDRINGSPROCESSER	7
3.1	VÄRLDSBILDER OCH DERAS BETYDELSE	7
3.2	POLITISKT LÄRANDE SOM FÖRÄNDRINGSPROCESS	8
3.2.1	<i>Kris och lärande</i>	9
3.3	ANALYS: GEORGE W. BUSH.....	9
3.3.1	<i>Bushs operationella kod före och efter 11 september, 2001.....</i>	10
3.3.2	<i>George W. Bushs kognitiva förändring som politiskt lärande.....</i>	12
4	INTRANATIONELLA FÖRKLARINGSFAKTORER.....	14
4.1	GOVERNMENTAL POLITICS.....	14
4.1.1	<i>Ett förhandlingsspel.....</i>	14
4.1.2	<i>Aktörerna</i>	15
4.1.3	<i>Spelplanen</i>	15
4.2	ANALYS: SPELET OM THE NATIONAL SECURITY STRATEGY	16
4.2.1	<i>Maktpendeln svänger.....</i>	16
4.2.2	<i>De inblandande aktörerna.....</i>	17
4.2.3	<i>Aktörerna, dess positioner och preferenser</i>	18
4.2.4	<i>Spelet</i>	20
5	SLUTSATSER	22
6	REFERENSER.....	25
BILAGA 1	FORMELLT BESLUTFATTANDE INOM AMERIKANSK UTRIKESPOLITIK.....	28

1 Inledning

America must be involved in the world. But that does not mean our military is the answer to every difficult foreign policy situation [...] Our first order of business is the national security of our nation

(Bush, George W, tal i Ronald Reagan Presidential Library, 19 november 1999)

We will disrupt and destroy terrorist organizations by: direct and continuous action using all the elements of national and international power. [...] defending the United States, the American people and our interest at home and abroad by identifying and destroy the threat before it reaches our borders [...] We will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting pre-emptively against such terrorists. (The National Security Strategy of the United States of America, September 2002:6)

Även om citaten ovan kommer från samma person, George W Bush, så indikerar de helt olika inställning till utrikespolitiken. Det första citatet är från det första utrikespolitiska tal som Bush höll under sin tid som guvernör i Texas och republikansk presidentkandidat i november 1999. I ett försök att uppvisa en tydlig utrikespolitisk linje fokuserade han på behovet av att USA behåller en överlägsen militär styrka, men att denna inte, som under president Clinton, skulle användas som världspolis. Under parollen ”en distinkt amerikansk internationalism” förklarade sig Bush villig att fortsätta engagera USA i världspolitiken men att det i så fall skulle ske med större fokus på USA:s egna intressen.

Så kom den 11 september 2001. I och med terrorattackerna mot New York och Washington upplevde USA något som landet aldrig tidigare upplevt, ett anfall mot det amerikanska fastlandet med amerikanska civila offer. Hämdaktionen mot Talibanerna och Al-Qaeda i Afghanistan fick stort internationellt stöd, men innebar också en dramatisk omvändning av den amerikanska utrikespolitiken.

Från att ha propagerat för återhållsamhet vad gäller amerikanskt ingripande i olika globala oroshärdar kom president Bush under sin första mandatperiod att bli en av de presidenter som mest kommit att göra just det motsatta. Under fyra år har den amerikanska militären utkämpat två krig, i Afghanistan och Irak, och är i skrivande stund involverad i statsbyggande verksamhet i båda dessa länder, något som Bush och hans rådgivare starkt motsatt sig under valrörelsen år 2000.

Det står klart att attackerna den 11 september har stor betydelse för denna helomvändning i fråga om utrikespolitiskt agerande, men det är inte lika självklart att utfallet av denna helomvändning skulle bli just så som det blev. Varför innebar terrorattackerna mot World Trade Center och Pentagon inte ett amerikanskt närmande till FN och fokus på ekonomiska och humanitära åtgärder i syfte att bekämpa terrorismen? Det är denna typ av frågeställningar som ligger till grund för denna uppsats.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur vi kan förklara den omvändning vad gäller utrikespolitiken som kom att ske efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och varför förändringen gick i den riktning som blev fallet.

För att göra detta kommer vi att använda två teorier om vad som påverkar politisk förändring och politiskt beslutsfattande och den frågeställning vi utgår ifrån lyder:

- Hur kan vi, med hjälp av dessa teoretiska utgångspunkter, förklara George W Bushs och hans administrations förändrade inriktning av den amerikanska utrikespolitiken efter terrorattackerna den 11 september 2001?

1.2 Metod

Följande studie är upplagd som en fallstudie med en teorianvändande metodisk utgångspunkt. För att söka svaren på vår frågeställning och därmed också uppnå studiens syfte kommer vi att undersöka den förändring av amerikansk utrikespolitik som sker efter terrorattackerna den 11 september med hjälp av två teorier som fokuserar på olika aspekter av vårt fall och belyser det ur två olika synvinklar. Teorierna beskrivs utförligt i kapitel 3 och 4.

I en bilaga till uppsatsen finns en beskrivning av hur man fattar beslut inom amerikansk utrikespolitik och vilka uppgifter som åligger respektive departement. Denna del hör inte till syftet med uppsatsen men tjänar som hjälp för den som behöver en översiktlig bild av detta.

Där vi ansett att det finns naturliga översättningar av engelska termer har detta gjorts men i övriga fall har vi valt att behålla den engelska termen. I de fall där det finns en svenska motsvarighet, exempelvis ett departement, har vi översatt termen men i andra fall, exempelvis National Security Council, har vi behållit det på engelska.

1.2.1 Fallstudien som forskningsdesign

Den frågeställning som den här uppsatsen vill presentera ett svar på rör en specifik händelse och en specifik kontext. Det handlar om en utrikespolitisk förändring i ett speciellt fall i den amerikanska kontexten. Fallstudien är en forskningsdesign som bättre än andra ger möjlighet att studera ett specifikt fall på djupet. Detta är av central betydelse för vår frågeställning. Denscombe anger som fallstudiens största styrka att den ”erbjuder en möjlighet att förklara *varför* vissa

resultat kan uppstå – mer än att bara ta reda på vilka dessa resultat är” (Denscombe, 2000:42).

En viktig aspekt av vår undersökning är att med hjälp av de teorier vi valt att använda som analysinstrument, försöka att kartlägga vissa processer och relationer mellan olika aktörer inom vårt fall som haft konsekvenser för den förändring som skall förklaras. Just fallstudien, med sitt holistiska perspektiv, är ett utmärkt sätt att kunna studera ett enskilt fall så pass djupt att dessa relationer kan kartläggas (Denscombe, 2000:42).

Valet att fokusera på Bushadministrationens förändrade utrikespolitiska hållning bygger på det faktum att ingen utrikespolitisk händelse under senare tid fått lika stora konsekvenser för internationella relationer i världen eller givit upphov till så mycket debatt som just detta. En ökad förståelse av de processer som styr denna utveckling kan därför anses ligga i allas intresse som arbetar med eller intresserar sig för utrikespolitiskt beslutsfattande. Dessutom utgör händelseutvecklingen på det utrikespolitiska området ett av senare tids tydligaste och mest intressanta fall av utrikespolitisk förändring, vilket är den kanske främsta anledningen till valet av just detta fall för den här uppsatsen.

På ett mer generellt plan syftar uppsatsen till att förklara en utrikespolitisk förändring i den amerikanska kontexten. För att göra undersökningen hanterbar måste detta generella syfte definieras på ett mer konkret plan. Det som styr en sådan definiering är vanligtvis frågans/frågornas natur (Merriam, 1994:58). Det som här är aktuellt är att förklara den politiska förändring som sker inom Bushadministrationen efter terrorattackerna den 11 september. Två teorier om politisk förändring och politiskt beslutsfattande kommer därför att användas för att presentera två olika sätt att förklara detta specifika skeende. Det medför att endast de aspekter som dessa två teorier fokuserar på kommer att tas upp inom ramen för denna studie. Därmed inte sagt att dessa två är de enda förklaringarna som kan påverka det faktiska utfallet i praktiken.

1.2.2 Att arbeta teorianvändande

Syftet med den här studien indikerar en förklarande ambition. Hur kommer det sig att den utrikespolitiska förändringen i USA efter 11 september kom till och tog det uttryck och den inriktning som blev fallet? I den här uppsatsen arbetar vi teorianvändande. Det innebär att vi sätter fallet i fokus för undersökningen och till vår hjälp i analysen av detta använder vi, i det här fallet två, redan existerande teorier. Teorierna i sig blir våra analysredskap, vilka styr och strukturerar analysen av vårt fall (Esaiasson et al 2004:40f, 97).

Det centrala i en teorianvändande studie är att förklara händelseförloppet i just det fall som studeras, vilket innebär att behovet att generalisera resultaten inte är så avgörande (Esaiasson et al 2004:98). Den här uppsatsen presenterar två förklaringsmodeller för att förklara hur förändringen i utrikespolitisk hållning gick till inom den amerikanska administrationen efter terrorattackerna den 11 september. Möjligheten att generalisera resultaten är alltså relativt små i det här fallet. Detta beror på att USA har en unik ställning i världen, ett relativt unikt

politiskt system och att den förändring som analyseras i den här uppsatsen tillkom efter en unik händelse. Den externa validiteten är således låg, men med tanke på studiens syfte och det metodiska tillvägagångssättet utgör detta inte något problem.

1.2.3 Val av teorier

De teorier som fungerar som analysredskap i den här uppsatsen söker förklaringar på två olika nivåer. Den ena teorin söker förklaringar på den individuella nivån. Till största delen bygger resonemangen på centrala beslutsfattares kognitiva uppfattning av världen och hur denna bild konstrueras och förändras. I den här uppsatsen analyseras framförallt dessa aspekter hos president George W. Bush då han är den som är ytterst ansvarig för den politik som hans administration bedriver.

Den andra teorin fokuserar på den amerikanska statsapparaten och söker förklaringar till hur politiska beslut kommer till inom ramen för det sätt på vilket utrikespolitiken formas mellan olika myndigheter och aktörer inom den amerikanska administrationen. Teorin kallas Governmental politics (Allison & Zelikow, 1999: kap 5-6).

Att välja dessa två utgångspunkter för analysen medför att andra möjliga förklaringsfaktorer lämnas åt sidan. Teoretiker inom internationell politik skulle antagligen invända mot att inga systemfaktorer tas med i analysen. Detta beror på att vi anser att de valda teorierna är de som på bästa sätt kan antas ge en god förklaring till vårt problem. Därav ses det internationella systemet i denna studie endast som de internationella förutsättningar som råder och utifrån vilka studiens undersökningsobjekt agerar.

1.3 Material

Delar av källmaterialet till den här undersökningen är primärmaterial i form av tal eller politiska dokument. Företrädesvis handlar det om tal av president Bush, eller hans närmaste rådgivare, vid olika tidpunkter innan och efter 11 september 2001. I uppsatsens analysarbete används dessa tal som indikatorer på talarens egna åsikter. Även om exempelvis president Bush inte själv skriver sina tal så anser vi det rimligt att han i och med att han framför dem också står bakom de idéer och tankar som framförs. (se exempelvis Payne 2001:306)

Det är ofrånkomligt att inte också använda ett urval av sekundärkällor. Genom att använda källor av författare som själva träffat och intervjuat aktörerna i vår studie kan vi få hjälp att komma bakom primärkällornas eleganta formuleringar och vi kan då också ta del av de förhandlingar och överväganden som skett bakom stängda dörrar. Dessa analyser blir därmed till viss del beroende av de författarnas egna slutsatser.

2 Amerikansk utrikespolitik under George W. Bush

2.1 Utrikespolitiken innan 11 september 2001

Under valkampanjen 1999 höll George W. Bush ett tal i Ronald Reagan biblioteket i Simi Valley, Kalifornien, där han lade ut kursen för den utrikespolitik han avsåg att föra som amerikansk president. Talet antydde att amerikansk utrikespolitik under Bush på många sätt skulle skilja sig från den som president Clinton fört, där humanitära interventioner i syfte att stoppa etnisk rensning och liknande kommit att bli en ledstjärna.

Bush eftersökte mer resurser till militären. "We must restore the morale of our military – squandered by shrinking resources and multiplying missions – with better training, better treatment and better pay" (Bush, 1999). Trots denna önskade upprustning ville Bush kraftigt begränsa den amerikanska militärens uppdrag och argumenterade för att omvärdera amerikansk närvaro på ett flertal platser i världen. Den amerikanska militärens uppgift var att försvara amerikanska intressen och inte att vara världens polis eller krisstyrka (Payn, 2001:308, Bush, 1999, 2000:643f).

En av de viktigast utrikespolitiska frågorna för Bush under kampanjen 2000 och hans första år vid makten var skapandet av ett nationellt missilförsvar, något som var kontroversiellt då det skulle innebära ett brott mot överenskommelser med Ryssland vad gäller olika kärnvapenavtal¹ som undertecknats under det Kalla krigets dagar. Missilförsvaret behövdes då ett antal s.k. *skurkstater* (eng. rouge states) skulle kunna skaffa kärnvapen och använda dessa för att hota eller utöva utpressning mot USA (Bush 1999, 2000:644).

Bush kom även under sitt första år i Vita huset att avstå från att skriva under ett antal internationella avtal som inte ansågs ligga i USA:s intresse, mest omdebatterat är beslutet att inte skriva under Kyotoprotokollet (Dumbrell, 2002, Bush 2000:644).

Bush propagerade för fokus på amerikanska intressen men påtalade samtidigt att Amerika även framgent skulle engagera sig i världen. Däremot skulle det ske främst genom att bygga relationer med andra stormakter som Ryssland och Kina.

¹ Framförallt handlade det om det så kallade Anti-Ballistic Missile Treaty, som undertecknades av USA och Sovjet 1972.

I sitt tal vid Ronald Reagan biblioteket nämns FN bara en gång och då i ett sammanhang där organisationens byråkrati och USA:s stora medlemskostnad diskuterades. Fred byggs bättre genom samarbete med regionala maktcentra än genom stora multilaterala organisationer, enligt Bush. USA verkade tänka sig engagemang i världen främst genom olika bilaterala relationer med allierade (Bush 1999, Dumbrell 2002:280).

2.2 Utrikespolitiken efter 11 september 2001

Händelserna den 11 september 2001 innebar en dramatisk omvändning av den amerikanska utrikespolitiken, uttalad i The National Security Strategy of the United States of America som lades fram av administrationen i september 2002. Den nya utrikespolitiska inriktningen baseras på en distinkt amerikansk internationalism som ska reflektera USA:s värden och nationella intressen. Målet är inte bara en säkrare värld utan även en bättre. En analytiker menade att den nya säkerhetspolitiska inriktningen ”could be [...] the most important reformulation of U.S. grand strategy in over half a century”. (Gaddis 2002:56)

President George W. Bushs strävan efter återhållsamhet i internationella affärer bytte i ett slag ansikte när USA attackerades:

[...] To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal –military power, better homeland defences, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. [...] And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbour terrorists – because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.” (President George W. Bush, The National Security Strategy of the United States of America)

Enligt strategin (2002:5f) är USA:s prioritet först och främst att splittra och förstöra globala terroristorganisationer med alla nödvändiga medel både nationellt och internationellt. Det är här en av de mest provocerande punkterna görs gällande:

[...], we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right to self-defence by acting pre-emptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.” (The National Security Strategy of the United States of America. 2002:6)

I strategin argumenterade administrationen för en tillräckligt stark militär för att kunna ”assure our allies and friends; dissuade future military competition; deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and decisively defeat any adversary if deterrence fails.” (The National Security Strategy 2002:29) Strategin söker även bygga en *coalition of the willing* för att besegra terrorister och tyranner över hela världen, särskilt de som har potential att utveckla massförstörelsevapen.

3 Individuella förändringsprocesser

Kognitiv teori sätter de individuella beslutsfattarna i centrum för analysen. Förklaringar som sätter fokus enbart på politiska system och strukturella maktförhållanden är inte tillräckliga om vi vill förklara exempelvis en utrikespolitisk förändring (Gross Stein, 1994:157ff).

Kognitiv teori innebär också en förändring i hur individens roll inom den internationella politiken uppfattats. Traditionellt sett har individernas roll i utformningen av utrikespolitiken tolkats i termer av en rationell aktör som på ett rationellt sätt tolkar information på ett korrekt sätt och sedan fattar beslut på basis av detta (se Allison & Zelikow, 1999: kap 1-2). Fundamentalt för ett kognitivt angreppssätt är att anta att individer inte kan fatta dessa rationella beslut av en rad orsaker. För det första har de inte tillgång till all relevant information och för det andra så kommer deras kognitiva komposition medföra att de tolkar tillgänglig information i linje med de förutfattade meningar de har om hur världen ser ut och fungerar (Rosati, 1995:50).

Följande analys tar sin utgångspunkt i dessa antaganden. Då *kognitiv teori* inte är ett enhetligt begrepp eller en sammanhållen analysmodell kommer nedan de nyckelbegrepp, alla ur den kognitiva kontexten, som används som strukturerande verktyg i analysen av George W. Bushs utrikespolitiska omvändning att presenteras.

3.1 Världsbilder och deras betydelse

En utgångspunkt för den här analysen är att det spelar roll hur beslutsfattare uppfattar och tolkar den värld och de förutsättningar i den som utgör ramen för olika möjligheter till handling. Dessa uppfattningar kan vara mer eller mindre medvetna och mer eller mindre välgrundade, men det centrala är att den *världsbild* (eng. belief system) som dessa uppfattningar utgör är av avgörande betydelse för en individs agerande i olika sammanhang (Rosati, 1995:52). Holsti (1995:273) förklarar dessa världsbilder som sådana att beslutsfattare håller dem för sanna oavsett om de kan verifieras eller inte. En världsbild uttrycker alltså en individs grundläggande uppfattning om hur världen fungerar och innefattar sådant som exempelvis människosyn, politikens möjligheter och medel samt hur olika aspekter av verkligheten förhåller sig till varandra.

Våra världsbilder fungerar alltså som nyckelvärden kring vilka vi organiserar vår uppfattning om omvärlden. Utsätts vi för information som inte stämmer överens med dessa grundläggande värden tenderar vi att tolka denna på ett sätt som får den att överensstämma med våra tidigare uppfattningar eller att

misstänkliggöra den och på olika sätt övertyga oss om informationens falskhet. Vi söker efter *kognitiv konsistens*. Det innebär att vi söker efter konsekvens och sammanhang mellan ny information och våra uppfattningar om hur världen fungerar. Detta medför att dessa världsbilder tenderar att vara mycket svåra att förändra då det (en förändring) skulle medföra att vi måste omtolka eller eventuellt skapa en helt ny bild av verklighetens beskaffenhet (Rosati, 1995:52, 56, Gross Stein, 1994:163).

Teorin om kognitiv konsistens är ett centralt antagande för en populär metod att kartlägga beslutsfattares världsbilder. Detta sker genom att konstruera en *operationell kod* (Rosati, 1995:56). Den operationella koden utgörs av en individs "[...] beliefs about the nature of politics and political conflict, his views regarding the extent to which historical developments can be shaped, and his notions of correct strategy and tactics[...]" (George, 1969:170). Vidare delas den operationella koden upp i *filosofiska uppfattningar* och *instrumentella uppfattningar*. De filosofiska uppfattningarna handlar om synen på politikens möjligheter, framtiden, karaktären på motståndare och möjligheten att lära från och forma historien. Instrumentella uppfattningar rör å andra sidan de strategiska och taktiska aspekterna av politiskt handlande, som riskbenägenhet och val av medel i syfte att uppnå politiska mål (George, 1969:173ff, Rosati, 1995:56).

3.2 Politiskt lärande som förändringsprocess

En metod för att analysera politisk förändring är att se det som en *lärandeprocess* (eng. learning). När det gäller hur ett sådant politiskt lärande går till och vilken effekt det har finns ingen enighet bland forskare, vilket gör det nödvändigt att definiera vad som här skall menas med begreppet (Gross Stein, 1994:156, Levy, 1994:283).

I analysen används Levys definition dels för dess fokus på lärande som en erfarenhetsbaserad process och dels för dess fokus på lärande som en kognitiv förändring av en persons uppfattningar. Levy skriver:

I define experimental learning as a change of beliefs (or the degree of confidence in one's beliefs) or the development of new beliefs, skills, or procedures as a result of the observation and interpretation of experience (Levy, 1994:283).

Fokus ligger alltså på lärande från observation och tolkning av erfarenhet. Vår tolkning av dessa erfarenheter sker dessutom, enligt Levy, genom den tolkningsram som sätts upp av våra världsbilder. Det medför att en individs lärande tenderar att vara en subjektiv process och att olika individer därmed kommer att tolka liknande erfarenheter på olika sätt. Lärande är en aktiv process på så sätt att individen söker information som denne finner nödvändig för att kunna tolka nya erfarenheter på ett korrekt sätt.

Nära förbundet med detta är vad Gross Stein kallar *trial-and-error learning*. Även här fokuseras på individens aktiva del i lärandet. Lärande sker genom att erfarenheter av misslyckande får individen att experimentera och testa nya vägar

att ta sig an det aktuella problemet. Denna typ av lärande sker ofta som en effekt av en oväntad händelse eller ett oförutsägbart misslyckande (Gross Stein, 1994:172f). För en mer omfattande diskussion av politiskt lärande se Gross Stein (1994) och Levy (1994).

3.2.1 Kris och lärande

Krissituationer har stor inverkan på det politiska lärandet. Den i vanliga fall långsamma processen, att genom erfarenheter omvärdera och förändra sin världsbild, förändras. Omfattande förändringar på mycket kort tid kan bli resultatet. En kris kan innebära både risk och möjligheter för en politisk beslutsfattare då krisen ofta hamnar i centrum för allmänhetens intresse och mediareporteringen (Stern, 1997:73).

Centralt för analysen är att en krissituation tenderar att utmana en beslutsfattares världsbild, de fiender som finns där samt den strategi med vilken de bör hanteras. Hot som tidigare inte ansetts centrala kan med hjälp av en krissituation hamna i fokus för den politiska debatten (Stern, 1997:73f).

Kris kan också innebära att lärande försvåras. En krissituation kan innebära att beslutsfattare faller tillbaka på välkända metoder för att lösa nya problem genom att inte ta in information som innebär osäkerhet. Detta tenderar att ske främst i krissituationer som innefattar en stark hotbild och kallas allmänt för *the threat-rigidity hypothesis* (Stern, 1997:77).

En annan aspekt av en krissituation är att de ofta kan innebära att beslut måste fattas under stor tidspress. Denna s.k. *disruptive-stress hypothesis* får ofta till följd att en beslutsfattares öppenhet för och komplexitet i informationsinhämtandet minskar, vilket också kan medföra en, i alla fall initial, önskan att falla tillbaka på välkända metoder för att lösa det aktuella problemet (Tetlock & McGuire, 2002:498f). För en bredare diskussion av kris och lärande se Stern (1997).

3.3 Analys: George W. Bush

Analysen disponeras på följande sätt. Inledningsvis struktureras Bushs världsbild innan och efter 11 september 2001, med hjälp av den operationella koden. Därefter undersöks den förändring som blir tydlig utifrån ovan skisserade teorier om politiskt lärande.

Det skall nämnas att en individs världsbild och operationella kod kan vara mycket omfattande. Med tanke på studiens syfte och dess omfattning kommer endast de delar av världsbilden hos Bush som rör utrikes och säkerhetspolitiken och USA:s roll i världen att beaktas i denna analys.

3.3.1 Bushs operationella kod före och efter 11 september, 2001

Den mest fundamentala frågan när man skall kartlägga en individs filosofiska uppfattningar, inom ramen för dess operationella kod, gäller den övergripande inställningen till om det är konflikt eller harmoni som karaktäriserar relationerna mellan världens länder. Det råder ingen tvekan om att Bush, redan under sin valkampanj 1999-2000, ser världen som dominerad av konflikt. ”In the defense of our nation, a president must be a clear-eyed realist” (Bush, 1999) konstaterar han i ett av sina tal. Vidare gör Bush en uppdelning av världen i onda och goda krafter, där USA genom historien stått för de goda krafterna som frihet, värdighet och som han uttrycker det: ”the soul’s right to breathe” (Bush 1999). USA har alltså fått en roll att spela i historien och har därmed också möjlighet att i stor utsträckning påverka hur denna utvecklas (Bush 2001a). Mycket av detta kommer av USA:s unika roll i världen, som ensam supermakt, efter det kalla krigets slut. Innan 11 september 2001 uttrycker Bush att det är genom att upprätthålla denna överlägsenhet som USA främst bidrar till att skapa stabilitet och därmed uppfyller den uppgift som landet har ”by decision and destiny” (Bush 1999), det vill säga försvara amerikanska intressen och bidra till stabilitet i världen.

De främsta hoten under den här tiden anses komma från länder som kan ses vara rivaliserande stormakter, exempelvis Ryssland men kanske framförallt Kina. Även några skurkstater där USA-fientliga diktatorer söker skapa kärnvapen för att utmana den amerikanska dominansen framstår som ett hot. Historien har gett USA en möjlighet att i kraft av sin överlägsenhet åstadkomma fred och en amerikansk oförmåga att möta denna utmaning är en säkerhetsrisk, både för USA och för världen enligt Bush (Bush 1999, 2001c, Crock et al 1999:53).

Hur skall då USA uppfylla denna av historien givna roll? Vilka är Bushs instrumentella uppfattningar som avgör hur denna uppgift skall lösas? Här framträder, innan 11 september, en klassisk realism hos presidenten. USA skall använda sin unika maktposition i världen till att skapa maktbalanser som garant för fred (Bush 1999, 2001a, Payne 2001:311f). Därför måste USA aktivt delta i världen för att bygga allianser med allierade. Så skapas maktbalanser som gynnar de goda krafterna, dvs. USA och dess allierade (Bush 2001b). ”The vacuum left by America’s retreat would invite challenges to our power. And the result, in the long run, would be a stagnant America and a savage world” (Bush 1999) som Bush uttrycker det. Det är dock tydligt att han inte ger FN någon framträdande plats i detta bygge, organisationen nämns knappt i presidentkandidatens tidiga tal. Det går även att skönja en viss riskaversion. Bush vill drastiskt minska den amerikanska militärens humanitära uppdrag och är stark motståndare till att använda militären i så kallade statsbyggande operationer. Trots detta vill han kraftigt öka militärens resurser så att de kan göra det som de är till för, det vill säga försvara amerikanska intressen och USA:s allierade. Ett led i detta är införskaffandet av ett nationellt missilförsvar. (Bush, 1999, 2000:644, Dumbrell 2002:279f, Payne 2001:307f).

Sammanfattningsvis kan man säga att Bush, innan 11 september, ville skapa en utrikespolitik i linje med tidigare republikanska presidenter, framförallt Ronald

Reagan, där fokus på stormaktsrelationer och en smalare men tydligare amerikansk utrikesstrategi skulle vara ledstjärnorna (Crock et al 1999:53).

Så kom den 11 september 2001, och ingenting skulle bli vad det varit. Terrorattackerna mot World Trade Center och Pentagon var något helt nytt i amerikansk historia. För första gången drabbades civila amerikaner i sitt eget hemland. Efter attackerna framträder en delvis förändrad syn på världen i de tal som president Bush ger. Mer än någonsin karaktäriseras Bush filosofiska uppfattningar av en värld dominerad av konflikt, en kamp mellan gott och ont. Redan från början tolkar Bush terrorattackerna som starten på ett krig och redan tidigt signalerar han att bollen kommer att hamna hos försvarsministern och militärledningen (Woodward 2003:19, 208). ”[A]nd night fell on a different world, a world where freedom itself is under attack” säger han kort efter attackerna (Bush 2001d). Förutsättningarna för USA i världen hade enligt Bush förändrats över en natt. Fienden hade fått ett ansikte och i och med det hade också USAs uppgift, och kanske framförallt Bushs egen uppgift, blivit preciserad. Det handlade inte längre om att upprätthålla maktbalanser mellan stormakter utan att bekämpa och utrota den globala terrorismen: ”Our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated” (Bush 2001d). Bush menade att uppgiften att befria världen från ondska och terrorism hade lagts på hans axlar och att det var det som skulle komma att bli såväl hans ämbetsår, som hans generations stora uppgift (Woodward 2003:102). Själv uttrycker han sig på följande sätt: ”History has called America and our allies to action, and it is both our responsibility and our privilege to fight freedom’s fight” (Bush 2002a).

Dessa förändrade filosofiska uppfattningar om situationen i världen medför även förändringar i Bushs instrumentella världsuppfattningar. I och med att Bush förklarat krig mot terrorismen så krävdes en omvärdering av hur man taktiskt skulle gå till väga. Bushs tidigare motvillighet mot att sända ut amerikanska soldater till olika delar av världen kom att förändras dramatiskt. I ett tal vid militärhögskolan West Point presenterade Bush skissen till en helt ny utrikes- och säkerhetspolitisk strategi. USA hade fått som sin uppgift att leda kriget mot terrorismen och det kriget kunde inte vinnas på defensiven. Kriget skulle tas till fienden och ingen åtskillnad skulle göras mellan terroristerna och de stater som beskyddade dem. USA skulle också ta sig rätten att agera i förebyggande syfte om det krävdes för att garantera säkerheten för det amerikanska folket (Bush 2002b). Attackerna den 11 september kom med andra ord att framförallt innebära en dramatisk förändring vad gäller USAs engagemang i andra delar av världen i förhållande till vad Bush argumenterat för månaderna innan.

Kriget mot terrorismen skulle föras på samtliga fronter. Både diplomati och militära medel skulle användas där de passade bäst. Bush hoppades på att kunna bygga en koalition av stater som var villiga att ställa upp i kriget mot terrorismen under USAs ledning och som delade USA intressen i frågan och förstod behovet av att handla snabbt. Inte heller efter 11 september visar Bush något större intresse för FN. Organisationens största fördel var att den var ett forum där det fanns möjlighet att skaffa allierade (Woodward 2003:327, 333f, 341).

3.3.2 George W. Bushs kognitiva förändring som politiskt lärande

Om man skall göra ett försök att beskriva George W Bushs utrikespolitiska utveckling måste man börja från början. När han tillträdde som president ansågs han mycket oerfaren på det utrikespolitiska området (Dumbrell 2002:279, Mann 2004:Introduction). För att lösa detta problem omgav sig Bush redan under valkampanjen år 2000 med erfarna rådgivare från sin fars tid som president men också människor med erfarenhet från republikanska presidenter så långt bak som till Nixon. Dessa blev hans rådgivare och lärare när det gäller utrikespolitikens mål och medel. Detta är av vikt på så sätt att socialisation, enligt Holsti (1995:272f), är ett viktigt inslag i hur vi formar våra värderingar och världsbilder. Bland dessa rådgivare fanns företrädare för vad som kallas neokonservatism och vars syn på utrikespolitiken kan sammanfattas i fyra punkter; (1) patriotism är bra för en stat och bör uppmuntras, (2) en skeptisk inställning till internationella organisationer, (3) världen består av vänner och fiender och en ledare måste göra åtskillnad mellan dessa och slutligen (4) att USA:s nationella intressen sträcker sig långt utöver de egna gränserna (Kristol, 2003). Många av dessa rådgivare hade dessutom haft inflytande över amerikansk utrikespolitik under stora delar av det kalla kriget och var därför starkt påverkade av det realistiska perspektivets maktbalanstänkande som varit den utrikespolitiska ledstjärnan under hela den tiden, och där en stark militär varit den enda garanten för säkerhet och relativ fred.

Det blir tydligt att Bush är en produkt av samma tänkande. Den första tanken Bush får efter terrorattackerna är att USA befinner sig i krig. Bollen passas genast till försvarsdepartementet och militärledningen (Woodward 2003:19, 30). Detta får självklart konsekvenser för den följande utvecklingen. Beslutet ligger i linje med de tankar som Bush redan tidigare lärt in och nu hade, i och med terrorattackerna, fienden blivit konkretiserad. Man kan se denna första, så viktiga, reaktion som ett uttryck för *the threat-rigidity hypothesis*. Likaså fattades de första besluten under stark tidspress vilket ytterligare, i linje med *the disruptive-stress hypothesis*, förklarar hur det blev naturligt för Bush att söka placera händelserna i en kontext där en lösning gick att skönja. Krig blev det naturliga valet och militära operationer därmed den naturliga lösningen, vilket tyder på att Bush upprätthåller kognitiv konsistens i en krissituation.

Även om de initiala besluten efter terrorattackerna togs inom ramen för presidentens rådande kognitiva världsbild så insåg Bush snart att kriget mot terrorismen var ett krig som inte haft några föregångare och där inga färdiga planer för hur man skulle utkämpa det fanns till hands. Det enda man var säker på var att avskräckningsprinciperna och maktbalanstänkandet från det kalla kriget inte skulle skydda mot terrorister som var beredda att offra sina liv i kampen mot USA och som inte heller skulle tveka att använda kärnvapen om det fick tag på sådana (Gaddis 2002:52, Woodward 2003:93, 108). Nya planer och strategier skulle få tänkas ut och tas fram allt eftersom kriget mot terrorn inleddes. Gross Stein (1994:172) menar att oförutsedda händelser som utmanar gamla sätt att tänka sig ett problem och hur det bör lösas kan fungera som katalysatorer för ett experimentellt lärande och därmed förhindra att beslutsfattare fastnar i gammalt tänkande och invanda traditioner och tillvägagångssätt. Bushs attityd till

operationerna i Afghanistan, och även inom USAs gränser, kan ses som ett exempel på detta.

Misslyckandet att förutse terrorhotet mot USA kan ha fungerat som ett kraftfullt incitament för en lärandeprocess för Bush, på samma sätt som Gross Stein menar att misslyckandet i Afghanistan var den enskilda händelse som tvingade Gorbatsjov att tänka i nya banor under 1980-talet i Sovjet (Gross Stein 1994:177). Liksom Gross Stein visar hos Gorbatsjov kan man också hos Bush se en typ av *trail and error* approach året efter 11 september. Den säkerhetsstrategi som Bushadministrationen offentliggör i september 2002, som så att säga är resultatet av Bushs lärdomsprocess efter terrorattackerna, testas bit för bit i olika tal på den amerikanska allmänheten och världen i övrig. På så sätt kan feedback inhämtas och olika policyalternativ därmed justeras eller strykas (Gross Stein 1994:178). Exempelvis återkommer inte begreppet *axis of evil*, som presidenten lanserade i sitt tal till nationen i januari 2002 i den slutgiltiga versionen av USAs nya säkerhetsstrategi efter terrorattackerna (Gaddis 2002:54) då detta kom att mötas med kraftig kritik, framförallt utomlands. Likaså när det gällde kriget mot Al Qaeda i Afghanistan fick planerna utarbetas i stort sätt samtidigt som operationen skulle inledas. Ett antal olika alternativ diskuterades, under stor tidspress, av det amerikanska National Security Council innan beslut fattades om hur man skulle gå till väga. CIA skickade grupper till Afghanistan för att med hjälp av Norra Alliansen bestämma hur operationen skulle genomföras. Trots det kom hela kampanjen att karaktäriseras av osäkerhet och ändrade planer (Woodward 2003:80, 82, 101ff, 178).

Erfarenheterna av attackerna den 11 september medförde också förändringar för George W. Bush i hans personliga förhållningssätt till politiken. Innan terrorattackerna hade Bush till stor del styrt USA som en företagsledare, med uppgifter delegerade till sina underlydande områdesexperter. Han ville få olika handlingsalternativ presenterade för sig och sedan besluta. Detaljerna intresserade honom inte. Detta kom att förändras efter attackerna då presidenten kom att spela en mer avgörande roll i utformningen av utrikespolitiken (Greenstein 2004:359). Bush ville visa det amerikanska folket att han ansåg att detta var hans livsuppgift och att han tänkte hålla fast vid löftet att besegra terrorismen under hela sin tid som president om det skulle behövas (Woodward 2003:102f). Också i det här sammanhanget kan man finna tecken på att Bushs inställning till utrikespolitiken efter 11 september hade karaktären av erfarenhetsbaserat *trail and error* lärande, då utrikespolitiken inte var hans expertområde. Eller som Bush själv uttrycker det: "I'm not a textbook player, I'm a gut player" (Woodward 2003:342). Bush ansåg sig ha fått som sin uppgift i historien att leda USA och världen i kriget mot terrorn och att han därmed var en agent för förändring inom amerikansk utrikespolitik (Woodward 2003:145, 281).

Kriget i Afghanistan blev en stor seger för Bush och innebar en bekräftelse på USAs förmåga att slå till militärt också mot en så pass abstrakt fiende som al Qaeda. Även om Usama bin Laden kom undan så förstördes alla träningsläger för terrorister i landet och den USA fientliga Talibanregimen krossades. Det första slaget var vunnet och det framstod som att den improviserade taktiken i kampen mot terrorn varit lyckad.

4 Intrationella förklaringsfaktorer

Detta kapitel kommer att behandla den andra utgångspunkten för analysen. Det handlar om Graham Allisons teori kallad *Governmental politics*. Denna teori kommer sedan att stå som bakgrund för analysen på statsnivå om den förändrade amerikanska synen på utrikespolitiken efter 11 september 2001.

Allison (1999:256) påstår att det tack vare de utrikespolitiska frågornas natur kan finnas stora meningsskiljaktigheter om hur man ska lösa dem. Eftersom de flesta aktörer som deltar i utformningen av politiken är aktörer i kraft av positionen de innehar, till exempel som någon minister eller högt uppsatt militär, uppstår det olika uppfattningar om hur man löser ett problem beroende på vilken roll aktören har och vem han eller hon representerar. Var man står beror på var man sitter. Dessa konflikter är helt naturliga då varje aktör känner särskilt för just sitt område.

4.1 Governmental Politics

Graham Allison utarbetade i sin bok *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis* en modell som han, efter att ha reviderat boken 1999 tillsammans med Philip Zelikow valde att kalla *Governmental Politics* (för fullständig redogörelse för modellen, se Allison & Zelikow 1999 kap 5f).

Det första antagandet i en analys med *Governmental Politics* som verktyg är påståendet att vetskap om ledarens initiala preferens inte är tillräcklig för att varken ge en förklaring eller prediktion på ett utfall. Detta grundar sig i ett vidare antagande att auktoritativ makt oftast är delad. Den modell som utgör fundamentet för Allisons modell *Governmental Politics* är den som implicit finns i Richard E Neustadts bok *Presidential Power* (Allison 1999:258ff, 294).

4.1.1 Ett förhandlingsspel

Inriktningen av modellen beskriver Allison (1999:255f) som ett förhandlingsspel. Man kan inte förstå en stats beteende som ett resultat av organisering utan snarare som ett resultat av detta förhandlingsspel. De beslut som tas och de handlingar som utförs av en stat är en intrationell politisk resultat. Med resultat menas här att det som händer inte är ett val av lösning till ett problem utan snarare ett resultat av kompromisser, konflikter och förvirring bland ämbetsmän som alla har olika intresse och olika grader av inflytande. Med politisk menas att de aktiviteter från vilka besluten och handlingarna kommer,

bäst karaktäriseras av förhandling genom standardiserade kanaler bland individuella medlemmar av regeringen.

Man kan uppfatta det nationella beteendet inom internationella affärer som något som stämmer från intrikata och diskreta, samtida, överlappande och, som Allison (1999:295) skriver, ofta dödligt seriösa spel mellan alla de hierarkiskt ordnade spelare som bildar regeringen. Själva spelet spelas varken slumpmässigt eller vid lägligt tillfälle utan snarare karaktäriseras det av regelmässiga kanaler, så kallade *action-channels*. De individer som rör sig i spelets *action-channels* gör det då i kraft av sin roll. En *action-channel* är ett standardiserat sätt för en stat att ta ett beslut i en viss fråga. Dessa kanaler, som är olika beroende på vilken fråga som ska behandlas, strukturerar spelet genom att välja de största aktörerna, bestämma deras vanliga entré i spelet och distribuerar eventuella för- och nackdelar för varje spel. Sammantaget kan man alltså förklara alla de rörelser och sekvenser av rörelser genom den förhandling som äger rum mellan aktörer med separat och olika stor makt över särskilda frågor och med separata mål.

4.1.2 Aktörerna

Förvaltningsaktören är varken en ensam aktör eller ett konglomerat av aktörer utan snarare är det ett antal individuella aktörer. Grupper av aktörer utgör agenten för särskilda regeringsbeslut och handlingar. Individerna blir aktörer i till exempel nationella säkerhetsfrågor genom att inneha en viss position inom de viktigaste kanalerna för att utföra handlingar i linje med den nationella säkerheten. Dessa positioner definierar vad aktörerna kan och måste göra. Positionen ger varje aktör både för- och nackdelar i hur han eller hon kan vara med i spelet. Men det är inte bara positionen som är avgörande. Även personen bakom positionen är av stor vikt och givetvis skiljer sig personligheterna åt. Hur individen bakom positionen klarar av, som Allison (1999:298) uttrycker det, ”hettan i hans eller hennes kök” samt hur väl personen kan interagera med de andra aktörerna i den inre cirkeln, det vill säga hur väl personkemin stämmer, är viktigt.

Personliga mål och intressen, inrikesintressen och organisationens mål och intressen är viktiga faktorer. Var man står beror helt enkelt på var man sitter. Allison (1999:307) är här noga med att påpeka att det därmed inte är sagt att *alla* predisponeras på det här viset men att man ofta är starkt influerad av det.

4.1.3 Spelplanen

Den intranationella spelets spelplan består av hela den komplexa statsapparaten. Allison skriver om en inre cirkel av centrala aktörer som består av de politiska ledarna i toppen av statsapparaten såväl som toppen av de största organisationerna. Vissa av dem är ofrånkomliga som aktörer medan andra är inbjudna och ytterligare andra är där med hjälp av vassa armbågar. Det är dessa aktörer som är av störst vikt när man söker förklara ett skeende med hjälp av Allisons modell. Men utanför denna centrala cirkel finns det ytterligare cirklar

som består av regeringstjänstemän på lägre nivåer, media, NGOs samt allmänheten. Den kamp som pågår i de yttre cirkelarna formar beslutssituationen bland de centrala aktörerna med makt att påverka regeringens beslut och agerande (Allison och Zelikow 1999:255f).

Allison och Zelikow (1999:311) går igenom några särskilda antagande angående användning av våld i krissituationer. Antagandena går ut på att sannolikheten för att den amerikanska administrationen ska använda våld i en tid av kris ökar om det är flera nyckelpersoner som har en initial generell preferens för kraftfulla tag. Dessa är presidenten, hans eller hennes säkerhetsrådgivare, försvars- och utrikesministern, ordföranden för Joint Chiefs of Staff² samt chefen för CIA. Presidenten kommer sällan att välja kraftiga tag utan stark uppbackning av de andra individerna.

Som tidigare har konstaterats är ett beslut som tas av en regering ett resultat av förhandling mellan individer och grupper inom statsapparaten. Modellens fördel ligger i att visa upp spelet. Att visa action-channeln, positionerna aktörerna har och deras preferenser och det politiska spelet som avgjorde resultatet i frågan. För det mesta handlar det om en triumf för en individ eller grupp och modellen försöker visa på detaljerna som gjorde denna seger möjlig, därmed inte sagt att modellen inte missar de skillnader, missförstånd och annat som bidrog till beslutets form.

4.2 Analys: Spelet om the National Security Strategy

Analysen av rötterna till den, efter 11 september 2001, nya amerikanska utrikespolitiken tar sin början i en analys av maktförhållandet mellan de verkställande och lagstiftande makterna för att på så sätt kunna utkristallisera den inre cirkel av nyckelaktörer som är så viktig i modellen Governmental Politics. Några av dessa nyckelpersoners preferenser och position analyseras och sen görs en analys av själva spelet där dels aktörernas inbördes relationer kommer att belysas och dels de organisationella mål några av aktörerna har för de departementen som de representerar. Sammantaget bildar detta en förklaring av den förändrade synen på den amerikanska utrikespolitiken inom ramen för modellen Governmental Politics.

4.2.1 Maktpendeln svänger

Pendeln med makt inom amerikansk utrikespolitik skiftar med tiden. Än är det den verkställande makten än den lagstiftande som pendeln pekar mot. Efter

² Joint Chiefs of Staff är ett forum för cheferna för de olika militärgrenarna. Ordföranden är den främsta militära rådgivaren åt presidenten och försvarsministern.

händelserna den 11 september 2001 ändrade pendeln raskt riktning och gick mot den verkställande makten. I tider av fred har pendeln i många fall pekat mot kongressen medan den i tider av krig och oro pekat mot presidenten (Lindsay 2004:194).

11 september ändrades de partipolitiska och ideologiska skillnaderna i utrikespolitiken mellan såväl Demokraterna och Republikanerna som mellan kongressen och presidenten. Dessa skillnader hade tidigare utgjort ett hinder men nu slöt alla upp bakom en nytänd patriotism där de allra flesta öppet krävde en engagerad och beslutsam utrikespolitik. Kongressen godkände flera annars ganska kontroversiella lagar, som till exempel den så kallade Patriot Act som gav presidenten större befogenheter (Wittkopf och McCormick 2004a:15f).

En annan dimension av effekterna efter attackerna var förändringen av den utrikespolitiska agendan. Den högsta prioriteten under hela det kalla kriget var den nationella säkerheten. Den överskuggade allt annat. Men sen det kalla krigets slut har agendan vuxit betydligt och omfattat allt fler frågor, framför allt inom ekonomi och miljö. Då dessa nya frågor påverkade den amerikanska befolkningen på olika sätt ökade samtidigt de partipolitiska och ideologiska skillnaderna. Dessa frågor förlorade i prioritet efter attackerna. Återigen var den traditionella säkerhetspolitiken topprioriterad. Under det kalla kriget var motståndet mot Sovjetunionen ledstjärna. Nu blev det kriget mot terrorismen (Wittkopf och McCormick, 2004a:16f).

4.2.2 De inblandande aktörerna

De nyss nämnda, efter attackerna 11 september 2001, förändrade politiska grundförutsättningarna, ligger till grund för analysen av utfallet av den nya amerikanska utrikespolitiken. Det gör det möjligt att diskriminera mellan den verkställande makten och den lagstiftande och då fokusera på presidenten och hans administration då det har varit den som i hög grad definierat utrikespolitiken. Vidare kan man göra ytterligare diskrimineringar vad gäller aktörerna inom den verkställande makten. Vissa frågor, inte minst miljöfrågor, blev bortprioriterade och därmed kan man bortse från vissa aktörer även inom den verkställande makten. Kvar blir de aktörer som har mer direkta kopplingar till säkerhetspolitiken. Dessa är:

- George W. Bush, President
- Dick Cheney, Vicepresident
- Colin Powell, Utrikesminister
- Donald Rumsfeld, Försvarsminister
- Condoleezza Rice, National Security Advisor
- George Tenet, Chef för CIA
- Richard Armitage, Vice utrikesminister
- Paul Wolfowitz, Vice försvarsminister
- General Richard B. Myers, ordförande för Joint Chiefs of Staff
- Karl Rove, politisk rådgivare åt presidenten

4.2.3 Aktörerna, dess positioner och preferenser

Som president har George W. Bush den avgörande positionen att bestämma inriktningen av den verkställande maktens utrikespolitik. Det har hävdats att George W. Bushs intresse för utrikespolitiken innan 11 september var svagt men efteråt har intresset blivit mycket större och i en intervju sa han: "September the 11th obviously changed my thinking a lot about my responsibility as president. Because September the 11th made the security of the American people the priority ... a sacred duty for the president, because if the president doesn't take on that duty, who else is going to?" (Woodward 2004:27).

Vicepresident Dick Cheney anses av många vara en av de mer inflytelserika vicepresidenter i modern tid (Dumbrell 2002:281). Detta har inte minst att göra med hans stora politiska erfarenhet. Genom denna gedigna erfarenhet, särskilt inom utrikespolitiken, åtnjöt han redan från administrationens tidiga dagar stort förtroende hos presidenten och han fick flera viktiga uppdrag inom utrikespolitiken (Woodward 2004:27ff). Att Bush inte såg Cheneys starka ställning inom utrikespolitiken som ett hot mot honom själv förklarar journalisterna Carl Cannon och Alexis Simendinger (Dumbrell 2002:281) med att titta på Bushs utbildning. Han är den hittills enda presidenten med en examen i företagsekonomi och denna bakgrund gör att han har en mentalitet som en framgångsrik VD, avseende att han inte har några svårigheter att delegera auktoritet och att han inte ser sina medhjälparens framgång som ett hot utan snarare som ett komplement till sin egen auktoritet. Till Cheneys nackdel måste hans position räknas in, trots att den naturligtvis också ger honom fördelar. Även som en inflytelserik vicepresident har vicepresidenten alltid den nackdelen att han eller hon aldrig har direkt operationellt ansvar. Det innebär att hans produkt aldrig är mer än råd, antingen till National Security Council eller, vilket är viktigast, direkt till presidenten (Woodward 2004:49).

Dick Cheneys åsikter kan beskrivas som djupt konservativa. (Mann 2004:64, 97) Efter attackerna 11 september visste Cheney vad han ville. För honom var det klart att hotet från terrorismen hade förändrats dramatiskt. Han ville möta detta bland annat genom att sänka kraven på bevisföringen. Det skulle inte längre behövas vattentäta bevis för att få lov att agera för att försvara sig. Dessutom skulle enbart försvar inte vara tillräckligt – anfall är bästa försvar (Woodward 2004:30).

Försvarsminister Donald Rumsfeld beskrivs ofta i likhet med Cheney som hårdför. Rumsfeld var tillsammans med vice försvarsministern Paul Wolfowitz den mest tydliga förespråkaren för amerikansk unilaterism. Bara fyra månader efter 11 september och hela fyra och en halv månad innan Bush gjorde sin strategi officiell, gjorde Rumsfeld klart hur han ansåg att hotet från terrorismen skulle mötas. Han menade att man aldrig skulle kunna försvara sig mot terrorismen. De är alltför föränderliga för det. Därför ansåg han att man var tvungen att ge sig efter dem, det vill säga förebygga attackerna. Detta ansåg även Wolfowitz även om han var än mer radikal i sin gränsdragning av vad som var acceptabelt (Woodward 2004:35).

Motvikten till Cheney, Rumsfeld och Wolfowitz blev utrikesministern Colin Powell. Powell var högt aktad och respekterad av alla utanför administrationen; såväl demokrater som republikaner i kongressen, militären och inte minst den allmänna folkopinionen. Under hela sin tid som utrikesminister har minst 65 procent av folket ansett att han gjort ett bra jobb. Detta är siffror som ingen annan utrikesminister varit i närheten av (Hitchens 2004). Detta gjorde att Powell spelade en viktig extern roll under valet 2000. Han hjälpte Bush att vinna röster från minoriteter, moderata väljare och veteraner. Men detta enbart externa involverandet utgjorde också en nackdel för Powell då han inte fick vara med i den inre grupp som gjorde upp om Bushs utrikespolitik under valkampanjen.

När Rumsfeld efter 11 september offentligt ställde upp på krig i förebyggande syfte gjorde Powell precis tvärtom (Woodward 2004:129). Powell var även, i motsats till Rumsfeld, uttalad multilateralist. Det var detta som utgjorde de största skillnaderna mellan Powell och Rumsfeld och det blev i förlängningen dessa två läger som kom att bli huvudkonkurrenter i förhandlingsspelet om den amerikanska utrikespolitiken efter 11 september 2001 (Dumbrell 2004:280).

Den som betytt mest för George W. Bushs skolning i utrikespolitik är Condoleezza Rice. Redan hösten 1998 blev hon ansvarig för presidentkampanjens utrikespolitik. Samma höst anställdes Paul Wolfowitz som en andra rådgivare och de två tillsammans med en grupp av sex andra antog uppgiften att utforma utrikespolitiken. Rice stod närmare Bush än Wolfowitz och följaktligen blev hon Bushs nationella säkerhetsrådgivare. De hade blivit nära vänner, mycket tack vare kärleken till sport som de delade, och hon kom att bli hans närmaste rådgivare på både ett personligt och professionellt plan (Dean 2002:105f). Bush litar mycket på Rices omdöme och hon har utövat ett stort inflytande på honom (Wittkopf och McCormick, 2004b:135).

Karl Rove ses av många som den kanske allra viktigaste rådgivaren Bush har och arkitekten bakom Bushs valseger 2000. Men i utrikespolitiken såg det annorlunda ut, särskilt efter 11 september. Bush och Cheney hade tillsammans beslutat att det vore att sända fel signaler om Rove, en kontroversiell politisk strateg, fanns med på mötena med NSC och krigskabinettet. Därför blev han utesluten därifrån (Woodward 2003:205).

Vad gäller General Myers och CIA-chefen George Tenet är deras preferenser något svåra att utläsa. Deras uppgifter är snarare mer praktiska än att delta i policydiskussioner.

Efter genomgången av de mest centrala nyckelpersonerna inom den inre cirkeln kan man se att flera av dem har en initial generell preferens för kraftfulla tag. Det är vad som behövs för att presidenten ska besluta om att använda våld i krissituationer enligt modellen Governmental Politics. Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz och till viss del Rice, även om hon inte betraktade sig själv som hårdför, (Dean 2004:106, Mann 2004:315) ansåg att det krävdes kraftfulla tag. Därmed fanns det incitament som presidenten behöver för att anse våldsanvändning som ett reellt alternativ.

4.2.4 Spelet

Den som särskiljer sig från de övriga inom administrationen är Colin Powell. Den allmänna synen på Powell är den av en fredsduva, men James Mann (2004:350f) ifrågasätter detta. Den underliggande orsaken till synen på Powell som duva menar han är Powells åsikt att USA alltid ska undvika militära interventioner som kan bli långvariga, blodiga och kostsamma. Men den här åsikten är, enligt Mann, inte pacifistisk, utan snarare pragmatisk då han söker bevara och bygga militärens styrka genom att undvika dränerande äventyr som Vietnamkriget.

Redan 1992, när Cheney var försvarsminister och Wolfowitz var *Under Secretary of Defense for Policy*, det vill säga nummer tre i Pentagon, arbetade den sistnämndes avdelning fram ett utkast till den så kallade *Defense Planning Guidance (DFG)*. Detta var den första DFG:n efter Sovjetunionens fall. I utkastet gjordes flera av punkterna från dagens National Security Strategy gällande. Man pratade om att isoleringstaktiken var en relik från det kalla kriget och att USA nu skulle prata högt och brett om sig själva och använda den militära makten till att förebygga spridningen av massförstörelsevapen. Om man var tvungen att agera på egen hand fick det vara så. Dessutom skulle man förhindra uppkomsten av en rival till den amerikanska supermakten. Utkastet läckte till pressen och efter mycket kritik togs förslaget tillbaka och skrevs om men idéerna fanns där fortfarande om än klädda i andra kläder. Cheney och Wolfowitz närde alltså många av de idéer som slutligen hamnade i the National Security Strategy redan 10 år innan de fick realpolitiska konsekvenser (Mann 2004:208ff).

Även Rumsfeld uttalade de här åsikterna klart och tydligt efter 11 september 2001. Dessa tre herrars inbördes relation är av betydande vikt i ljuset av den nya utrikespolitiken. Redan 1998 bildades en intressegrupp av framstående republikaner. I frågor som gällde utrikespolitiken var alla tre med. Rice anslöt till gruppen lite senare (Mann 2004:239). Det mest intressanta här är att Powell, som senare skulle bilda den konkurrerande sidan i administrationens policybeslut, inte var med. Powell var annars, i likhet med de andra i gruppen, en av republikanernas mest prominenta och erfarna inom området.

När valet 2000 vanns av Bush och han skulle bilda sitt kabinett kom utnämningarna att spela stor roll för utformningen av utrikespolitiken både före och efter 11 september 2001. Den tidigare utnämningen av Cheney till vicepresident och utnämningarna av Rumsfeld, Powell och deras respektive vice Wolfowitz och Armitage gjorde att utrikesdepartementet och försvarsdepartementet i princip oupphörligen stod i direkt opposition med varandra. Wolfowitz och Rumsfelds delade åsikter om det mesta, likaså gjorde Powell och Armitage. Dessutom var de båda paren goda vänner sen tidigare.

Å ena sidan stod Rumsfeld och Wolfowitz med sin aggressiva unilaterism där krig i förebyggande syfte var viktigt och där man inte tvekade inför statbyggnad. I samma fåra som dessa två fanns Cheney. På andra sidan stod Powell och Armitage som hade en förkärlek till multilateralism och internationellt samarbete. I mitten stod Bush. En oerfaren men bestämd Bush som i utrikespolitiska frågor lutade sig mot framför allt Rice och Cheney för råd. Cheney med uppenbart stöd

åt Rumsfeld, Rice lite mer vagt. Ett stort problem för Powell och hans läger var personkemin mellan honom och presidenten och mellan honom och de andra mer hårdföra toppministrarna. Han kände under lång tid att han inte fick någon personlig relation med Bush. Rumsfeld däremot, hade det. Medan Powell fick kämpa för tid ensam med presidenten fick Rumsfeld sådan på regelbunden basis vilket gjorde det lättare för honom att föra fram just sitt budskap.

De flesta av de tal som hade vikt för utformningen av The National Security Strategy levererades av presidenten själv. Främst handlar det om presidentens state of the union-tal samt hans examenstal vid West Point. State of the union talet hölls i januari 2002. Det innehöll Bushs nya spelregler och i vilken riktning han ville gå gällande utrikespolitiken och West Point-talet innehöll stora delar av det som senare skulle stå i National Security Strategy.

Utöver de mer personliga skillnaderna mellan de två departementscheferna och deras närmast underordnade finns en intressekonflikt mellan organisationerna. Det kalla krigets slut förändrade Pentagons ställning. Pentagon skapades med det specifika målet att ta hand om ett eventuellt tredje världskrig med Sovjetunionen som den stora fienden. Därmed fick man också ett mycket stort inflytande. Med det kalla krigets slut försvann syftet och därmed det oproportionerligt stora inflytandet (Snow & Brown 2002:133ff). Utvecklingen sen attackerna den 11 september 2001 har till viss del förändrat detta igen. Pentagon sökte och fick ett större inflytande. Detta resultat kunde nås genom en stark ledare med en mycket bra relation till presidenten. Samtidigt som Pentagon stod starkt i sig självt, brottades Utrikesdepartementet med sin vanliga problematik. Nästan alla presidenter på senare tid har ansett utrikesdepartementet vara för långsamt, för fantasilöst och för byråkratiskt blyga för att leda amerikanskt utrikespolitiskt beslutsfattande (Snow och Brown 2002:147). I en post-11 september miljö fanns det varken tid eller utrymme för långsamhet, fantasilöshet eller blyghet. De saknade helt enkelt de nya uppslagen för en omdefinierad amerikansk utrikespolitik som krävdes.

Man får heller inte glömma att just attackerna den 11 september 2001 är en av de viktigaste orsakerna till att en i mångas ögon kontroversiell strategi har kunnat komma till stånd överhuvudtaget. Idéerna fanns där långt tidigare men då fanns det inget stöd för att omsätta dem i praktiken. Tidigare hade hoten uppfattats som att komma från Ryssland, Kina och vissa skurkstater. Med 11 september förändrades detta. Hotbilden blev mer konkret och det bildade incitamentet för Rumsfeld och Wolfowitz att försöka omsätta sina idéer realpolitikiskt än en gång. Denna gången med ett lyckat resultat.

5 Slutsatser

Det råder ingen tvekan om att det var terrorattackerna den 11 september 2001 som var katalysatorn till den förändring av utrikespolitikens inriktning som blir tydlig under George W. Bushs första tid i Vita huset.

I den här uppsatsen har en operationell kod skisserats för president Bush som ett led i att försöka förklara skillnaderna i hur han resonerar kring utrikespolitik innan och efter den 11 september. Det som blir tydligt är att de filosofiska uppfattningar som utgör grunden för Bushs utrikespolitiska agerande är förvånansvärt oförändrade efter terrorattackerna. Både innan och efter den 11 september ser Bush världen som dominerad av konflikt mellan goda och onda krafter. I denna konflikt anser han det vara USAs uppgift att leda de goda krafterna. Det som sker efter 11 september är att de onda krafterna, som inledningsvis efter det kalla kriget varit svåra att identifiera, får ett tydligt ansikte. Dessutom innebär händelserna i New York och Washington att Bush upplever att han som person har fått sin uppgift i historien preciserad just som ledare för de goda krafterna i kampen mot ondskan i dess senaste reinkarnation, den globala terrorismen.

En tydlig förändring går dock att skönja vad gäller Bushs instrumentella uppfattningar, dvs. hur man taktiskt skall gå till väga för att utkämpa denna kamp. Från att ha argumenterat för en utrikespolitik som innebar ett tillbakadragande från internationellt samarbete och internationella avtal och ett starkare fokus på USAs egna intressen som världens enda kvarvarande supermakt deklarerade Bush att kriget mot terrorismen skulle tas till fienden var denne än gömde sig och att ingen skillnad skulle göras mellan terroristerna och de skurkstater som gav dem stöd eller skydd. Dessa drastiska förändringar av utrikes- och säkerhetspolitiken fick till följd att USAs styrkor i världen kom att öka, inte minska som presidenten lovat innan 11 september.

Dessutom genomgår Bush en personlig förändring vad gäller sin inställning till hur politiken skall skötas. I och med att han upplever det som sin livsuppgift att leda världen i kriget mot terrorn kommer presidenten efter 11 september att ta en mycket mer aktiv del i utformandet av hur kriget skall utkämpas. Det står i stark kontrast till den av en företagsledare inspirerade stil med vilken Bush styrte Vita huset innan terrorattackerna, där stort ansvar för detaljer överlätts på rådgivare och områdesexperter.

Man ska ha klart för sig att denna förändring inte sker över en natt. Snarare argumenteras i den här uppsatsen för att utarbetandet av den utrikespolitiska strategi som så att säga blir det politiska resultatet av terrorattackerna, och som publicerades först ett år efteråt, är resultatet av ett trail and error lärande, där olika strategier och inställningar prövas efterhand som kriget mot terrorn sjösätts och utvecklas. Krissituationer kan ha hämmande effekter på ett sådant lärande, vilket

medför att en beslutsfattare återfaller i gamla invanda sätt att formulera problem och lösningar, vilket kan anses ske i Bushs inledande tolkning av den nya situationen. Samtidigt blir det tydligt att en mängd olika strategier och idéer testas bit för bit, bland annat i olika centrala tal, innan den slutgiltiga strategin fastslås, vilket tyder på att ett lärande faktiskt sker efter en viss tid, när normala och invanda lösningar inte visar sig fungera i den nya situationen.

Terrorattackerna den 11 september 2001 hade stor inverkan på Bush. Klart är att han efter dessa händelser finner en livsuppgift och att denna kräver att han själv tar större del i utformningen av hur denna uppgift skall lösas. Han säger själv att han är en "gut player" vilket är en klar indikator på att han inleder kriget mot terrorn utan en på förhand fastlagd strategi. Det står dessutom klart att situationen efter 11 september får Bush allt mer övertygad om att världen består av en konflikt mellan onda och goda krafter och att helt nya medel måste till för att besegra de globala terrornätverken. De leder honom till att omvärdera flera av de centrala instrumentella uppfattningar som han tidigare haft. Trots detta är det därmed inte möjligt att enbart utifrån dessa teorier om kognitiva strukturer, tolkningsprocesser och lärande förklara varför The National Security Strategy från september 2002 kom att se ut som den gör. Även om Bush innehar stor makt så är han inte enväldig, och innan den faktiska strategin fastslagits har en beslutsprocess genomförts där ett antal andra nyckelaktörer inom amerikansk utrikesförvaltning haft inflytande, både på presidenten personligen och på själva processen. Innan dessa individers roll i den utrikespolitiska förändringsprocess som sker efter 11 september analyserats kan inget säkert sägas om vad som faktiskt påverkat och styrt denna förändring.

De som kom att betyda en del för utformningen av The National Security Strategy var framför allt Cheney, Rumsfeld, Powell, Wolfowitz, Armitage och Rice. Tenet och Myers var här inte lika betydande då det handlar om utformningen av policy, något som Tenet inte får delta i och som Myers inte är direkt inblandad i då det är ett civilt politiskt ställningstagande.

I ett spel om utformningen av en policy är de involverade nyckelpersonernas preferenser viktiga. Cheney, Rumsfeld och Wolfowitz står mer eller mindre enade på ena sidan förespråkandes en hård politik där anfall är bästa försvar och där krig i förebyggande syfte är acceptabelt. Var man tvungen att agera ensam fick det bli så. Powell stod på andra sidan. Förespråkandes multilaterism och diplomati bildade han den andra av de två huvudfåror Bush hade att förhålla sig till inom sin administration.

Man kan se den förändrade inriktningen av den amerikanska utrikespolitiken som ett spel där President Bush står mitt emellan de två största och viktigaste departementen, försvars- och utrikesdepartementen. Båda departementen har karismatiska chefer och vicechefer med gedigen erfarenhet. Men uppfattningarna om den amerikanska utrikespolitikens inriktning gick vitt isär. Rumsfeld/Wolfowitz med sin unilaterala och tuffa retorik mot Powell/Armitage med deras multilaterala retorik inriktad på diplomati.

Den initiala preferensen bland nyckelpersonerna för användning av våld i tider av kris, som Governmental Politics talar om, fanns. Bush hade stark uppbackning

av flera av nyckelpersonerna och därmed ökade också sannolikheten för våldsanvändning.

Viktigt för hela beslutsprocessen var de personliga relationerna mellan nyckelpersonerna. Cheney, Rumsfeld och Wolfowitz har en nära relation med stor tillit till varandra efter att tidigare ha jobbat ihop flera gånger. Någon djupare relation med Powell hade dem inte. Han blev till exempel inte inbjuden till den intressegrupp med höga republikaner som bildades 1998. Redan där utformades mycket av det som sen blev verklighet i The National Security Strategy och givetvis låg det Powell i fatet att han inte fick vara med. Rumsfeld, Cheney och Wolfowitz var alla med och framför allt Rumsfeld hade en mycket framträdande roll i den.

Men den viktigaste relationen är den med presidenten. Som vicepresident åtnjöt Cheney stort förtroende hos presidenten. Presidenten lyssnade mycket på honom inte minst eftersom Cheney hade mycket stor erfarenhet av utrikespolitik. Även Rumsfeld och Wolfowitz hade goda relationer med presidenten något som Powell inte hade i lika stor utsträckning.

En annan dimension med förklaringsvärde rör de organisationer Rumsfeld och Powell företrädde. De mål och medel Powells Utrikesdepartement stod för var för långsamma och för fantasilösa. Presidenten krävde nya oprövade tag och det var precis detta Försvarsdepartementet kunde bidra med.

Avslutningsvis ser vi att uppsatsens två teorier ger en ömsesidigt kompletterande bild av den utrikespolitiska förändringen som skedde efter 11 september 2001. För det första anser vi att Bush tog ett mycket större ansvar för utrikespolitiken då terrorattackerna gav honom en övertygelse om att kriget mot terrorismen var hans livsuppgift och som skulle komma att definiera hans presidentskap. Han bestämde sig omgående för att slå tillbaka militärt vilket predisponerar inriktningen av den utrikespolitiska förändringen.

För det andra anser han att det är en ny typ av fiende som ska bekämpas och att det därför krävs nya grepp för att besegra denna. Vilka dessa nya grepp är eller hur kriget mot terrorismen skall genomföras vet han initialt inte. Dessutom fanns en stark majoritet bland nyckelpersonerna runt presidenten för våldsanvändning vilket gav honom incitamentet för detta. Cheney, Rumsfeld och Wolfowitz stödde militära insatser mot terrorismen och deras nära relation med dels presidenten och dels mellan sig själva gjorde att Bush lyssnade mycket på deras idéer. Dessutom hade försvarsdepartementet mer handlingskraftiga idéer än utrikesdepartementet som karaktäriserades av långsamhet och fantasilöshet, något som inte gick hem hos presidenten.

Därmed kom Bushs ökade deltagande i utformningen av utrikespolitiken och hans krav på radikal förändring att med hjälp av Försvarsdepartementet skapa den enighet som till slut resulterade i den förändring av utrikespolitiken som skedde efter 11 september 2001.

6 Referenser

- Allison, Graham & Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. (4th ed). New York: Addison Wesley Longman, Inc.
- Bush, George W., 1999, "A Distinctly American Internationalism". Tal vid Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, Kalifornien, 19 november. [<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>]
- Bush, George W., 2000. "Address to the Republican National Convention. Compassionate Conservatism" s 642-647 i *Vital Speeches of the Day*, vol 66 issue 21.
- Bush, George W., 2001a. President George W, Bush's Inaugural Address, 20 januari. [<http://www.whitehouse.gov/news/print/inaugural-address.html>]
- Bush, George W., 2001b. "Remarks by the President to the Troops and Personnel". Norfolk Naval Air Station, Norfolk, Virginia. 13 februari. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/print/20010213-1.html>]
- Bush, George W., 2001c. "Remarks by the President to State Department Employees. The State Department, Washington D.C. 15 februari. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/print/20010215-5.html>]
- Bush, George W., 2001d. "Address to the Joint Session of Congress and the American People". United States Capitol, Washington D.C. 20 september. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>]
- Bush, George W., 2002a. State of the Union Adress. 29 januari. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>]
- Bush, George W., 2002b. "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point" United States Military Academy West Point, New York. 1 juni. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>]
- Cameron, Fraser, 2002. *US Foreign Policy After the Cold War – Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London: Routledge
- Crock, Stan – Dunham Richard S. – Walczak, Lee, 1999. "In Foreign Affairs, George W. Looks to Ronald R. s 53 i *Business Week* 29 november, Issue 3657
- Dean, John W, 2004. *Worse than Watergate – the Secret Presidency of George W. Bush*. New York: Little, Brown and Company
- Denscombe, Martyn, 2002. *Forskningshandboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Dumbrell, John, 2002, "Unilateralism and 'America First?' President George W. Bush's Foreign Policy", s 279-287 i *The Political Quarterly*, vol. 73 Issue 3.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (2:a uppl.) Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Gaddis, John Lewis, 2002. "A Grand Strategy of Transformation" s 50-57 i *Foreign Policy*, Nov/Dec.

- George, Alexander L, 1969. "The Operational Code. A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making" s 165-190 i *International Studies Quarterly*, vol. 13
- Greenstein, Fred I, 2004. "The Changing Leadership of George W Bush. A Pre- and Post 9/11 Comparison" s 353-362 i Wittkopf, Eugene R & McCormick, James M (eds). *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Gross Stein, Janice, 1994. "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner" s 155-183 i *International Organization*, vol. 48, No. 2
- Hitchens, Christopher, 2004. "Powell Valediction" i *Foreign Policy* November/December
- Holsti, K, 1995. "Explanations of Foreign Policy" s 250-288 i *International Politics. A Framework for Analysis* (7th ed.) London: Prentice Hall
- Kristol, Irving, 2003. "The Neoconservative Persuasion" i *The Weekly Standard*, vol. 008, issue 47.
- Levy, Jack S, 1994. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", s 279-312 i *International Organization*, vol.48, No 2
- Lindsay, James M, 2004. "From Deference to Activism and Back Again: Congress and the Politics of American Foreign Policy", s. 183-197 i Wittkopf, Eugene R & McCormick, James M (eds), *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mann, James, 2004. *Rice of the Vulcans – The History of Bush's War Cabinet*. London: Penguin Books
- Merriam, Sharan B, 2004. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- National Security Strategy of the Unites States of America, the, September 2002. [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>]
- Payne, Rodger A, 2001. "Bush: The Sequel", s 305-315 i *International Studies Perspectives*, vol. 2 Issue 3.
- Rosati, Jerel A, 1995. "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy", s 49-70 i Neack, L – Hey, J A K – Haney, P J (eds) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*. Englewood Cliff: Prentice Hall
- Snow, Donald M. & Brown, Eugene, 2000. *United States Foreign Policy – Politics Beyond the Water's Edge*. (2nd ed) Belmont: Thomson Wadsworth.
- Stern, Eric, 1997. "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet" s 69-86 i *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 5 Is. 2
- Tetlock, Philip E & McGuire Charles B. Jr, 2002. "Cognitive Perspectives on Foreign Policy", s 488-506 i Ikenberry, John G (ed) *American Foreign Policy. Theoretical Essays*. (4th ed) New York: Longman
- Wittkopf, Eugene R. & McCormick, James M. 2004a. "Introduction: The Domestic Sources of American Foreign Policy" s. 1-14 i Wittkopf, Eugene R & McCormick, James M (eds), 2004 *The Domestic Sources of American*

- Foreign Policy. Insights and evidence.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Wittkopf, Eugene R. & McCormick, James M. 2004b. "The Institutional Setting" s. 129-144 i Wittkopf, Eugene R & McCormick, James M (eds), 2004 *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and evidence.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Woodward, Bob 2003. *Bush at War.* London: Simon & Schuster UK Ltd.
- Woodward, Bob 2004. *Plan of Attack.* New York: Simon & Schuster

Bilaga 1 Formellt beslutsfattande inom amerikansk utrikespolitik

Den amerikanska utrikespolitiken karaktäriseras formellt sett i lika hög grad av maktodelningsprincipen som all annan amerikansk politik. Den amerikanska konstitutionen delar makten mellan den verkställande makten, presidenten, den lagstiftande, kongressen och den dömande, Högsta domstolen. De verkställande och lagstiftande makterna har sin egen oberoende makt att föra fram den politik man anser bör bedrivas samtidigt som man har makten att kontrollera och balansera vad de andra aktörerna i maktapparaten beslutar. Enligt Snow och Brown (2000:95f) trodde de amerikanska landsfäderna på sambestämmande mellan de två grenarna, där ingen var primär eller sekundär. Deras mål var att en kraftfull verkställande makt samt en lika kraftfull lagstiftande makt vars separata åsikter tillsammans skulle forma landets politik i internationella affärer.

Den verkställande makten

I spåren av globaliseringen har skillnaden mellan utrikes- och inrikespolitik blivit allt mindre. Idag har nästan alla amerikanska myndigheter internationella kontakter och andra internationella kopplingar. Samtidigt och som ett resultat av detta har utrikespolitiken blivit alltmer komplex. Därmed är inte längre utrikespolitiken enbart en sak för det amerikanska Utrikesdepartementet. Fraser Cameron (2002:36f) tar som exempel på detta en föredragning som Utrikesdepartementet hade angående en plan för att stoppa illegal narkotikaproduktion i Colombia. Tre myndigheter, Utrikes- och Justitiedepartementet samt USAID, höll i genomgången men hela åtta andra myndigheter var där för att svara på frågor. På vissa större amerikanska ambassader, skriver Cameron vidare, kan upp mot 20 olika myndigheter vara representerade.

Samtidigt som dessa myndigheter, alla underställda den verkställande makten, får större befogenheter är det fortfarande de mer traditionella myndigheterna, det vill säga Utrikes- och försvarsdepartementet, National Security Council (NSC) samt underrättelsemyndigheterna som presidenten framför allt agerar genom.

Presidenten

Presidenten är den person som har mest formell makt. Konstitutionen ger honom många olika roller, bland annat som statschef, statsöverhuvud och överbefälhavare. Dessutom har han stor makt när det gäller nomineringar av personer till viktiga poster, förhandlingar om och genomförande av olika fördrag samt som den person som kan erkänna utländska stater. (Snow & Brown 2002:96ff)

Presidentens makt som överbefälhavare är inte utan gränser. Han får inte själv förklara krig, skicka sändebud utomlands utan senatens godkännande eller äska pengar utan kongressens godkännande. (Cameron 2002:38) Rollen som statsöverhuvud är en mycket viktig roll för presidenten och den ger honom ett övertag mot kongressen. Som statsöverhuvud är han chef över en mycket stor samling olika federala myndigheter och dessa genomför i praktiken den politik som staten fastställer.

Utöver denna formella makt har presidenten även stor informell makt. Framför allt har han den stora fördelen gentemot kongressen att han är ensam och nationens ledare. Han behöver inte kompromissa med 535 andra personer som kongressen behöver. Denna singularitet är inte minst viktig under kriser. Detta illustrerades väl i de undersökningar som gjordes angående President George W. Bushs popularitet efter attacken 11 september. Hela nationen samlades kring presidenten och sökte hos honom trygghet, styrka och försäkringar angående framtiden och hans popularitetssiffror (eng. approval ratings) låg runt hela 90 procent (<http://www.hist.umn.edu/~ruggles/Approval.htm> 28 nov 2004 17.07). Detta ger honom automatiskt ett övertag gentemot kongressen för hans utrikespolitiska mål och medel.

The National Security Council

The National Security Council (NSC) består av presidentens främsta rådgivare vad gäller utrikespolitiska frågor. Dessa är bland andra vicepresidenten, utrikes- och försvarsministrarna, ordförande för the Joint Chiefs of Staff, chefen för CIA och den säkerhetspolitiska rådgivaren. Under rådet finns en stab och det är dessa som förser presidenten med både skriftliga och muntliga föredragningar. Den säkerhetspolitiska rådgivaren fungerar som länken mellan rådet och staben.

Till den säkerhetspolitiska rådgivarens arbetsuppgifter hör bland annat att ge råd till och föredragningar för presidenten. Innan någon rekommendation görs måste den säkerhetspolitiska rådgivaren se till att alla myndigheter som är inblandade i en viss fråga är inkluderad i policy processen. Alla realistiska möjligheter måste vara grundligt analyserade, även de som inte någon myndighet föredrar. Skulle en fråga orsaka stora meningsskiljaktigheter fungerar den säkerhetspolitiska rådgivaren som medlare.

Försvarsdepartementet Pentagon

Enligt konstitutionen är försvarsdepartementet, också kallat Pentagon efter högkvarterets utseende, ansvarig för formuleringen av den generella försvarspolitik. När det kommer till en mer allmän inställning och policy angående nationella säkerhetsfrågor är Pentagon bara en i raden av aktörer. Men Pentagon är, inte minst på grund av sin enorma storlek och sina enorma resurser, en viktig aktör även när det kommer till att formulera den amerikanska utrikespolitiken. (Cameron 2002:54f)

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet är, enligt konstitutionen, den ledande verkställande myndigheten när det gäller att leda den amerikanska diplomatin. Detta baserar sig på utrikesministerns roll som presidentens främste utrikespolitiska rådgivare. Utrikesdepartementets roll består i att leda och koordinera den amerikanska representationen utomlands, att genomföra förhandlingar och sluta avtal och fördrag, att förvalta budgeten för internationella affärer samt att koordinera och stödja andra myndigheters internationella aktiviteter.

Den lagstiftande makten

Kongressen

Kongressen ges, i enlighet med konstitutionen, olika typer av makt gällande utrikespolitiken. Kongressen har makten att reglera handeln, makten att, med två tredjedelars majoritet i senaten, förklara krig och makten att kunna ge både råd och medgivande till Presidenten gällande alla hans nomineringar. Till sist måste, även här med två tredjedels majoritet, senaten godkänna alla avtal som presidenten förhandlat fram. Utöver dessa fyra har kongressen en makt till, en som vissa anser är den viktigaste, nämligen den över plånboken. Kongressen har nämligen kontroll över alla de pengar den federala staten får in samtidigt som de har kontroll över hur dessa pengar spenderas. Därför både kan och måste kongressen godkänna alla de pengar som behövs för alla amerikanska internationella aktiviteter, även den verkställande maktens pengar. (Cameron 2002:69) Snow och Brown (2002:161) menar att den makt kongressen har inom utrikespolitiskt beslutsfattande saknar motstycke i någon annan lagstiftande församling någon annanstans i världen.

Kongressen är, efter en intern demokratisering i mitten av 1970-talet, en decentraliserad organisation som är uppdelad i senaten och representanthuset. Detta skapar både möjligheter och hinder. Det möjliggör för enskilda lagstiftare

att i högre grad kunna påverka utrikespolitiska frågor och det gör att det inom kongressen finns en stor variation av åsikter. Samtidigt skapar det dock ytterligare svårigheter i att forma koalitioner som är tillräckligt stora för att få igenom lagförslag. (Snow och Brown 2002:163f)