

Missilsköldsavtalet mellan Polen och USA

En uppsats om Ryssland, Polen och USA:s interaktiva
utrikespolitik

Abstract

Denna uppsats behandlar det kontroversiella missilköldsavtalet mellan USA och Polen. Avtalet slöts av Bushadministrationen den 20 augusti 2008 och revs sedan upp av Barack Obama den 17 september 2009. Avtalet beskrevs av vissa som ett viktigt skydd för Europas säkerhet gentemot missiler, av andra som en offensiv kapprustning av USA och NATO. Studien undersöker de formativa moment som påverkade missilköldsavtalets avbrott. Ambitionen är att ge en bredare bild till varför avtalet avbröts. Initialt så studeras Polen, Ryssland och USA ur ett realistiskt grundperspektiv för att ge en bild om staternas förutsättningar på systemnivå. Sedermera studeras stats- och individnivå ur Robert Putnams "two-level"-game teori för att se vad enskilda maktavares uttalande egentligen innebär. Flera händelser från och med att avtalet slöts till att det avbröts innefattar ett högt politiskt spel, militärflyttningar, militärövningar och hotfulla uttalanden från flera sidor. Det studien kommer fram till är att det utrikespolitiska spel som finns är oerhört komplext och mångfacetterat. Vidare så berodde USA:s avslut av missilkölden med stor sannolikhet på att det parlamentariska läget i USA förändrades och att demokraterna såg missilsköldssystemet som en dyr och ineffektiv lösning på hotet från Iran. Detta i kombination med att Obamaadministrationen ville få bättre relationer gentemot Ryssland.

Nyckelord: Missilsköld, Polen, Ryssland, USA, hot, realism, "Two-level game"
Antal ord:9377

Innehållsförteckning

1	Inledning och frågeställning	1
1.1	Inledning	1
2	Frågeställning och ämnesvalet.....	2
2.1	Uppdelning mellan individ-, stat- och systemnivå.	3
2.2	Realistiskt grundperspektiv på systemnivån.....	3
2.3	”Two-level game”- teori på stat och individnivån.....	4
2.4	Sammanfattning av teorival	5
3	Metod	7
3.1	Operationalisering.....	7
3.2	Formativa moment	8
3.2.1	Formativa moment innan avtalet skrevs 2008	8
3.2.2	Formativa moment från dess att avtalet ratificerades 2008 till dess att avtalet avvecklades 2009	8
3.2.3	Formativa moment efter att avtalet avvecklades 2009	9
4	Realistiskt perspektiv på systemnivå för att beskriva kontexten	10
4.1	Polen	10
4.2	Ryssland.....	11
4.3	USA	13
5	Implementeringen av beslut samt ”two-level-game”	15
5.1	Polen	15
5.2	Ryssland.....	16
5.3	USA	17
6	Sammanfattning av ”two-level game”-teorin på missilsköldsavtalets uppbrott	20
7	Alternativa förklaringar till missilsköldsavtalets avbrott.....	21
8	Referenser.....	23

1 Inledning och frågeställning

1.1 Inledning

Jag kommer att studera det kontroversiella och uppmärksammade missilsköldsavtalet som slöts mellan USA och Polen den 20 augusti 2008 och avbröts den 17 september 2009. Min forskningsfråga är: ”Varför avbröt USA missilsköldsavtalet med Polen?”.

Jag väljer frågan om missilsköldsavtalet därför att det är ett fall som innefattar tre perspektiv - ett ryskt, amerikanskt och ett polskt. Avtalet slöts i Polen, en stat utanför stormakternas geografiska gränser - men blir trots det en viktig nationell fråga för Ryssland och USA. I fallet finns en rad statsministrar, presidenter, generaler och andra talespersoner som påverkat situationen. Detta gör fallet till intressant och mångfacetterat. Flera händelser från och med att avtalet slöts till att det avbröts innefattar ett högt politiskt spel. Militärflyttningar, militärövningar och hotfulla uttalanden från flera sidor.

2 Frågeställning och ämnesvalet

Det övergripande kriteriet för ämnesval inom forskning är det ska vara inom- och utomvetenskapligt relevant. Det utomvetenskapliga kriteriet är att forskningen ska vara betydelsefull ur ett ekonomiskt, socialt eller politiskt perspektiv. Detta innebär att forskningen inte ska vara ett navelskåderi utan bidra till förståelsen av samhället. Det inomvetenskapliga kriteriet innebär att det är viktigt att forskningen eftersträvar kumulativitet- d.v.s. bidrar till den nuvarande forskningen (Teorell m.fl., s. 19). För att kunna avgöra huruvida mitt val av frågeställning och ämne uppfyller kriterier om relevans så måste jag bena ut vad mitt fall är ett fall av. I ett övergripande perspektiv så kan det röra sig om förändringar av de förutsättningar som fanns till grund för avtalets ratificering. Förändringarna kan ha skett både på den nationella- och internationella nivån. På den nationella nivån kan det handla om förändrade majoriteter, nya hotbilder, finansieringsproblem eller ändrad politisk opinion.

Om man ser till varför frågan är en gåta (s.k. puzzle) och principiellt intressant så finns det flera anledningar. USA och Polen är båda NATO-länder och det innebär att länderna ingår i en militär allians med en försvarspakt. Avtalets avbrott riskerar att skada de utrikespolitiska relationerna mellan USA och Polen. USA:s NATO-engagemang i Europa kan även ifrågasättas med ett avbrott. Internationellt så kan det framstå som att USA ger vika för ryska hot. Sedermera så försvagas ett lands trovärdighet när man inte följer de avtal man beslutat kring. Därför är det intressant att förstå varför USA valde att avbryta avtalet. Det är även principiellt intressant att förstå varför USA ändrade sin militärpolitiska inställning till Europa.

Syftet med uppsatsen är att förstå varför avtalet stoppades och vilka faktorer som låg bakom avtalets uppbrott. Ett led i detta är att förstå varför avtalet tillkom. Ambitionen är att få en djupare förståelse för vilka faktorer som styr utrikespolitiskt beslutsfattande. För att kontrastera beslutsfattandets olika delar så kommer jag att använda mig av tre analysnivåer: individ, stat och system. När jag analyserar systemnivån kommer jag att utgå ifrån ett realistiskt grundperspektiv. Därefter när jag behandlar stats- och individnivå kommer jag att använda mig av Robert Putnams teori om "two-level game".

2.1 Uppdelning mellan individ-, stat- och systemnivå.

För att kunna förklara och förstå utrikespolitik så måste vi kategorisera världen på ett sätt som gör det enklare att studera beslutsprocesser. Den vedertagna uppdelningen inom utrikespolitik är individ-, stats- och internationell systemnivå. Uppdelningen (framtagen av Waltz, D. Singer) har formulerats på olika sätt (som t.ex. individ-, grupp- och koalitionsnivå (M. Herman)) samt utvecklats till att omfatta flera analysnivåer. Den huvudsakliga anledningen till uppdelningen är att genom kategorisering stärka helhetsbilden av ett utrikespolitiskt skeende. En analysnivå (som t.ex. individnivån) ger inte en heltäckande bild om den inte kompletteras med andra analysnivåer. Samtidigt är det ur ett forskningsperspektiv praktiskt med en uppdelning för att se vilken nivå som ger tydligast svar på forskningsproblemet (Mingst, 2011, s.68). Därför kommer denna uppsats att ha individ-, stat- och systemnivå som en uppdelning. Ambitionen kommer dock vara att efter uppdelningen eklektiskt kombinera de tre nivåerna för en heltäckande analys.

Inom individnivå ryms enskilda beslutsfattare och makthavare. Statsnivån omfattar regeringar, nationella intressen och nationer. Den internationella systemnivån omfattar militärallianser, internationella organisationer och den kontext som finns på den s.k. internationella arenan (ibid.). På grund av att olika teoribildningar politiserat de olika analysnivåerna så är det svårt att ge ett övergripande svar på vad de olika nivåerna har som huvudfokus. Därför kommer jag att applicera en utvald teoribildning på systemperspektivet för att tydliggöra kontexten för missilsköldsavtalet.

2.2 Realistiskt grundperspektiv på systemnivån

Varför jag väljer en realistisk infallsvinkel är därför att det internationella systemet är vitalt för den realistiska analysen. Realismen definierar makt efter staters militära styrka och missilsköldsavtalet är ett militärt avtal. Polaritet mellan blocken av stater, principen om anarki inom systemet och konceptet om maktbalans problematiserar och ger en bred bild av kontexten för avtalet. (Mingst, 2011, s.94)

Ett alternativt perspektiv som jag skulle kunna ha använt mig av hade varit ett radikalt eller liberalistiskt grundperspektiv. Varför jag inte ser dessa som lika fruktbara på missilsköldsavtalet är därför att den radikala teoribildningen fokuserar på fördelningen av materiella resurser snarare än militärresurser som maktfaktor eller polariteten inom systemet mellan stater. Det liberala perspektivet ser å andra sidan inte det internationella systemet som huvudinriktning för teoribildningen liksom realismen och den radikala teoribildningen. (Mingst, 2011, s.93-94) Därav har liberalismen minst tre olika sätt att se på det internationella systemet vilket gör det problematiskt att applicera på denna teoribildning.

Hans Morgenthau, under 1900-talet ledande som klassisk realist, förde med sig tre antaganden som visar på realismens kamp om makt: (1) den bristfälliga människan i

naturtillståndet kämpar för självbevarelse, (2) den suveräna och enhetliga staten är ständig involverad i en maktkamp, (3) samt att det internationella systemet är anarkistiskt vilket gör att ingen kan stoppa maktkampen, därmed kommer kamp (och krig) fortsätta att vara oundvikliga (ibid.). Till skillnad från den klassiska realismen så lägger neorealismen större vikt vid strukturen kring det internationella systemet. Neorealister menar att ju närmare en bipolär maktbalans det internationella systemet kommer desto mindre sannolikhet finns det för krig. Neorealismen ser även ekonomisk makt som en styrka inom staten eftersom den ekonomiska makten potentiellt kan omvandlas till militär makt (Mingst, 2011, s73-74.). Skillnaden mellan klassisk realism och neorealism på den internationella systemnivån är staters potentiella självständighet inom det internationella systemet. Neorealismen sätter större tilltro till system i förhållande till den enskilda staten och den klassiska realismen ser snarare de enskilda staterna som systemformare. Eftersom frågan om missilsköldsavtalet innefattar flera olika stater och dess olika förutsättningar så är det mer fruktsamt att till en början utgå ifrån att staterna är egna aktörer och kan påverka systemet. Därefter kommer neorealismens fokus på strukturen att behandlas vid den senare ”two-level-game”-teorin som jag kommer att applicera på de resterande två perspektiven.

Utifrån valet att använda sig av realismen som grundperspektiv på det internationella systemet så måste frågan om maktbalans redas ut. Polaritet är antalet block som finns mellan olika konstellationer av stater. Varför polaritet är en viktig faktor för den realistiska teoribildningen är därför att polaritet handlar om makt och visar var i systemet och i vilka konstellationer som maktkamperna sker. Ett system kan vara multipolärt (bestå av flera stater med liknande makt), bipolärt (två stater som har en delad makt) samt unipolärt (en stat som är hegemon). Normerna för ett multipolärt maktsystem, där det råder maktbalans bygger på att aktörer som försöker dominera inom systemet utgör ett hot och ska stoppas. Eftersom ingen skyddar en svag stat så är det bättre att slåss för sin position än att ge efter och förlora. Den realistiska filosofen Niccolo Machiavelli menade att statens ledare har till uppgift att upprätthålla statens säkerhet och styrka.(Mingst, 2011, s. 20) Staters säkerhet och styrka mäts främst i dess militärresurser och i befolkning (ökad befolkning betyder potentiellt större trupper).

2.3 ”Two-level game”- teori på stat och individnivån

De olika analysnivåerna inom utrikespolitiskt beslutsfattande är sammankopplade. Det som händer nationellt får inverkan internationellt. Omvänt påverkar internationella beslut nationell politik. Robert Putnams teori om ”two-level game” förklarar på vilket sätt inrikes- och utrikespolitik hör ihop (Putnam, 2008, s. 433). Teorin menar att det finns en sammanlänkad komplexitet i det två-dimensionella spel som sker mellan förhandlare vid det nationella och internationella förhandlingsbordet. Förhandlare måste ta hänsyn till politiska majoriter, nationella intressegrupper och internationella maktkamper. (Putnam, 2008, s. 427- 460)

Varför jag väljer denna teori är därför att den tydligt kan appliceras på fallet kring missilsköldsavtalet och ge en bild av huruvida konflikten mellan det nationella och internationella intresset var avgörande för avtalets avbrott. Eftersom avtalet skrevs på utrikespolitiskt så fanns det förutsättningar som gjorde att det nationella och internationella intresset sammanstämde. Genom att studera fallet så blir det fruktbart att se vilka förutsättningar som ändrades i och med avtalets uppbrott. Det ger svar på frågan om varför

avtalet avbröts. Ett annat skäl till att teorin är så pass applicerbar på fallet om missilskölden är dess eklektiska form som sammanfogar beslutsfattaren med den nationella- och internationella analysnivån. I och med komplexiteten i beslutsfattandet så kan man genom att applicera teorin på ett tydligt sätt se hur de olika analysnivåerna hänger ihop. De två nivåerna i "two level game"-teorin är inrikes- och utrikespolitik. Första nivån, utrikespolitik, sker vid det internationella förhandlingsbordet. Den andra nivån, inrikespolitik, sker vid det nationella förhandlingsbordet. Varje nationell ledare befinner sig vid både det inrikes- och utrikespolitiska förhandlingsbordet. Med sig vid det utrikespolitiska förhandlingsbordet kan vederbörande ha med sig diplomater, rådgivare och nationella representanter när han möter sina utländska motsvarigheter. Vid det inrikespolitiska förhandlingsbordet sitter parlamentsrepresentanter, nationella intresseorganisationer och politiska rådgivare. Enkelt uttryckt kan man säga att den första utrikespolitiska nivån kan representeras av de personer som har mandat att förhandla om landets utrikespolitik. Det kan vara en eller flera personer, en sammansatt grupp eller intresseorganisation. Den andra inrikespolitiska nivå representeras av den nationella instans som har mandat att ratificera ett förslag. Det kan vara ett politiskt block eller en parlamentarisk majoritet. Även intresseorganisationer, populationen och befolkningen kan genom sin potentiella påverkanskraft vara aktörer som den nationella politiken måste ta hänsyn till (Putnam, 2008, s. 434). Anledningen till denna två-dimensionella uppdelningen är att ett beslut som fattas utrikespolitiskt vid ett senare tillfälle måste ratificeras inrikespolitiskt. Om den inrikespolitiska nivån förhandlar till sig ett annat beslut än det som finns inom marginalen för beslutet på den utrikespolitiska nivån så måste beslutet ännu en gång omförhandlas på den utrikespolitiska nivån.

Alla ledare vill att de politiska beslut som fattas ska vara möjliga att förankra parlamentariskt. Detta ger anledning till s.k. vinstmarginaler ("win sets"). Vinstmarginaler är det utrymme som finns för att förhandla fram ett utrikespolitiskt beslut för att det sedan ska kunna ratificeras inrikespolitiskt. Samma koncept om vinstmarginaler gäller om ett beslut ska omförhandlas inrikespolitiskt för att sedan vara möjligt att ratificeras utrikespolitiskt. Därför ger teorin en möjlighet till att se sambandet mellan beslut på utrikes- och inrikespolitiskt nivå. Vinstmarginaler är viktiga ur ett förhandlingsperspektiv. Vinstmarginaler är en förutsättning för att beslut ratificeras. Trots det finns det för- och nackdelar med att ha stora och små vinstmarginaler. Om det finns för stora vinstmarginaler nationellt så kan ett land internationellt uppfattas förhandlingssvagt. Finns det små vinstmarginaler nationellt så kan de internationella förhandlarna hävda att landet enbart kan besluta inom en liten ram- för att det enbart finns ratificeringsmöjligheter inrikespolitiskt för just detta. Samma sak gäller omvänt d.v.s. att nationella politiker får igenom beslut inrikespolitiskt genom att hävda att vinstmarginalerna för att beslutet ska gå igenom utrikespolitiskt är små (Putnam, 2008, s. 437-438). Kunskapen om huruvida ett land har eller inte har vinstmarginaler vid de olika förhandlingsborden är ett politiskt spel som kan utnyttjas av skickliga förhandlare.

2.4 Sammanfattning av teorival

Jag kommer applicera ett realistiskt perspektiv på systemnivå för att beskriva kontexten och förutsättningen för missilsköldsavtalet utifrån ett rysk, polskt och amerikanskt perspektiv. Sedan kommer jag att utifrån ett "two level game-perspektiv" analysera stats- och

individnivån kring avtalet. Till sist kommer jag att applicera "two-level game" teorin på hela fallet, eklektiskt med samtliga analysnivåer och svara på frågan om varför avtalet avslutades.

3 Metod

3.1 Operationalisering

Det som främst måste operationaliseras är ”two-level game”-teorin på inrikes- och utrikespolitik i USA, Polen och Ryssland. För att leda i bevis att teorin stämmer så måste jag göra upp regler för när den kan appliceras. Kravet är att en aktör(A) förhandlar om ett beslut på två politiska nivåer (X, Y). Jag kommer alltså att leta efter samstämmighet för A i dess agerande på nivå X och Y. Vad som kategoriseras som samstämmighet är att besluten på nivå X fattas inom ramen för vad som är möjligt för Y. Samma relation ska ske omvänt. Detta kommer jag härleda genom faktiska beslut, uttalanden och läckor.

För att exemplifiera modellen så skulle man kunna se att A är Sverige, X är utrikespolitik och Y är nationell politik. Sverige vill förhandla om ett frihandelsavtal med USA. Vid det utrikespolitiska förhandlingsbordet så går Sverige med på frihandelsavtalet på villkoret att en specifik djurhållningslag ska införas.

Detta sker därför att den politiska majoriteten i Sverige har ett parti som är vågmästare i riksdagen, och detta parti villkorar sig med djurhållningslagen som krav. Sveriges utrikespolitiska förhandlare tar med djurhållningslagen som villkor. Detta för att frihandelsavtalet sedermera ska kunna ratificeras med majoritet nationellt. När beslutet har förhandlats fram utrikespolitiskt så följer en debatt i Sverige om att ratificera beslutet. Nu kommer jag exemplifiera för vad som skulle kunna kategoriseras som beslut, uttalanden och läckor för detta fall som tyder på ”win sets” inom ”two-level game”-teorin.

Själva beslutet i sig är att Sverige förhandlar om en specifik djurlag som villkor för frihandelsavtalet. Sedan styrka att den politiska majoriteten byggde på detta beslut genom att frihandelsavtalet tidigare röstats ned av partiet som är vågmästare när det inte innehöll kravet på djurlag. Ett *uttalanden* från Sveriges statsminister: ”Svenska kravet i detta frihandelsavtal är att djurhållningslagen måste finnas med”. Sedan på nationell nivå spåra detta till ett politiskt uttalande av en nationell grupp, ledare eller parti som t.ex.: ”Frihandelsavtalet är viktigt eftersom det förbättrar djurhållningen i livsmedelshandeln, vilket även var vårt krav för detta frihandelsavtal”. Kan jag styrka att detta var avgörande för att det skulle finnas nationell majoritet så tyder det på ett ”two-level game”. *Läckor* kan vara att det ryktas om att Sverige kräver en lagändring i avtalet, och att det sedan spåras till att det var en nationell aktör som hade det som villkor och att aktören hade makt kring den nationella ratificeringen. Aktörer kan vara en stat, person eller grupp. Nivåerna kan vara nationella och internationella.

3.2 Formativa moment

För att systematiskt kunna studera de skeenden som har påverkat missilsköldsavtalet mellan Polen och USA så har jag valt att grundligt studera perioden mellan 2008-2009. Under den perioden har jag konstruerat en tidslinje med formativa moment. Dessa moment kommer sedan att hänvisas till i analyserna. Jag kommer även att gå utanför denna tidslinje, men detta kommer att ske främst för att förklara historiska samband eller kontextbeskrivningar.

Tidsperioden 1 januari 2008-31 december 2009 är omfattande vilket gör det viktigt att dela upp den för att förenkla analysen. Jag kommer att dela upp tidsperioden i tre delar. Tiden före avtalet (1 januari 2008-19 augusti 2008), tiden för avtalet (20 augusti 2008-17 september 2009) samt tiden efter avtalet (18 september- 31 december 2009). Tidsperioden innehåller flera formativa moment som har präglat avtalet. Dessa formativa moment har präglat min analys i olika utsträckning. Trots det är de viktiga för att förstå de sammanhang som jag har analyserat missilsköldsavtalet utifrån.

Klassificering för ett formativt moment: En händelse som har stor vikt för missilsköldsavtalet och de tre aktörerna jag studerar (Polen, Ryssland och USA).

3.2.1 Formativa moment innan avtalet skrevs 2008

- 2008-02-02 Polen öppnar upp för ett missilsköldsavtal (BBC, 2008a)
- 2008-02-12 Putin fördömer missilskölden (BBC, 2008b)
- 2008-02-14 Putin att missilskölden kommer få militära konsekvenser (BBC, 2008c)
- 2008-03-02 Medvedev vinner Rysslands presidentval (BBC, 2008d)
- 2008-04-03 NATO meddelar att Georgien kan bli fullvärdiga medlemmar (NATO,2008)
- 2008-04-08 Ryssland förhandlar om missilskölden (BBC, 2008e)
- 2008-05-07 Medvedev svärs in som president (BBC, 2008f)
- 2008-05-08 Medvedev nominerar Vladimir Putin till premiärminister (BBC, 2008f)
- 2008-05-23 Ryssland och Kina kritiserar missilskölden (BBC, 2008g)
- 2008-07-08 Ryska utrikesministeriet varnar USA om missilskölden (BBC, 2008h)

3.2.2 Formativa moment från dess att avtalet ratificerades 2008 till dess att avtalet avvecklades 2009

- 2008- 08-20 Avtalet om missilsköld skrivs (BBC, 2008i)
- 2008-09-11 Lavrov varnar Polen (BBC, 2008j)
- 2008-11-04 Obama vinner valet i USA (BBC, 2008k)
- 2008-11-05 Ryssland planerar att flytta missiler till Kaliningrad (BBC, 2008l)
- 2008-11-08 Obama avfärdar löfte om polsk missilsköld (BBC, 2008m)
- 2008-11-11 Ryssland beredda på att inte flytta missiler till Kaliningrad om USA skrotar missilsköldsavtalet (BBC, 2008n)

- 2009-02-06 Clinton söker bättre relationer med Ryssland (BBC, 2009a)
- 2009-03-03 Obama skriver brev till Ryssland om missilskölden (BBC, 2009b)
- 2009-04-01 Obama och Medvedev öppnar upp för ett möjligt samarbete kring missilskölden (BBC, 2009c)
- 2009-05-07 Obama i möte med Lavrov (BBC, 2009d)
- 2009-07-03 Putin öppnar upp för bättre samarbete om missilsköldsavtalet avbryts (BBC, 2009e)
- 2009-09-08 Militärövning (Day, 2009)
- 2009-09-17 Uppbrutet avtal (BBC, 2009f)

3.2.3 Formativa moment efter att avtalet avvecklades 2009

- 2009-09-18 Ryssland meddelar att de inte kommer positionera missiler vid Kaliningrad (BBC, 2009g)
- 2009-09-24 Medvedev öppnar upp för möjligheten till sanktioner mot Iran (BBC, 2009h)
- 2009-10-13 Spekulationer om policy-skifte i Ryssland (Ghattas, 2009)
- 2009-10-21 Nytt missilsköldsavtal tecknas mellan Polen och USA (BBC, 2009i)

4 Realistiskt perspektiv på systemnivå för att beskriva kontexten

Enligt realismen så är det internationella systemet anarkistiskt. Det finns ingen övergripande auktoritet över staten och staten är suverän. Realister ser till att staten är delaktig i att forma det internationella systemet. Något som är viktigt inom realismen är maktbalans. En klassisk maktbalans inom ett multipolärt system innebär att det finns flera stater som alla har relativt delad makt. Finns det aktörer inom systemet som vill tillskansa sig dominans och bryta maktbalansen så måste den aktören hindras och begränsas. Samtidigt finns det konkurrens mellan stater och stater vill vara fortsatt starka. Stater ser andra stater som potentiellt allierade, och alliansbyggandet är viktigt. För en mindre stat så kan alliansbyggandet vara en förutsättning för att inte hamna i krig och bli övertagen. (Mingst, 2011, s. 95-96)

Innan jag går in på de olika länderna så är det viktigt att förstå staters agerande inom realismen. Den fyra grundantaganden för den klassiska realismen: (1) Staten är den huvudsakliga aktören (principal actor), (2) staten en enhetlig aktör (unitary actor), (3) beslutsfattare är rationella aktörer (rational actors) och (4) staten måste försvara sig från hot både inrikes och utrikes. Till detta följer ett viktigt grundantagande för den klassiska realismen om att människor är maktsökande och självupptagna (Mingst, 2011, s.70-72). För att staten ska kunna försvara sig inrikes och utrikes så behövs en stark militär. Statens geografi, naturresurser och population är maktfaktorer eftersom dem kan omvandlas till militära fördelar (Mingst, 2011, s. 97).

4.1 Polen

Polen ligger centralt i Europa vid Östersjöns södra kust och har en befolkning på cirka 39 miljoner invånare. Landet angränsar Tyskland, Tjeckien, Slovakien, Ukraina, Vitryssland, Litauen och Ryssland. Dess militärbudget är 9 miljarder dollar vilket gör det till Europas 6:e största. (Polen är sedan 1999 NATO-medlemmar och allierade med USA och har bidragit med trupper till Irak och Afghanistan. I Irak hade Polen mellan 2003 och 2008 cirka 2000 soldater och ansvarade för stora delar av syd-östra delen av landet. (Bengtsson, 2012) (Perlo-Freeman m.fl., 2014, s. 2) (Repa, BBC, 2003)

Efter andra världskriget och Sovjetstyrda val 1947 blev Polen en Sovjetisk satellitstat och sedan 1955 en del av Warszawapakten. Det var först efter vid de s.k. rundabordssamtalen 1989 som Polen fick uppleva fria val. Efter det så har landet infört marknadsekonomiska reformer och privatiseringar. 2004 gick Polen med i EU. (BBC, 2012) Frågan om ett missilsköldssamarbete med USA diskuterades enligt källor i Pentagon redan 2002. Ärendet blev dock först officiell den 17 november 2005 när Polens premiärminister Kazimierz Marcinkewicz bekräftade ryktena och sade att missilskölden var en viktig fråga för

Polen och dess säkerhet (BBC, 2005). Polen har under efterkrigstiden både geografiskt och politiskt befunnit sig mellan NATO och Sovjetunionen inom det internationella systemet. I och med Sovjetunionens kollaps kunde Polen söka sig västerut. Trots det är statens säkerhet alltid hotad, och stora stater som Ryssland kan förändra förutsättningarna för det internationella systemets utformning. Därför är det enligt realismen viktigt för Polen att fortsätta röra sig västerut och skapa sig starkare band med USA och NATO-länderna.

Ett missilsköldsavtal i Polen skulle även innebära större amerikansk trupp närvaro i Polen. Detta skulle stärka polskt försvar då ett angrepp på Polen skulle hota amerikanska trupper. I och med missilskölden så segmenteras även Polens roll som ett viktigt USA- och NATO-allierat land. I och med att Polen är en förhållandevis liten stat som har liten inverkan på det internationella systemets utformning är det viktigt för staten att skapa sig starka allierade.

Den 20 augusti 2008 deklarerade USA:s och Polens utrikesministrar Condoleezza Rice och Radoslaw Sikorski beslutet att bygga missilskölden i Polen. Beslutet innefattade även satsningar på polskt luftvärn genom Patriot-missiler och en amerikansk upprustning av polskt försvar (Rice m.fl., 2008). Polsk missilsköld stärker därmed även den polska militärförmågan.

4.2 Ryssland

Ryssland är världens största land till ytan med över 17 miljoner km², 143,5 miljoner invånare och världens tredje största militärbudget på 87,8 miljarder dollar (Höglund, 2014) (Perlo-Freeman m.fl., 2014, s. 2). Mellan 1922 och 1991 var Ryssland en del av Sovjetunionen och sedermera den bipolära motpol mot USA under Kalla Kriget. Efter Sovjetunionens upplösning sökte Ryssland allianser med de tidigare Sovjetstaterna. (BBC, 2014) Ett sådant samarbete är alliansen OSS (Oberoende staters samväld) som 2008 bestod av Armenien, Azerbadjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryssland, Tadjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland. (Britannica, 2014)

Rysslands president Vladimir Putin sa 2005 i sitt tal till nationen att Sovjetunionens kollaps var århundradets största geopolitiska katastrof och ledde till att tiotals miljoner av Rysslands befolkning befinner sig utanför landets gränser. Putin sa även att det finns historiska, kulturella och språkliga gemenskaperna mellan de länder som tidigare var en del av Sovjetunionen. (Osborne, 2005)

Ur ett realistiskt perspektiv så är det viktigt för Ryssland att stå upp för sin stat, dess suveränitet och säkerhet. Det innebär att söka nya allianser för att stå upp mot USA och NATO-länderna. Det innebär även att ha ett starkt militärt försvar där landets geografiska storlek, population och naturresurser säkras. Därför är det viktigt för Ryssland att de länder som tidigare var en del av Sovjetunionen fortsatt ska vara allierade.

I oktober 2007 fick president Putin frågan om sin syn på missilskölden och NATO i Irans statliga TV. Putin började med att svara att NATO:s östliga expansion var väldigt negativt. Han fortsatte med att säga att NATO var menat som en motkraft mot Warszawapakten och Sovjetunionen. Enligt Putin så finns Warszawapakten och Sovjetunionen inte längre kvar, men NATO finns och expanderar. Om någon typ av missilsköld utvecklas så måste den bestå av vissa komponenter och projektet måste flera länder göra gemensamt, fortsätter Putin. Missilskölden ska ha demokratisk tillgång från alla

stater den omfattar, och dessa stater ska ha tillgång till missilsköldens drift. Avslutningsvis sa Putin att missilsköldens förfaranden ska vara beslutade om innan missilskölden sätts i bruk. Vid en pressutfrågning under samma period sa Putin att situationen som höll på att uppstå påminde om den vid Kubakrisen. Senare under ett telefonväkteri med det ryska folket understrykte Putin vikten av att OSS-länderna skulle bli delaktiga i missilsköldens aktiviteter och varnade för att Ryssland kan komma att flytta fram sina militära positioner. Utifrån Putins retorik så är det tydligt att han ser NATO som ett direkt hot mot Ryssland. Putin menar att missilskölden kan utvecklas till ett vapen som kan användas mot Ryssland, och hänvisar till Kalla Kriget och Kubakrisen 1962. Att Putin jämför ett potentiellt missilsköldsavtal med en omfattande diplomatisk kärnvapenkris kan ses som kraftfullt. Kontexten för utspelet tydliggör även ett maktbalansperspektiv där USA och NATO:s potentiella missilsköld blir ett hot mot Ryssland som måste kompenseras militärt.

NATO:s högsta beslutande organ, Nordatlantiska rådet, meddelade 3 april 2008 att Georgien kommer att bli medlemmar i NATO (NATO, 2008). NATO:s uttalande fördömdes snabbt av den ryska försvarsmaktens stabschef Yuri Baluyevsky som sa att: Ryssland kommer att vidta åtgärder för att säkerställa sina intressen längs dess gränser. Dessa kommer inte enbart vara militära åtgärder, utan även åtgärder av annan karaktär. (Shchedrov, 2008)

Det är tydligt att Rysslands intresse är att Georgien ska vara så långt ifrån NATO som möjligt. Georgien gränsar till Ryssland och har tidigare var en del av Sovjetunionen. Detta i kombination med ländernas historiska och kulturella gemenskap (möjliggör en militärallians) samt Georgiens ekonomiskt viktiga position i förhållande till naturresurser gör landet viktigt i Rysslands ögon. Varje dag transporteras runt en miljon fat olja från Kaspiska havet genom Georgien till Turkiet (Martin, 2008). I och med ett NATO-medlemskap skulle Georgien kunna skydda sina naturtillgångar från ryskt inflytande och störa den ekonomiska balansen i området. Detta kan i sin tur ge negativ ekonomisk påverkan för Ryssland (Shchedrov, 2008). NATO och dess koppling till USA skulle innebära ett direkt närmande av amerikansk militär till den ryska gränsen. För Ryssland är därför georgiskt NATO-medlemskap ett direkt hot mot maktbalansen i närområdet. Därför hänvisar Baluyevsky till att Ryssland kommer att använda militära medel för att stoppa georgiskt NATO-medlemskap. Om man hänvisar tillbaka till den ryska presidenten Putins uttalande så skulle detta kunna ses som ett exempel på att NATO expanderar.

Efter att ha vunnit presidentvalet så svärs Dmitry Medvedev in som ny rysk president den 7 maj. Dagen efter nominerar han Putin som väljs till rysk premiärminister. Samtidigt flyttas positioner fram i Ryssland angående en potentiell missilsköld i Polen. Det ryska utrikesministeriet meddelar att om en missilsköld byggs nära den ryska gränsen så kommer Ryssland tvingas att inte enbart svara i diplomatiska termer, utan även militärt. Uttalande går även längre med att meddela att det inte råder något tvivel om att den strategiska grupperingen av amerikansk militärarsenal riktat mot ryskt territorium. Därmed behövs åtgärder för att kompensera för hoten mot Rysslands nationella säkerhet (BBC, 2008o). Dagen efter instämde president Medvedev och menade att det kommer ske vedergällningar (BBC, 2008p). Den 8 augusti, en månad efter Rysslands uttalanden om missilskölden, bryter det ut krig mellan Ryssland och Georgien. Kriget håller på i fyra dagar fram till den 12 augusti då det inrättas en vapenvila. Den 18 augusti lämnar Georgien alliansen OSS. (Asbarez, 2009) Två dagar senare, den 20 augusti, skrivs avtalet om missilsköld mellan Polen och USA.

Ryssland ser NATO som ett hot, och försöker själva bygga upp en stark militär allians med de tidigare Sovjetländerna. Detta projekt, som bland annat drivs av Putin, är problematiskt då NATO och Georgien får ett allt tätare samarbete. För rysk del är det viktigt att markera gentemot de övriga länderna inom OSS alliansen att man inte accepterar länder att

söka sig väst. Detta skulle försämra Rysslands position inom det internationella systemet och undergräva statens säkerhet. Missilskölden som byggs i Polen är ett led i den NATO-ledda expansionen. Ryssland ser det som ett hot och markerar starkt, och hänvisar till sin nations säkerhet. Ryssland bestämmer sig för att invadera Georgien, och förlänger på så sätt Georgiens ambitioner att gå med i NATO. Invasionen är också ett led i att Ryssland oroas över den politiska, ekonomiska och teknologiska utvecklingen inom det internationella systemet, och agerar därför i syfte att bevara sin position. (Mingst, 2011, s. 101) Kort efter invasionen lämnar Georgien OSS och markerar på så sätt mot Ryssland. USA svarar med att gå vidare med missilsköldsavtalet och markerar på så sätt att de inte backar från att stödja NATO-länderna i Europa.

4.3 USA

USA är världens till ytan fjärde största land på cirka 9 miljoner km². Landet har över 313,9 miljoner invånare och har världens största militärbudget på 640 miljarder dollar (Johannesson, 2012) (Perlo-Freeman m.fl., 2014, s. 2). USA:s viktigaste militärallians är den Nordatlantiska fördragsorganisationen (NATO) som grundades 1949 i Washington. NATO:s syfte var att samla de västerländska länderna i världen och stå som en motpol mot öst och Sovjetunionen. Detta skapade en bipolar balans inom det internationella systemet. NATO-avtalet innebar en multilateral militärallians vars viktigaste del reglerades i dess femte artikel, en försvarsförpliktelse där ett angrepp på ett NATO-land ses som ett angrepp på alla (NATO History). Sedermera efter Sovjetunionens fall och Warszawapaktens upplösning utvecklades USA till en hegemon inom det internationella systemet. Efter Gulfkriget 1991 så var USA:s militära utgifter större än de närmaste 15 staterna tillsammans (Mingst, 2011, s. 97). Eftersom USA är måna om att fortsatt vara ledande så aktar de sig för förändringar inom det internationella systemet. Förändringar kan vara oväntade allianser, en växande militärmakt eller ny teknologi som ändrar förutsättningen för amerikansk maktdominans (Mingst, 2011, s. 101).

Första gången president George W Bush officiellt nämnde missilskölden var den 27 februari 2001 i sitt tal till kongressen. Han menade att för att skydda det amerikanska folket så måste USA utveckla och sätta in effektiva missilförsvar (White House Archives, s. 32). Bush kom ett år senare att referera till onskans axelmakter- Iran, Nordkorea och Irak, som ett hot mot freden i världen (White House Archives, s. 106). Den realistiska synen på staten som huvudaktör i forrådet av det internationella systemet görs tydligt när Bush menar att Iran, Nordkorea och Irak genom att söka massförstörelsevapen utgör en allvarlig och växande fara. Detta för att de kan ge vapen till terrorister, vilket ger terroristerna möjlighet att förverkliga sitt hat (ibid.). Bush ser tydligt stater som huvudaktörer, och terrorister som staters ansvar. Detta överensstämmer väl med den realistiska teoribildningen syn på den enhetliga staten och att staten måste försvara sig från hot både inrikes och utrikes. (Mingst, 2011 s.71)

Efter terroristattackerna den 11 september 2001 förändrade president Bush USA:s utrikespolitiska hållning. I talet till nationen den 20 september talade Bush om att USA:s frihet är under attack. Bush fortsatte med att säga att varje nation i varje region har nu ett beslut att fatta. Antingen är man med USA, eller så är man med terroristerna (White House Archives, s.69). Även här hänvisar Bush kriget mot terrorism till att vara en statsfråga. Det

finns även en underton till hans syn på USA:s roll som hegemon inom det internationella systemet. Detta blir tydligt då han säger att USA:s nation och denna generation kommer att lyfta ett mörkt hot om våld från människor och framtiden. Han menar att USA kommer att samla världen med genom sitt mod. USA kommer inte att ge upp, inte att vackla och inte att misslyckas. Bush hänvisade även till att NATO speglar bäst attityden i världen där en attack på en är en attack på alla (White House Archives, s.72). Bush hänvisar till att stater måste välja sida mellan USA och terrorister. USA kommer samla världen, och detta i enlighet med NATO:s kollektiva försvarspakt. Ur ett realistiskt perspektiv så kan man tolka det som att USA:s stat tar täten i det internationella systemet och går ut i krig mot de stater som inte ställer sig på rätt sida i kampen mot terrorism. Terroristattackerna visade att ny teknisk utveckling hotar USA, och därför måste de stater som står bakom terroristernas bekämpas. Ett hot mot USA är ett hot mot hela det internationella systemet, då USA är världens samlande kraft.

Tre månader senare, den 13 december 2001, avbyter Bush det avtal från 1972 som slutits tillsammans med Ryssland om begränsningar till de defensiva försvarsanläggningarna för anti-ballistiskt missilskydd. USA och Sovjetunionen fick enligt avtalet enbart ha två stycken defensiva missilförsvar var, med max 100 stycken anti-ballistiska missiler per anläggning. Avtalet var till för att begränsa antalet försvarsmissiler då det är svårt att göra skillnad på missilers offensiva och defensiva avsikt. Avtalet blev aktuellt för USA i och med att Sovjetunionen utvecklat långdistansmissiler och en kapprustning om ”defensiva missiler” tagit form. Bush menade att avtalet behövde avbrytas därför att flera ”icke-statliga enheter” nu har möjligheten att tillskansa sig massförstörelsevapen samt att flera ”råa” stater nu har långdistansmissiler och utgör ett hot mot USA (Freedman, 2013). Bush fortsatte och sade att han är fast besluten att driftsätta ett missilförsvarssystem så snart som möjligt för att skydda det amerikanska folket och de utplacerade amerikanska styrkorna mot växande hot som landet står inför. Eftersom dessa hot enligt Bush äventyrar USA:s allierade och vänners säkerhet runt om i världen är det viktigt att landet arbetar tillsammans för att försvara sig. Bush menade att missilförsvaret var en viktig uppgift som ABM-avtalet (missilsköldsavtalet med Ryssland) förbjöd. USA kommer att fördjupa sin dialog och samarbetet med andra nationer om missilförsvar (Office of the Press Secretary, 2008). Efter att ha bett stater ta ställning mellan USA och terrorister så försäkrar Bush att de stater som tar ställning för USA kommer att få skydd. Bush ser en möjlighet att med hjälp av USA:s position skapa sig fler allierade och på så sätt större säkerhet för den amerikanska staten. Konflikten som USA identifierar är att det finns stater som står på terroristerna sida, och att dessa kommer att straffas. Detta genom att inte få ta del av amerikanskt missilförsvar, och på så sätt utsätta sig för större hot.

Eftersom USA tydligt identifierat NATO som sin främsta allierade, och Iran, Nordkorea och Irak som sina fiender, så blev det naturligt att utveckla ett missilsköldssamarbete i Polen. Polen är ett av de NATO-landen gränsar till Östeuropa och Ryssland. Placering av en missilsköld i Polen skulle skydda USA:s östra kust och stora delar av Europa emot ett missilanfall. Ett sådant missilanfall skulle kunna ske från USA:s främsta fiender så som Iran, Nordkorea och Irak, men även från starka stater så som Ryssland och Kina. Skulle NATO fortsätta söka medlemsländer österut så kan den polska missilskölden även skydda dessa länder emot ett missilanfall.

5 Implementeringen av beslut samt ”two-level-game”

Grunden i ”two-level game”-teorin är att utrikes- och inrikespolitik är sammankopplat. Utrikespolitiska beslut måste fattas på ett sådant sätt att de blir möjliga inrikespolitiskt. På samma sätt fattas inrikespolitiska beslut så att de kan bli möjliga att genomföra utrikespolitiskt. Utrikespolitiska förhandlare måste ta hänsyn till nationella intressegrupper, politiska majoriteter och folkopinioner. Inrikespolitiskt måste man ta hänsyn till internationella maktkamper och samarbetsallianser. Detta resulterar i att det finns ett besluts utrymme, s.k. ”vinstmarginaler”, som gör möjligt att inrikes och utrikespolitiskt ratificera beslut. Internationellt så är vinstmarginalerna inom ramen för det som är möjligt att ratificera nationellt. Nationellt är vinstmarginaler det som finns inom ramen för att ratificera beslutet internationellt.

Inom ramen för missilköldsavtalets implementering så finns det flera områden som är intressanta att identifiera utifrån ett ”two-level game”-perspektiv. *Implementeringen* av beslutet utrikespolitiskt samt hur det *ratificerades* inrikespolitiskt. Det är även fruktsamt att se om vinstmarginalerna stördes av *maktkamp*, *folkopinion*, *finansieringsproblem* och *hotbild* samt hur det förändrats över tid (Putnam, 2008, s. 427- 460).

5.1 Polen

Förhandlingar om den polska missilsköldsbasen startade officiellt 2007 i det polska parlamentet. Premiärminister Jarloslaw Kaczynski från ”Lag och Rättvisepartiet” kom överens med det stora oppositionspartiet ”Medborgarplattformen”. Kravet från Medborgarplattformen var att missilkölden skulle vara starkare integrerat i NATO-samarbetet då basen skulle innebära en större hotbild gentemot Polen. Under 2008 så fortsatte förhandlingarna. Medborgarplattformen vann valet och Donald Tusk blev premiärminister. Under förhandlingarna ville Polen att USA i större utsträckning skulle gå med på att i utbyte mot en missilsköldsbas få hjälp med att modernisera sitt försvar. Detta bekräftades av George Bush när han den 11 mars, bredvid Tusk i Vita Huset sade att innan hans tid som president är slut så kommer han att ta fram en moderniseringsplan för Polen som är konkret och handgriplig. Trots detta möte så rapporterade medier tre månader senare i juli 2008 att förhandlingen kring avtalet strandat (Ek, 2009).

8 augusti bryter det ut krig mellan Ryssland och Georgien. Enbart 6 dagar senare så meddelar Polen att de har nått ett avtal om en missilsköld med USA. Dagen efter kommenterar USA:s försvarsminister beslutet med att Polen har ett högre incitament nu än tidigare att stå tillsammans med USA när det ser vad Ryssland gjort med Georgien.

Om man ser till den polska opinionen kring missilskölden så var en majoritet av polackerna emot fram till Ryssland och Georgiens krigsutbrott (ibid.). Efter att avtalet hade skrivits på så avvaktade den polske talmannen Bronislaw Komorowski den nationella ratificeringen. Han menade att han inte skulle förhastat beslutet förens det blir klart vad nästkommande amerikansk president kommer att ha för utrikespolitik (ibid.).

Analysen man kan göra av det polska agerandet är att Polen hade en liten del i uppbrottet av avtalet. Detta styrks genom att det initialt fanns en bred parlamentarisk samstämmighet kring beslutet att gå in i förhandlingar med USA. Polen drog sedermera ut på tiden för att avtalet med USA skulle bli så fruktsamt som möjligt. Detta kan styrkas genom att Polen vid en rysk militäraktion i Georgien skriver på avtalet, trots att förhandlingar temporärt hade strandat. Detta skulle kunna påvisa det internationella spel som finns i och med förhandlingar. Polen förhandlar länge om att skriva på missilsköldsavtalet, trots att det finns parlamentarisk enighet. I frågan om varför talmannen Komorowski inte ratificerade avtalet nationellt så kan det röra sig om en vilja att inte helt gå in i ett avtal som kan rivas upp. Skulle Polen ha ratificerat avtalet som Obamaadministrationen i USA sedermera rev upp så skulle det vara ett större baksteg i de polsk-amerikanska relationerna än om man väntade ut den nya amerikanska presidentens utrikespolitiska hållning.

5.2 Ryssland

Ryssland har konsekvent varit motståndare till missilförsvaret. Om man ser till hotbildafrågan så har Ryssland sett missilskölden som riktad mot dem, inte som ett amerikanskt skydd från missiler i Iran. När Rysslands utrikesminister Sergei Lavrov besökte Warszawa 11 september 2008 sade han att Ryssland är säkra på att missilsköldssystemet i Europa inte kan ha någon annat mål för en lång tid framåt förutom att det riktas mot Rysslands strategiska militär (BBC, 2008j). 2008 gjorde Ryssland gemensam sak tillsammans med Kina och kritiserade missilskölden. Ryska utrikesministeriet har varnat för att om USA:s strategiska missilsköld placeras nära den ryska gränsen så kommer Ryssland bli tvungna att reagera med militärtekniska medel (BBC, 2008c). Ett led i Rysslands syn på missilskölden är dess militära agerande. Överste generalen i den ryska armén Anatolij Nogovitsyn, sade i ett uttalande 22 augusti 2008 att Polen gör sig själva till måltavla med 100 procents säkerhet. Sedan sa han att rysk prioritet är att förstöra sådana mål (Quetteville m.fl, 2008). Ryssland meddelade 5 september 2008 att de kommer att flytta fram missiler till Kaliningrad, vilket gränsar till Polen. Senare den 8 september 2009 inledde Ryssland en militärövning tillsammans med vitryska trupper. Övningen som döptes till Zapad (Väst) involverade 13 000 soldater och innefattar bland annat en övning om landstigningen av polska stränder (Day, 2009).

En teori till Rysslands hållning gentemot missilskölden är att trupp närvaron i Polen och radarbasen i Tjeckien skulle innebära ett militärt närmande som inte enbart var symboliskt (med tanke på att Polen tidigare varit med i Warszawapakten och allierad Sovjetunionen) men även ett exempel på ett expanderande NATO. Under Bushadministrationen så fanns det ingen möjlighet till att förhandla, då ryska truppörflyttningar och uttalanden inte ledde framåt. Men med Obamaadministrationens fokus

på Iran snarare än missilskölden så kunde Ryssland komma överens om ett samarbete. Ryssland kom överens om att driva på sanktioner mot Iran om de fortsatt utvecklar långdistansmissiler, så länge USA avvecklat missilsköldsavtalet i Polen och radarbasen i Tjeckien (Tjeckien hade en radarbas som var en del av missilskyddet i Europa). Att USA senare tecknar ett avtal med Polen om mobila sjösatta missilsköldar accepteras från ryskt håll.

Vad som talar för denna teori är att Ryssland kritiserat missilskölden, varnat om militära konsekvenser, försökt förhandlat om den och beskrivit den som ett hot (se formativa moment; 2008-02-12, 2008-02-14, 2008-04-08, 2008-07-08, 2008-09-11, 2008-11-05, 2008-11-11) och trots det så gick Bushadministrationen fram med avtalet. Efter att Obama vunnit valet i USA så öppnar han och hans blivande utrikesminister Clinton upp för ett samarbete med Ryssland (se formativt moment: 2008-11-08, 2009-01-06). När Obama sedan skickar ett brev angående missilskölden till Ryssland (se formativt moment: 2009-03-03) och beskriver USA:s nya hållning besvaras det med ett ryskt tillbakadragande av trupper och gemensam vilja om samarbete från Ryssland (se formativt moment: 2009-04-01, 2009-05-07, 2009-07-03). När sedan USA gör sin del av kompromissen, d.v.s. avslutar missilsköldsförslaget, drar Ryssland tillbaks trupper från Kaliningrad och öppnar upp för sanktioner mot Iran. Efter att det nya missilsköldsavtalet tecknas mellan Polen och USA om sjösatta interceptorer så följer inga kommentarer från Ryssland.

5.3 USA

2007 begärde Bushadministrationen 310 miljoner dollar till 2008 års försvarsbudget för att designa och konstruera missilsköldsförsvaret i Europa, det s.k GMD-programet (Ground-based Midcourse). Utplaceringen var förväntad att bli klar 2013 till en kostnad av 4 miljarder dollar (finansiering från 2008 års budget- 2013 års budget). 2008 stoppade den demokratiskt ledda kongressens finansiering av missilskölden till dess att Polen och Tjeckien hade ratificerat besluten nationellt och att en oberoende studie skulle göras på alternativ till missilskölden. Den kommitté i representanthuset som ansvarar för finansiering och översynen av försvarsdepartementet, ”Armed Services Committee”, som leddes av demokraten Ike Skelton, menade att 2007 års finansiering av missilskölden i Europa var förhastad och hänvisade till att fokusera på missiltekniken kring missilskölden på Alaska och i Kalifornien. 2009 begärde Bushadministrationen 712 miljoner dollar för utveckling, konstruktion och implementeringen av missilskölden i Polen. Ytterligare 618 miljoner dollar var öronmärkta för den tredje missilsköldsbasen som skulle placeras i närheten av Iran på hemlig ort. Kongressen valde även här att hålla i pengarna tills besluten i Polen och Tjeckien ratificerats. När Obama blev vald till president så förslog han ytterligare 50,5 miljoner dollar till den tredje missilskölden och godkände beslutet. Beslutet avbröts 2009, för att bli ändrat till att de närmaste 10 åren innefatta ett nytt missilförsvar på en kostnad av 5 miljarder dollar. (Ek, 2008)

Det finns utifrån finansieringen en tydlig maktkamp mellan demokraterna och republikanerna i frågan om missilskölden. Om man ser den politiska skiljelinjen bland företrädarna så sade Nancy Pelosi, sedermera talman för USA:s representanthus 2007 att i USA så behövs inte flera miljarder dollar till nationellt missilförsvar mot möjligheten av

kärnvapenbestyckade interkontinentala ballistiska robotar. Pelosi menade att vad USA behöver är en stark icke-spridnings politik med andra nationer för att bekämpa de allvarligaste hoten mot USA:s nationella säkerhet. Detta citat har använts av Pelosis efterträdare, John Boehner, som 2007 var minoritetsledare i representanthuset men sedermera blev representanthusets talman. På sin hemsida publicerades 2011 citatet tillsammans med fem omröstningar där demokraterna röstat för att dra ned på finansiering till missilförsvar. Man kan även läsa att Boehner menar att det skadar USA:s möjlighet att försvara sig (Speaker Boehner's Press Office, 2007). Samtidigt presenteras en mer pragmatisk syn från den demokratiska statssekreteraren för försvaret (Undersecretary of Defense for Policy), Michele Flournoy, som menade att USA behövde se över missilskölds-försvaret i relation till Ryssland. (Ek, 2008)

Efter att Obama vunnit presidentvalet så lade han ut en redogörelse på sin s.k. ”president-elect” hemsida. Det stod att Obama-Biden administrationen stödjer missilförsvaret, men ser till att det utvecklas på ett sätt som är pragmatiskt och kostnadseffektivt samt inte avleder resurser från andra prioriteringar för nationell säkerhet tills det finns en övertygelse till att tekniken kommer att skydda den amerikanska allmänheten (Office of the President-Elect). Även här poängteras frågan om kostnadseffektivitet. Som president höll Obama den 5 april 2009 ett tal i Prag där han sa att Irans kärnvapen och missilaktivitet innebär ett hot, inte enbart för USA men även för Irans grannländer och USA:s allierade. Tjeckien och Polen hade enligt Obama varit modiga i att gå med på att försvara sig gentemot dessa missiler. Så länge hotet från Iran kvarstår, kommer USA enligt Obama gå fram med en missilsköld som är kostnadseffektivt och välfungerande. Om Irans hot är eliminerat så kommer USA ha en starkare grund för säkerhet, och drivkraften för bygget av missilskölden kommer att försvinna (White House, 2009). Här poängteras än en gång kostnadseffektiviteten, men även hotbilden och missilsköldstekniken. Efter att missilsköldsavtalet avslutades kommenterade representanthusets talman Pelosi att beslutet att avbryta missilsköldsavtalet var briljant och i linje med USA:s hotbild. (BBC, 2009j)

Om man ser till den amerikanska opinionen angående missilförsvar så var frågan 2001 fortfarande okänd. Enligt en opinionsundersökning 2000 av CBS News/New York Times så visste enbart 3 av 10 amerikaner att USA hade ett missilförsvar. Enligt opinionsinstitutet Gallup-undersökning 2001 så var 40 % av de tillfrågade positiva till forskning och en möjlig investering i en missilsköld som skydd mot nukleära missiler, varav 20% emot. Hela 36% var osäkra. (W. Moor, 2001)

Opinionsinstitutet ”Pew Research Center” gjorde en undersökning i maj 2001 som visade att 51% av amerikaner är för ett missilskyddssystem. (Pew Research, 2001)

Amerikanska folkets syn på försvaret

	2004	2008	2009
	%	%	%
Försvarsutgifter Rätt nivå/För små	67	52	65

Gallup, 6 juni, 2009

Det man kan se ur undersökningen är att en majoritet av amerikaner fortfarande ser att USA har rätt nivå eller för små nivåer på försvarsutgifterna. Det man kan säga utifrån utvecklingen mellan 2004-2009 är att en majoritet av amerikanerna inte vill skära ned i försvarsutgifterna. Mellan 2008-2009 ökar siffrorna på andelen som vill ha högre/ej minskade försvarsutgifter. Obamas retorik skulle kunna ses som att han vill dra ned på försvarsanslagen, trots det visar siffror att USA:s försvarsutgifter ökat med 12% mellan 2004 och 2013 (Saad, 2009) (Perlo-Freeman m.fl., 2014, s. 2) Om man ser till de pengar som gått till missilförsvar så låg de på 8,7 miljarder dollar 2008, 9 miljarder dollar 2009 och 7,9 miljarder dollar 2010. Obama drog

alltså ned missilsköldsutgifterna med cirka 1 miljard dollar mellan 2008-2009. (Missile Defense Agency)

Låt oss jämföra Bushadministrationen syn på hot kontra Obamaadministrationen. Vid signeringen av missilsköldsavtalet med Polen menade USA:s utrikesminister Condoleezza Rice att missilskölden är anpassad för att möta 2000-talets hot av långdistansmissiler från Iran och Nordkorea (Rice, 2008). Detta bekräftas av Bushadministrationens argument kring Iran och dess framtagande av långdistansmissiler (Ek, 2008). Bushadministrationens statssekreterare John Rodd, som även förhandlade internationellt kring missilskölden, menade så sent som december 2008 att missilhotet från Iran fortsätter att utvecklas och gör USA väldigt oroad. Januari 2009 menade Obamas vice president Joe Biden att USA kommer fortsätta att utveckla missilförsvar för att stå upp emot hotet från Iran, men att detta kommer att ske i konsultation med Ryssland och NATO-länderna. Utrikesministern Hillary Clinton menade att amerikansk utrikespolitik i förhållande till missilskölden är kopplat till hotet från Iran (ibid.).

Utifrån ”two-level game” kan man identifiera följande teorier till vad som ledde till missilsköldens avbrott utifrån ett amerikanskt perspektiv. Den första är att Bushadministrationen och republikanerna var ensamma om att vilja ha ett missilförsvar i Europa. När republikanerna förlorade majoritet i kongressen så blev det allt svårare för George Bush att driva igenom avtalet. Det fanns inga vinstmarginaler nationellt att genomföra beslutet. Trots det så drev Bush igenom avtalet utrikespolitiskt med förhandlaren John Rodd i spetsen, och fick som svar en demokratiskt ledd senat som villkorade pengar till projektet tills presidentvalet och sedermera valet av en demokratisk president. Vad som talar för detta är att ledande demokrater som Nancy Pelosi, Joe Biden, Hillary Clinton och Michele Flournoy uttalat sig i frågan om kostnadseffektivitet och samarbetet med Rysslands i hotet från Iran, snarare än vikten av missilförsvarets långsiktiga egenvärde. Detta kontrasteras emot ledande republikaner som John Boehner, John Rodd och Condoleezza Rice som påtalat vikten av en missilsköld för den långsiktiga säkerheten från s.k. ”råa stater”. De politiska majoriteterna gjorde det omöjligt att ratificera förslaget.

En annan teori är att Obamaadministrationen bytte utrikespolitisk hållning och valde att förhandla med Ryssland om missilskölden. Anledningen till det skulle kunna vara att Obamaadministrationen ville ha rysk hjälp i sanktioner mot Iran. Under Bushadministrationens var relationerna mellan USA och Ryssland ansträngda, vilket Obamaadministrationen ville ändra på. Det som talar för denna teori är att Ryssland kritiserat amerikanskt agerande under Bushadministrationen (se under formativa moment; 2008-02-12, 2008-02-14, 2008-07-09) och att Obama och Clinton närmat sig Ryssland om ökat samarbete (se under formativa moment; 2008-11-08, 2009-01-06, 2009-03-03, 2009-04-01, 2009-05-07). Detta i kombination med att Medvedev efter avtalets avbrott öppnade upp för sanktioner mot Iran, samt att det spekulerats kring ett ryskt policy-skifte gentemot Iran (se formativa moment 2009-09-24, 2009-10-13.)

6 Sammanfattning av ”two-level game”-teorin på missilsköldsavtalets uppbrott

Det finns flera svårigheter med att använda sig av ”two-level game”-teorin. Min ambition var att den skulle hjälpa mig ringa in beslutsprocesserna kring missilsköldsavtalet. Problemet som uppstår är att det sällan är tydligt i frågan om vem som är den givna aktören, hur besluten fattas och vad som egentligen är en ambition eller ett politiskt spel. Sedan så finns det svårigheter i att kritiskt analysera händelseförloppet då jag konsekvent försökt att använda mig av uttalanden som ledande i mina analyser. Det är svårt då det sällan finns insyn i de slutna sammanträdesrummen där besluten fattas.

Trots det så gav teorin mig en tydlig ingång till att se på beslutsprocessen utifrån det spel som sker på inrikes- och utrikespolitiskt nivå. Teorins applicering blev inte konkret, utan användes snarare på ett teoretiskt plan i synen på avtalet. Det som tydligt framgår är att det finns flera spår som inte kan ses som tillfälligheter. I Polens ambitioner så har det varit en vilja för starkare relationer med USA och på så sätt få stärka sin stats säkerhet. Säkerheten ses i förhållande till Ryssland. I Rysslands fall så har det funnits en ambition att stoppa NATO-trupper in i deras grannländer. Den realistiska synen på staten som hotad är hela tiden påtaglig i uttalanden, militärt agerande och konsekvenspolitik. När Putin sade att Sovjetunionen var den största geopolitiska katastrofen under 1900-talet, så var det uttalandet starkt rotat i hans syn på omvärlden. Om man ser till USA så har frågan om missilskölden varit en uppdelad fråga rent politiskt mellan republikanerna och demokraterna. Det fanns helt enkelt olika utrikespolitiska agendor mellan Bush och Obama. I månt och mycket så skulle man kunna hävda att Bush i större utsträckning delar en realistisk och ideologisk bild på staten som hotad, medan Obama snarare är kompromissvillig och mindre symbolisk i sin utrikespolitik. Mycket tyder på att det har skett en kompromiss mellan USA och Ryssland. Det som är otillfredsställande är att det inte riktigt framgår vad USA har fått i utbyte. Det kan även vara så att Obamaadministrationen inte såg missilskölden i Polen som tillräckligt effektiv och valde därmed att skrota den. Administrationen kanske inte förutspådde vilka politiska konsekvenser som det skulle ge när det bytte ut det markbaserade missilsköldsförsvaret mot det sjösatta.

7 Alternativa förklaringar till missilsköldsavtalets avbrott

En alternativ förklaring till missilsköldens avbrott skulle kunna vara ett hemligt militärt avtal mellan USA och Ryssland som inte ännu gjort sig känt för media. När Putin jämförde situationen med missilskölden med Kubakrisen 1962 så var det en intressant jämförelse. USA gick då med på att dra tillbaks nukleära missiler i Turkiet för att Sovjetunionen skulle ta bort nukleära missiler från Kuba. Tillbakadragandet i Turkiet blev först känt långt senare. På samma sätt kan det finnas element i frågan om missilskölden som ännu inte är känt.

8 Referenser

- A. Bengtsson, 2012, *Landguiden Polen*,
hemsida: <https://www.landguiden.se/Lander/Europa/Polen/Utrikeshandel>
- A. Mingst, A-Toft, 2011, *Essentials of International Relations*, W. W. Norton & Company; Fifth Edition
- Asbarez, 2008, *Georgia Officially Leaves CIS*, hemsida:
<http://asbarez.com/69469/georgia-officially-leaves-cis/>
- BBC, 2008a, *Poland 'agrees' to host US shield*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7223568.stm>
- BBC, 2008b, *Putin 'will attend Nato summit'*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7241221.stm>
- BBC, 2008c, *Putin repeats threat on missiles*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7244495.stm>
- BBC, 2008d, *Economic hurdles for new Russian president*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7274162.stm>
- BBC, 2008e, *Russia seeks missile base access*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7337199.stm>
- BBC, 2008f, *Putin confirmed as new Russian PM*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7389248.stm>
- BBC, 2008g, *Presidents condemn US shield plan*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7416734.stm>
- BBC, 2008h, *Russia warns over US-Czech shield*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7496399.stm>
- BBC, 2008i, *US and Poland seal missile deal*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7571660.stm>
- BBC, 2008j, *Warsaw hosts tense Russian talks*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7609529.stm>
- BBC, 2008k, *Obama wins historic US election*, hemsida:
http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/us_elections_2008/7709978.stm
- BBC, 2008l, *Russia to move missiles to Baltic*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7710362.stm>
- BBC, 2008m, *Obama denies Poland missile vow*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7717669.stm>
- BBC, 2008n, *Russia 'would halt missile plans'*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7723082.stm>
- BBC, 2008o, *Russia warns over US-Czech shield*, hemsida:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7496399.stm>

- BBC, 2008p, *Russia 'upset' by US shield plans'*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7496725.stm>
- BBC, 2009a, *Clinton seeks better Russia ties*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7873704.stm>
- BBC, 2009b, *US 'offers Russia deal over Iran'*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7920759.stm>
- BBC, 2009c, *Russia and US renew nuclear talks*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7976875.stm>
- BBC, 2009d, *Obama pursues better Russia ties*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8039252.stm>
- BBC, 2009e, *Putin urges Obama to scrap shield*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8133343.stm>
- BBC, 2009f, *US 'shelves Europe missile plan'*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8261065.stm>
- BBC, 2009g, *US Russia hails US missile overhaul*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8261065.stm>
- BBC, 2009h, *Russia 'rethinks' Iran sanctions*, hemsida: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8271990.stm
- BBC, 2009i, *Poland signs up to new US shield*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8317507.stm>
- BBC, 2009j, *Russia hails US missile overhaul*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8262050.stm>
- Bucharest Summit Declaration, 2008, *Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, NATO, hemsida: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en
- C. Ek, 2009, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*. Hemsida: <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL34051.pdf>
- C. Rice, 2008, *Remarks With Polish President Lech Kaczynski*, hemsida: <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/08/108738.htm>
- C. Rice, R. Sikorski, 2008, *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Poland Concerning the Deployment of Ground-Based Ballistic Missile Defense Interceptors in the territory of the Republic of Poland*, hemsida: <http://poland.usembassy.gov/uploads/R0/W3/R0W3iuk-wlgqSE8qVo1VPQ/Signed-BMDA-w-Declaratio-1n.pdf>
- D. W. Moore, 2001, *Public Supports Concept of Missile Defense*, Gallup News Service, hemsida: <http://www.gallup.com/poll/1555/Public-Supports-Concept-Missile-Defense.aspx>
- Editors of Britannica, 2013, *Commonwealth of Independent States (CIS)* Britannica, hemsida: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/128945/Commonwealth-of-Independent-States-CIS>
- H. de Quateville. A. Pierce, 2008, *Russia threatens nuclear attack on Poland over US missile shield deal*, The Telegraph, hemsida:

- <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/2566005/Russia-threatens-nuclear-attack-on-Poland-over-US-missile-shield-deal.html>
- J. Repa, 2003, *Europe's new heavyweight*, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3013117.stm>
- J. Teorell, T. Svensson, 2007, *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod, Liber*
- K. Ghattas. A. Pierce, 2009, *A Russian policy shift on Iran?*, BBC News, hemsida: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8305953.stm>
- L. D. Freedman, 2013, *Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty) Britannica* hemsida: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/27566/Anti-Ballistic-Missile-Treaty-ABM-Treaty>
- L. Höglund, 2014, *Landguiden Ryssland*, hemsida: <https://www.landguiden.se/Lander/Europa/Ryssland>
- L. Saad, 2009, *Special Report: Ideologically, Where Is the U.S. Moving?*, Gallup Politics, hemsida: <http://www.gallup.com/poll/121403/Special-Report-Ideologically-Moving.aspx>
- M. Day. 2009, *Russia 'simulates' nuclear attack on Poland*, The Telegraph, hemsida: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/6480227/Russia-simulates-nuclear-attack-on-Poland.html>
- M. Johannesson, 2012, *Landguiden USA*, hemsida: <https://www.landguiden.se/Lander/Nordamerika/USA>
- NATO History, hemsida: <http://www.nato.int/history/nato-history.html>
- R. Putnam, 2008, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, International Organization, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460
- Office of the Press Secretary, 2009, *Remarks by President Barack Obama*, White House, hemsida: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered
- Office of the Press Secretary, 2008, *Statement by the President*, hemsida: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020613-9.html>
- Office of the President-Elect, 2009, *The Obama-Biden Plan*, hemsida: http://change.gov/agenda/defense_agenda/
- Pew Research, 2011, *Modest Support for Missile Defense, No Panic on China*, hemsida: <http://www.people-press.org/2001/06/11/modest-support-for-missile-defense-no-panic-on-china/>
- Speaker Boehner's Press Office, 2007, *Vote Comes as North Korea Develops Missile Capable of Hitting United States*, hemsida: <http://www.speaker.gov/general/dems-gut-american-missile-defense-764-million#sthash.qWAZcwwI.dpuf>
- S. Perlo-Freeman, C. Solmirano 2014, *Trends in World Military Expenditure, 2013*, s.2 hemsida: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476
- White House Archives, *Selected Speeches of President George W. Bush, 2001-2008*, hemsida: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf