



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Vinklade budskap – perspektiv på politisk kommunikation*.

Citation for the original published chapter:

Stranne, F. (2015)

Tankesmedjors roll i amerikansk (utrikes)politik.

In: Hans Bengtsson (ed.), *Vinklade budskap – perspektiv på politisk kommunikation* (pp. 181-199).

Halmstad: Halmstad University Press

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-28046>

Tankesmedjors roll i amerikansk (utrikes)politik

Frida Stranne

USA:s politiska system skiljer sig på väsentliga sätt från det svenska (liksom från övriga Europas). Dess system skapades till och med i kontrast till de europeiska staterna för att undvika vad man uppfattade utgjorde ett förtryck av människors politiska frihet till förmån för kyrkan och kungadömenas maktställning där. Eftersom USA dessutom skapades utifrån ett flertal självständiga kolonier blev ett viktigt mål för dessa kolonier att även kunna fortsätta att till stora delar vara självständiga i förhållande till den federala makten, så att inte befolkningen i några delstater kunde bestämma över andra genom majoritetsbeslut. Det politiska system som formade USA avsåg således undvika vad man brukar kalla ”majoritetens tyranni” och det som skapades var en republik och inte en demokrati såsom vi förstår det idag (Ellis 2007; Remini 2009; Spiller 2005; Stranne 2011:103ff). Den amerikanska konstitutionen innebar att det formades ett makt-delningssystem som hade till uppgift att säkerställa såväl att makt inte skulle kunna missbrukas (ingen enväldshärskare) samt att enskilda individer och delstater inte skulle behöva understå sig majoritetens vilja.

Resultatet blev tre olika maktgrenar (amerikanska: ”branches”) (1) den exekutiva (verkställande) makten; presidenten (2) den lagstiftande makten; kongressen och (3) den dömande makten; högsta domstolen. Kongressen, där lagförslag godkänns delades dessutom upp i två kamrar i form av representanthuset (som har representation baserat på delstaternas population) och senaten (där varje delstat representeras av två senatorer) som *båda* måste rösta igenom ett lagförslag för att det ska antas. Systemet och processerna runt olika lagförslag och beslut är mycket komplicerat och presidenten har även möjligheter att utnyttja en vetorätt om kongressen går emot honom/henne, liksom alla delstater har sina unika system som ska pareras till den federala nivån. Högsta domstolens uppgift är att avgöra om nya lagförslag (i händelse av att de överklagas) inte strider mot konstitutionen (från 29 maj 1790). Det amerikanska systemet är således komplext och det finns många politiska och ekonomiska intressen att ta hänsyn till, liksom landet är väldigt stort och befolkas av människor med tämligen olika ”kulturer” och politiska preferenser men representeras endast (i princip) i två stora partier. Dessutom pågår det i stort sett alltid något val i delstaterna, till kongressen eller för att välja ny president, vilket gör att man i princip alltid befinner sig i någon form av valkampanj.

Det är i denna kontext som tankesmedjor och policyinstitut ska förstås eftersom de kämpar för att synliggöra olika särintressen (som de representerar), få upp ”sina” politiska frågor på dagordningen och presentera tankar, idéer, förslag och analyser som maktthavarna ska kunna använda som underlag för sina beslut. Tankesmedjorna utgör ett framträdande instrument för att göra olika röster hörda i det myller av intressen som kongressen och presidenten ska ta hänsyn

till. Samtidigt har det blivit allt svårare för enskilda individer eller mindre resursstarka grupper att tränga igenom allt som presenteras och de som har starka ekonomiska resurser bakom sig har fått ett tydligt övertag. På så sätt utmanar tankesmedjorna olika demokratiska grundprinciper samtidigt som de använder sig av de demokratiskt uppbyggda institutionerna, olika öppna och synliga kommunikationsstrategier och kanaler för politiskt inflytande.¹

Tankesmedjors (policyinstitutens) funktion och arbetsätt

VAD ÄR EN TANKESMEDJA?

Tankesmedjor (eng: think tanks) eller policyinstitut, är ett fenomen som figurerat i USA sedan början av 1900-talet och härrör från dåvarande intellektuellas önskan om att skapa ett forum att diskutera världsfrågor med ledare från både offentliga och privata sektorer samt att knyta politiken till vetenskaplig kunskap (Abelson 2001; Rich 2005:34).² Enkelt uttryckt var själva utgångspunkten att akademiska och privata intressen skulle ”hjälpa regeringen att tänka” (McGann 2007:8). De första formaliserade tankesmedjorna etablerades i USA i inledningen av 1900-talet, The Russell Sage Foundation (1907) och Carnegie Endowment for International Peace (1910). 1916 skapades Institute for Government Research (IGR) som senare ombildades till Brookings Institute (1927) och som idag anses vara ett av de mest inflytelserika policyinstituten av alla.³ Utöver Brookings är några av de mest ansedda tankesmedjorna RAND Cooperation,⁴ Council of Foreign Relations, Cato Institute, American Enterprise Institute, Atlantic Council och Committee on the Present Danger. Flera av dem tunga aktörer i flera olika politiska frågor men inte minst när det gäller utrikespolitik och aspekter som rör USA:s roll i omvärlden. Den gemensamma ambitionen är att bevara landets ledande ekonomiska, politiska, och militära position i världen. Dessa tankesmedjors synlighet och inflytande beror inte minst på att de har betydande ekonomiska tillgångar som ger dem möjligheter att påverka politiska processer och medier (Rich 2005:16).⁵ De utgör en viktig del i den politiska processen genom att vara agendasättare, aktivt kommunicera idéer till medier och allmänhet samt genom att föra en aktiv dialog med och presentera förslag till makthavare inför deras policybeslut i olika sakfrågor.⁶

Tankesmedjornas huvudsyfte är att utveckla och marknadsföra idéer som ska påverka makthavarna i Washington (eller för mer lokala frågor, politiker på delstatsnivå). Tankesmedjor

1 Tankesmedjor har även inom EU och i Sverige blivit ett allt mer betydelsefullt element i den politiska processen och den utvecklingen ser ut att kontinuerligt förstärkas och följa USA. Kända svenska tankesmedjor är bl.a Timbro, Arena, Cogito, Fores, Eudoxa och nystartade Humtank.

2 *Principen* för möten mellan näringsliv och politiken i organiserad form hade däremot funnits i London sedan 1830-talet. Termen ”think tank” myntades emellertid inte förrän på 1950-talet.

3 I en undersökning vid ett Universitet i Pennsylvania rankades 2012 Brookings som *den* mest inflytelserika tankesmedjan i världen (McGann 2012:45). På listan var fem av de tio mest inflytelserika tankesmedjorna från USA. Svenska SIPRI placerade sig på fjärde plats.

4 RAND bildades i ett samarbete mellan USA:s flygvapen och the Douglas Aircraft Company för att utveckla vapen och göra strategiska försvarsanalyser.

5 RAND är den tankesmedja som har den i särklass största budgeten (263 miljoner USD 2013). Den genomsnittliga budgeten för de 20 största tankesmedjorna i USA var samma år 29 miljoner dollar, dvs ca 190 miljoner svenska kronor (Gutbrod 2013)

6 Tankesmedjor skiljer sig från ”lobbygrupper” som istället fokuserar på en enskild sakfråga och företräder ett specifikt särintresse, ofta kopplat till en viss grupp eller organisation. Tankesmedjor fångar således bredare och fler områden och har en mer mångfacetterad representation av olika intressen i sin organisation.

fungerar som ”experter” i flera olika sammanhang och som deltagare och bidragsgivare till idédebatter (Rich 2004:2). Hur framgångsrika tankesmedjorna är mäts i hur stort inflytande de har på den politiska utvecklingen och hur de lyckas forma eller påverka den allmänna opinionen (op:cit). Antalet citeringar, debatter man medverkar till att skapa samt (det direkta) inflytandet över politiska beslut eller inrättande av policyprinciper och lagar utgör delar av detta. Tankesmedjorna har, utifrån detta, ett stort intresse av att tävla om mediernas uppmärksamhet och dess framgång mäts inte sällan exempelvis i antalet citeringar i dagstidningar, tidskrifter samt i olika TV program.

År 2012 fanns det 1 823⁷ (jmf 6 603 i världen och 77 i Sverige) olika tankesmedjor i USA (McGann 2012:15). Dess ekonomiska förutsättningar eller politiska status varierar väldigt (McGann 2007:6; Rich 2005:13f). Det finns också flertalet olika former av tankesmedjor. Flera är direkt knutna till ett universitet och fungerar som en integrerande länk mellan universitetet och regeringen (McGann 2007:13f; The Economist 1991), andra är placerade nära kongressen och de rådgivare som finns där. Vissa har en hög grad av forskningsorientering och tydliga anspråk på objektivitet medan andra är direkta förespråkare för ett specifikt politiskt parti eller ideologisk riktning. Några tankesmedjor har statlig finansiering med uppdraget att erbjuda regeringen kunskap i olika sakfrågor medan de allra flesta finansieras med privata medel, uppfattas som oberoende men har direkta vinstintressen (McGann 2007:13ff). Tidigare hade nästan varje enskild tankesmedja ett brett samhällsfokus, men allt fler väljer idag att fokusera på en specifik fråga såsom exempelvis, utrikespolitiska utmaningar och strategier, rättsfrågor eller sjukvårdsfrågor. Idéarbetet bland dagens olika tankesmedjor inkluderar således alla samhällssektorer även om flertalet i betydande utsträckning är inriktade på socialförsäkringsfrågor och skattefrågor där debatten om statens roll kontra marknaden är den mest centrala. Men även när det gäller utrikespolitiska frågor är tankesmedjorna mycket aktiva och tongivande i debatten som rör USA:s säkerhetspolitik och roll i världen. Det är inom detta sista område som detta kapitel fokuserar.

TYDLIGA KONSERVATIVA TRENDER OCH ÖKAT INFLYTANDE FÖR DE RIKA

Under inledningen av 1900-talet och fram till slutet av 1960-talet dominerade de liberala tankesmedjorna i USA. Sedan 1960-talet har däremot de (neo)konservativa tankesmedjorna vuxit sig allt starkare (Rich 2005:11). Upprinnelsen till det ökande antalet konservativa och neokonservativa tankesmedjors framväxt under 1970/80-talet bör uppfattas som en motreaktion mot det vid tiden kraftigt växande politiska inflytandet bland antikrigsrörelsen (Vietnam), medborgarrättsrörelsen och vänsterliberala ’flower power-rörelser’, som man i konservativa läger uppfattade innebar en oroväckande uppluckring av traditionella familjevärden och som ett hot mot USA:s ställning i världspolitiken (Stranne 2011:286ff). En annan del av den konservativa kritiken rörde statens växande roll. President Lyndon B. Johnsons ”great society”-politik ansågs urholka andra traditionella värden i det amerikanska samhället, liksom det ansågs riskera att skapas en helt ny samhällsklass som skulle bli beroende av staten. Genuina amerikanska frihetliga och liberala värden samt familjevärden uppfattades i breda läger bland eliten nu behöva återta sin ställning i debatten och i samhället (Stranne 2011:271ff; Ricci 1993:48ff & 154ff). De konservativa tankesmedjorna har allt sedan 1980-talets senare del, till följd av denna konservativa satsning under 1970-talet, dominerat fältet.

7 Drygt 90 procent av dessa har grundats efter 1951 och antalet har dubblats sedan 1980. Ca 400 har sitt huvudsäte i Washington DC (McGann 2012:15f). Fler än hälften är kopplade till ett universitet.

Fenomenet med tankesmedjor har som nämndes ovan dykt upp runt om i hela världen men vad som kvalitativt skiljer tankesmedjor i USA från dem i många andra länder, är att de i USA har förhållandevis nära relation till (stort inflytande över) den politiska administrationen (Abelson 2002; Haas 2002). Det är därav angeläget att öka kunskapen om dess roll eftersom också såväl antalet som dess budgetar kraftigt ökar. Även om graden av inflytande är svårt att mäta så vet vi att tankesmedjorna i USA, på ett högst påtagligt sätt, genererar tankegodis till amerikanska beslutsfattare, erbjuder experter till kongressen och administrationen, ger beslutsfattare en mötesplats där man kan skapa gemensam förståelse för olika politiska möjligheter, samt "utbildar" amerikanska medborgare om världen (Haas 2002). Grad av, samt hur det faktiska inflytandet ser ut råder det däremot fortfarande skilda uppfattningar om eftersom området trots sin politiska relevans har ägnats förhållandevis lite uppmärksamhet inom samhällsforskningen (Abelson 2006:5). Bristen på forskning kan bero på att tankesmedjorna under tidigare del av historien och fram till slutet av 1970-talet hade en undanskymd roll och inte sökte den mediala uppmärksamheten utan hade som strategi att verka i bakgrunden, med sikten inställt på långsiktiga politiska mål. I takt med att detta förändrats liksom att informationsflödet i samhället förändrats och därtill politikens villkor, samt att ekonomin i verksamheter som rör "idéproduktion" har vuxit explosionsartat, har forskare blivit allt mer medvetna om att tankesmedjornas politiska inflytande bör belysas på ett mer ingående sätt. Det är också nödvändigt att utveckla bättre metodologiska verktyg för att följa vägen mellan idéproduktion och politiskt inflytande och hantera detta på olika nivåer.

Det är nämligen en sak att säga att tankesmedjor kan ha stort inflytande över den politiska eliten och olika policybeslut, men en helt annan att visa *hur* detta går till eller att avgöra *när* någon inverkan sker och varför, samt när det *inte* gör det (Abelson 2002:51). Medan vissa forskare pekar ut vikten av att mer djuplodande analysera hur det *direkta politiska inflytandet ser ut* finns det andra som vill vidga studiet av tankesmedjorna och menar att dess inflytande mer bör fokuseras på *macrostrukturell nivå* (de sfärer där politiken artikuleras) och då på medierna, akademien och marknaden (företag) (Medvetz 2012:14). Även om det inte är klarlagt hur tankesmedjornas inflytande konkret ser ut eller framför allt inte hur omfattande det är, så delar forskare emellertid den diffusa uppfattningen att inflytandet är "stort" och "ökande". Inflytandet är dock inte jämnt fördelat utan det stora flertalet tankesmedjor har enbart en liten budget och dess påverkan på den praktiska politiken är inte så påtaglig (Abelson 2002:50). Kopplingarna mellan den politiska och ekonomiska eliten och tankesmedjorna är inte heller den generella. Det finns exempelvis tankesmedjor som inte delar "elitens" politiska visioner och därför inte har tillgång till viktiga kanaler in i det politiska rummet, medan andra har det.

Klart är däremot att dess inflytande ytterligare har ökat under bara de senaste åren till följd av att en ny lag från 2010 (Citizen United) öppnade upp för att enskilda bidragsgivare numer får skänka i det närmaste obegränsat ekonomiskt stöd till enskilda kongressledamöter och/eller senatorer. Något som gynnar konservativa idéströmningar och därmed konservativa tankesmedjors inflytande. Detta eftersom dessa *ofta* återfinns bland personer med stora förmögenheter som skänker pengar till tankesmedjor med tydlig konservativ slagsida eller till enskilda ledamöter som hämtar sina idéer från och samarbetar med de konservativa policyinstituterna. Det gör att deras relativa inflytande i USA:s kongress nu blir allt mer påtaglig eftersom olika ledamöter är beroende av de stora bidragsgivarnas pengar för att ha en möjlighet att väljas om på sina platser i kongressen (Stranne 23 mars 2014).

FRÅN OBJEKTIVA KUNSKAPSKANALER TILL IDEOLOGISKA OCH ”AGGRESSIVA” MARKNADSFÖRARE

Tankesmedjorna var, när fenomenet växte fram alltså avsedda att på ett vetenskapligt sätt studera och analysera samhället och föra fram konstruktiva lösningar på identifierade problem. De tidiga tankesmedjorna var orienterade mot att erbjuda balanserad neutral expertis (Rich 2005:205). Mellan 1910-1960 skapades ett effektivt samarbete mellan dessa policyinstitut och rådgivare och politiker som också gjorde tankesmedjorna inflytelserika i det dolda och dess kunskap och analyser efterfrågades av politikerna (op:cit). Expertrollen och kopplingen mellan akademien och tankesmedjorna var också påtaglig fram till i alla fall 1970-talet, då personer från tankesmedjorna hade uppdraget att leverera ”objektiva” analyser som underlag till politiska beslut som även innefattade en mer undanskymd roll.⁸

Intressant och viktigt är att med åren har tankskesmedjorna blivit allt mer ideologiskt färgade och visionära, men samtidigt lyckats bibehålla en status som ”objektiva”, vilket bidrar till dess starka position (som kunskapsbärare) trots att de ideologiskt konstruerar (partiska) diskurser om samhället, målen och medlen. Idag är personer knutna till tankesmedjorna snarare marknadsföringsorienterade och högljudda i olika debatter och ser sin roll i policyinstituten som en kanal för att få fram sina ideologiska och inte sällan aggressiva budskap (Rich 2004:6 & 2005). Dessa presenteras emellertid fortfarande som sakliga, opartiska analyser och får på så sätt ett dolt politiskt utrymme. Även denna förändring skedde under 1960-talet i samband med att det politiska landskapet förändrades (beskrivet ovan). Bidragsgivarna till tankesmedjorna började beställa och betala för mer partiska analyser som också tog klar politisk ställning i sakfrågor, var synliga och promotade olika politiska vägval. Många konservativa tankesmedjor etablerades som beskrivits ovan, och var i mitten av 90-talet dubbelt så många som de liberala. I takt med en omfattande ökning av antalet tankesmedjor försvann mycket av dess neutrala ambitioner även på grund av att de behövde utmärka sig och hitta stora bidragsgivare som hade ideologiskt politiska visioner.

Det finns undersökningar som indikerar att tankesmedjorna idag har större inflytande på politiska beslut än forskning från universiteten, eftersom de senare är mer metodorienterade än policyorienterade. Forskare vid tankskesmedjorna lägger därtill stor vikt vid att upprätta direkta band med kongressens ledamöter, policyrådgivare, mediemedverkan och marknadsföring (Rich 205:207). De har tillgång till att tala direkt med policymakers och har blivit accepterade som en del av policyprocessen i Washington. I det nya politiska landskapet, där samhällsförändring sker förhållande snabbt och beslut ska fattas utifrån en rad olika intressen har tankesmedjorna hittat en effektiv roll att erbjuda politikerna vad de efterfrågar i form av snabba och ”effektiva” analyser och strategier. Men även om tankesmedjor är inflytelserika så finns det dem som menar att de inte är tillnärmelsevis så inflytelserika som de hade kunnat vara om de *inte* blivit så tydligt indragna i kortsiktiga maktkamper över dagorningen och i olika beslutsprocesser. Genom de intressen som styr, pengarnas inflytande och den ständiga ideologiska polemiken skapas hela tiden sämre kvalitet i analyserna. Tilltron till politiken riskerar att skadas och därmed de långsiktiga kompromissinriktade besluten. Det riskerar helt enkelt att skapas dålig politik.

⁸ Intentionen med tankskesmedjorna har således varit att utgöra institutioner i form av: oberoende, icke-affilierade/obundna, icke vinstdrivande organisationer som producerar expertkunskap och motiverar olika strategier och vill erhålla stöd för dessa idéer (slutsatser) och influera policyprocessen. Operationellt är tankskesmedjorna icke-vinstdrivande organisationer som genomför och sprider forskning och idéer om politiska frågor. Politiskt har tankskesmedjorna blivit ”aggressiva” institutioner som aktivt söker maximera allmänhetens förtroende och få tillgång till politiska processer (personer) för att göra sin egen expertis och idéer tillgängliga där policymaking sker och påverka denna i önskad riktning (Rich 2005).

Tankesmedjorna *porträtteras* däremot oftast som forskningsinstitutioner med en distans till den politiska processen när de i själva verket är ytterst medvetna och inriktade på att etablera starka fästen i det politiska samfundet och att skapa nära band till kongressen, medierna och andra policyrådgivare. De är som företag som hela tiden letar efter strategier att nå ett konkret inflytande och anpassar sina metoder efter erfarenheter om vad som är mest framgångsrikt. Väldigt stora resurser läggs på att påverka mediedebatten. Det är av det skälen som flera forskare har hävdats att man måste börja använda ett mer holistiskt angreppssätt i studierna av tankesmedjor. Detta eftersom det inte finns ett linjärt inflytande att utvärdera utan att det snarare är en fortlöpande process som tar sig olika uttryck i olika sammanhang. Viktigt är därför att forskare som intresserar sig för policyinstitutens roll också följer deras diskussioner väldigt nära och deltar på olika sätt där idéerna utformas och diskuteras (Abelson 2006:227).

TANKESMEDJORNAS ARBETSSÄTT

Tankesmedjor följer inte en specifik utarbetad metod om hur man tydligast når inflytande, men oavsett vilka förutsättningar man har eller vilka områden man vill påverka finns det däremot vissa (kommunikations)strategier som de allra flesta policyinstitut använder sig av för att få tillgång till beslutsfattarnas och medborgarnas uppmärksamhet och vidare nå inflytande över konkreta politiska beslut.

En av de främsta forskarna om tankesmedjor, professor Donald E. Abelson, har identifierat några av de strategier som är mest framträdande och som de flesta tankesmedjor aktivt jobbar med. Dessa är att: (1) anordna öppna seminarier och konferenser där inrikes- och utrikespolitiska frågor diskuteras (2) uppmuntra akademiker att ge föreläsningar och skriva debattinlägg (3) vittna vid olika kommittéer i kongressen (4) publicera böcker, magasin, nyhetsbrev och andra texter som har vid spridning (5) sälja video- och ljudband till allmänheten med summeringar av nyckelfrågor (6) skapa webbsidor där också olika publikationer och konferensinspelningar finns tillgängliga att ladda ner (7) rikta sig till allmänheten under olika insamlingskampanjer och (8) aktivt arbeta för mediexponering (Abelson 2006:148).

I praktiken innebär ovanstående att det i Washington – där flertalet av de största och mest inflytelserika tankesmedjorna finns – *varje dag* hålls mellan cirka 30–40 seminarier eller andra former av event där forskare presenterar rapporter/böcker och där de enskilt eller tillsammans med policyrådgivare och politiker bjuds in till samtal om aktuella frågor (se: dc.linktank.com). Forskare knyts på heltid till policyinstitutet eller bjuds in som gästforskare under en tidsangiven period och kombinerar tiden vid en tankesmedja med sitt jobb på universitetet. Gästforskare eller inbjudna sakkunniga i tankesmedjorna kan även vara tidigare politiker, ministrar, ambassadörer eller ”rådgivare” på olika nivåer till tidigare presidentadministrationer. I kongressen håller de olika utskotten i de båda kamrarna⁹ regelbundet s.k. hearings (utfrågningar) där man tillkallar vittnen att ge sin syn på i specifika frågor från utskotten. Sådana utfrågningar sker inför olika omröstningar och beslut (se vidare: www.senate.gov eller www.house.gov). När man följer dessa utfrågningar kan man direkt se att vissa tankesmedjor dominerar bland dem som blir kallade att vittna i olika frågor och framför allt hur detta är partipolitiskt/ideologiskt bundet och således inte

⁹ Den amerikanska kongressen som är den lagstiftande församlingen, består av två kammare – representanthuset och senaten. Dessa organ ska båda rösta igenom ett lagförslag för att det ska godkännas. Båda kamrarna har olika utskott som behandlar specifika områden. När det gäller utrikespolitik så är det främst två utskott som arbetar med detta senatens ”Committee on Foreign Relations” (<http://www.foreign.senate.gov>) och Representanthusets ”Committee on Foreign Affairs” (<http://foreignaffairs.house.gov>). Men det finns också andra utskott som behandlar ärenden som rör utrikespolitik.

alls så objektivt som man skulle kunna önska i en optimalt fungerande politisk process. Det är ordföranden för utskotten (en stol som alltid innehas av majoritetspartiet i kammaren) som äger det slutgiltiga beslutet vilka som ska vittna. Det gör att han eller hon har stor makt att påverka hur ett ”problem” presenteras och vilka förslag som framkommer. På tankesmedjornas hemsidor kommer dagligen uppdateringar med nyhetsbrev, rapporter och olika propåer med syftet att uppmärksamma aktuella frågor och hur man anser att dessa ska hanteras av beslutsfattare. Med den nya utvecklingen av sociala medier satsar man också, såväl instituten som dess enskilda medarbetare, på att föra ut sina budskap via Facebook, Instagram och Twitter. Såväl tankesmedjornas ”event” som utfrågningarna i kongressen spelas in och kan, liksom diverse skriftliga rapporter, enkelt följas via webben. Tankesmedjorna skickar också dagligen eller veckovis ut email till medlemmar och ”följare” för att uppmärksamma olika aktuella frågor och sprida sina senaste rapporter.

Uptill detta jobbar tankesmedjorna också i de ”privata” rummen och försöker påverka politiken mer i man-till-man relationer. Exempel på detta är att: (1) finnas med i cabinet eller andra byråkratiska positioner nära administrationen (2) jobba i arbetsgrupper för presidentens rådgivande organ/grupper (3) upprätta sambandskontor med senaten eller representanthuset (4) bjuda in utvalda policymakers att delta i slutna konferenser och seminarier (5) låta personer inom förvaltningen jobba deltid i tankesmedjorna och erbjuda tidigare policymakers jobb i tankesmedjan samt (6) genomföra studier och briefings direkt till policymakers (op.cit:153). Det finns däremot inget sätt som gör att experter i olika tankesmedjor kommer närmare makten än att bli policymakers själva och det är inte sällsynt att personer från tankesmedjor rekryteras in i nytillträdde administrationer. När man arbetat en period i någon presidentadministration är man sedan mycket attraktiv för olika tankesmedjor som gärna rekryterar ”tillbaka” personer med den erfarenheten. De stora tankesmedjorna är framgångsrika i sitt arbete att knyta till sig nya senatorer, ledamöter i representanthuset och deras rådgivare genom att erbjuda dem sammanfattningar och privata samtal kring deras undersökningar och analyser av omvärlden (op.cit:154).

Det är dessa sex senare delar som är de allra svåraste att som forskare följa och dokumentera. Vilka policyinstitut som har inflytande i specifika frågor ”i bakgrunden” har givetvis att göra med vilken ställning och anseende de har samt huruvida deras analyser motsvarar de politiska paradigmen som dominerar i kongressen och i administrationen och huruvida de därmed levererar inom ramen för det politikerna ”vill ha”. Men det påverkas även av flera andra mer diffusa omständigheter som handlar om tajming, personkemi/personkontakter och förändringar i den omgivande samhällliga kontexten. En politiskt ”död” fråga kan exempelvis plötsligt, på grund av att någon förutsättning i omvärlden förändras, göra att det snabbt behövs en ny analys och strategi att använda sig av. De öppningar till förhandlingar mellan Iran och USA som startade sommaren/hösten 2013 är ett exempel på hur en mindre tankesmedja, *National Iranian American Council* (NIAC), som enträget i många år har jobbat för att skapa en diplomatisk dialog mellan dessa länder helt plötsligt, utifrån nya omgivande omständigheter (bl.a. en förödande och okontrollerad utveckling i Syrien och en ny president i Teheran) kunnat erbjuda Obama-administrationen en vägkarta för vad som krävs för att man ska bli framgångsrik i förhandlingarna. Något som möjliggjort för en ny riktning i relationerna mellan dessa båda stater, som sedan trettio år varit ”frysta” (det är i skrivande stund fortfarande en pågående process). En ytterligare viktig aspekt för att få inflytande (i synnerhet som ett mindre policinstitut), är enligt NIAC:s grundare och ordförande även att man konsistent har hållit fast vid en linje även i tider när denna ifrågasatts och att man haft tålamod att invänta tillfället när de nödvändiga lösningar man ser också blir tydliga för maktavarna:

Sometimes, it's not about finding a solution for a problem, but to connect a problem to a pre-existing solution. The solutions must be prepared ahead of time, so once the problem has become solvable, you are ahead of the game. At the same time, it's important to recognize that credibility is partly built through consistency. By advocating a specific line – even when it's politically unpopular – you gain credibility once your line becomes fashionable. Since many larger think tanks prefer to only invest in politically acceptable solutions, smaller think tanks can gain a comparative advantage by investing in out-of-box solutions whose political favorability has yet to arrive. (Intervju Trita Parsi, 12 mars 2014)

De små sammankomsterna med makthavare i olika samhällssfärer, de personliga relationerna och övriga nämnda aspekter är viktiga, men minst lika centralt är det, som tidigare nämnts, för policyinstituterna att nå ut i medierna och på så sätt påverka den allmänna opinionen och få inflytande över de övergripande och långsiktiga samhällsdiskurserna. Genom synlighet i medierna skapas även en föreställning (illusion) bland medborgarna om att tankesmedjan har ett direkt policyinflytande. Något som också uppfattas som viktigt. Exakt hur mycket man investerar i mediestrategier är svårt att avgöra eftersom dessa återfinns i flera olika budgetposter, men det råder ingen tvekan om att det är omfattande summor och en avsevärd andel av den totala budgeten (McGann 2012). Man analyserar sitt inflytande genom att räkna antal citeringar i tidningar och TV, liksom tillfällen som personer från institutet blir intervjuade etc. Brookings exempelvis citerades i genomsnitt 846 ggr/månad (2003) och då var 69 av dessa tillfällen i medier av ”högre rang” såsom NY Times och Washington Post (Abelson 2006:157). Att presentera berättelser om världen i olika medier är viktigt för att ge en bild företräde över andra, men kan också som i NIAC:s fall handla om att tillgängliggöra berättelser, som när tillfället mognat, kan kännas igen och få legitimitet.

Tankesmedjornas roll för amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik

När det gäller tankesmedjornas inflytande i *utrikes- och säkerhetspolitiska* frågor pekar mycket på att de har ett påtagligt inflytande över inriktningen i politiken och på opinionen inom detta område (Plischke 1997). Vid studier av amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik går det också att visa flera kritiska punkter i historien där tankesmedjor spelat en mycket tydlig roll för hur utrikespolitiken hanterats och för de strategier som formulerats för att möta olika konflikter (Stranne 2011). När det gäller utrikespolitik är det samtidigt alltid viktigt för makthavare att få genomslag för en berättelse om hotbilder och risker som känns samhällsrelaterat relevant. Kring eventuella konflikter är samhällsmedborgarna också väldigt känsliga då det rör existensiella hot och risker kopplat till identitet och nation. Till skillnad från många andra politikområden är säkerhetspolitik därtill en sfär där medborgarna är utelämnade åt diffus underretelseinformation, över vilken man har väldigt liten insyn och där man därför förlitar sig på de informationer som tillhandahålls eftersom dessa ofta är svåra att kontrollera. De som kan formulera och nå ut med en lättbegriplig bild av risker och hot och visa på möjligheter att bekämpa dessa hot har därför (särskilt) stora möjligheter att påverka opinionen. Dessa hotbilder och sätt att komma tillrätta

med dessa måste däremot alltid beröra ”folksjälen” samt de övergripande idéerna som finns av ett lands roll i världen och vad man är beredd att offra för att behålla denna (Keen: 1986).

I USA:s fall finns det djupt rotade nationalistiska idéer om landets överordnade roll i världen men även en syn på den egna militärmakten som den kraft som ska försvara demokrati och frihet hos andra.¹⁰ Som militär supermakt deltar man också kontinuerligt i olika konflikter som behöver motiveras. Genom hela historien och främst efter andra världskriget har tankesmedjor med tydligast hotbildsscenarior och militära lösningar i olika kriser varit framgångsrika i att skapa opinion för militära insatser och lösningar på diverse problem liksom med att påverka president-administrationerna att välja konfrontativa och militära lösningar på olika kriser (Stranne 2011). Vi har sett det i upprinnelsen av kalla kriget, i samband med Vietnamkriget, vad gäller USA:s politik i Sydamerika och Mellanöstern/ Nordafrika sedan 1960-talet och inte minst efter 11/9 2001 (Stranne 2011:255ff). Ibland styrs detta av faktiska hot medan det många andra gånger formuleras utifrån andra intressen, såsom militärindustriella, energipolitiska eller andra ekonomiska eller maktpolitiska intressen.

Sambanden mellan tankesmedjornas idéer och den faktiska politiken är emellertid, som diskuterats ovan, inte så lätt att fastställa och det gäller lika påtagligt inom detta politikområde. Inte heller att avgöra *hur* den gått till. Snarare tenderar det att vara *flera olika komponenter som ska sammanfalla* för att ett faktiskt inflytande ska ske och många tankesmedjors arbete får aldrig något konkret politiskt inflytande oavsett hur väl de korrelerar med ovan nämnda faktorer. Ett intressant, belysande och omdebatterat exempel som ligger nära i tid är sambanden mellan en ”radikal” liten tankesmedja (PNAC) och hur President Bush efter terrorattackerna 2001 påstås ha utformat kriget mot terrorismen samt motivera invasionen av Irak 2003 utifrån denna tankesmedjas världsbild om hot, mål och strategier.

Ett omtalat exempel: en tankesmedjas (in)direkta inflytande

TANKESMEDJAN PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY [PNAC] OCH BUSHDOKTRINEN

För att förstå händelseförloppet efter 11/9 och vilket inflytande PNAC eventuellt hade måste vi gå tillbaka lite i tiden. När kalla kriget upphörde i slutet på 1980-talet hamnade internationella relationer i det närmaste i ett vakuum. Vad det kalla krigets slut skulle komma att betyda för konfliktodynamiken i världen och i synnerhet för den enda kvarvarande supermaktens (USA:s) roll i denna var oklart för såväl forskare som säkerhetsrådgivare och politiker. Genom Gulfkriget 1991 visade sig däremot USA omedelbart vara berett att axla ansvaret som ”världspolis” samtidigt som krigsinblandningen i Irak gav landet möjligheter att etablera militärbaser i Saudiarabien. Något som hade varit otänkbart några år tidigare och som också väckte enormt raseri bland islamistiska krafter i regionen. Vad USA skulle göra med sin nyvunna ställning eller de hot som denna kunde frammana flamlade man däremot efter i Washington. Kampen om att formulera säkerhetspolitiken stod mellan en rad olika intressen och inflytelserika och erfarna grupperingar i Washington. Den 7 mars 1992 publicerade NY Times delar av ett hemligstämplat policydokument som läckt

¹⁰ Notera att detta är amerikanernas syn på sig själva och att det förhållningssättet inte delas av alla i USA men framför allt inte av alla i omvärlden.

ut till en reporter vid tidningen. Dokumentet, som var undertecknat av Paul Wolfowitz, som då arbetade på försvarsdepartementet, var riktat till höga officiella politiker och tjänstemän på Pentagon (Tyler 8 mars 1992). En av adressaterna av policyplanen var dåvarande försvarsminister Dick Cheney (senare vicepresident för George W. Bush 2001-2009). I dokumentet, som hade namnet *Defence Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999*, drogs slutsatsen att USA visserligen inte kunde förändra allt som var fel ute i omvärlden, men att det åtminstone borde föreligga en hög prioritet på att ta hand om sådant som hotade amerikanska intressen utomlands och stärka USA:s maktposition i världen. Atmosfären i Washington utgjordes delvis av en lättnad över att rivaliteten mellan de båda tidigare antagonisterna och det ständigt närvarande hotet om kärnvapenkrig var över, men samtidigt fanns många olösta frågor om vad som skulle kunna komma att hända härnäst, liksom farhågor om att en allt för avslappnad attityd från amerikanskt håll kunde vara farlig.

I Wolfowitzdokumentet från 1992 framgick också just detta, att USA nu måste visa ledarskap och etablera en ny världsordning där USA var överordnad och att inga andra länder för överskådlig framtid, skulle kunna utmana landet militärt. Ambitionen, menade man, måste vara att se till att förhindra andra starka industrinationer från att trotsa det amerikanska ledarskapet eller försöka förändra den rådande politiska och ekonomiska ordningen. För detta behövde man avskräcka potentiella konkurrenter från att erhålla en större regional eller global roll (Ibid). För att hindra konkurrensen klargjordes också att USA borde motverka en framväxande (egen) europeisk säkerhetsplan som riskerade underminera NATO och en bibehållen amerikansk roll i Europa. Wolfowitz policyplan argumenterade alltså för en ny militär- och politisk strategi inom ramen för ”post kallakriget-eran” som var inriktat på att göra USA till ett imperium med uppgiften att demokratisera omvärlden. Inhägnads- eller uppdämningspolitiken (eng: containment) från kalla kriget, ansågs vara en relik från svunna tider och USA borde nu i stället höja rösten och använda sin maktställning [eng: power] för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen (hädanefter WMD från eng: weapons of mass destruction) som ansågs utgöra det största hotet (Frontline 27 dec 2009).

När NY Times publicerade utdrag ur Wolfowitz plan konstaterade journalisterna som granskat den att de strategiska målen i dokumentet tydligt var inriktade på att USA, om nödvändigt, skulle använda militärt våld för att *förhindra* [eng: prevent] spridningen av kärnvapen och andra massförstörelsevapen. Intresset skulle främst riktas mot Nordkorea, Irak och länder från forna Sovjetunionen (Tyler 1992). När dokumentet kom till allmänhetens kännedom väckte det starkt motstånd och Vita huset gav omedelbart försvarsminister Cheney order om att skriva om det. I den version som sedan följde stod ingenting om USA:s beredvillighet att agera ensam eller om tänkbara *förebyggande* insatser. Wolfowitz själv har senare sagt att läckan till NYTimes baserades på ett dokument han inte själv skrivit eller hunnit granska och revidera texten (Wolfowitz 9 maj 2003). Några år efter Wolfowitz policyplan, närmare bestämt 1997, formerades dock en ny tankesmedja i Washington vars intresse var att utmana president William (Bill) Clintons politik och aktualisera Wolfowitz idéer från 1992. Tankesmedjan, The Project for a New American Century (PNAC), bestod av en gruppering av kända intellektuella som varit med i Washington under många år och som nu såg faror i att USA nedrustade sitt militära försvar, inte beaktade nya hotbilder och inte tog ledarskapet i världen på det allvar som krävdes för att möta 2000-talet. Ett nytt policyförslag *Rebuilding America's Defenses – Strategy, Forces and Resources For a New Century* formulerades som utkristalliserade vilka åtgärder som utrikes- och försvarsdepartementen borde vidta.

Dokumentet var skrivet av Robert Kagan, Gary J. Scmitt och Thomas Donnelly, samtliga även kopplade till en annan inflytelserik tankesmedja, American Enterprise Institute (AEI). Under tecknade den färdiga policystrategin gjorde bland andra Dick Cheney, Elliott Abrams, Francis Fukuyama, I Lewis "Scooter" Libby, Donald Rumsfeld (senare försvarsminister under George W. Bush) och Paul Wolfowitz (senare även säkerhetsrådgivare åt George W. Bush). Flertalet av dessa skulle efter 11/9 komma att bli kända som de nya "hökarna" i Washington och kopplas till en snäv neokonservativ ideologisk gruppering (Sniegoski 2008). Gruppen har beskrivits som en fraktion eller liten sammansvärjning av personer som "kidnappade" händelserna 11/9 för att implementera sina egenkonstruerade idéer och egenintressen i Bushadministrationen och utnyttja det trauma som amerikanerna kände efter terrorattackerna (Dean 17 feb 2003). Kopplingarna mellan idéerna som presenterades i PNAC-dokumentet 1997 och vad som senare formulerades i Bushdoktrinen (2002) är de facto också till vissa delar tydliga.

I PNAC-dokumentet från 1997 fanns utfäst att de mål man hade för det amerikanska ledarskapet skulle tvingas genomdrivas med hjälp av en långsam transformation eftersom det saknades en katalyserande katastrofhändelse såsom ett nytt Pearl Harbor som annars skulle kunna få till stånd en mer revolutionär förändring (PNAC 1997:51). Av detta har många dragit slutsatsen att grupperingen välkomnade terrorattackerna och konspiratoriskt sinnade, har till och med tagit det så långt som till att säga att man var inblandade i händelserna (se exempelvis: BBC-dokumentären i tre delar "Loose Change" från 2006). Den 28 januari 1998 hade några av medlemmarna i PNAC därtill skrivit ett öppet brev till dåvarande president Clinton där de uppmanade honom att utarbeta en strategi för att avlägsna Saddam Hussein från makten i Irak. De påpekades samtidigt att detta, trots de uppenbara risker som det var förknippat med, var mindre farligt än att undanlåta att agera, eftersom Hussein hade ambitionen att utveckla kärnvapen (PNAC C). Bland dem som undertecknade det brevet fanns bland andra, John Bolton (senare amerikansk FN sändebud under George W. Bush), Richard Perle, Richard L. Armitage, William Kristol och R. James Woolsey. Även dessa var personer som i många fall senare skulle kopplas samman med den neokonservativa grupperingen runt president Bush. Den 31 oktober 1998 skrev Clinton, förmodligen delvis som ett direkt resultat av PNAC-företrädarnas uppmaning, under *The Iraq Liberation Act* som gjorde stödet för olika försök till regimskifte i Irak till en prioritet för USA (Clinton 31 okt 1998). Lagen avsåg, utöver att få till stånd en regimförändring i Irak, att USA skulle stödja demokratirörelser inne i Irak (Public Law 105-338:3).

I det 90 sidor långa policydokumentet från PNAC framgår det att det finns nya hotbilder mot USA i form av nya aktörer på den internationella arenan och att man behöver utveckla tekniker för att komma åt detta. Huvudfokus i policystrategin handlar däremot inte om terrorismhotet utan mer generellt om att USA bör ta ledningen i världen och stärka sitt försvar på ett sådant sätt att man blir den dominerande aktören (vilket även blir målet med Irakinvasionen 2003). Att demokratisera omvärlden uppfattas även vara ett primärt utrikespolitiskt mål (PNAC: se bland annat förordet). Bristen på fokus på terrorism föreligger trots att USA hade utsatts för terrorattacker vid flera tillfällen under 1990-talet.

Även om en fördjupad diskussion om *terrorismhotet* saknades i PNAC:s policydokument så skulle emellertid terrorism komma att stå i fokus för USA:s säkerhets- och utrikespolitik under inledningen av 2000-talet och USA skulle ta ytterligare ett kliv framåt för att befästa och fördjupa sin dominans på världsarenan. Detta visste inte företrädarna för PNAC när de skrev sina dokument 1998 och George W. Bush visste det inte när han svor presidenteden i januari

2001. Företrädarna för PNAC och andra som ville att USA skulle dominera världsscenen skulle få sitt Pearl Harbor och sin förevändning att fördjupa och befästa USA:s roll i världen, ytterligare militarisera USA, avsätta Saddam Hussein och försöka demokratisera Mellanöstern. Närmare bestämt fick USA en möjlighet att helt förändra världspolitiken och världsordningen mellan kl 08.46 och 10.03 lokal tid 11 september 2001 då fyra kapade flygplan flögs in i olika byggnader eller kraschade i New York och Washington DC. Förutsättningar som förmodligen krävdes för att PNAC:s idéer skulle kunna få reell politisk betydelse, vilket visar oss att vissa element behöver sammanfalla för att tankesmedjor ska få reellt inflytande. I det kaos som följde av terrorattackerna och i bristen på en tydlig utrikespolicy (Bush fokuserade sin första tid som president på inrikespolitiska frågor) har PNAC:s analys av 2000-talets hot troligen förefallit som logiska och det fanns därtill tydliga strategier i dokumentet för hur detta ”nya” hot skulle mötas och vilken utrikespolitisk policy som skulle behöva implementeras av en administration i kris. Tillgängligheten av en tydlig analys och strategi i ett läge av kaos och förvirring bör därför inte heller underskattas. Men vad är det då egentligen i Bushs krig mot terrorismen som kan härledas till PNAC?

BUSHDOKTRINEN – NATIONAL SECURITY STRATEGY 2002 & 2006

Kriget mot terrorismen som följde av terrorattackerna tog sig många och omfattande uttryck. Direkt i oktober 2001 valde Bushadministrationen att genomföra ett anfall mot Afghanistan men redan i sitt årliga tal till nationen 29 januari 2002, det vill säga bara drygt fyra månader efter terrorattackerna, utvidgade Bush kriget mot terrorismen till att inkludera och definiera Irak, Iran och Nordkorea som sina uttalade fiender. Genom att beskriva länderna som “axis of evil”¹¹ breddade Bush, inte bara kriget mot terrorismen till att tydligt kopplas till vissa utpekade stater (trots att terrorism är ett fenomen som inte kan kopplas till en stat). Han implicerade därtill i talet att USA kunde tänka sig att agera *förebyggande* för att eliminera tänkbara hot som kom från stater som härbärgerade eller stödde terrorism eller vars regimer eftersträvade utökad makt genom att skaffa sig kärnvapen. Precis det som uttryckts 1992 i Wolfowitz hemliga dokument och som sedan artikuleras som nödvändigt i PNAC-dokumentet 1997 för att USA skulle kunna befästa sin ställning internationellt. Även om principen att agera förebyggande inte är något nytt i amerikansk utrikespolitik (Stranne 2011) så var det emellertid nytt att formalisera detta och officiellt legitimera den formen av säkerhetspolitiska strategier. Kriget blev dock ifrågasatt som en framkomlig väg att bekämpa terrorismen liksom att andra alternativ inte verkade övervägas trots många varningar för konsekvenserna inifrån Pentagon. Att förklara krig mot en odefinierad fiende utan egentliga gränser försatte också USA i ett permanent krigstillstånd som skapade förutsättningar att genomdriva förändringar i världen som uttryckts i PNAC.

Principen om att använda militära medel i förebyggande syfte skulle också komma att utvecklas i ett nytt säkerhetspolitiskt policydokument, *National Security Strategy* (NSS) som offentliggjordes i september 2002. Särskilt fokus riktades som tidigare nämntes, på Irak och Saddam Hussein, trots att Irak och Saddam Hussein inte haft något med 11/9 att göra och trots att det inte fanns några uttryckta hot från Irak mot USA eller några samband mellan Hussein och al-Qaida (Sen Wexler lägger bl.a fram bevis mot Rice 13 feb 2008). I Bushdoktrinen från 2002 går även

¹¹ Arkitekten bakom detta begrepp och hela den retorik som George W. Bush använde sig av efter 11/9 var David Blum som tillsammans med Richard Perle tidigare skrivit boken ”An End to Evil” där de argumenterat för nödvändigheten av att avsätta regimer som hotade amerikanska intressen. David Blum finns också med bland dem som undertecknat PNAC-dokumentet 1997.

att utläsa att hoten som var riktade mot USA inte längre utgjordes av konkurrerande starka stater utan av svaga sönderfallande stater, inte av starka arméer, utan av avancerade tekniker i händerna på enskilda förbittrade aktörer. Den stora faran för 2000-talet låg i att nya fiender försöker tillförskaffa sig massförstörelsevapen (NSS 2002:passim). Genomgående i doktrinen definieras att det största hotet nu utgjordes av WMD i händerna på icke-statliga aktörer och att detta var ett högst sannolikt scenario. Den enda vägen till fred och säkerhet utifrån denna hotbild beskrevs vara att agera kraftfullt och att en del i detta borde vara att gripa tillfället att aktivt arbeta för att utöka friheten (i form av demokrati och fria marknadsprinciper) för människor över hela världen.

Kopplingarna mellan PNAC-dokumentet och Bushdoktrinen innehåll har fått åtskilliga forskare, jurister och journalister att hävda att de neokonservativa ideologerna och i synnerhet PNAC hade ett stort inflytande över Vita huset under 2001 och framåt och att de lyckades implementera den radikala och ”aggressiva” agenda som utformats bland annat i PNAC-dokumentet från 1997. Bush kritiserades till och med för att vara osjälvständig och helt i händerna på denna neokonservativa ideologi som vilar på visionen om amerikansk dominans och att USA bör implementera demokrati runt om i världen med militära medel där det krävs. Allt för att förverkliga ett amerikanskt imperium i enlighet med neokonservativa visioner (Cirincione 2005; Buchanan 2005:135ff, 2005; Soros 2004; Ryn 2005:63ff; Raimondo 2005:111ff; Wallerstein 2005:387).

PNAC-DOKUMENTETS FÖRFATTARE OM INFLYTANDET ÖVER BUSHDOKTRINEN

Så kan vi utifrån detta dra slutsatsen att PNAC-dokumentet och den lilla tankesmedjan med förhållandevis liten budget kunde få ett direkt inflytande över kriget mot terrorismen och hur ska vi i så fall förstå detta? Förmodligen finns inget tydligt och i vart fall inget enkelt samband. Många saker tenderar att under en längre tid ha sammanfallit som har skapat förutsättningar för att Bush anammade stora delar av PNAC:s analys av världsläget och hur man skulle agera i relation till nya hot.

Intervjuer jag gjort med författarna till PNAC vittnar däremot om att de inte tillfrågades direkt av administrationen efter 11/9 2001 utan att den politik som Bush implementerade var en ”halvmesyra” av vad som var tänkt enligt deras policyplan. Däremot bekräftar de att policydokumentet tenderar ha utgjort en ”vägkarta” i jakten på en strategi att bekämpa de nya hoten, liksom de sätter fingrarna på några viktiga aspekter i policyformuleringen:

What we did do is, in the late nineties, resurrect what we thought was a foreign policy vision that had started to disappear because the Republicans had got very narrow, and the Democrats were all over the map. We put back on the debate table, smorgasbord, (laughs), a plate, that said; ‘Here, you might want to think about foreign policy, and defense policy, in this way’. The Bush people weren’t particularly interested in that, and, Wolfowitz, you know, was not even a cabinet official, and he wasn’t particularly friendly to us either. And, what really happened is, 9.11 forced them to rethink a lot of things about how they had been thinking about foreign and defense policy. And when they looked around then they sort of, picked up elements [...] Remember these people, that made these arguments inside the administration, people like Dick Cheney, was not a neoconservative, or George Bush. I mean, yes, we help, helped keep alive a certain kind of vision, but it wasn’t something that, you know, they said: Oh!, Here’s a road

map, let's do it!'. It just didn't work that way. Personally we just weren't that close to them [...]. (Intervju Gary J. Schmitt 24 feb 2010)

[It's] like the PNAC document and, and the behavior of the Bush administration share a common ancestor. You know, a hominid-chimpanzee-like common ancestor (laughs), and so there are many characteristics that are similar, but the directive fact between, you know, both the project as an organization and the document and the behavior of the Bush administration was really quite indirect, and, and, I think, [...] the influence is far less than people say [...] What we do is, sort of, belabor in the vineyard until the moment is right. [...] When [politicians] are in a situation where something new has happened, or they're off their own, they don't have the answer to the problems that they faced they start, you know, groping about in the dark for an explanation of what happened and what to do. That's how I would explain what happened after 9.11. [...] We had a theory of why that was and what to do about it [...] just, kind of, in the right place at the right time. [...] So it really was anything, you know, more than that, that I think anybody, who thought their way through the logic of the situation could easily, just as easily have written, it wasn't really a partisan or a political thing. And it's also been [...] a pretty consistent case, not only in American history, but in human history. [but] I wish we'd had more influence than we did ... (laughs). (Intervju Thomas Donnelly 24 feb 2010)

Därtill kan det vara viktigt att uppmärksamma att idéer (likt PNAC:s) inte kan erhålla genomslag om de inte erbjuder en logisk karta över handlingsutrymmen som är förankrade i de idéelement som utgör samhällsfundamentet i USA. Att kunna "kidnappa en händelse" (såsom många kritiker anklagade de neokonservativa för) och att vända upp och ner på världen utan att den presenterade färdvägen känns logisk för administrationen och i förlängningen även medborgarna är inte sannolikt. Snarare måste den bygga på tidigare traditioner och idéer om hur man bör möta hot och vilken roll man anser sig vilja spela i världen, om än det kan tänja på tidigare gränser och innefatta "nya steg". När det gäller PNAC och Bushadministrationen fanns det flertalet idéelement som följde den amerikanska utrikespolitiska historien och som dess tankar byggde vidare på om än i en utökad omfattning och i den nya kontext som 11/9 skapade (Stranne 2011). Medierna är också viktiga bärare av de bilder som skapas och för vad som får genomslag i kriser som 11/9. Konkret har de neokonservativa grupperingarna också funnits med i Washington på olika sätt under lång tid, varpå deras idéer (eller delar av) är förankrade i relativt breda politiska led. De *personliga kopplingarna* mellan en rad olika inflytelserika personer, såsom Rumsfeld, Wolfowitz och Cheeny tenderar att vara lika viktiga som själva tanskesmedjan PNAC:s officiella existens och att dessa personer hade möjlighet att tränga undan andra policyinstituts analyser och förslag.

SVART-VITA RESONEMANG OCH MEDIERNAS ROLL

Vad PNAC stod för var också en enkel svart-vit bild av omvärlden och USA samt hur framtidens fiende såg ut och hur den ska bekämpas. Hela detta koncept föll väl i det mediala drev som parallellt etablerades efter 11/9 2001 och som anspelade på människors behov av en fiende att slå tillbaka mot, snarare än adekvata analyser av varför terrorattackerna skett och vilka olika utvägar

som fanns att möta framtiden. Det som utpekats i PNAC som väsentligt för USA:s säkerhetsintressen, nämligen att få Saddam Hussein från makten i Bagdad passade in i eller påverkade (förmodligen båda delar) den mediala bilden och behovet av hämnd. Mediedrevet att hitta enskilda syndabockar och lösningar i kombination med en administration delvis i förlamning och behov av en strategi, samt det PNAC-dokumentet erbjöd förstärkte möjligtvis vartannat under hela det ett och ett halvt år som gick mellan 11/9 till dess att USA invaderade Irak i mars 2003.

Under hela krigsupptrappningen som föregick Irakinvasionen fanns det nämligen sparsamt med kritiskt ifrågasättande i de amerikanska medierna som till största delen snarare stödde och till och med i vissa kanaler var *pådrivande* för en konfrontativ politik och attack mot Irak (Bennet/Lewrence/ Livingstone 2007:passim). Medievetare och journalister har hävdade att journalistiken drevs av en patriotisk anda där ifrågasättande av presidenten jämfördes med en opatriotisk handling (Jensen 17 sep 2004). Många uppfattar att TV-kanalerna hamnade i ett "race-to-the-bottom" scenario där de tävlade med varandra om att stödja presidenten, ensidigt använda krigsförespråkare i debatterna och lägga den seriösa granskande journalistiken åt sidan (Iskandar 2005:168ff). En situation som man menar även höll i sig en bra bit in under Irakkriget. CNN:s korrespondent Christine Amanpour hävdade i en intervju att hennes eget kabelnätverk hade haft en form av självcensur och hon förklarade att hennes station: "*was intimidated by the administration and its foot soldiers at Fox News [sic] that created a climate of 'fear and self-censorship' as far as the type of material that was broadcast out of Iraq [...] It looks like this was disinformation at the highest levels*" (Amanpour i Johnson 14 sep 2003).

Under de första tre veckorna av Irakinvasionen hade mindre än en procent av källorna i CBS kvällsnyheter varit *emot* det militära ingreppet. Ändå hade CBS inte varit ett uttryck för de mest extrema eller subjektiva rapporteringarna, utan dessa kom från FOX News och MSNBC som till och med hade förmedlat en entusiasm för kriget (Solomon 2005:passim). I NBC lade man ner en populär talk show veckorna före invasionen, troligen för att programledaren Phil Donahue ansågs ha för många gäster som var "anti-Bush" eller var skeptiska till administrationens motiv till kriget (MediaMatters 29 okt 2004). Dehumaniseringen av fienden tog sig också flera uttryck (Hart II & Hassencahl 2005:85ff) och sammantaget skapade nyhetsförmedlingen en allmän attityd i USA om att Irak utgjorde ett nära förestående hot mot USA:s säkerhet. I september 2002 trodde 80 procent av den amerikanska befolkningen (oavsett vilken kanal man använde som främsta informationskälla) att Irak hade massförstörelsevapen (Mian 2007:153).

Vem, vad, när – hur kan vi förstå tankesmedjors inflytande?

Att tankesmedjor har ett stort inflytande över politiken i Washington råder det inte mycket tvivel om. De utgör institutioner vars arbete sedan länge integrerats i den politiska processen och bildar en viktig del av underlaget för politiska beslut i kongressen och i administrationen, liksom de påverkar opinionen genom sofistikerade (medie)strategier. För tankesmedjorna handlar det om att kommunicera budskap, såväl på ett övergripande plan (skapa samhälleliga narrativ), som att på detaljplan i olika sakfrågor se till att de konfliktbeskrivningar, analyser och strategier som de tar fram får ett direkt inflytande. För detta krävs olika strategier och resurser (strukturella, ekonomiska och personella) som har beskrivits i detta kapitel. Det har också beskrivits hur tankesmedjorna under senare decennier har blivit allt mer ideologiserade och att pengarnas inflytande

(inte minst sedan en lag benämnd "Citizen United" infördes 2010) över policyprocessen har ökat, liksom att detta har bidragit till att konservativt orienterade tankesmedjor idag dominerar i Washington.

Pengarnas allt mer ökande inflytande (oavsett vilken partigruppering det gynnar) är en oroande utveckling som på olika sätt utmanar demokratiska spelregler och gör att de stora policyinstituten dominerar och lämnar allt snävare utrymme för mindre tankesmedjor och framför allt för marginaliserade samhällsgrupper, utan starka ekonomiska resurser i ryggen, att få formulera såväl problemen som lösningarna på olika sakfrågor. Små men starka grupperingar och sårbarheten i samhället har numer fått ett oproportionerligt inflytande och detta är ett problem som fördjupats på senare år och vars effekter måste studeras närmare.

Hur omfattande inflytandet är för varje enskilt policyinstitut, när det fungerar som "bäst" och hur det ser ut, är svårt att mäta på ett tillförlitligt sätt. Men att det finns ett samband mellan tankesmedjornas storlek, ekonomiska förutsättningar, anseende och vilka personer man lyckas knyta till sig är tydligt (och logiskt). Samtidigt är det, som exemplen i detta kapitel visar, angeläget att inte *entydigt* fokusera på policyinstitutens "placering på diverse listor" över USA:s mest inflytelserika och kända tankesmedjor. En sådan läsning vore olyckligt eftersom det osynliggör i vilka sammanhang de mindre institutens förutsättningar att påverka policyutvecklingen ökar. "Mindre" tankesmedjors roll och exemplen i detta kapitel har enbart behandlat situationer av extraordinär karaktär. Inte desto mindre är det viktigt att förstå att under vissa omständigheter (de som nämnts här och andra) kan pengar, anseende och storlek vara underordnade andra faktorer som därmed blir mer väsentliga vid vissa tillfällen.

Exemplet om PNAC som beskrivits mest ingående i detta kapitel ska erkännas är ett extremt fall som liknar få av de ständigt pågående scenarier som utspelar sig i världens maktcentrum. Situationen efter 11/9 påkallade extraordinära händelsekedjor och administrationen uppfattade i vart fall inte att det fanns någon möjlighet till eftertanke eller att väga olika alternativ som brukligt, utan verkar (med tanke på hur snabbt saker skedde) ha bestämt sig för en strategi som liknar PNAC ganska omgående. Det tenderar helt enkelt vara så att PNAC erbjöd ett färdigt koncept att implementera, trots att man var ett förhållandevis "litet" institut. Detta hade troligen inte skett med sådan enkelhet utan de sedan länge etablerade kopplingarna mellan personer som fanns med i PNAC och den politiska administrationen,¹² liksom att flera av dessa personer redan tidigare delade världsbild och uppfattning om vilken roll USA ska spela i denna och vilka medel som är legitima att använda för att säkra landets position. Dock gäller inte detta Bush själv som i sin valkampanj aviserat att han inte ville se USA blanda sig i världspolitik för mycket. Det krävdes troligen därför en extraordinär händelse för att PNAC:s idéer skulle få genomslag. Medierna medverkade i hög grad också till att skapa en svart-vit bild av världsläget som gynnade den förklaringsmodell som PNAC representerade och som påverkade opinionen.¹³ Många i PNAC var välkända personer som fick stort medieutrymme och kunde etablera sin bild av händelserna och hur de skulle hanteras.

Även de plötsligt uppkomna (våren 2014 ännu pågående) samtalen mellan USA och Iran, liksom den förändring vi kunnat se i Obamaadministrationens retorik och politik mot

12 Wolfowitz var exempelvis med i den innersta kretsen runt Bush under tiden som följde efter 11/9.

13 Beakta att den kritik som fanns i omvärlden inte karaktäriserade det amerikanska folket där en majoritet i stället stöttade Bushs krig mot terrorismen.

Teheran¹⁴ och vad vi vet om NIAC:s arbete, är ytterligare ett exempel på att oväntade händelser och kontextuella förändringar kan skapa öppningar för en mindre tankesmedja att få konkret inflytande. Denna gång också på ett sätt som utmanar etablerade föreställningar och djupt rotade idéer om Iran och om hur USA ska förhålla sig till en denna specifika sakfråga. När det gäller de pågående förhandlingarna med Iran (som också inkluderar fem andra länder) måste vi däremot ta i beaktande att det parallellt med förhandlingarna även pågår ett intensivt lobbyarbete från andra tankesmedjor i Washington DC om att inte fortsätta dessa samtal på de villkor som nu sker, utan i stället kräva mer av Iran och pressa dem hårdare med bland annat mer sanktioner (se exempelvis; vid Heritage Foundation I & American Enterprise Institute I). De institut som representerar ett sådant förhållningssätt gör i nuläget påtagliga ansträngningar för att påverka kongressen att kräva av Obamaadministrationen att inte gå vidare i förhandlingarna på det sättet man nu hanterar situationen. Vem som går segrande ur den kampen återstår fortfarande att se och avgörs av många olika faktorer i det världspolitiska spelet. Men i dagsläget har NIAC konkurrerat ut många betydligt större policyinstitut och vunnit genomslag i kampen om dagordningen och detta trots att medierna generellt inte speglar deras hållning såsom gällde under perioden mellan terrorattackerna 11/9 2001 och fram till Irakinvasionen i mars 2003. Det innebär således att en mindre tankesmedja tenderar att även kunna utmana grundläggande föreställningar i det amerikanska tankemönstret i en djupt infekterad fråga när omständigheterna är de rätta. Dessa exempel bör åtminstone kunna inspirera mindre tankesmedjor att se meningen i sitt arbete och tro på möjligheterna till inflytande och förändring.

14 Se exempelvis; Remarks of President Obama Marking Nowruz 20 mars 2010 och Statement by President Obama on Nowruz 20 mars 2014.

Käll- och litteraturförteckning

- Abelson, Donald, E., 2002: *Do Think Tanks Matter? Assessing the impact of Public Opinion Institutes London*. McGill-Queen's University Press.
- Amanpour, Christiane, 14 sep 2003: Amanpour: CNN practiced self-censorship. I Johnson, Peter: *Mediamix – USA Today*. http://usatoday30.usatoday.com/life/columnist/mediamix/2003-09-14-media-mix_x.htm.
- American Enterprise Institute I, <http://aei.org/search/Iran>.
- Bennett, W. L., Lawrence, R. G. & Livingstone, S., 2007: *When the press fails: political power and the news media from Iraq to Katrina*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, P. J., 2005: *Where the right went wrong: how neoconservatives subverted the Reagan revolution and hijacked the Bush presidency*. New York: Thomas Dunne Books.
- Bushdoktrinen, sep, 2002, "National Security Strategy of the United States of America". Senast besökt 23 jun 2011. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- Cirincione, J., 2005: The Greatest Con of Our History. I O'HUALLACHAIN, D. L. & SHARPE, J.F., (ed): *Neo-conned!: just war principles : a condemnation of war in Iraq*. Vienna, VA: Light in the Darkness Publications.

- Clinton, W. J., 31 okt, 1998: “*Statement on Signing the Iraq Liberation Act of 1998*”. Senast besökt 23 jun 2011. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55205>.
- Dean, Howard, 17 feb 2003: *Defending American Values - Protecting America's Interests, Drake University*. http://www.crocuta.net/Dean/Transcript_of_Foreign_Policy_Speech_at_Drake-Feb17_2003.htm.
- Defence Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999.
- Donnelly, T.: American Enterprise Institute, director of the Center for Defense Studies at AEI, Founder of Project for a New American Century, 1150 Seventeenth Street, N.W, 24 feb, 11.00.
- Ellis, J. J., 2007: *American creation : triumphs and tragedies at the founding of the Republic*. New York: A. A. Knopf.
- Frontline, 27 dec, 2009: “*The Evolution of the Bush Doctrine*”. Senast besökt 23 jun 2011. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/cron.html>
- Gutbrod, Hans, 2013, July 17: *How Think Tanks Work: Analyzing Budgets*. <http://onthinktanks.org/2013/07/17/how-think-tanks-work-analyzing-budgets/>
- Haass, R. nov 2002: “*Think Tanks and U.S. Foreign Policy: a Policy-Maker's Perspective*”, U.S. Department of State.
- Hart, W. B., II and Hassencahl, F., 2005: Culture as persuasion: metaphor as weapon. I L. Artz and Y.R. Kamlipour (ed): *Bring 'Em On: Media and Politics in the Iraq War*. Oxford: Rowan and Littlefield.
- Iskandar, A., 2005: 'The Great American Bubble': Fox News Channel, the 'Mirage' of Objectivity, and the Isolation of American Public Opinion. I ARTZ, L. & KA-MALIPOUR, Y. R., (ed): *Bring 'em on : media and politics in the Iraq War*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jensen, R. 17 sep, 2004: “*Hijacking Catastrophe*” fills a void left by journalists' failures”. Senast besökt 23 jun 2011 <http://uts.cc.utexas.edu/~rjensen/freelance/attack82.htm>
- McGann, James, G., 2012: *Global Go To Think Tank Report and Policy Advice, Think Tanks and Civil Societies Program University of Pennsylvania*. http://gotothinktank.com/dev1/wpcontent/uploads/2013/07/2012_Global_Go_To_Think_Tank_Report_-_FINAL-1.28.13.pdf
- MediaMatters, 29 okt 2004, Phil Donahue on his 2003 MSNBC firing: “*We had to have two conservatives on for every liberal. I was counted as two liberals.*” <http://mediamatters.org/research/2004/10/29/phil-donahue-on-his-2003-msnbc-firing-we-had-to/132200>
- Medvetz, Thomas, 2012: *Think tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Plischke, E. 1997: *United States: Foreign Policy and National Security. Perspectives on Political Science Summer 1997*. Vol. 26 Issue 3, p.171. Reviews the Book, ”American Think Tanks and Their Role in U.S Foreign Policy” av Donald E Abelson.
- Project for a New American Century (PNAC), sep, 2000: “*Rebuilding America's Defenses – Strategy, Forces and Resources For a New Century - A Report of The Project for the New American Century*”. Senast besökt 23 juni 2011. <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>
- Public Law 105–338, 31 okt, 1998, 112 STAT. 3178. 105th Congress. Senast besökt 23 jun 2011. <http://www.gpo.gov>
- Raimondo, J., 2005: A Real Hijacking : The Neoconservative Fifth Column and the War in Iraq. I O'HUALLACHAIN, D. L., & SHARPE, J. F., (ed): *Neo-conned! again: hypocrisy, lawless-*

- ness, and the rape of Iraq : the illegality and the injustice of the Second Gulf War.* Vienna, VA: Light in the Darkness Publications.
- Rebuilding America's Defenses – Strategy, Forces and Resources For a New Century, Project for a New American Century, September 2000. <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses.pdf>
- Remarks of President Obama Marking Nowruz 20 mars 2010. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-marking-nowruz>
- Remini, R. V., 2009: *A Short History of the United States – From the Arrival of Native American Tribes to the Obama Presidency.* New York: Harper Perennial Publ.
- Ricci, David, M., 1993: *The Transformation of American Politics: the New Washington and the Rise of Think Tanks.* New Haven, Conn: Yale University Press.
- Rich, Andrew, 2004: *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise.* New York: Cambridge University Press.
- Ryn, C. G., 2005: The Ideology of American Empire. I O'HUALLACHAIN, D. L., & SHARPE, J. F., (ed): *Neo-conned! again: hypocrisy, lawlessness, and the rape of Iraq : the illegality and the injustice of the Second Gulf War.* Vienna, VA: Light in the Darkness Publications.
- Schmitt, G. J.: American Enterprise Institute, director of Advanced Strategic Studies at AEI, Founder of Project for a New American Century, 1150 Seventeenth Street, N.W, 24 feb, 9.00.
- Soros, G., 2004: *The bubble of American supremacy: correcting the misuse of American power.* New York: Public Affairs.
- Statement by President Obama on Nowruz 20 mars 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/20/statement-president-obama-nowruz>.
- Stephen J. Sniegowski, 2008: *The Transparent Cabal: The Neoconservative Agenda, War in the Middle East, and the National Interest of Israel.* USA: Enigma Editions.
- Stefanic, Jean & Delgado, Richard, 1996: *No Mercy, How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda.* Philadelphia: Temple University Press.
- Spiller, J., 2005: *The United States, 1763-2001.* London, New York: Routledge.
- Stranne, Frida, 2011: *George W. Bush – en (r)evolution i amerikansk utrikespolitik?* Göteborg: Intellecta Infolog.
- Stranne, Frida: *Egna intressen tar över USA-politiken.* I Svenska Dagbladet, Brännpunkt 23 februari 2014. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/egna-intressen-tar-over-i-usa-politiken_3299940.svd
- The Heritage Foundation I – <http://www.heritage.org/research/reports/2012/05/iran-nuclear-talks-us-should-stand-firm>
- Tyler, P. E., 8 mar, 1992: *U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop a One-Superpower World – Pentagon's Document Outlines Ways to Thwart Challenges to Primacy of America.* New York Times. Senast besökt 23 jun 2011. <http://homepage.newschool.edu/~quigley/dpg94-99.html>
- Wallerstein, I., 2005: In Her Death Throes: The Neoconservative Attempt to Arrest the Decline of American Hegemony. I O'HUALLACHAIN, D. L., & SHARPE, J. F., (ed): *Neo-conned! again: hypocrisy, lawlessness, and the rape of Iraq: the illegality and the injustice of the Second Gulf War.* Vienna, VA: Light in the Darkness Publications.
- Wolfowitz, P. 9 maj, 2003: *"Deputy Secretary Wolfowitz Interview with Sam Tannenhaus"*, Vanity Fair, U.S. Department of Defense Office of the Assistant Secretary of Defense, News Transcript. Senast besökt 23 jun 2011.