

Trumps utrikespolitik i historiens ljus

En exceptionell president

Jan Hallenberg

Abstract

Donald Trump has in many respects been a very unusual president of the United States in terms of his foreign policy. He has broken traditions both when it comes to Republican traditions more specifically, and also more generally for U.S. presidents. One of his steps in breaking with Republican foreign policy has been his negative attitude towards free trade. He has also been more doubtful about the worth of U.S. alliances than any of his predecessors after the Second World War, whether Democrat or Republican. His attitudes towards international organizations and international treaties have also been more negative than in the case of any other U.S. President after 1945. In general, the United States has been a less active actor in international affairs under Donald Trump than under any of his recent predecessors, thus breaking with historical tradition after 1945.

Inledning

Efter det att Donald J. Trump flera gånger bytt parti är han sedan några år registrerad som Republikan. Tidigare har han varit både oberoende och Demokrat vid olika tidpunkter i sitt liv. Denna artikel handlar om den utrikespolitik som Trump har drivit som president och i vilken utsträckning denna kan betraktas som traditionellt republikansk och i vad mån presidenten gått utanför de tidigare gällande amerikanska utrikespolitiska spåren. Utöver detta kommer jag på några punkter att bedöma Trumps utrikespolitik mer generellt sett i historiens ljus.

Min utgångspunkt för analysen är att USA sedan andra världskriget, och detta oberoende av vem som varit president, har bedrivit en aktiv global utrikespolitik där Washington sett sig som en ledande stat inom det globala

systemet, en stat som också betraktar internationella organisationer som viktiga för den internationella politiken och samtidigt också är beredd att spela en framträdande och konstruktiv roll i dessa internationella organisationer. Det har förvisso funnits inte obetydliga variationer inom ramen för denna övergripande strategi, men sett med ett örnperspektiv har alla presidenter från 1945, fram till Donald Trump, hållit sig till huvuddragen i denna strategi. USA var den stat som tog initiativet till skapandet av det internationella samarbetsystemet efter det andra världskriget. Detta system innehöll alltifrån Förenta nationerna till ett antal specialorganisationer för hanteringen av internationell handel, valutafrågor, hälsa och så vidare.

Den amerikanske statsvetaren Colin Dueck karakteriserar i sitt standardverk *Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II* (Dueck 2010) den viktigaste huvudlinjen i den republikanska utrikespolitiken från 1945 fram till 2010 på följande vis:

The most important...continuity is a consistent, hard-line American nationalism. Republicans believe in American exceptionalism, have sought to preserve their country's freedom of action in world affairs, and have tried to avoid what they view as excessive accommodation toward hostile or threatening nations (Dueck 2010 loc. 3657).

President Trump har bedrivit en utrikespolitik som tveklöst stämmer in på den första meningen i citatet ovan. En av hans standardfraser, *America First*, faller väl in i den linje som fångas av citatet. Trump har också varit väldigt tydlig med att vilja bevara USA:s handlingsfrihet inom utrikespolitiken. Detta är alltså några punkter där Donald Trump kan betraktas som en traditionell republikansk president. Utöver detta har Trump i många avseenden brutit mot den republikanska utrikespolitiska linjen efter andra världskriget och dessutom i sitt beteende i internationella frågor avvikit markant på andra punkter som rimligen kan betraktas som stående ovanför partipolitiken.

Det finns dock ytterligare några punkter där Trump ställer in sig i ledet av tidigare republikanska ledare och presidenter. Flera har visat en tydlig tveksamhet till USA:s medlemskap i olika internationella organisationer och menat att de alltför mycket inskränker supermaktens utrikespolitiska handlingsfrihet. Vi kan här erinra oss det odödliga yttrandet från Charles M. Lichenstein som 1983, under president Ronald Reagan, var den näst högsta amerikanska diplomaten vid Förenta nationerna (FN). Då flera medlemmar riktat kritik mot USA:s agerande i FN och uttryckt tankar om en eventuell flytt av organisationen ifrån New York yttrade Lichenstein hösten 1983 följande:

... if member states felt "they are not being treated with the hostly consideration that is their due," they should consider "removing

themselves and this organization from the soil of the United States...The members of the U.S. mission to the United Nations will be down at the dockside [of New York harbor] waving you a fond farewell as you sail off into the sunset (Lewis 2002).

Donald Trump följer i detta avseende en tydlig republikansk tradition, präglad av en betydande skepticism vad gäller den roll multilateralt samarbete bör ha i den internationella politiken och vilket inflytande USA bör ha i de internationella organen. Trumps beslut redan i juni 2017 att inleda processen för att lämna Parisavtalet om klimatfrågor är ett tydligt exempel på en mer generell tendens hos presidenten.

Under andra halvåret 2020 har denna Trumpadministrationens tveksamhet till, och i vissa fall avståndstagande från, internationella samlagsorgan tagit sig ytterligare uttryck. En stötesten i relationerna mellan Trumps USA och bland annat de europeiska allierade har gällt teknikavtalet om Irans nukleära program. Trump sade 2018 upp USA:s deltagande i avtalet, som ingicks 2015. Under 2020 – då avtalet bland annat stadgar att blockaden mot försäljning av konventionella vapen till Iran skall upphöra i oktober – säger sig dock USA, här främst representerat av utrikesminister Pompeo, att Washington har rätt att direkt lägga sig i hur avtalet genomförs och implementeras, detta trots att USA inte längre anser sig bunden av avtalet. Det skulle föra för långt att här i detalj diskutera den diplomatiskt och politiskt komplicerade situation som uppkommit, inte minst i FN:s säkerhetsråd, på grund av Trumpadministrationens agerande.

Särskilt utrikesminister Pompeo har använt ett språk som tydligt fördömer det agerande som tre av USA:s viktigaste allierade i Europa – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – har uppvisat i denna fråga. Genom denna utveckling har det uppkommit en kris mellan USA – å ena sidan – och de tre nämnda europeiska staterna, å den andra. Denna kris för tankarna till tidigare kriser mellan republikanska presidenter och europeiska allierade. Ett exempel är den så kallade INF-krisen på 1980-talet. Då ville Reaganadministrationen, med stöd från en del tyska politiker, installera kärnvapenbestyckade medeldistansmissiler i Europa som en motvikt till motsvarande missiler i dåvarande Sovjetunionen. Under krisen hölls det bland annat massdemonstrationer i Tyskland mot utplaceringen av missilerna. Ett annat exempel är USA:s invasion av Irak 2003, med stöd av Storbritannien. Frankrike och Tyskland motsatte sig emellertid tydligt USA:s agerande och krisen ledde till svåra slitningar inom NATO. Det är i skrivande stund svårt att bedöma hur långt USA är berett att gå under senhösten 2020 för att bland annat återinföra sanktioner mot Iran. Det är inte omöjligt att detta kan komma att utveckla sig till en synnerligen allvarlig kris mellan USA och de tre europeiska stormakterna.

Trump och brotten mot en utrikespolitisk tradition

De ovan nämnda punkterna är några av de relativt få där Donald Trump som president har varit trogen den republikanska utrikespolitiska linjen. Hans presidentskap kännetecknas i övrigt av mer eller mindre flagranta brott mot vad som betraktats som antingen traditionell republikansk utrikespolitik, eller, i några fall, vad som varit ett vanligt beteende internationellt för alla tidigare amerikanska presidenter.

Trots att Trump ju ivrigt predikar *America First* i många sammanhang så har han flera gånger uttryckt en tveksam inställning till den amerikanska exceptionalismen som tidigare varit ett så karakteristiskt kännetecken för den republikanska utrikespolitiken. Detta är alltså tanken att Förenta staterna är en helt unik stat som har en karaktär, och uppvisar ett agerande internationellt, som är särskilt moraliskt och politiskt högtstående (se Blancks & Strannes bidrag i denna volym). Särskilt under sin presidentvalskampanj uttryckte presidenten stor tveksamhet till tanken på att USA skulle vara en exceptionell aktör i den internationella politiken (Wertheim 2017). Efter att länge verkat ha hållit fast vid den linjen tycks presidenten inför presidentvalet i november 2020 dock ha ändrat inställning. I den vaga agenda för en andra presidentperiod som Trumpkampanjen anger på sin hemsida från augusti 2020 står det nämligen, under rubriken *Education: "Teach American Exceptionalism"* (Trump 2020). Det är inte alldeles enkelt att följa Donald Trumps tankeprocesser här, men det verkar tydligt att i varje fall Trumpkampanjen på denna punkt vill signalera en återgång till republikansk ortodoxi vad gäller värdet av *American Exceptionalism*. I vilken mån presidenten, om han blir omvald i november, skulle inta den ena eller den andra ståndpunkten i detta avseende är inte möjligt att avgöra i skrivande stund (september 2020).

Trump har jämfört med sina företrädare också haft en annorlunda inställning till en del stater som traditionellt betraktas som motståndare till USA på den internationella arenan, detta kopplat till hans säregna behandling av ett antal statsledare som knappast kan betraktas som några goda demokrater, om de ens är demokrater alls. En sådan statsledare är Rysslands president Vladimir Putin. USA:s utrikespolitik gentemot Ryssland under president Trumps tid i Vita huset kan närmast betecknas som schizofren. Å ena sidan har USA infört mängder med sanktioner mot Ryssland och mot ryska ledande politiker som gensvar på Rysslands agerande i Ukraina och Moskvas beteende i olika spionfall. Ett av dessa är då far och dotter Skripal i Storbritannien misstänks ha förgiftats av ryska agenter, vilket ledde till att USA utvisade 60 ryska diplomater. Ett tidigare exempel är då USA 2017 stängde det ryska konsulatet i San Francisco och utvisade diplomaterna där. Exempelvis har USA under Trump levererat offensiva vapen till Ukrainas regering i dess kamp mot de rysslandsstödda motståndsmännen i Ukrainas östra delar. Samtidigt har Trumpadministrationen sett till att dessa vapen läggs på lager, och att de inte får användas mot

motståndarna utan explicit tillstånd från USA. Och å andra sidan har Trump veterligen vägrat att komma med något enda personligt nedsättande omdöme om president Putin. Allra mest uppseendeväckande i detta avseende var när Trump vid toppmötet mellan de två statsledarna i Helsingfors 2018 sade att han trodde lika mycket på president Putins försäkringar om att Ryssland inte intervenerat i USA:s presidentval 2016, som på de amerikanska underrättelseorganisationernas försäkran om motsatsen.

Det är svårt att hitta något enskilt mer flagrant exempel än detta på hur president Trump i ett antal avseenden radikalt bryter med republikansk ortodoxi och historia i utrikespolitiken. När denna artikel skrivs har affären med förgiftningen av den ryske oppositionsledaren Alexei Navalny just fått ökad tyngd i och med de tyska myndigheternas anklagelser mot Ryssland med innebörden att Navalny skulle ha förgiftats med användande av ett gift som ytterst få utöver den ryska säkerhetstjänsten förfogar över. Mängder med internationella ledare fördömer Putinregimens agerande i saken, men president Trump har i skrivande stund inte sagt ett ord av fördömande. Ingen president i USA har sedan det kalla kriget bröt ut 1947 betett sig tillnärmelsevis lika undfallande gentemot den sovjetiske/ryske ledaren som Donald Trump. Presidentens beteende på denna punkt är verkligen ett flagrant brott mot amerikansk utrikespolitisk tradition, i detta fall gällande presidenter tillhörande båda partierna.

En annan fråga där Trump tydligt brutit mot den republikanska ortodoxin i de utrikes affärerna gäller frihandel. Traditionellt har det Republikanska partiet, och de republikanska presidenterna, starkt stött den strävan efter ökad frihandel som i varje fall nominellt varit en central handlingslinje för USA internationellt efter det andra världskriget. Det har funnits enstaka ledande republikanska skeptiker till USA:s strävan efter frihandel före Donald Trump, men detta har varit en tydlig minoritetsuppfattning. Trump tar radikalt avstånd från frihandel. Han hävdar övergripande att det internationella handelssystemet, med världshandelsorganisationen WTO i centrum, tenderat att gynna andra aktörer än USA, främst Kina, särskilt under de senaste två decennierna. Presidenten har vad gäller handelsfrågor uppfattningen att import och export i relation till varje enskilt land måste vara i balans, eller helst till USA:s fördel. Några insikter om att internationell handel är ett spel där flera parter kan vinna samtidigt verkar presidenten inte ha.

Trump har också uttryckt sig mycket negativt om frihandelsavtalet NAFTA som trädde i kraft 1994 mellan USA, Kanada och Mexiko. Presidenten menade att detta var ett av de sämsta internationella avtal som USA någonsin förhandlat fram – överenskommelsen med Iran om kärnvapentechnologi har Trump betecknat på liknande sätt – och krävde en radikal omförhandling om USA skulle kunna fortsätta att vara del av avtalet. Detta ledde efter några års förhandlingar till ett omförhandlat avtal, som enligt Trumps önskemål inte längre

kallas NAFTA utan USMCA (United StatesMexicoCanada). Det nya avtalet trädde i kraft den 1 juli 2020. De flesta experter är emellertid överens om att den nya uppgörelsen till 85 till 90% är identiskt med NAFTA, och att presidentens påståenden om att radikal omförhandling till USA:s fördel har genomförts inte är korrekta (Lynch 2019).

En tredje punkt där presidentens negativa inställning till internationella handelsavtal har visat sig är *The Transpacific Partnership (TPP)* som president Obama försökt förhandla fram med ett tiotal andra stater, främst från Asien. Obamas tanke med detta avtal var att det genom sina tvingande regler vad gäller miljö, arbetarnas rättigheter med mera skulle tvinga Kina in i ett samarbete där landet successivt skulle komma att införa regler för internationell handel och utbyte som i mycket högre utsträckning än tidigare skulle överensstämja med den amerikanska synen på hur dessa frågor skulle hanteras. Trump sade upp USA:s deltagande i dessa förhandlingar under en av sina första dagar i Vita huset. Den nye presidenten sade sig istället sträva efter bilaterala lösningar. I skrivande stund har det blivit mycket få bilaterala handelsavtal som förhandlats fram under Donald Trump mellan USA och andra stater. Däremot har de 11 länder som USA under Obama förhandlade om TPP med på egen hand kommit fram till ett något modifierat avtal, CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership).

En fjärde punkt där president Trump bryter mot ortodoxin i såväl republikansk som amerikansk utrikespolitik mer generellt gäller hans mycket starka övertygelse om att möten med andra ledare, kanske särskilt auktoritära ledare i andra länder, skulle kunna leda till stora genombrott i USA:s utrikespolitik. Amerikansk utrikespolitik i allmänhet karakteriseras av uppfattningen att internationella toppmöten potentiellt är mycket viktiga för landets utrikespolitik, samtidigt som tidigare presidenter har varit försiktiga, särskilt i sitt umgänge med auktoritära ledare i andra länder. President Trump har en särskild fallenhet för att möta och samtala med auktoritära ledare – såsom Vladimir Putin, Kinas ledare Xi Jinping, Nordkoreas ledare Kim Jong-un, samt Turkiets president Erdogan. Presidenten uttrycker sig ofta entusiastiskt över de möten och de samtal han haft med dessa ledare, och använder ibland uttrycket att han och en ledare för ett auktoritärt land "älskar" varandra. Detta är ett beteende som också söker sitt motstycke i modern utrikespolitisk historia i USA. Det är svårt att peka på några stora konkreta resultat av de möten och samtal av detta slag som Donald Trump genomfört hittills, men det hindrar inte att presidenten visar fortsatt entusiasm för denna typ av beteende.

Trumps negativa behandling av ledare för allierade stater

Lika annorlunda mot tidigare presidenter har president Trump betett sig mot flera viktiga ledare för allierade stater. Såväl förbundskansler Merkel i Tyskland som premiärminister Trudeau i Kanada har flera gånger utsatts för presidentens missnöje, på ett sätt som är allt annat än karakteristiskt för USA:s tidigare agerande internationellt. Presidenten och hans allierade hävdar att Trump stärkt NATO genom att förmå de europeiska allierade att åta sig en snabbare ökning av deras försvarsbudgetar än de tidigare lovat. De flesta mer neutrala bedömare anser istället att Trumps agerande har försvagat den transatlantiska länken. En för Trump central specifik fråga i sammanhanget är att många europeiska allierade inte lever upp till NATO:s strävan att alla medlemmar skall ha en försvarsbudget som motsvarar minst 2 % av landets bruttonationalprodukt. Presidentens allmänna strävan att förmå de europeiska allierade att uppnå denna nivå fullföljer tidigare uppfattningar bland amerikanska ledare. Försvarsminister Robert Gates, till exempel – som var försvarsminister både under republikanen George W. Bush och under demokraten Barack Obama – framförde vid flera tillfällen skarp kritik mot de europeiska allierade på denna punkt. Trumps agerande skiljer sig emellertid även på denna punkt från sina föregångare, såväl Demokrater som Republikaner. Trump verkar uppfatta åtagandet om att alla NATO-medlemmar skall spendera 2 % av sin BNP på försvaret som en skyldighet som dessa stater har direkt gentemot USA, snarare än en gemensam strävan i en multinationell allians att nå ett visst gemensamt mål. Vidare går Trump betydligt längre än någon av sina föregångare då han antyder att om en kris uppkommer så finns det inga garantier för att USA verkligen skulle försvara en annan NATO-medlem om denna stat inte uppnått 2 %-målet.

Det finns också andra exempel på att president Trump har behandlat allierade på ett mer negativt sätt än någon av hans företrädare gjort sedan det andra världskriget. Så har det till exempel uppkommit en politisk konflikt mellan USA och Sydkorea när det gäller de trupper som supermakten har stationerade där. USA krävde till en början en höjning av ersättningen från Sydkorea till USA för stationeringen från cirka 900 miljoner USD/år till 5 miljarder USD/år. USA har därefter minskat sina anspråk till en femtioprocentig höjning av den tidigare ersättningen, men Washingtons anspråk är trots detta uppseendeväckande höga med tanke på att stationeringen av de amerikanska trupperna i Sydkorea rimligen är i båda ländernas strategiska intresse.

Förhandlingarna mellan USA och Japan om liknande ersättningsfrågor och placeringen av i storleksordningen 55 000 amerikanska trupper kommer knappast att komma igång på allvar förrän motsvarande frågor fått sin definitiva lösning i samtalen mellan Washington och Seoul. I detta sammanhang måste det

emellertid konstateras att den attityd Trumpadministrationen här visar upp mot traditionella allierade – en attityd som verkar gå ut på att den amerikanska trupplaceringen i de båda länderna är en ensidig tjänst som USA ger till motparten utan att USA har något som helst intresse för, eller nytta av den – det är ett beteende som i sin ensidighet aldrig tidigare visats i USA:s moderna utrikespolitiska historia.

Om detta beteende fortsätter i en eventuell andra Trumpadministration riskerar USA att få allvarligt försämrade relationer med sina traditionella allierade. Det är svårt att bedöma hur långt en sådan utveckling skulle kunna tänkas gå men i förlängningen kan USA, om Trump och eventuellt också hans efterträdare fortsätter på samma sätt, riskera att allvarligt försvaga en av de verkligt stora tillgångar som USA traditionellt haft i sin utrikespolitik: ett betydande antal allierade som ställer upp lojalt på Washingtons sida när det blir kris. Donald Trumps agerande är i detta avseende ett verkligt historiskt brott mot en vital del av den moderna amerikanska utrikespolitiken.

Trump's agerande kännetecknas även i övrigt av en ofta negativ attityd mot traditionella allierade och deras företrädare. Ett exempel är när presidenten i juli 2020 plötsligt meddelade att USA skulle dra tillbaka närmare 12 000 soldater från Tyskland av de omkring 36 000 som USA under senare år haft stationerade i landet. Åtgärden skulle möjligen kunna ha varit förstälig om den varit del av en mer långsiktig plan för stationeringen av amerikanska styrkor utomlands. Istället var det så att president Trump snabbt, på ren impuls, fattade ett beslut som rimligen måste uppfattas som ett straff riktat mot förbundskansler Angela Merkel för att hon snabbt avfärdat president Trumps tanke på ett G-7 möte i juni 2020 vid Camp David – presidenternas traditionella weekend-hemvist – mitt under brinnande coronavirus-pandemi.

Trump och rustningskontrollavtalen: behöver USA dessa?

Det sista utrikespolitiska område jag vill nämna där Trump varit starkt profilerad gäller rustningskontrollavtalen. Trump följer här i viss mån en tidigare republikansk skepsis mot internationella avtal på detta område, men om han fullföljer sin handlingslinje här kan det få mycket stora konsekvenser för den globala rustningskontrollen av kärnvapen och därtill kopplade aspekter. De många avtalen om begränsning av kärnvapen inleddes på allvar av den republikanske presidenten Richard Nixon på 1970-talet. Ett av de viktigaste var ABM-avtalet som ingicks och trädde i kraft 1972. Detta avtal, mellan USA och dåvarande Sovjetunionen, begränsade hur många försvarssystem respektive land fick ha mot kärnvapenattacker. Från början tilläts två sådana system hos vardera parten. År 2001 meddelade den republikanske presidenten George W. Bush att USA skulle dra sig ur avtalet som upphörde att gälla året därpå. Detta

avtal ansågs under flera decennier vara kärnan i den stabilisering av kärnvapensituationen mellan de dåvarande två supermakterna, och som rätt under flera decennier. Om antalet ABM-system var begränsade, ansågs det allmänt att detta minskade risken för ett överraskningsanfall av den ena parten. Vartefter kärnvapensystem utvecklades kom den republikanske presidenten att anse att ABM-avtalet inskränkte USA:s "flexibilitet" på kärnvapenområdet. Många bedömare ansåg i början av 2000-talet att avtalets upphörande destabiliserade avskräckningsbalansen mellan supermakterna.

Donald Trump ställer in sig i ledet av republikanska presidenter som tvekar om rustningskontrollavtalens ensidiga nytta för USA, men han vill i förlängningen gå längre. Det finns en risk att, om Trump blir omvald, alla rustningskontrollavtal mellan USA och Ryssland upphör att gälla. Trump inledde hösten 2018 med att meddela att han hade för avsikt att besluta att USA skulle lämna INF-avtalet, något som ledde till ett formellt beslut med samma inriktning ett år senare. På det sättet upphävde han ett avtal som ingicks 1987, en inledningspunkt till en avspänningsperiod mellan USA och dåvarande Sovjetunionen. Regelverket innebar att båda parter förstörde alla kärnvapen av medeldistansräckvidd, såväl ballistiska missiler som kryssningsmissiler. Förutom själva förbudet av vapnen innehöll avtalet oerhört omfattande inspektionsmöjligheter på ett sätt som visade att även Sovjetunionen var berett att vara transparent i rustningskontrollsammanhang. INF-avtalet ansågs allmänt som en synnerligen stor framgång i avspänningen mellan USA och Sovjetunionen.

Med tiden uppkom emellertid, från USA:s perspektiv, allvarliga problem. Ett var att Ryssland, Sovjetunionens efterträdare, började installera en typ av missil som först Obamaadministrationen och sedan Trumpadministrationen betraktade som ett brott mot räckviddsbestämmelserna i INF-avtalet. Det andra problemet, som särskilt Trumpadministrationen framhållit, är att Kina sedan 1987 skaffat sig allt fler medeldistansmissiler, missiler som inte alls regleras av något avtal. Trump krävde dels att Ryssland skulle förbjuda det relevanta vapensystemet och dels önskade han att en eventuell omförhandling av INF-avtalet också måste omfatta Kina. Detta förtjänar i varje fall två korta kommentarer. Vad gäller den ryska vapentypen anser INF-förespråkarna att detta problem kunde parterna fortsatt ha förhandlat om inom avtalets ram. Vad gäller Kina måste konstateras att den kinesiska regimen aldrig någonsin har förhandlat om, ännu mindre gått med på några begränsningar av landets olika missiler. När Trumpadministrationen inte nått någon framgång på någon av dessa punkter sades avtalet upp och det upphörde formellt att gälla i augusti 2019.

Ett mer allmänt rustningskontrollavtal är *the Open Skies Treaty* som började gälla i mars 1992. Avtalet ansågs vid tidpunkten vara ännu ett tecken på att det kalla kriget var slut. 34 stater har enligt avtalet rätt att flyga över andra signatorers landmassor för att inhämta data om militära kapaciteter av olika slag. Detta var också en överenskommelse som var avsedd att öka transparensen och

förtroendet mellan de olika parterna, särskilt USA och Sovjetunionen/Ryssland. Trumpadministrationen meddelade i juni 2020 att USA skulle lämna avtalet. Motiveringen var även i detta fall att Ryssland bröt mot överenskomsten, dels genom att försvåra och förhindra amerikanska överflygningar över vissa delar av Ryssland och dels genom att Moskva påstods använda sina överflygningar för att hota USA:s kritiska infrastruktur. Många amerikanska experter och oppositionspolitiker var trots detta ense om att det var i USA:s intresse att vara kvar i avtalet och försöka förhandla med Ryssland om de problem som administrationen angav.

Det tredje och det sannolikt viktigaste rustningskontrollavtalet som Trumpadministrationen ifrågasätter och som möjligen kommer att löpa ut i februari 2021 är det nya START-avtalet som började gälla 2010 och som begränsar antalet kärnvapenladdningar som USA och Ryssland får placera ut. Detta är det sista viktiga rustningskontrollavtalet, som har ingåtts mellan de båda supermakterna under de senaste 60 åren, och som nu riskerar att upphöra att gälla. Trumpadministrationen uppger bland annat att Ryssland inte är villigt att utväxla tillräcklig mycket teknisk information om uppskjutningen av olika missiler samt att inspektionsreglerna inte är tillräcklig omfattande. Längre krävde Trumpadministrationen också att Kina skulle ingå i en eventuell omförhandling av, eller förlängning av avtalet, men i slutet av sommaren 2020 modifierades denna inställning i så måtto att Kina istället skulle inkluderas i eventuella kommande förhandlingar. Ryssland motsätter sig varje omförhandling av avtalet och kräver att det förlängs.

Det finns stora risker för att nya START upphör att gälla i februari 2021. Om så sker lever de båda parterna, och världen, i ett i princip avtalslöst tillstånd vad gäller rustningsreglering av kärnvapen och det för första gången på minst 48 år. Den som anser att internationella avtal, även om de har brister, på ett bättre sätt reglerar kärnvapensituationen än ett avtalslöst tillstånd har anledning att oro sig. President Donald Trumps synnerligen negativa inställning till internationella avtal som han anser inskränker USA:s handlingsfrihet på viktiga politikområden har mycket verksamt bidragit till den utveckling som här skisserats.

Donald Trump och USA:s utrikespolitiska tradition

Donald Trump har varit en president som i vissa centrala avseenden följt viktiga drag i traditionell republikansk utrikespolitik. Den starka nationalismen är ett exempel. Den tveksamma inställningen till internationella samarbetsorganisationer och bindande internationella avtal är andra. I högre utsträckning är Trump emellertid unik som amerikansk president inom utrikespolitiken. Hans förstående beteende vad gäller internationella autokrater som Putin, Xi Jinping, Nordkoreas Kim Jong-un och Turkiets Erdogan söker sin like i den relevanta historien. Likaledes är Trump unik vad gäller uppfattningen att toppmöten

mellan honom och andra ledare kan leda till avgörande, nya genombrott i USA:s utrikespolitik. En övergripande drag i Trumps utrikespolitik är: *transaktionalismen*. Trump ser inte USA:s utrikespolitik i traditionella termer av en stat som av nödvändighet intar en ledande roll i hanteringen av de flesta internationella kriser, eller har en positiv grundinställning till internationellt samarbete, vare sig detta sker inom ramen för internationella fora eller i form av multilaterala avtal. Istället är Trumps USA engagerad i frågor där presidenten bedömer att detta engagemang kan leda till vinster för Förenta stater, vinster som enligt presidentens uppfattning främst bör räknas i pengar.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning detta har varit en framgångsrik hållning. Enligt denne författares uppfattning har Donald Trumps utrikespolitik i de flesta stycken varit misslyckad, både betraktat i termer av internationellt samarbete och konfliktlösning, och i mer snäv mening av vad som är bra för USA. Om Donald Trump blir omvald som president, och om han i så fall fortsätter med en transaktionalistisk attityd till USA:s internationella agerande riskerar detta att leda till ännu större skador på det internationella samarbetsystemet. Presidenten har redan lämnat WHO, han har låtit USA utträda ur Iranavtalet om kärnvapentechnikutvecklingen och Parisavtalet om klimatet, han har lämnat INF-avtalet som förbjuder USA och Ryssland att ha kärnvapenbestyckade medeldistansmissiler utplacerade i Europa, han har låtit USA lämna UNESCO med mera.

Det är långt ifrån uteslutet att USA under ytterligare fyra år med Donald Trump skulle komma att lämna en av de allra viktigaste säkerhetspolitiska organisationer som skapats efter det andra världskriget, nämligen NATO. Ett sådant agerande skulle i grunden förändra och försvaga de transatlantiska relationerna, samtidigt som det skulle stärka Rysslands roll och inflytande över den europeiska kontinenten. Donald Trump har redan genomfört förändringar av historisk betydelse i USA:s utrikespolitik. Om han skulle besluta att USA lämnar NATO under något av de kommande åren skulle det innebära det allra mest historiskt genomgripande beslut han sannolikt kunnat fatta som president i Förenta staterna. Det skulle också innebära slutet för USA:s traditionella utrikespolitiska roll efter 1945, framför allt i termer av den transatlantiska länken, men även i mer generella allianstermer eftersom alla andra allierade till USA i världen skulle förlora det mesta av det återstående förtroende de har för supermakten som en allianspartner.

Litteraturförteckning

Dueck, Colin, 2010. *Hard Line: The Republican Party and Foreign Policy since World War II*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lewis, Paul, 2002. "Charles M. Lichenstein, 75, American Envoy at the U.N.", *The New York Times*, 2002-08-31, tillgänglig på <<https://www.nytimes.com/2002/08/31/world/charles-m-lichenstein-75-american-envoy-at-the-un.html>>, citerad 2020-08-31.

- Lynch, David J., 2019. "Trump's USMCA trade agreement would have a limited but positive impact on U.S. economy, report finds", *The Washington Post*, 2019-04-18, tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-usmca-trade-agreement-would-have-a-limited-but-positive-impact-on-us-economy-report-finds/2019/04/18/b8ccb48c-6200-11e9-9ff2-abc984dc9eec_story.html>, citerad 2020-09-06.
- Trump, Donald J., 2020. Trump Pence 2020. "Trump Campaign Announces President Trump's 2nd Term Agenda: Fighting for You!", tillgänglig på <<https://www.donaldjtrump.com/media/trump-campaign-announces-president-trumps-2nd-term-agenda-fighting-for-you/>>, citerad 2020-09-04.
- Wertheim, Stephen, 2017. "Trump and American Exceptionalism", *Foreign Affairs*, 2017-01-03, tillgänglig på <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-01-03/trump-and-american-exceptionalism>>, citerad 2020-09-04.