

Amerikansk kanonbåtsdiplomati under lupp

av Mats Bergquist

TITEL:

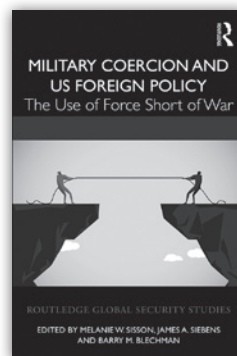
Military Coercion and US Foreign Policy. The Use of Force Short of War

FÖRFATTARE:

Melanie W. Sisson, James A. Siebens
and Barry M. Blechman (Ed)

FÖRLAG:

Routledge, London och New York 2020



BEGREPPET KANONBÅTSDIPLOMATI härrör från 1800-talet. Då började skeppsbyggnadstekniken medge att stormakter inom en rimlig tidsrymd kunde skicka ett eller ett par örlogsfartyg till en annan del av världen för att utöva politisk press på en mindre stat. Tanken var då att de utsända fartygen skulle ankra utanför huvudstaden eller en stor hamnstad och genom ett implicit eller explicit hot om skottlossning förmå kuststaten att gå stormakten till mötes. På så sätt skulle man förhoppningsvis, genom att ta ett ytterligare steg utöver diplomatiskt eller offentligt framförda krav som ju oftast är ett första hot, bespara både stormakten och den tredskande staten risken för öppna fientligheter.

Av naturliga skäl var det främst stormakterna som kunde ägna sig åt denna form av verksamhet. De kunde ju hota med att utöka den militära enheten med åtskilliga andra typer av förband, vilket mellanstora och mindre stater skulle ha svårt göra. På 1800-talet var det mest Storbritannien, Frankrike och Tyskland som agerade, men på 1900-talet gällde det också de nya stormakterna USA och Japan. Ibland har kanonbåtsdiplomati

haft framgångar, men lika ofta har den förelats och varken lett till att stormakterna fått som de velat eller till fientligheter. Det krävs ju att två parter spelar med i spelet för att ge det för stormakten önskade resultatet. Ibland har situationen lett till politiska kollisioner mellan två olika stormakter och till att den stat mot vilken hotet riktade sig hamnat mellan Skylla och Karybdis, men kanske just därför kommit undan med blotta förskräckelsen eller råkat in i en särskilt svår situation. Marocko var i början av 1900-talet inblandat i flera sådana kriser, då flera stormakter intresserade sig för dess tillstånd.

Efter hand har den tekniska utvecklingen möjliggjort en ordentlig utvidgning av den militära arsenal som stormakter kan använda för att söka påverka eller tvinga andra svagare stater att böja sig. Numera kan man alltså välja mellan en lång rad olika instrument utom att sända en marin styrka eller ett hangarfartyg med alla dess stödfartyg; flyget möjliggör en ännu snabbare förflyttning av militär förmåga.

Frekventa överflygningar och kränkningar från en stormakts sida av främmande territorium kan och ska nog ofta uppfattas som

ett uttryck för missnöje. Man kan vidare genom att relativt snabbt flyga in egna trupper och t ex arrangera gemensamma manövrar i ett grannland till målstaten ifråga. Man kan minska eventuellt säkerhetsbistånd eller öka det till en kanske illasinnad grannstat. På senare tid har s k flygförbudszoner, d v s förbud för en stats flyg tillträde till ett visst område på det egna territoriet, med risk att vid överträdelser skjutas ner, tillförts stormaktens arsenal. Man kan, vilket blivit mycket vanligt inte minst under Trumpadministrationen, besluta om ekonomiska sanktioner mot en stat, enskilda företag eller personer. Sådana sanktioner kan innebära att amerikanska eller andra företag med amerikansk koppling inte får köpa vissa produkter från ett visst land, att namngivna personer inte får inresa i USA m m.

Provkartan på möjliga metoder är stor. Syftet med de olika åtgärderna i princip är detsamma som när den ursprungliga kanonbåtsdiplomatin användes, även om man kan ifrågasätta exaktheten i definitionen av termen i denna recension för att täcka ett continuum från verbala hot till begränsat våld.

Idag är det väl främst USA och Ryssland, som ägnar sig åt kanonbåtsdiplomati. Denna form av politiska påtryckningar är emellertid inte alltid fredlig. Detta kan te sig som en motsättning till hela tanken med att utöva press på en stat men undvika öppet våld. Men ibland tangerar eller rent av inkluderar man ett visst mått av men ändå begränsad våldsutövning. På vilket sätt skiljer sig då kanonbåtsdiplomati eller med den engelska termen "military coercion" (eller starkare "compellance"), som ett samlande begrepp för huvudsakligen "fredlig" politisk press, från öppna fientligheter? Detta diskuteras i den amerikanske säkerhetspolitiska analytikern Barry Blechmans, och hans kollegors vid tankesmedjan Stimson Center i Washington, nya bok *Military Coercion and US Foreign*

Policy. The Use of Force Short of War. (2020). Boken är en uppföljning av Blechmans och Stephen Kaplans *Force without War* (1978) som behandlade USA:s kanonbåtsdiplomati mellan 1945–1975.

Den nya volymen analyserar perioden från det kalla krigets slut 1991 till 2018, ett par år in på Trumps ämbetsperiod. Att man på detta sätt lämnar åren 1975–1991 därhän berör upphovsmännen till boken faktiskt inte. Givetvis skulle en analys av hela detta tidsperspektiv inneburi en rejält mycket större arbetsinsats. Men det hade nog varit naturligt att Barry Blechman och hans medarbetare skrivit några översiktliga stycken om vad som kan ha utmärkt de femton åren före den tidsrymd boken omfattar. Man jämför i förordet den valda perioden med den som behandlas i den tidigare volymen. Två avgörande skillnader är att under åren 1945–1975 förekom flera direkta amerikanska interventioner i olika inbördeskrig. Vidare spelade risken för kärnvapenkrig en klart större roll i den strategiska debatten under det kalla kriget. Däremot tar författarna bara en passant upp de tekniska möjligheter man numera har att via cyberoperationer påverka andra stater. Sådana metoder som per definition oftast är anonyma kan ju provocera en målstat att slå tillbaka. Kunskapen om dessa metoder är självfallet störst hos stormakterna men finns uppenbarligen också i andra stater. Men en analys av detta ämne skulle kräva en särskild bok.

Military Coercion and US Foreign Policy är en viktig och på många sätt banbrytande bok. Den är mycket faktpäckad och inte alldeles lättläst, men närmast ovärderlig för att förstå hur stormakter traditionellt och USA specifikt under denna period, agerat i förhållande till mindre stater som inte velat foga sig i stormakternas värld. Författarna analyserar systematiskt begreppet militär press ("coercion") eller militärt tvång ("com-

pellance”) i hur tillgängliga alternativ använts under den aktuella perioden. I flera fallstudier, om Syrien, Irak/ Iran, Serbien och Bosnien-Hercegovina, Ryssland samt Kina har författarna närmare sökt förklara USA:s misslyckanden, som faktiskt överväger, och framgångarna.

Barry Blechman och hans medarbetare definierar militär press enligt följande fyra kriterier:

1. Det måste föreligga en förändring i användandet av någon del av stormaktens väpnade styrkor, som att något förband satts i beredskap e d.
2. Det måste finnas en aktör som stormakten vill påverka.
3. Det måste finnas ett politiskt mål som USA vill uppnå.
4. Målsättningen måste vara att påverka målstatens agerande, inte bara att framtinga det givna omedelbara målet.

Denna senare distinktion är inte alldeles glasklar: om man vidtar en viss åtgärd för att få den mindre staten att foga sig har man väl alltid syftet att påverka den aktuella statens agerande även utanför den givna situationen? Annars skulle man ju riskera att få upprepa eller trappa upp påtryckningarna.

Författarna inkluderar i sin analys alltså påtryckningar av typen operation ”Desert Fox ” då USA och Storbritannien under en vecka i december 1998 sände en skur av kryssningsmissiler mot Saddam Husseins Irak för att denne efter Irakkriget 1991 inte längre ville samarbeta med FN:s undersökningskommission, UNSCOP, som hanterade förstörelsen av Iraks massförstörelsevapen. Man inkluderar under samma rubrik Natos bombningar 1999 av serbiska militära mål och senare infrastrukturen i Belgrad för att tvinga Serbien ut ur Kosovo. Sådana operationer kan ju av den stat som utsätts för

dem uppfattas som en form av krig snarare än politisk press. Syftet är givetvis i båda den nämnda fallen att inför risken för en ytterligare upptrappning pressa eller tvinga motståndaren att gå med på stormaktens och i dessa fall dess allierades krav. Men de skiljer sig ändå på visst sätt från öppet krig.

Författarna konstaterar att det inte finns någon allmänt accepterad definition av termen ”krig”. Man har diskuterat krig som innebärande ”ihållande strid”, ”större militära operationer” eller att denna term implicerar en avsikt att *direkt* uppnå politiska mål i motsats till militärstyrda påtryckningar då man vill nå sina mål på *indirekt* väg. Ett annat sätt att skilja på kanonbåtsdiplomati och krig kan härledas till antalet stupade. Men den definition författarna till slut landar i är att när krig utbrutit har man inte längre något alternativ eller någon väg tillbaka till någon form av kanonbåtsdiplomati. Själva poängen med att gå en annan väg än öppen konflikt är ju att denna lämnar stormakten flera alternativ att välja mellan och att våldsnivån i alla händelser förhoppningsvis hamnar, undviks eller hålls på en låg nivå. Kriget har så tagit över påtryckningsåtgärderna, även om detta också medger olika våldsnivåer, beroende på hur mycket stormakten är villig att satsa. Förlustriskerna är oftast en begränsning.

USA har sedan 1991, ibland ensamt, ibland tillsammans med andra stater eller i FN-regi, varit invecklad i 115 operationer av ”military coercion”. Noteras bör då att i boken räknas även avskräckning till samma kategori, dvs användandet av militär förmåga för att förmå en annan stat från att *avstå* från att agera. Även med den ganska breda definition som Barry Blechman och hans medarbetare använder kan detta te sig som ett ganska uppseendeväckande antal. Man måste dock beakta det internationella läget vid den undersökta perioden då vi levit i en

närmast unipolär värld och USA därför haft ett mycket stort politiskt rörelseutrymme. Med Rysslands allt starkare militära avtryck och Kinas snabba utveckling till en ny supermakt kommer detta manöverutrymme efter den aktuella perioden knappast att bli lika stort.

Vidare kan det stora antalet amerikanska operationer härledas till den militära arsenal USA förfogar över liksom dess möjligheter att snabbt förflytta enheter ur denna arsenal över hela världen. Ryssland har under inbördeskriget i Syrien visat sig också kunna projicera effektiv militär förmåga långt från hemlandet, även om den förmågan knappast kan mäta sig med USA:s. Att Kina i dagsläget skulle kunna göra detta förefaller kanske mindre sannolikt. Så långt har folkrepubliken inte visat några tendenser till att vilja beträda kanonbåtsdiplomatiens väg även om man under senare tid skaffat sig basfaciliteter i Indiska Oceanen (Djibouti).

En mera generell förklaring till det stora antalet ”kanonbåtsdiplomatiska” operationer är sannolikt, vilket dock inte berörs i texten, ”the obsolescence of war theory”. Kubakrisen klargjorde de sannolika katastrofala följderna av ett öppet krig mellan supermakterna. Inför denna medvetenhet om storkrigets förödande risker, söker sig stormakterna naturligen andra och förhoppningsvis mera upptrappningssäkra militära metoder att utöva politiska påtryckningar.

Varför lyckas eller misslyckas militära påtryckningsoperationer? Blechman och hans medarbetare beskriver fyra centrala punkter:

1. Man måste läsa den sk målstaten rätt och försöka förstå hur dess ledning tänker. Underrättelsefunktionens primat understryks.
2. Operationens målsättning måste vara klar och tydlig.

3. Att föra in trupp i området för en specifik uppgift är det mest effektiva medlet i USA:s arsenal.
4. Sanktioner och militär press tillsammans leder inte till framgång. Sanktioner före bruket av militära resurser sänder signaler om begränsade ambitioner och oviljighet att betala ett särskilt högt pris för att uppnå ett mål. Att införa sanktioner efter ett militärt ingrepp sänder samma felaktiga signaler och antyder att stormakten ifråga fått andra prioriteringar.

Det är ganska lätt att, mot bakgrund av de fallstudier som diskuteras, konstatera att USA ofta saknat rätt analys av målstatens tänkande. Man har inte velat eller kunnat tänka sig att dess ledning kan ha haft andra prioriteringar än Washington trott, nämligen att undvika ytterligare förluster och sanktioner. Här träder korskulturella faktorer in. Men som den kände Mellanösternanalytikern Kenneth Pollack skriver i sitt bidrag om Iran och Irak att Saddam Husseins främsta prioritet hela tiden var att behålla makten, att behålla sin status i regionen. Även om USA hade betydande militär kapacitet stationerad i området tycks han inte ha trott att Washington skulle gå längre än till operationer av typen ”Desert Fox”. Inte ens under uppladdningen i Kuwait inför kriget 2003 ville uppenbarligen den irakiske diktatorn tro att USA och Storbritannien verkligen skulle gå till anfall. Det var tydligen inte så att Saddam trodde sig kunna stå emot ett anfall. Han bara ansåg det som irrationellt och därför föga troligt. Nålstickoperationer eller attacker kring Iraks gränser var han beredd att stå ut med.

Kenneth Pollack ägnar av förståeliga skäl åtskillig uppmärksamhet åt det syriska inbördeskriget och inte minst Bashar al-Assads bruk av kemiska vapen. Barack Obamas ”röda linjer” när det uppdagades att de syriska

regeringstrupperna använt giftgas mot oppositionen kom ju aldrig att följas upp. David Cameron fick nej i underhuset när han ville skaffa sig möjlighet att slå mot Damaskus. Med tanke på de politiska effekterna av Irakkriget 2003 ville han givetvis skaffa sig en återförsäkring innan han beslöt att sätta in brittiskt flyg. Obama hade tydligen först tänkt skaffa sig samma auktorisation i kongressen, men avstod. Trots periodiska bombningar mot syriska militära mål kunde ju Assad dra slutsatsen att en fortsatt intermittent användning av kemiska vapen inte skulle leda till några massiva insatser från USA och dess viktigaste allierade, desto mindre som Vladimir Putin engagerade sig i konflikten på Assads sida.

För Assad var konflikten existentiell – antingen makten, exil eller rent av galgen. Då är man rimligen beredd utstå åtskilligt. Att man med ryskt bistånd fick till stånd en överenskommelse om förstöring av Syriens kemvapen tycktes hjälpa för en stund, men snart överträdde dess bestämmelser. I och med att konflikten i Syrien något mattades av mot slutet av 2010-talet och Assad satt kvar vid makten minskade frågan i aktualitet.

Bashar al-Assad hade ju sett vad som hänt Saddam Hussein och Muammar Kaddafi. För honom tycktes alternativet till envist motstånd vara just exil eller pöbelns hämnd. I liknande banor tänkte kanske den serbiske diktatorn Slobodan Milosevic både under Bosnienkonflikten 1991–1994 och under Kosovokrigen 1999. Han kunde ju se att Nato-länderna hade svårt att visa upp någon enad front. Beslutsprocesserna var, enligt Blechman och hans kollegor pinsamt långsamma. Frågan om att hota med att sätta in marktrupp, som drevs av den brittiske premiärministern Tony Blair, drogs i långbank. Endast USA hade ju den militära markkapacitet som erfordrades och den ville Bill Clinton ogärna diskutera.

Så länge de allierade bombningarna höll sig till militära mål riskerade Milosevic inte sin politiska kontroll. Men när de efter ett par månader utsträcktes till infrastrukturen och dessutom Ryssland hotade med att undandra honom sitt politiska stöd drog han till slut ur sina trupper från Kosovo. Det är ju inte helt omöjligt, men ändå till slut osannolikt, att om Milosevic haft bättre nerver skulle han ha kunnat s a s vänta ut Nato. För att rycka in i Serbien hade krävts en avsevärd markstyrka från Nato, d v s främst amerikansk och brittisk marktrupp vars mobilisering kunde blivit politiskt kontroversiell.

De fallstudier om Ryssland och Kina är kanske de minst intressanta i Barry Blechmans och hans medförfattares i övrigt innehållsligt tunga volym på f ö bara 173 s. Marken är väl diskuterad i andra sammanhang; hur ska USA med en mot utlandsengagemangen tveksam hemmaopinion få avskräckningspolitiken mot Ryssland att fungera? Detta hade i praktiken försumrats efter kriget i Georgien 2008 och ockupationen av Krim 2014. Under Donald Trump visade ju presidenten ofta utåt en misstro mot USA:s åtgången och nyttan med Nato. Samtidigt har Pentagon vidtagit åtskilliga konkreta åtgärder för att bygga ut snubbeltråden i Europa, främst genom att öka den amerikanska närvaron i Baltikum och Polen. Vi får se vad Bidenadministrationen kommer att göra för att återupprätta förtroendet för USA.

Huruvida den politik som USA för mot Kina ska definieras som ”kanonbåtsdiplomati” är kanske oklart. Washington har en tydlig marin närvaro i sundet mellan Kina och Taiwan och i Sydkinesiska sjön där man ägnar sig åt s k FONOP:s, ”freedom of navigation operations”. Kina gör som bekant anspråk på enorma vattenområden ganska långt från det kinesiska fastlandet. Dessa vatten och olika atoller är också föremål för anspråk från andra stater i området, var-

vid Kina alltid hänvisar till historisk hävd. USA vill genom periodiska FONOP:s visa att man inte accepterar Kinas krav på exklusiv äganderätt till dessa vattenområden eller att olika mer eller mindre konstgjorda öar påstås vara rättsgrund för långtgående suveränitetskrav. USA:s sjunde flotta patrullerar också i området för att påminna Peking om att USA inte godtar Kinas anspråk på rätten att om nödvändigt med våld införliva Taiwan med folkrepubliken. Utan att det egentligen finns något formellt åtagande från USA:s sida blir sjunde flottan för Kina en påminnelse om vilka risker president Xi genom en militär aktion mot Taiwan skulle utsätta sig för.

När Barry Blechman och hans kollegor ska summera sin analys hävdar de att den mest effektiva metoden att utöva politisk press mot ett annat land är att sända minst en brigad marktrupp till regionen. Därmed har stormakten signalerat att man är beredd att betala ett pris för att nå sitt mål. De är uppenbart skeptiska mot sanktionsinstrumentet och direkt avvisande när det gäller verbala hot som inte signalerar ett allvarligt syfte och kan bli direkt kontraproduktiva.

Man kan givetvis fråga sig varför stormakter med facit i hand fortsätter att bruka uppenbarligen ganska ineffektiva metoder för att påverka mindre stater. Svaret är förstås att man agerar i inrikespolitiska samman-

hang där presidenten/premiärministern trots allt hoppas att den mindre staten ska förstå allvaret i situationen och också vill undvika den upptrappning som kanske ändå måste följa om man vill nå det önskade resultatet. I andra fall kan ett hot utfärdas för att visa handlingskraft snarare än som ett uttryck för förhoppningar om resultat. Även om resultatet uteblir kan den politiska ledningen hoppas att oppositionen, om det finns någon sådan, glömmet saken och att hotet i en viss specifik situation haft inrikespolitisk effekt. Att utan vidare tillgripa sådana grepp som visat sig ha effekt kan vara svåra att införa både hemma- och utrikesopinion förklara och försvara. Sanktioner, en metod som Barry Blechman och hans kollegor alltså är mycket skeptiska till, blir ofta den väg man väljer. Särskilt under Donald Trump har detta vapen alltså använts mycket flitigt.

Military coercion and US Foreign Policy kan på sätt och vis ses som ett slags handbok för USA:s beslutsfattare. Om dessa kommer att beakta dess slutsatser är en annan sak och således inte särskilt sannolikt. Likafullt är boken ett viktigt bidrag till kunskapen om hur dagens stormakter, naturligen främst USA, agerar när man vill försöka uppnå sina politiska mål utan att gå till krig.

Författaren är ambassadör, docent och ledamot av KKrVA.