

Essence of Decision:

Explaining the War on Iraq

Abstract

Natten mellan den 19 och 20 mars 2003 inledde koalitionsstrupper *Operation Iraqi Freedom*. Detta var slutet på det som kom att gå till historien som Irakkrisen.

30 år tidigare formulerade Graham Allison en teori, i form av tre modeller, för att förklara utrikespolitiskt agerande utifrån Kubakrisen. Vi har prövat huruvida Allisons teori fortfarande kan förklara utrikespolitiskt agerande genom att pröva den på Irakkrisen. Detta har operationaliserats genom en systematisk genomgång av tillgängligt material som behandlar uppsatsämnet.

Efter att ha betraktat Irakkrisen utifrån Allisons tre olika modeller kan vi konstatera att teorin fortfarande är bärkraftig. Dock behövs viss komplettering till den 30 år gamla teorin – i form av en inrikespolitisk analys, bredare organisationsanalys samt en djupare *value*- och *beliefsystem*-analys – för att kunna åstadkomma en fylligare undersökning som förenar Allisons modeller med dagens verklighet.

Nyckelord: Allison, USA, Irakkrisen, Beslutsfattande, Teoriprovande.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	4
1.1 DISPOSITION	5
1.2 TEORI	5
1.3 METOD	7
1.4 MATERIAL	9
1.5 AVGRÄNSNINGAR	11
2 KRIGET MOT IRAK I TRE TAGNINGAR	12
2.1 MODEL I: THE RATIONAL ACTOR MODEL (RAM).....	12
2.1.1 <i>The Rational Actor Model om kriget mot Irak</i>	12
2.1.1.1 Identifiering av ett utrikespolitiskt hot	13
2.1.1.2 Identifiering av mål	14
2.1.1.3 Identifiering av handlingsalternativ och val	14
2.2 MODEL II: ORGANIZATIONAL BEHAVIOR	17
2.2.1 <i>Organizational Behavior Model om kriget mot Irak</i>	17
2.2.1.1 Inhämtning och Analys.....	18
2.2.1.2 Group-think	21
2.2.1.3 Delgivning	21
2.2.1.4 Ledarskap	22
2.3 MODEL III: GOVERNMENTAL POLITICS	23
2.3.1 <i>Governmental Politics Model om kriget mot Irak</i>	23
2.3.1.1 Presidentens ledarskapsstil	24
2.3.1.2 Duvorna	25
2.3.1.3 Hökarna	25
2.3.1.4 Diskussioner och motsättningar mellan hökar och duvor	25
2.3.1.5 Bushs personliga relation till duvorna	26
2.3.1.6 Bushs personliga relation till hökarna	27
2.3.1.7 Presidentens öra.....	27
3 FÖRKLARAR MODELLERNA KRIGET MOT IRAK?	29
4 SLUTSATS	31
5 REFERENSER.....	32
APPENDIX I.....	35
APPENDIX II.....	36

1 Inledning

Neither the United States of America nor the world community of nations can tolerate deliberate deception and offensive threats on the part of any nation, large or small. We no longer live in a world where only the actual firing of weapons represents a sufficient challenge to a nation's security to constitute maximum peril. [...]

The 1930s taught us a clear lesson: aggressive conduct, if allowed to grow unchecked and unchallenged ultimately leads to war. This nation is opposed to war. We are also true to our word. Our unswerving objective, therefore, must be to prevent the use of these missiles against this or any other country, and to secure their withdrawal or elimination [...].

*My fellow citizens: Let no one doubt that this is a difficult and dangerous effort on which we have set out.
But the gravest danger of all would be to do nothing.¹*

Natten till den 20 mars 2003 lystes himlen över Bagdad upp och koalitionsstyrkor, ledda av amerikanska och brittiska förband, rullade in över den irakiska gränsen. President George W Bush hade beordrat amerikanska förband att gå i krig mot Irak. Det politiska spelet fram till det definitiva beslutet att gå i krig, som kom att kallas för Irakkrisen, var över.

"The Cuban missile crisis stands as a seminal event. History offers no parallel to those thirteen days of October 1962, when the United States and the Soviet Union paused at the nuclear precipice." (Allison 1999 s. 1)

Graham Allison har fel. Det finns idag en historisk parallell till de 13 ödesdiga dagar som kom att kallas för Kubakrisen; Irakkrisen.

Det kursiverade avsnittet i början på inledningen är inte ett tal till nationen från George W Bush och handlar inte om Irakkrisen. Det är ett tal till nationen av John F Kennedy och handlar om Kubakrisen.

År 1973 utkom Graham Allisons bok *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* och den blev snart något så ovanligt som en statsvetenskaplig kioskvältare. Boken är idag en klassiker för alla som är intresserade av utrikespolitiskt beslutsfattande och år 1999 utkom en andra upplaga.

¹ Ayres 1996 s. 39f.

Ett år senare, år 2000, blev George W Bush president i USA. Ytterligare ett år efter det drabbades USA av den värsta terrorattacken på amerikansk mark i modern tid, den 11 september 2001.

Den värld Du vaknade upp till idag är inte densamma som den John F Kennedy vaknade upp till i oktober 1962. Kommunismen har fallit, globaliseringen har intensifierats, det kalla kriget är slut och hotet från terrorismen är ett faktum.

Vi vill med denna uppsats pröva om Graham Allisons teori – 40 år efter Kubakrisen och 30 år efter utgivningen av hans bok *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* – fortfarande kan förklara utrikespolitiskt agerande.

That is the essence of this essay.

1.1 Disposition

Vi har valt att lägga upp undersökningen genom att följa Graham Allisons upplägg i sin avhandling *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Allisons teori bygger på tre olika modeller i vilken Kubakrisen studeras utifrån tre olika synvinklar. I inledningen till varje modell presenterar vi teorin bakom modellen. Sedan sammanfattas vardera modell och dess förklaringsgrad avseende kriget mot Irak analyseras. Därefter går vi vidare med att studera Irakkrisen tre gånger utifrån Allisons tre olika perspektiv. Slutligen redogör vi för huruvida Allisons modeller kan förklara kriget mot Irak samt vad som eventuellt saknas för en fulländad analys.

1.2 Teori

Kubakrisen och Irakkrisen är två påfallande lika fall. Om Allisons teori fortfarande kan förklara utrikespolitiskt agerande borde den kunna förklara Irakkrisen. Skulle det visa sig att Allisons teori saknar förklaringskraft för Irakkrisen blir teorins generella förklaringskraft försvagad. Vi vill dock framhålla att det vore förmätet av oss att dra alltför långtgående generaliseringar utifrån ett enda fall. Ju fler fall som studeras, desto större möjlighet för forskaren att generalisera och bygga teori (Landman 2003 s. 26).

Samtidigt som regeln är att forskaren, i en teoriprovande studie som denna, vinner på att maximera antalet fall finns det i den faktiska forskningen många fler hänsynstaganden än antalet jämförelsepunkter (Esaiasson m.fl. 2004 s. 110).

Vår fallstudie av Irakkriget är av mest lika-design. "Most likely studies are conducted in countries where the theory suggests the outcome is definitely meant

to occur” (Landman 2003 s. 35). Problemet med en mest lika design är att det är omöjligt att hitta fall som matchar varandra helt och hållet. Vad som är goda val avgörs därför helt av den teori som står i centrum (Esaiasson m.fl. 2004 s. 113).

Eftersom vi vill pröva huruvida teorin är giltig idag behöver vi fall som är nutida och samtidigt erbjuder en så pass god materialtillgång att den kan mäta sig med Allison's analys. Irakkrisen erbjuder just detta genom att det är ett nutida exempel på utrikespolitiskt beslutsfattande med god materialtillgång. Därför menar vi att det är intressant att studera just Irakkrisen.

“When confronted by a puzzling international event, how does one proceed?” (Allison 1999 s. 13). I Allison's första modell, *the Rational Actor Model (RAM)*, gör Allison en konventionell analys där staten behandlas som en enhetlig aktör. Analogin är mellan en regering och en rationell individ. Den förutsätter att utrikespolitiskt agerande kan förklaras i termer av vilket handlingsalternativ en rationell individ skulle välja för att uppnå ett visst mål.

I Allison's andra modell, *Organizational Behavior Model*, ses utrikespolitiskt agerande som resultatet av de statliga organisationernas rutiner och beslut. Modellen förutsätter att organisationer fattar beslut i enlighet med organisationens intresse: militärer kommer att fatta militära beslut som militärer har fattat tidigare. Organisationerna är dessutom bundna av så kallade *Standard Operating Procedures (SOPs)*, rutinmässiga ageranden i enlighet med tidigare antagna handlingsplaner. Beslut uppkommer inte utifrån reflektion utan från konflikter inom och mellan organisationer.

Bortom modell II ligger ytterligare en nivå. Ledare kontrollerar organisationer, dessa ledare utgör i sin tur en del av det politiska beslutsfattandet vars beslut är ett resultat av förhandlingar mellan ledare hierarkiskt placerade i staten. Detta tänkande utgör grunden i Allison's tredje modell *Governmental Politics* där det slutliga utrikespolitiska utfallet representerar det relativa maktförhållandet mellan beslutsfattarna. Då modell II tar sin utgångspunkt i sociologiska organisationsteorier bygger modell III på psykologiska studier av beslutsfattare och deras miljö (Cornford 1974 s. 232-241).

Allison's Wonderland?

Naturligtvis har inte Graham Allison kunnat undgå kritik för sin teori. Det är främst den tredje modellen, *Governmental Politics*, som har fått stå i skottgluggen. När den första upplagan kom ut 1971 kritiserades modellen för att vara vilseledande, farlig och bortförklarande. Vilseledande för att modellen bortser från presidentens makt, farlig eftersom den frikopplar ledande beslutsfattare från ansvar och bortförklarande då en ledare kan skylla sina misstag på andra aktörer och organisationer (Krasner 1972 s. 160). Allison har dock värt sig mot kritiken och hävdade att beslutsfattare inte enbart är motiverade utifrån andra aktörer eller organisationers behov utan även utifrån nationella-, grupp- och personliga intressen (Krasner 1972 s. 166).

Då den andra, kompletterade, upplagan utkom 1999 kritiserades återigen den tredje modellen: ”the application of governmental politics to the Cuban missile crisis is not nearly as clear or convincing as the first two applications” (Rosati

2001). Den reviderade upplagan har även fått kritik för att inte tillräckligt ta hänsyn till nya teorier såsom gruppdynamik, personlighetsfaktorer och kognitiv forskning (Rosati 2001).

1.3 Metod

Kännetecknande för denna uppsats är att vi använt oss av så kallad kvalitativ innehållsanalys. En definition av kvalitativ innehållsanalys är att det är ”textanalyser där ingenting räknas eller mäts [...]” (Bergström & Boréus 2004 s. 45). En annan bred definition av arbetssättet är ”ett systematiskt, riktat sökande i utvalda dokument efter när- eller frånvaron av en begränsad mängd förmodat betydelsefull information.” (Winnerstig m.fl. 2000 s. 215).

Vad innebär denna metod då rent konkret? Genom en systematisk genomgång av textmaterialet, som styrs av Allison's tre modeller, har vi skapat oss en bild av innehållet. Därefter kategoriserar vi innehållet, i enlighet med de tre modellerna, med ambitionen att förmedla detta till läsaren på ett begripligt sätt. Vi förutsätter dock att läsaren är tämligen väl insatt i utrikespolitisk analys och uppsatsen riktar sig främst till studenter i statsvetenskap.

Samtidigt som vi ämnar pröva Allison's förklaringsmodeller kommer vi att inta ett kritiskt förhållningssätt genom att beakta eventuella svagheter i Allison's teori. Eventuella kompletteringar till Allison's modeller som vi finner under arbetets gång kommer att redovisas i slutet.

I vår tolkning av textens² innebörd har vi fokuserat på avsändaren. Avsändaren är ofta en aktör med en speciell befattning, exempelvis USA:s president, som uttrycker sina idéer genom en *språkhandling* (jmf. Bergström & Boréus 2004 s. 28). Med språkhandling avses den uttrycksform som aktören använder sig av. Genom att undersöka aktörens språkhandling, exempelvis det politiska talet, en underrättelserapport eller en utredning, är vår ambition att skapa förståelse kring en utrikespolitisk händelse såsom kriget mot Irak för att pröva Graham Allison's teori. Naturligtvis har vår egen förförståelse påverkat tolkningen, eftersom vi anser att forskning aldrig kan bedrivas med fullständig objektivitet (jmf. Lundquist 2000 s. 151ff).

Den officiella amerikanska motiveringen, innan invasionen av Irak, var att åstadkomma ett regimskifte för att förhindra Irak från att förse Al Qaida med massförstörelsevapen.

² Med begreppet *text* avser vi en skriftlig produkt. Det finns vidare definitioner av begreppet, som innefattar allehanda meningsbärande teckensystem, såsom filmer, bilder och muntliga framställningar (jmf. Bergström & Boréus 2004 s. 16). I denna uppsats har vi dock koncentrerat oss enbart till skriftliga produkter och har således inte behov av en vidare definition av begreppet *text*.

Det är fullt möjligt att denna officiella retorik måste kompletteras med andra inofficiella motiv för att fullt kunna förstå Irakkrisen; en sårad supermakts behov av att demonstrera politisk och militär handlingskraft efter terrorattentaten den 11 september 2001 eller att lägga beslag på den irakiska oljan för att trygga USA:s framtida oljeförsörjning³. I efterhand, då inga massförstörelsevapen hittades, har den officiella motiveringen ändrats till att främst handla om att, genom ett regimskifte i Irak, inleda en demokratisk process som ska smitta av sig på hela Mellanöstern.

Denna uppsats har emellertid sin utgångspunkt i den officiella motivering som gällde innan kriget och under Irakkrisen: att invasionen av Irak huvudsakligen handlade om påstådda massförstörelsevapnen. ”Det var det enda skäl som lades fram som ett motiv i FN och det var det absolut viktigaste skälet som angavs inför USA:s kongress och den amerikanska allmänheten.” (Blix 2004 s. 258).

Det är nästintill omöjligt att kartlägga en beslutsfattares samtliga motiv för en handling. ”Det närmaste man kan komma är att få aktörens till synes uppriktiga motiveringar till beslutet, men som forskare tvingas man leva med osäkerheten att aktören av ett eller annat skäl undertrycker sina verkliga motiv.” (Esaiasson m.fl. 2004 s. 319). För att öka undersökningens validitet väljer vi således att skilja på aktörens interna *motiv*, mentala processer som är svåra att vetenskapligt belägga, och aktörens externa *motiveringar*, som återfinns i uttalanden och tal. Detta kommer att förbättra intersubjektiviteten då det är lättare att återskapa en studie som baseras på offentliga motiveringar än interna motiv.

Eftersom beslutsfattare normalt försöker undvika ryckighet i utrikespolitiken är det mycket svårt att ändra en fastslagen handlingslinje. De flesta utrikespolitiska tal som presidenten håller, så kallade linjetal som ”the State of the Union, går i förväg ut på remiss till de olika departementen och nationella säkerhetsrådet, vilket medför att talen är starkt förankrade i administrationen.” (Winnerstig mfl. 2000, s. 216).

Denna uppsats kommer att fokusera på aktörens motiveringar med utgångspunkten att människor, även politiker, menar vad de säger.

Det bör nämnas att den rationalistiska beslutsmodellen (RAM) innebär att utrymmet för kritik av de presenterade alternativen är begränsat. Den uppräknings av bevekelsegrunder som utförs inom ramen av denna modell kan ibland ge intrycket av att bli en förenklad uppräknings och, i vissa delar, ett försvar för USA:s agerande. Vi vill dock reservera oss mot en sådan tolkning och påpeka att vi enbart använder de officiella motiveringarna, inte att vi godtar dem.

Ett dilemma som både vi och Allison ställs inför under modell III är huruvida presidenten skall betraktas som en chef, bland flera chefer, eller en kung, som står över alla andra (Krasner 1972 s. 167). Allison kallar detta för ”the ’principal-agent’ problem” (Allison 1999 s. 272). Presidenten är *the principal* och rådgivarna

³ Professor Donald Kagan är en av de få som öppet förespråkat ett krig med olja som motivering: ”When we have economic problems, it’s been caused by disruptions in our oil supply. If we have a force in Iraq, there will be no disruption in oil supplies.” (Bookman 2003 s. 351)

är *agenter*. Men rådgivarna är inte obrottsligt lojala mot presidenten, utan alla är aktörer, *players*, som representerar sina egna intressen. "Players are individuals with power to affect the outcome of the decision or action in question." (Allison 1999 s. 273).

Även om det slutgiltiga beslutet att gå i krig mot Irak fattades av presidenten, George W Bush, var även rådgivarna delaktiga i beslutet. Således är vår utgångspunkt att alla var aktörer med makt att påverka det slutgiltiga beslutet. Därmed inte sagt att presidenten inte var den som bar det slutliga ansvaret för beslutet. Presidentens beslutsposition gör att det är hans öron rådgivarna konkurrerar om.

1.4 Material

Materialet som vi har använt oss av består till viss del av primärmaterial, i form av tal, utskrifter från presskonferenser samt offentliggjorda brev och underrättelseanalyser.

Den större delen av vårt material består av sekundärmaterial, i form av parlamentariska och fristående utredningar samt relevant säkerhetspolitisk-, akademisk-, journalistisk- och annan analyserande litteratur. Materialet håller överlag en hög standard både vad gäller samtidighets- och oberoendekravet; det är aktuellt i förhållande till händelseförloppet och flertalet av författarna och utredningarna är fristående från de politiska beslutsfattarna. Vidare uppfyller Hans Blix och Bob Woodward kravet på centralitet eftersom de har varit centralt placerade i förhållande till händelseförloppet (jmf. Esaiasson m.fl. 2005 s. 309f).

Övervikten av sekundärmaterial beror på den uppenbara svårigheten att kunna utföra intervjuer och därigenom komma över den typen av förstahandsmaterial. Dessutom är mycket av primärmaterialet, i form av underrättelserapporter, sekretessbelagt.

I vår studie har vi använt oss utav material vars sanningsgrad är svår att kontrollera då de besitter unik information som inte är tillgänglig på något annat sätt. Eftersom dessa uppgifter svårligen kan bekräftas på annat håll har vi valt att titta närmare på dessa verk och dess författare.

Bob Woodward

Journalisten Bob Woodward har tagit del av mötesanteckningar från över 50 möten i nationella säkerhetsrådet samt personliga anteckningar från inblandade aktörer. Dessutom har Woodward intervjuat närmare 200 personer till sina två böcker *Bush at War* och *Plan of Attack*. De flesta av dessa intervjuer har skett med bandspelare för att möjliggöra en så trogen återgivning som möjligt.

Woodwards skildring utav Irakkrisen är ett exempel på trading, när berättelser från en förstahandskälla berättas vidare av en andrahandskälla (jmf. Esaiasson m.fl. 2005 s. 309). Detta är ett svårt fall av beroende, påpekar Esaiasson, för "när människor återberättar vad de hört från andra kan ett stort antal fenomen uppträda som förvränger vad som faktiskt hände – alltifrån

felhörningar och missförstånd till personliga behov att överdriva eller lägga sanningen tillrätta.” (Esaiasson m.fl. 2005 s. 309). Även om detta må vara fallet innehåller Woodwards böcker unik information om det politiska spelet i Bushadministrationen⁴ under Irakkrisen, som vi svårligen kan bortse ifrån under modell III.

Vad gäller trovärdigheten i Bob Woodwards skildringar om vad som ägde rum i Vita Huset under Irakkrisen delar vi dock statsvetaren Jan Hallenbergs analys: ”Även om det är svårt att bedöma den vetenskapliga halten av hans skildring så ger Bob Woodward [...] en livlig beskrivning av stämningen i Vita Huset som inger förtroende.” (Hallenberg 2004 s. 13).

The Intelligence Commission och the Senate Report

En påtaglig del av vår studie av hur *Organizational Behavior* bidrog till kriget mot Irak baserar sig på *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*⁵ samt *the Report of the Select Committee on Intelligence on the U.S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq*⁶.

Eftersom detta material inte är tillgängligt på annat sätt är informationen i dessa studier svår att verifiera. Vi har dock, så långt det varit möjligt, försökt kontrollera fakta i de båda studierna mot varandra samt mot studier av liknande slag såsom den brittiska *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*⁷ och *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*⁸.

Vi har inte funnit någon kritik mot sanningshalten i det av kommissionerna redovisade materialet. Kritiken handlar istället om att deras mandat varit för snävt och att de därför inte kunnat presentera hela sanningen. Det som kommissionerna inte tillåtits studera handlar nästa uteslutande om presidentens roll i underrättelsearbetet under Irakkrisen (se Byrd 2003 s. 2072f och Rozen 2005).

Dessa begränsningar i rapporterna är allvarliga om man vill utkräva ansvar, men vi anser att de är mindre viktiga i vår studie om organisationers beteende under modell II. Begränsningarna i rapporterna handlar om huruvida presidenten ”cherry-picked intelligence” (se Byrd 2003 s. 2072) och inte huruvida presidenten påverkade underrättelseorganisationerna⁹, vilket är relevant i modell II.

⁴ Då vi talar om Bushadministrationen menar vi de medlemmar av nationella säkerhetsrådet som var delaktiga i beslutet att gå i krig mot Irak. För en förteckning över dessa personer se appendix I.

⁵ Hädanefter refererad till som *the Intelligence Commission* eller *Underrättelsekommissionen* (Robb, Silberman 2005).

⁶ Hädanefter refererad till som *the Senate Report* (Roberts 2004).

⁷ Hädanefter refererad till som *the Butler Review* (Butler 2004).

⁸ Hädanefter refererad till som *the 9/11 Commission* (Kean 2004).

⁹ Då vi använder begreppet *underrättelseorganisationen*, främst under modell 2, avser vi hela det amerikanska underrättelseväsendet, det vill säga de 15 underrättelseenheter som utgör det amerikanska underrättelseväsendet (se appendix II).

1.5 Avgränsningar

Utgångspunkten för vår analys är att en invasion av Irak inte hade ägt rum om inte USA hade varit pådrivande och att Storbritannien, den andra stora koalitionspartnern, formade sin politik efter supermaktens agerande (Hallenberg 2004 s. 9). Allison's modeller har sin utgångspunkt i amerikansk politik och beslutsfattande och detta är en studie av most-likely-design. Det är primärt dessa två anledningar som gjort att vi valt att avgränsa vår undersökning till USA.

Under modell I kommer analysen att befinna sig långt ner på en tänkt utrikespolitisk abstraktionsstege, eftersom vi har en betydande mängd information om aktörens preferenser. Aktören kommer i modell I både att refereras till som en *Identified State* ("USA ville" eller "Irak ansåg") och en *Personified State* ("Bushadministrationen ville" eller "Saddam Hussein ansåg") (jmf. Allison 1999 s. 21).

I modell II har vi avgränsat oss till den amerikanska organisation som vi, utifrån tillgängligt material, anser hade störst påverkan på Irakkrisen: underrättelseorganisationerna¹⁰.

För att undvika ett godtyckligt urval av aktörer är analysen i modell III främst koncentrerad på de personer som satt med i det Nationella Säkerhetsrådet, det så kallade *War Cabinet*¹¹. Detta är också Irakkrisens närmaste motsvarighet till Kubakrisens *Executive Committee* (ExCom).

¹⁰ För en förteckning över amerikanska underrättelseorganisationen se appendix II.

¹¹ För en förteckning över "the War Cabinet" se appendix I.

2 Kriget mot Irak i tre tagningar

2.1 Model I: The Rational Actor Model (RAM)

“The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or governments is the trademark of the Rational Actor Model.” (Allison 1999 s. 13)

I denna första modell ses staten som en enhetlig aktör vars beteende bestäms utifrån en rationalistisk beslutsprocess. Denna process har tre huvudsakliga steg. Först identifieras ett utrikespolitiskt hot, sedan identifieras målet och därefter tänkbara handlingsalternativ. Varje alternativ är förbundet med en uppsättning konsekvenser som påverkar målsättningen. Aktören väljer slutligen det alternativ som bäst uppfyller målsättningen, enligt ett rationellt tänkande (Allison 1999 s. 389f).

Detta synsätt kan uppfattas som en förenklad karikatyr av utrikespolitiskt beslutsfattande, men som Allison skriver: ”[...] caricature can be instructive.” (Allison 1999 s. 24).

2.1.1 The Rational Actor Model om kriget mot Irak

Terrorattackerna den 11 september 2001 innebar att hotbilden förändrades radikalt för USA¹². Hotet identifierades i form av den irakiska regimen samt dess strävan efter massförstörelsevapen (MFV¹³) och eventuella kopplingar till terrorister. Målet för USA var att åstadkomma ett regimskifte i Irak med syfte att avväpna landet. För att USA skulle kunna försäkra sig helt och hållet om att Irak inte tillverkade MFV och åstadkomma ett regimskifte var en fullskalig militär intervention det handlingsalternativ som bäst uppfyllde målet.

¹² Då vi talar om USA menar vi i de fall då det inte framgår någonting annat *Bush-administrationen*. Då vi talar om *Bushadministrationen* menar vi de medlemmar av nationella säkerhetsrådet som var delaktiga i beslutet att gå i krig mot Irak. För en förteckning över dessa personer se appendix I.

¹³ Vi kommer härnäst att använda förkortningen MFV istället för massförstörelsevapen – med vilket vi menar kemiska, biologiska och nukleära vapen.

2.1.1.1 Identifiering av ett utrikespolitiskt hot

I sitt State of the Union tal till kongressen den 29 januari 2002 slog George W Bush fast att Irak utgör ett hot:

”Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens [...]. This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.” (Bush 2003b s. 251)

I september 2002 offentliggjorde Bushadministrationen, starkt färgad av terrorattentaten ett år tidigare, sin nya nationella säkerhetsstrategi som stipulerade att:

”Vi måste vara beredda att hejda skurkstater och deras skyddslingar, terroristerna, innan de kan hota med eller använda massförstörelsevapen mot USA och våra allierade och vänner [...] USA kan inte längre enbart lita till en reaktiv hållning som vi tidigare har gjort [...] vi kan inte låta våra fiender slå till först.” (Blix 2004 s. 74).

Den 12 september 2002 höll George W Bush ett tal inför FN:s generalförsamling där han utmanade de Förenta Nationerna att upprätthålla säkerhetsrådets resolutioner mot Irak:

”[O]ur greatest fear is that terrorists will find a shortcut to their mad ambitions when an outlaw regime supplies them with the technologies to kill on a massive scale. In one place – in one regime – we find all of these dangers, in their most lethal and aggressive forms, exactly the kind of aggressive threat the United Nations was born to confront.” (Bush 2003a s. 315)

Återigen talade Bush om risken med Iraks förmodade MFV och kopplingen till terrorister, en risk som USA inte kunde ta med hänsyn till sin nationella säkerhet:

“The history, the logic, and the facts lead to one conclusion: Saddam Hussein’s regime is a grave and gathering danger. To suggest otherwise is to hope against the evidence. To assume this regime’s good faith is to bet the lives of millions and the peace of the world in a reckless gamble. And this is a risk we must not take.” (Bush 2003a s. 316)

2.1.1.2 Identifiering av mål

I sitt tal till FN:s generalförsamling den 12 september 2002 ställde Bush upp ett par huvudmål som Irak skulle uppfylla för att undvika en amerikansk invasion; För det första avvärjning av landets MFV, för det andra ett upphörande av dess stöd till terrorism (Bush 2003a s. 317).

Även en av de neokonservativa, ideologiska arkitekterna bakom Irakkriget, Paul Wolfowitz listar Iraks påstådda MFV och den påstådda kopplingen till Al Qaida som de två viktigaste orsakerna för ett krig mot Irak. Han lade dock till en tredje orsak: frigörandet av det irakiska folket från en brutal diktator. Men, påpekade Wolfowitz, den tredje orsaken var inte ensam skäl nog ”to put American kids’ lives at risk.” (Schlesinger, Jr. 2004 s. 28).

Försvarsminister Donald Rumsfeld identifierar ett mer långsiktigt mål genom att sända en tydlig signal till andra regimer som funderade kring att utveckla MFV. Rumsfeld menade att om ett regimskifte ägde rum i Irak skulle andra regimer ”get the message that having them [MFV] [...] is attracting attention that is not favorable and is not helpful.” (Bookman 2003 s. 351).

2.1.1.3 Identifiering av handlingsalternativ och val

Efter det att USA hade identifierat hot och mål stod Bushadministrationen inför ett antal handlingsalternativ för att uppfylla dessa mål:

Tidsfrist och ultimatum

Ett alternativ som framfördes var att utlysa en tidsfrist med ett slutgiltigt ultimatum till Irak: ”either fully comply with a set of clear benchmarks by a date certain, or face certain war.” (ICG 2003 s. 15).

Förespråkarna för detta handlingsalternativ påpekar att Irak måste tro på att krig är oundvikligt om Irak inte uppfyller ett antal krav. Detta alternativ skulle kunna ena det internationella samfundet och skapa en legal grund för krig om Irak inte skulle uppfylla de uppsatta kriterierna.

USA menade att en tidsfrist kommer att vara verkningslös då världssamfundet kommer att befinna sig i exakt samma situation när tidsfristen går ut, eftersom Iraks respons kommer att kunna tolkas på ett antal olika sätt (ICG 2003 s. 15f).

Kupp

I februari 2003 försökte flera ledare i arabvärlden övertyga höga irakiska militärer att iscensätta en statskupp mot Saddam Hussein. De menade att dessa militärer inte ville se sitt land förstöras och därför skulle välja att samarbeta.

USA ansåg att oddsen för en lyckad kupp i Saddam Husseins Irak var väldigt dåliga, förmodligen skulle kuppmakarna skickas mot en säker död (ICG 2003 s.17f). Före detta CIA-analytikern Kenneth Pollack slog fast: ”We [USA], and other countries, have tried the covert action route and failed. We have failed because protecting himself against assassins, coups, and popular revolts is the one thing Saddam is good at.” (Pollack 2002 s. 414).

Fortsatta inspektioner

Förespråkarna till detta alternativ menade att inspektionerna inte hade nått vägs ände och att fortsatta inspektioner skulle undvika de politiska och mänskliga kostnaderna med ett krig (ICG 2003 s. 18 och Taylor 2002 s. 45f). Hans Blix ansåg att vapeninspektioner måste vara ett alternativ till krig och inte ett förspel till invasion (Blix 2004 s. 111).

Problemet är att USA inte kan hålla militära styrkor på plats i området i mer än 6 månader, allra högst ett år om Bushadministrationen var villig att betala de enorma kostnaderna. Den irakiska regimen hade då endast behövt återgå till de förhållningstaktiker som den använt sig av åren 1991-1998 mot vapeninspektörerna och vänta tills invasionsstyrkorna återvände hem (Pollack 2002 s. 238).

USA menade att fortsatta inspektioner aldrig kan resultera i klarhet om Iraks innehav av MFV eftersom en verifierad avvärjning enbart kan ske med Iraks fulla stöd (ICG 2003 s. 19). Om Irak inte har nedrustat inför ett hot om omedelbar invasion fanns det ingen anledning att tro att de någonsin kommer att göra det. Vicepresident Dick Cheney påpekade i augusti 2002 att fortsatta inspektioner i bästa fall skulle vara värdelösa (Blix 2004 s. 20).

Beväpnade inspektioner

Ett försök att ge ytterligare legitimitet åt vapeninspektörerna och öka möjligheten till avvärjning vore att beväpna vapeninspektörerna, hävdade flera av dem som förespråkade en väg mellan fortsatta inspektioner och fullskaligt krig (ICG 2003 s. 20). Jessica Mathews, ordförande vid *the Carnegie Endowment* skriver: "A powerful, multinational military force, created by the UN Security Council, would enable UN and International Atomic Energy Agency (IAEA) inspection teams to carry out 'comply or else' inspections. The 'or else' is the overthrow of the regime. The burden of choosing war is placed squarely on Saddam Hussein" (Mathews 2002 s. 7).

USA ifrågasatte detta alternativ eftersom tillgången till misstänkta MFV-platser inte varit problemet utan att problemet legat i Irakregimens samarbetsvilja. Inte heller skulle detta alternativ tillföra inspektörerna ökade möjligheter till informationsinhämtning om MFV i Irak (ICG 2003 s. 20).

Exil

Sommaren 2002 meddelade Qatars utrikesminister Sheik Hamad Bin Jassem al-Thani att Saddam Hussein borde avgå för att skona regionen och det irakiska folket från ännu ett krig. Även Bushadministrationen uttryckte att detta vore ett acceptabelt alternativ (ICG 2003 s. 16f). Den 17 mars 2003 levererade George W Bush ett TV-sänt tal från Vita Huset där han gav Saddam Hussein 48 timmar att lämna landet eller möta en amerikansk militär invasion (Bush 2003c). Då Saddam Hussein inte antog erbjudandet återstod ett alternativ för Bushadministrationen.

Preemptivt krig i form av markinvasion

Motståndare till detta alternativ menar att krig inte är någon hållbar lösning utan endast skulle skapa "[...] a strong reaction from Arab and Islamic public opinion [...] cannot help giving a big lift to terrorism." (President Chirac i ICG 2003 s. 19).

Krigsalternativet bedömdes av motståndarna som illegalt och risken att det skulle skada det internationella samfundet och skapa en mindre säker värld var överhängande (ICG 2003 s. 11 och 13).

Både Clinton- och Bushadministrationerna hade förordat ett regimskifte i Irak som det enda säkra sättet för USA att förvissa sig om att alla massförstörelsevapen var borta från irakisk mark (Blix 2004 s. 130). USA ansåg att Irak utgjorde ett oacceptabelt hot och ingen avskräckning i världen skulle få Irak att avrusta. Om hotet om krig inte fått Irak att deklarerat sina MFV fanns det lite som indikerade att USA skulle kunna avskräcka Irak från att använda sina påstådda MFV (ICG 2003 s. 27f).

Fördelarna med krigsalternativet, i förhållande till målet, ansågs på förhand vara flera: "At the end of an invasion, Saddam Hussein's regime would be destroyed, the United Nations would be able to cleanse the country thoroughly of his weapons of mass destruction programs [...] and the current threat to the region from Iraq would be eliminated." (Pollack 2002 s. 336). Dessutom skulle USA besitta det militära initiativet och diktera villkoren för kriget:

"[We] will not live at the mercy of an outlaw regime that threatens the peace with weapons of mass murder. We will meet that threat now with our Army, Air Force, Navy, Coast Guard and Marines, so that we will not have to meet it later with armies of fire fighters and police and doctors on the streets of our cities." (Bush 2003d)

En markinvasion förespråkades av flera olika skäl (Kagan & Kristol 2003 s. 247):

- Givet antagandet att Irak hade MFV var en snabb invasion av Irak av stor vikt för att förekomma användandet av MFV från Iraks sida. Då gick det inte att ge sig in i en utdragen bombkampanj, en snabb markoffensiv var nödvändig.
- Även om invasionen var tillräckligt snabb skulle det förmodligen vara omöjligt att lokalisera alla potentiella robotar som förmodades vara riktade mot exempelvis Israel. Därför var det även nödvändigt att genomföra en markinvasion med kraft för att sända ett klart budskap till de irakiska befälhavarna: tänk er för innan ni angriper oss med MFV för Saddam-regimen blir inte långvarig.
- För att förhindra ett maktvakuum och eventuell inblandning från Irans sida skulle en markstyrka fylla en viktig funktion som upprätthållare av lag och ordning.

"It is the one policy that would give us the greatest certainty that Saddam Hussein will never be able to threaten the region, the United States, or the world with nuclear weapons. It is the one strategy that would guarantee that the problem of Saddam will be solved." (Pollack 2002 s. 416f).

Krigsalternativet bedömdes således av Bushadministrationen vara det mest rationella valet. USA hade gjort klart att man inte tolererade den oheliga

treenigheten av terrorism, MFV och skurkstaten: anfall var bästa försvar mot det nya hotet.

2.2 Model II: Organizational Behavior

I modell I betraktas staten som en svart låda, befriad från interna processer. I verkligheten är bilden mer komplex; staten som låda innehåller stora organisationer. I Modell II betraktas det utrikespolitiska beslutsfattandet som det kollektiva utfallet av de statliga organisationernas individuella beslut.

”Governmental behavior can therefore be understood [...] less as deliberate choices and more as *outputs* of large organizations functioning according to standard patterns of behaviour.” (Allison 1999 s. 143)

Varje organisation har dessutom sina egna intressen, såsom budgetökningar, intern moral och autonomi. De motstridiga intressena mellan olika organisationer löses i en politisk process.

Vid kriser, då tidsfaktorn är av central betydelse, kan organisationers betydelse öka. Beslutsfattare kan bli tvungna att acceptera en organisations på förhand bestämda handlingsplan, som under mer normala omständigheter kritiskt kunde ha granskats och förbättrats, eller avfärdats (Krasner 1972 s. 176). Det är således svårt att separera modell II och III eftersom de ofta går in i varandra.

2.2.1 Organizational Behavior Model om kriget mot Irak

1962 presenterade USA:s FN-ambassadör Adlai Stevenson bilder på sovjetiska robotramper på Kuba och övertygade världen om det förestående hotet. Drygt fyrtio år senare var det Colin Powells tur att presentera komprometterande bilder på uppenbara överträdelser från Iraks sida gällande innehav av massförstörelsevapen. Powell själv försökte dock i förväg tona ner presentationens bevisvärde, men förgäves; förväntningarna var skyhöga. Men de bilder och bandinspelningar som Powell lade fram var inte i närheten av att fungera som bevis för att Irak hade massförstörelsevapen (Blix 2004 s. 151ff).

Både Kubakrisen och Irakrisen har sin officiella utgångspunkt i underrättelserapporter som indikerade ett hot mot USA. I det ena fallet hade underrättelsetjänsten rätt, i det andra hade de fel. Bakom både framgången och misslyckandet stod underrättelsetjänstens organisatoriska beteende. ”Thus, the major factor in the discovery of the missiles cannot be explained by referring to intentions of the Kennedy administration [...]” (Allison 1999 s. 222).

De båda stora amerikanska statliga utredningarna¹⁴ som granskat underrättelseverksamheten¹⁵ under Irakrisen har påvisat problem i den

¹⁴ *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* (Robb, Silberman 2005) samt *Report on the US intelligence community's prewar intelligence assessment on Iraq, Select committee on intelligence* (Roberts 2004).

amerikanska underrättelseorganisationen. Problem som genomsyrade allt från insamling och analys till delgivning och styrning.

“We conclude that the Intelligence Community was dead wrong in almost all of its pre-war judgments about Iraq's weapons of mass destruction. This was a major intelligence failure.” (Robb & Silberman 2005 Letter to the President)

Många av dessa problem orsakades av underrättelseorganisationens ”Standard Operating Procedures” såtillvida att de fel som påvisades var del av organisationen och inte resultatet av avsteg från rutiner och procedurer.

Samtidigt är det viktigt att redan i inledningen av denna modell slå fast att allt tillgängligt material stödjer antagandet att den amerikanska underrättelsetjänsten inte på något sätt med illvilligt syfte försökte dupera administrationen.

“After a thorough review, the Commission found no indication that the Intelligence Community distorted the evidence regarding Iraq's weapons of mass destruction. What the intelligence professionals told you about Saddam Hussein's programs was what they believed. They were simply wrong.” (Robb & Silberman 2005 Letter to the President)

Underrättelseorganisationen trodde på vad de sa, men de hade helt enkelt fel. Detta är således också vår utgångspunkt här.

Irakkrisen uppvisar mängder av brister hos den amerikanska underrättelseorganisationen. Vi ämnar här undersöka centrala element i dessa brister för att påvisa att kriget mot Irak ytterligare kan förklaras med hjälp av en andra modell för utrikespolitiskt agerande – Graham Allisons *Organizational Behavior Model*.

2.2.1.1 Inhämtning och Analys

Genom att inhämtningen av underrättelsematerial fallerade skapade detta problem för analysavdelningarna då de hade stort tryck på sig att producera rapporter. Istället för att vidarebefordra bristen av data föll underrättelseanalytikerna tillbaka i gamla föreställningar om att de ”visste” att Irak hade massförstörelsevapen (Robb & Silberman 2005a s. 9).

¹⁵ Begreppet *underrättelseverksamhet* kan liknas vid omvärldsanalys, att inhämta och utveckla kunskap om andra staters förhållanden. Dessa kunskapsinhämtningar bildar sedan underlag för beslutsfattande och det är kopplingen mellan information och beslutsfattande, som är underrättelseverksamhet (Agrell 2000 s. 22). *Underrättelseanalys* syftar till att tolka skeenden och att förutsäga händelser för att beslutsfattare skall kunna fatta välgrundade beslut (Agrell 2000 s. 7).

Inhämtning

Att inhämta värdefull information avseende Iraks MFV visades sig vara oerhört svårt och fallerade fullständigt på ett antal punkter. Resultatet blev knapphändig HumInt¹⁶ och i praktiken ingen användbar SigInt¹⁷ (Robb & Silberman 2005 s. 157). "Collectors were often responding to requirements that were geared toward supporting or confirming the prevailing analytical line." (Robb & Silberman 2005 s. 162).

Det finns många anledningar till bristerna i inhämtning av underrättelseinformation. Resurser och personalallokering samt frånvaron av en koordinerande organisation, ovanför de olika insamlingsbyråerna, som översedde inhämtningen utgör de främsta bristerna i inhämtning av underrättelseinformation (Robb & Silberman 2005 s. 166).

Dagens amerikanska underrättelseorganisation är inte en enhet utan består av 15 separata enheter. Dessa enheter uppträder ofta enskilt och fastän det funnits övergripande styre i form av Director of Central Intelligence har den aldrig fått den auktoritet eller anslag som krävs för att styra hela underrättelseapparaten (Robb & Silberman 2005 s. 312). Den mest beskrivande allegorin av detta finner man i rapporten från *the 9/11 Commission*:

"The agencies are like a set of specialists in a hospital, each ordering tests, looking for symptoms, and prescribing medication. What is missing is the attending physician who makes sure that they are all working as a team." (Kean 2004 s. 353)

Kommunikationsproblem gjorde att bildinhämtnings- och analysenheterna totalt missförstod varandra. När antalet områden i Irak som fotograferades ökade och ändrade inriktning till fler militärt relaterade områden meddelades aldrig analysavdelningarna. Detta ledde till att analytikerna drog slutsatsen att det i Irak förekom ny och upptrappad militär aktivitet (Robb & Silberman 2005 s. 167).

Analys

Eftersom amerikanska underrättelseorganisationer hade underskattat Iraks MFV-kapacitet inför Kuwait-kriget i början på 90-talet är det troligt att underrättelseanalytikerna arbetade med ett tankesätt som hade tidigare misslyckanden i åtanke och därmed var predisponerade att ta för givet att Irak besatt MFV och hade ambitioner att utveckla mer (Gormley 2004 s. 11).

"[T]he pervasive influence of the conventional wisdom – that Iraq had WMD and was actively hiding it from inspectors – created a kind of intellectual "tunnel vision" that caused officers to believe that information contradicting the conventional wisdom was "disinformation". (Robb & Silberman 2005 s. 162)

¹⁶ Human Intelligence – mänsklig inhämtning av underrättelseinformation (jmf. Agrell 2000 s.83)

¹⁷ Signal Intelligence – signalspaning.

Underrättelsekommissionen slår fast att det analytiska misstaget inte var antagandet att Irak troligen hade MFV utan att underrättelseorganisationen tillät denna tro att bli ett faktum (Robb & Silberman 2005 s. 168). De pusselbitar som inte passade in i detta pussel "were either make fit awkwardly or discarded" (Robb & Silberman 2005 s. 171).

Det finns en risk att underrättelseorganisationer överdriver hotbilden för att gardera sig från framtida kritik om att de skulle ha underlåtit att rapportera om en fara. Rapporteras däremot en sak för mycket undviker de däremot kritik, förutsatt att det inte uppdragas att något hot inte existerat. Priset för att överdriva ett hot är dock högt, att ropa "vargen kommer!" resulterar i minskad trovärdighet (Blix 2004 s. 261).

Underrättelseanalytikern är ofta satt under stor tidspress och amerikanska underrättelseorganisationer har ofta ett belöningssystem baserat på kvantitet och korta deadlines. Detta gör att underrättelseanalysen tenderar att bli mer av en konstform än en vetenskap. Organisationskulturen inom underrättelseväsendet riskerar att fostra en mysticism som, i kombination med ett omfattande skydd av källor, resulterar i en slutenhet och frånvaro av kritiskt tänkande; "Thus, no formal system for measuring and validating the reliability of various analytic approaches exists within the intelligence community" (Gormley 2004 s. 15).

Underrättelsekommissionen noterar att analytiker inom underrättelseorganisationen influerades av det förmodat nära förestående kriget. Med tron att amerikanska trupper snart skulle få möta Iraks MFV utgick analytikerna från värsta tänkbara utfall för att inte riskera att underskatta hotet. Underrättelseorganisationerna vidarebefordrade dock aldrig denna analysgrund till beslutsfattarna (Robb & Silberman 2005 s. 176).

Analytiker inom underrättelseorganisationerna fick sällan tillräcklig tillgång till underrättelsematerialet för att på ett tillfredställande sätt kunna bedöma källornas tillförlitlighet. Därför kunde analytikerna ofta inte veta om en serie HumInt kom från en eller flera källor (Robb & Silberman 2005 s. 177f).

Underrättelseorganisationen hade inte ett fungerade system för att återkalla underrättelser som upptäckts vara felaktiga. Det mest frapperade resultatet av detta är utrikesminister Powells tal i FN som baserades på information som kom från en "Iraqi National Congress source who was known to be a fabricator." (Robb & Silberman 2005 s. 178f).

"[G]iven the difficulties inherent in analyzing WMD programs – [...] it is imperative that the analysis on which such judgments are based be as rigorous, thorough, and candid as possible. In the case of Iraq, the analytical community fell short of this standard." (Robb & Silberman 2005 s. 168)

2.2.1.2 Group-think

Den amerikanska underrättelseorganisationen innehade kollektivt tron att Irak hade ett aktivt och växande program för MFV. Denna bild delades av många, inom såväl som utom USA. Chefen för FN:s vapeninspektörer, Hans Blix, avslöjar i efterhand att ”mina innersta känslor, som jag behöll för mig själv, sa mig att Irak fortfarande sysslade med förbjudna aktiviteter och hade kvar förbjudna föremål” (Blix 2004 s. 113).

Denna *group-think* dynamik ledde analytiker, inhämtare och chefer att tolka trubbiga bevis som klara bevis för att Irak hade och försökte framställa mer MFV. Likväl ledde *group-think* till att man tolkade bort motstridig information. Denna normalbild, att Irak besatt MFV, var så stark att alla mekanismer som underrättelseorganisationen har för att förhindra *group-think* kom att sättas ur spel (Roberts 2004 s. 18).

2.2.1.3 Delgivning

En risk är att beslutsfattarna inte granskar underrättelsematerialet tillräckligt hårt. En domstol kan i lugn och ro beakta de olika argumenten, men en regering är pressad av att skrida till handling inom en viss tid. Väntar beslutsfattarna med att agera riskerar de att agera för sent; Bushadministrationen ville inte ha ett nytt 11 september med massförstörelsevapen. ”Men när besluten handlade om krig eller fred borde man icke desto mindre kunna förvänta sig att de mäktigaste och bäst utrustade staternas regeringar hade mekanismer och tillvägagångssätt som garanterade viss kvalitetskontroll av materialet som experterna tog fram åt dem. Man skulle kunna förvänta sig att de i alla fall själva studerade materialet med kritiska ögon och sunt förnuft.” (Blix 2004 s. 156).

Problemet i bevisningen mot Irak var att den amerikanska underrättelsetjänsten CIA balanserade mellan att lägga alla fakta på bordet för att möjliggöra en restriktionsfri debatt och mellan att skydda sina källor och metoder. Inte heller ville CIA visa upp sina svagheter eller sin underrättelseförmåga för den irakiska regimen (Tenet 2003 s. 367).

Antagandet att Irak hade återupptagit sin kärnvapenproduktion baserades på att amerikanerna kommit över aluminiumrör som delar av den amerikanska underrättelsetjänsten ansåg skulle användas i centrifuger för att anrika uran (Roberts 2004 s. 87).

CIA, DIA, NGA och NSA¹⁸ ansåg att dessa rör skulle användas i urancentrifuger, vilket i sin tur påvisade att Irak åter försökte framställa kärnvapen. CIA och DIA ansåg dock att de utan aluminiumrören inte skulle ha dragit denna slutsats.

DOE ansåg däremot inte att aluminiumrören skulle användas i centrifuger. Samtidigt menade de att övrig tillgänglig information räckte för att dra slutsatsen att Irak försökte framställa kärnvapen. DOE är i sammanhanget den instans som innehar störst expertkunskap inom kärnvapenteknologi.

¹⁸ För förklaringar av förkortningar se Appendix II.

Denna skillnad mellan de olika underrättelsegrenarnas slutsatser presenterades inte för beslutsfattarna utan trycktes samman under termen "most agencies" tror att Irak försöker återuppta sin kärnvapenframställning (Robb & Silberman 2005 s. 183 och Roberts 2004 s. 87).

Ytterligare ett exempel på hur bristerna i kommunikation och revirtänkande skadade arbetet och tillät underrättelsetjänsten att dra felaktiga slutsatser ägde rum då en CIA-tjänsteman förklarade att DOE inte blev inbjudna till ett test av aluminiumrören "because we funded it. It was our testing. [...] It wasn't a joint effort." (Dearstyne 2005 s. 178).

Genomslagskraften i underrättelserapporterna berodde på att underrättelseorganisationen inte redogjorde för beslutsfattarna hur de kommit fram till sina slutsatser. Den grad av osäkerhet som fanns till grund för slutsatserna speglades inte i de färdiga produkterna. Detta försvårade och förhindrade beslutsfattarnas förmåga att kunna granska materialet som presenterats för dem (Robb & Silberman 2005 s. 175 och Roberts 2004 s. 16).

Felaktigheterna i sättet underrättelser delgavs fortplantade sig in i Ovala rummet. Underrättelsekommissionen noterar att samma fel som de funnit genom hela underrättelsecykeln också påträffades i Presidents Daily Brief (PDB), fastän här ofta förstörade och mer genomgående (Robb & Silberman 2005 s. 181).

PDB tillskrev information till flertalet källor fastän informationen i fråga var enbart baserad på en av flertalet rapporterade källor. Underrättelsekommissionen uttrycker även oro över att titlarna i PDB ibland var mer alarmerande än texten kunde stödja (Robb & Silberman 2005 s. 181).

2.2.1.4 Ledarskap

Utredning efter utredning slår fast att president George W Bush misslyckades med att tillhandahålla det ledarskap som behövs för att effektivt kunna leda en underrättelseorganisation. Denna ledarskapsbrist har genomsyrat alla led; från presidenten till Director of Central Intelligence (DCI) och vidare ner till olika enhetschefer (Dearstyne 2005 s. 173). Genom sitt onyanserade förhållningssätt till underrättelsematerialet skapade DCI George Tenet den sista felande länken i kedjan:

"In December, when Bush received a full briefing on the quality of the intelligence, he was reportedly unimpressed. 'I don't think this is quite – it's not something that Joe Public would understand or gain a lot of confidence from.' He asked Tenet is this was the 'best we've got' and was told: 'It's a slam dunk case'." (Freedman 2004 s. 32)

2.3 Model III: Governmental Politics

Modell III är mer aktörsinriktad än modell II. *Governmental politics* förutsätter ett antal centrala aktörer – *players* – med egna mål samt gemensamt ansvar över beslutsfattandet (Allison 1999 s. 273). Modellen erbjuder således ytterligare en förklaringsnivå till kriget mot Irak.

Enligt Allison's tredje modell är utrikespolitiskt beslutsfattande resultatet av ett förhandlingsspel mellan aktörer. Policy utmynnar från kompromisser och förhandlingar mellan konkurrerande aktörer (Allison 1999 s. 6f).

Utgångspunkten är att individer delar på makt och är oense om vad som bör göras: "Sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternatives." (Allison 1999 s. 256). Politiska ledare har konkurrerande mål och deras prioriteringar och perceptioner är skapade av ledarnas respektive positioner; "where you stand depends upon where you sit" (Krasner 1972 s. 165).

Kärnan i modell III är personlighet, "[h]ow each person manages to stand the heat in his or her kitchen, each player's basic operating style, and the complementarity or contradiction among personalities and the styles in the inner circles are irreducible pieces of the policy blend." (Allison 1999 s. 298)

För att kunna förklara och förstå varför ett visst beslut fattades är det nödvändigt att identifiera de huvudaktörer som var inblandade, de grupper som bildades samt de diskussioner som fördes (Allison 1999 s.257).

2.3.1 Governmental Politics Model om kriget mot Irak

Efter en närmare granskning av aktörerna i Bushadministrationen under Irakkrisen framträder följande: två kontaktnätverk, byggda av personliga relationer, stod mot varandra i kampen om presidentens öra. Å ena sidan en grupp neokonservativa¹⁹ hökar med en god relation med president Bush, vilka ansåg att USA skulle agera unilateralt för att skydda sin säkerhet. Å andra sidan en grupp liberala institutionalistiska duvor med en svag personlig relation till Bush, vilka menade att FN borde sanktionera ett militärt ingripande mot Irak. Utgångspunkten för vår analys under modell III är antagandet att personliga relationer spelar en avgörande roll för vem eller vilka som kontrollerar den viktigaste kanalen för att påverka beslutsfattandet, presidentens öra (jmf. Krasner 1972 s. 166f). Detta var väsentligt för att hökarna fick ett avgörande inflytande över det utrikespolitiska beslutsfattandet, vilket kom att leda till USA:s krig mot Irak i mars 2003.

¹⁹ Neokonservatismen uppmanar amerikanerna att omfamna USA:s reella makt och att betrakta makten som en unik möjlighet att säkra viktiga nationella intressen, alltmedan USA främjar global fred, säkerhet och välförstånd. Betoningen ligger inte enbart på "hard power" i form av militärmakt utan även på "soft power"; av särskilt intresse är de amerikanska universella värderingarna såsom frihet och demokrati. Universella därför att de kan appliceras på alla kulturer för all tid samt för att de anses vara åtråvärda av alla människor (Reus-Smit 2004 s. 45ff).

2.3.1.1 Presidentens ledarskapsstil

Bushs ledarskapsstil gränsade till det rastlösa. Han ville ha handling, lösningar. Då presidenten väl stakat ut kursen ägnade han all sin energi åt att stäva vidare. Det var ytterst sällan som han tittade tillbaka och han förlöjligade de som uppvisade tvivelaktighet eller ett delat engagemang: "There is no doubt in my mind we're doing the right thing. Not one doubt." (Woodward 2002 s. 256).

Men denna fasta övertygelse har en förklaring: "If I'm doubtful, I can assure you there will be a lot of doubt. If my confidence level in our ability declines, it will send ripples throughout the whole organization. I mean, it's essential that we be confident and determined and united." (Woodward 2002 s. 259). I gengäld krävde Bush samma inställning från sina medarbetare (Woodward 2002 s. 259).

I Bob Woodwards intervjuer talar Bush ofta om sin magkänsla: "I'm not a textbook player, I'm a gut player." (Woodward 2002 s. 342). Bushs roll som politiker, president och överbefälhavare färgas av en närmast sekulär tro på instinkten (Woodward 2002 s. 342). Vidare har presidenten uppvisat tendenser att se på problem i termer av svart eller vitt, vilket har lett till kraftfulla militära lösningar på utrikespolitiska problem: "you are either with us or against us." (Herspring 2005 s. 379).²⁰ Bush har stämplat som en härförare, "If the facts don't square with his philosophy, it is too bad for the facts." (Stoessinger 2005 s. 276).

George W Bush är en före detta företagsledare och han byggde sitt politiska ledarskap utifrån en företagsledarmodell. Bush vill inte bli involverad i detaljstyrning utan förlitar sig på att hans underordnade löser problem och svarar på de frågor han har. Presidenten låter ministrarna sköta sina respektive departement autonomt och presidenten har nästan uteslutande kontakt enbart med ministrarna (Herspring 2005 s. 378).²¹

Bushs vana att delegera till sina ministrar inbjöd dock till revirstrider. Presidenten hade medvetet valt en grupp av starka individer till sitt kabinett eftersom han ville ha en hälsosam blandning av åsikter (Herspring 2005 s. 379). "Having enjoyed listening to the clash of viewpoints, he would then make his decision." (Herspring 2005 s. 379). Men då Bush delegerat en fråga till ett departement kunde det hända att den ansvarige ministern försökte dominera policyagendan. Följaktligen blev det till stor del Rumsfeld och Pentagon som kom att dominera den nationella säkerhetspolitiska agendan under Irakkrisen och Irakkriget på bekostnad av Colin Powell och utrikesdepartementet (Herspring 2005 s. 378).

²⁰ Motsatsen till en härförare är pragmatikern och ett lysande exempel är Kennedys agerande under Kubakrisen; "The evidence alone governed his conduct." (Stoessinger 2005 s. 277). Kennedy var inte ideologiskt bunden, han betraktade inte världen i svart eller vitt. Under Kubakrisen blev denna världsåskådning en ovärderlig tillgång: "Kennedy showed an impressive capacity to empathize with his Soviet counterpart once that confrontation was under way." (Herspring 2005 s. 120).

²¹ I kontrast till detta kunde John F Kennedy ringa upp en jourhavande tjänsteman på utrikesdepartementet och fråga efter svar mitt i natten. Kennedys ledarskapsstil kan liknas vid ett universitetsseminarium, där fokus låg på problemlösning i grupp, med rådgivarna som debattlag. Kennedy höll inte regelbundna personalmöten och sammankallade sällan nationella säkerhetsrådet. Han delegerade sällan och tyckte om att detaljstyra frågor som intresserade honom (Herspring 2005 s. 120).

2.3.1.2 Duvorna

Utrikesminister Colin Powell och hans vice utrikesminister Richard Armitage delade en gemensam militär bakgrund från Vietnamkriget och hade arbetat tillsammans länge. De är nära vänner och talar i telefon med varandra flera gånger om dagen. Så ofta att medarbetare betraktar de båda männen som siamesiska tvillingar, eller tonåringar som berättar allt för varandra (Woodward 2004 s. 20f). Colin Powell har fullt förtroende för sin frispråkige vän och kollega Armitage: "I would trust him with my life, my children, my reputation, everything I have" (Woodward 2002 s. 11).

Powells krigsmotstånd är inte något nytt. Han ifrågasatte kriget mot Irak 1990-91 och avrådde från en militär intervention på Balkan (Wolffe & Hirsh 2003 s. 15). Det finns anledning att tro att Powells *belief system* färgats av hans bakgrund som Vietnamveteran – "each person comes to his or her position with baggage in tow" (Allison 1999 s. 298). Powell hade sett krigets fasor på nära håll och ville därför uttömma alla alternativ innan han förordar militära medel: "Beliefs, in turn, influence policy making." (Webber & Smith 2002 s. 60).

2.3.1.3 Hökarna

Försvarsminister Donald Rumsfeld hade ända sedan den 11 september 2001 varit övertygad om att någonting måste göras åt Irak (Herspring 2005 s. 397). Han fick starkt stöd av viceförsvarsminister Paul Wolfowitz som betraktas som den ideologiske gudfadern bakom Irakkriget och drev linjen om regimskifte hårt. Under Bush den äldres presidentperiod hade Wolfowitz arbetat under dåvarande försvarsminister, och nuvarande vicepresidenten, Dick Cheney på Pentagon (Woodward 2002 s. 60f). Till skillnad från många andra presidenter, inte minst John F Kennedy, hade Bushs vicepresident Dick Cheney ett stort inflytande över nationella säkerhetsfrågor (Herspring 2005 s. 378).

Dessa tre personer tillhör en grupp av neokonservativa specialister på utrikespolitik, som kallas för "the Project for the New American Century". Gruppens medlemmar insisterar på att de hot som utgjordes av stater såsom Irak enbart kunde mötas med regimskifte. De underströk även nödvändigheten att bekämpa hotet från MFV genom att utveckla en preemptiv försvarsförmåga (Reus-Smit 2004 s. 30f). Inom det republikanska partiet lyckades den neokonservativa gruppen få gehör för sina utrikespolitiska idéer, på bekostnad av mer försiktiga realister såsom Henry Kissinger. Då det stod klart att George W Bush vunnit presidentvalet kom dessa neokonservativa idéer att få stort inflytande på den nya administrationens politik, särskilt efter den 11 september 2001 (Reus-Smit 2004 s. 32).

2.3.1.4 Diskussioner och motsättningar mellan hökar och duvor

Vid flera möten i nationella säkerhetsrådet rök Dick Cheney och Colin Powell ihop. Powell menade att ett unilateralt agerande innebar att han skulle få stänga flertalet amerikanska ambassader i världen. Irrelevant, svarade Cheney, Saddam och det uppenbara hotet var frågan. Powell ifrågasatte Cheneys resonemang och sa att krig sätter igång oanade mekanismer. Irrelevant, upprepade Cheney. Diskussionen exploderade i en tuff debatt som rörde sig i gränslandet till det

ohövliga (Woodward 2002 s. 346). Det hände fler än en gång att ”Cheney and Powell went at each other in a blistering argument. It was Powell’s internationalism versus Cheney’s unilateralism.” (Woodward 2002 s. 348).

Även Rumsfeld och Powell hade ett antal heta diskussioner som ibland utmynnade till regelrätta gräl, men bara om inte Bush var närvarande. Om presidenten var på plats höll de sina känslor i schack (Woodward 2002 s. 177). Rumsfeld höll sig oftast utanför och nöjde sig med att ställa ett antal retoriska frågor, en vana som försvarsministern hade och som retade Powell till vansinne. Genom att hela tiden ställa frågorna undvek Rumsfeld att svara på dem. Det var en smart taktik för att undvika att avslöja den egna positionen (Woodward 2002 s. 32).

2.3.1.5 Bushs personliga relation till duvorna

Efter det att Bush vunnit nomineringen som republikanernas presidentkandidat hoppade Powell på Bushkampanjen. Bushs rådgivare Karl Rove vittnar dock om att Powell var mycket ovillig att ställa upp på tillställningar tillsammans med Bush. Alla andra viktiga republikaner rättade sig i ledet, men inte Powell. Colin Powells stab ville alltid veta vem som skulle närvara, vem publiken bestod av och vad som var det politiska syftet. Frågorna uppfattades som en kalkylering av den politiska vinsten – för Powell, inte för Bush. ”Rove detected a subtle, subversive tendency, as if Powell were protecting his centrist credentials and his own political future at Bush’s expense.” (Woodward 2002 s. 12). Detta innebar att förhållandet mellan Bush och Powell från början var spänt: ”Powell had never really closed the personal loop with Bush.” (Woodward 2002 s. 13). Båda männen skämtade ofta men aldrig med varandra. Den naturliga, avspända närheten de hade med andra infann sig aldrig mellan presidenten och utrikesministern. Istället fanns det ett tomrum mellan de två, en känsla av obehag, ”as if they were stalking each other from afar, never sitting down and having it out, whatever ‘it’ was.” (Woodward 2002 s. 13).

Richard Armitage och Donald Rumsfeld hade ”an unpleasant relationship” (Woodward 2002 s. 243) eftersom Powell försökt få Armitage att bli viceförsvarsminister, med tanke på sin militära bakgrund, men inte fått positionen av Rumsfeld. I ett möte med nationella säkerhetsrådet vikarierade Armitage för Powell då problemet med ansvarsfördelningen mellan CIA och Pentagon kom upp. Rumsfeld tvådde sina händer och distanserade sig från allt ansvar då Armitage avbröt och sa: ”I think what I’m hearing is FUBAR²²” (Woodward 2002 s. 244). Bush ville veta vad Armitage menade och fick till svar att han inte visste vem som bar ansvar. Det blev dödyst i rummet. Efter en stund sa Bush att han hade ansvaret. Armitage insåg sitt misstag och försökte förklara att han inte visste vem som hade ansvaret ute i fält (Woodward 2002 s. 244).

Powell brukade ofta skämta om att han var, som han och Armitage sa, ”in the icebox again” (Woodward 2002 s. 69). Nu hade Powell fått sällskap av sin viceminister, ute i kylan på utrikesdepartementet.

²² Fucked Up Beyond All Recognition (FUBAR) är ett gammalt militäruttryck (Woodward 2002 s. 244).

2.3.1.6 Bushs personliga relation till hökarna

Efter nästan ett år som utrikesminister hade Powell således inte etablerat ett personligt förhållande till Bush och vad värre var: "They were uncomfortable with each other" (Woodward 2004 s. 79). Någon som däremot hade skapat ett förtroendefullt förhållande till presidenten var en annan aktör, CIA-chefen George Tenet. "[H]e had bonded with President Bush [...] 'I like him,' Bush said, 'and I trust him, which is more important.'" (Woodward 2004 s. 68).

Efter mötena brukade ibland Bush lägga handen på Rumsfelds axel för att prata med försvarsministern på tu man hand (Woodward 2004 s.1 och s. 261). Någonting som aldrig förekommer i Woodwards skildring mellan Bush och Powell. Då Bush beslutade sig för att gå i krig talade han först om detta för Rumsfeld. Först efter det att Condoleezza Rice påmint Bush om att han borde ringa utrikesministern lyfte Bush på luren och slog numret till Powell (Woodward 2004 s. 269).

Presidenten betygar i en intervju vilken lojal vicepresident Dick Cheney är och hur förtänksam Cheney är som person: "That's why I love Cheney [...] I know Cheney well. And he's by the way a very good vice president." (Woodward 2004 s. 420).

Bush hade redan från början en mycket bättre relation med hökarna i administrationen och därför var han troligtvis mer mottaglig för deras argumentation. När George Tenet försäkrade Bush om att underrättelsesmaterialet för att Iraks innehav av massförstörelsevapen var "a slam dunk case" (Woodward 2004 s. 249) litade Bush på Tenets ord. De personliga relationerna till hökarna blockerade källkritiken och utgjorde en avgörande "bargaining advantage" (jmf Allison 1999 s. 300) i nationella säkerhetsrådets förhandlingar om huruvida Irak-frågan borde lösas militärt.

2.3.1.7 Presidentens öra

De aktörer som ingår i administrationen kan påverka den förda politiken genom det som Allison kallar för *action-channels* (jmf Allison 1999 s. 265), beslutsprocesser där aktörerna kan utöva stort inflytande. "The most important 'action channel' in the government is the President's ear." (Krasner 1972 s. 166f).

Under våren 2002 fick Powell information om att Rumsfeld hade bokat in flera personliga möten med presidenten. Powell var inte orolig, eftersom han hade en informant i Condoleezza Rice. Richard Armitage föreslog ändå att Powell skulle träffa Bush ansikte mot ansikte. Mot sommaren 2002 började Powell, via Rice, boka in personliga möten med Bush (Woodward 2002 s. 330). Powell ansåg att Bush hört alldeles för många ensidiga argument från Rumsfeld och Cheney, "a kind of A-team inside the war cabinet" (Woodward 2002 s. 332). Powell ville framföra den version som inte framkommit.

Powell spenderade en kväll två timmar med att presentera sin syn på Irakfrågan för presidenten, vilket var ovanligt för att vara Bush. Normalt ville presidenten ha korta "briefings" utan långa utläggningar. Nästa morgon sa Condoleezza Rice till Powell: "'That was terrific [...] we need to do more of those.'" (Woodward 2002 s. 334).

I egenskap av nationell säkerhetsrådgivare fungerade Condoleeza Rice som ett bollplank för Bush (Woodward 2002 s. 349). Hon argumenterade aldrig officiellt aktivt för en viss ståndpunkt utan agerade som en presidentiell debattledare, som månade om att alla synpunkter ventilerades; ”Cheney, Powell and Rumsfeld were not shrinking violets, and the president wanted to make sure each had his say.” (Woodward 2004 s. 414). Efter det att president Bush beslutat sig för att gå i krig kritiserade Richard Armitage Rice för att policy-besluten inte debatterats till fullo och att Rice saknade mötesdisciplin: ”She needed to be a good, knock-down-drag-out fighter to be a strong security adviser” (Woodward 2004 s. 414). En tid därefter publicerade *The Washington Post* en stor artikel med i stort sett samma kritik som Armitage framfört. Rice kontaktade Powell om artikeln, men han försvarade sin viceminister. Powell trodde att Rice var mer ute efter att hitta en syndabock än att lösa problemet (Woodward 2004 s. 415).

I senare intervjuer har Rice dock gjort klart att hon inte motsatte sig ett krig mot Irak (Allbritton m.fl. 2005 s. 17) och att hon var övertygad om att valet för USA:s del slutgiltigt handlade om att inte göra någonting eller att gå i krig (Rivers Pitt & Ritter 2002 s. 70).

3 Förklarar modellerna kriget mot Irak?

“Second-generation scholars need a clear understanding of how and why force is used. International violence remains too great a source of tragedy; perhaps careful analysis can eliminate some of this misery.” (Rothgeb 1995 s. 46)

En ensam modell kan inte själv frambringa tillräckligt stor förklaringskraft för att tillfredställande kunna förklara kriget mot Irak, även om lockelsen är stor. Det vore frestande att dra slutsatsen att modell II erbjuder en större förklaringskraft. Modellen tar fasta på de organisatoriska brister som kom att dupera Bushadministrationen i tron att Irak besatt massförstörelsevapen och att ett aktivt ingripande därför krävdes omgående. De organisatoriska fel som påvisats i modell II skulle därför ha lett till agerandet i modell I och III – och därför vara anledningen till kriget mot Irak.

Argumentet kan dock inte upprätthållas. Dels eftersom hotet från MFV bara utgjorde en del av beslutet att gå i krig mot på Irak. Dels för att Allison's modeller står likt tre klossar på varandra, de upprätthåller alla varandra utan någon inbördes ordning. Modellerna ger svar på olika frågor – samtidigt som de ger olika svar på samma fråga.

Modellerna bör inte ses som uteslutande allenarådande, utan bör kompletteras med varandra för att få bättre insikt i utrikespolitiskt beslutsfattande.

Modell I förklarar kriget mot Irak såtillvida att denna modell lyfter fram det klassiska tänkandet att stater agerar rationellt utifrån hot och mål. Irak utgjorde ett hot och USA agerade i enlighet med det mest rationella handlingsalternativet för att uppfylla målet om att avlägsna det irakiska hotet.

Modell II förklarar kriget mot Irak såtillvida att den lyfter fram centrala brister inom den amerikanska underrättelseorganisationen – brister som bidrog till att förstärka bilden av att Irak utgjorde ett överhängande hot.

Modell III förklarar kriget mot Irak såtillvida att den fokuserar på gruppodynamiken och motsättningarna inom Bushadministrationen, de centrala beslutsfattande aktörerna och de underliggande personliga nätverken som ledde fram till beslutet att gå i krig.

Vi anser att Graham Allison's teori kan förklara en väsentlig del av kriget mot Irak – men de tre modellerna ger inte hela bilden.

Det har trots allt gått över 30 år sedan Graham Allison först presenterade sin teori och de ursprungliga modellerna har inte förändrats i takt med omvärlden. Vi har i arbetet med vår uppsats identifierat analysaspekter som Allison inte tar upp eller förbiser i sin analys av Kubakrisen. Vi har därför utarbetat följande förslag till kompletteringar på Allison's tre modeller, som kan göra framtida analyser mer fylliga:

Modell I kan med fördel kompletteras med en inrikespolitisk analys. Kongressen påverkade direkt beslutet att gå i krig mot Irak, genom att den röstade ja till det (Sifry & Cerf 2003 s. 378). Stater är inte svarta lådor, utan hänsyn måste även tas till de interna processerna för att bättre förstå statens utrikespolitiska beslutsfattande och agerande. Bilden av staten som en enhetlig aktör måste kompliceras eftersom "[...] domestic political phenomena are linked to foreign policy." (Hagan 1995 s. 118). Problemet är att Allison's analys delvis har färgats av att presidentens makt i utrikespolitiska frågor under Kubakrisen var närmast total. Ända sedan Vietnamkriget har dock inrikespolitiken fått en mer framträdande roll i amerikansk utrikespolitisk analys (se Hagan 1995 s. 119).

Modell II kan med fördel kompletteras med en undersökning av icke-statliga organisationer, såsom Al Qaida och FN. Varför förmådde inte FN som organisation lösa Irakkrisen då organisationens huvudsyfte är att förhindra krig? Världen är inte densamma som på 1970-talet. Det kalla kriget är slut. Globaliseringen har inneburit nya huvudrollsinnehavare, såsom multinationella företag och NGO:s, på den internationella utrikespolitiska scenen, som också bör analyseras för att få en bättre helhetsbild. "The global political system is thus inhabited by a variety of actors and agents, in addition to modern states [...]" (Holsti 1995 s 64). Nya internationella problem och aktörer har uppstått i det nya årtusendet. "In other words, the structure of the international system remains much the same, but the nature of the competition and the patterns of conflict within the system have shifted." (Rothgeb 1995 s. 34).

Modell III kan med fördel kompletteras av en djupare analys av aktörernas *value-* och *belief system*. Genom att spåra de centrala beslutsfattarnas bakgrund möjliggörs en ökad förståelse för aktörernas agerande; "[...] a cognitive approach provides considerable explanatory and predictive power in the study of foreign policy." (Rosati 1995 s. 68). Det var i början på 70-talet som psykologin genomgick den så kallade kognitiva revolutionen. För den utrikespolitiska analysen har detta inneburit framväxten av ett system för att granska innehållet i aktörers föreställningsvärld och trossatser (jmf. Rosati 1995 s. 60). En djupare analys skulle till exempel kunna ta till hänsyn externa gruppers påverkan – såsom *Iraqi National Congress* och dess ledare Ahmed Chalabi (Haney 2005 s. 296). Samtidigt är det värt att påpeka att dessa kompletteringar rymms utomordentligt väl under den redan existerande teorin. Eftersom modellerna är så breda har de en ständig utvecklingspotential att rymma nya och spännande förklaringsfaktorer.

4 Slutsats

Syftet med denna uppsats är att avgöra vilken förklaringskraft Graham Allisons teori har genom att pröva den på ett lämpligt fall: Irakkrisen.

Vi är ödmjuka inför det faktum att det är svårt att dra långtgående slutsatser om en teori utifrån ett enda fall. Samtidigt besitter Irakkrisen slående likheter med Kubakrisen. Detta innebär att vi kan dra vissa generella slutsatser om Allisons teori.

Vi konstaterar att Graham Allisons teori – 40 år efter Kubakrisen och 30 år efter utgivningen av hans bok *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* – fortfarande kan förklara utrikespolitiskt agerande, men att den lämnar luckor att fylla för framtida analyser. Slutsatsen blir att teorin alltså besitter en tämligen tillfredställande förklaringskraft vad gäller utrikespolitiskt agerande. Och även om den inte ger hela bilden är det intellektuellt berikande och utmanande att konstatera att kriget mot Irak inte var så endimensionellt som det ofta framställdes under Irakkrisen.

5 Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2000. *Konsten att gissa rätt – Underrättelsevetenskapens grunder*. Lund: Studentlitteratur.
- Allbritton, Christopher – Calabresi, Massimo – Carney, James – Shannon, Elaine – Graff, James – Macleod, Scott – Rees, Matt, 2005. "The Condi Doctrine", *Time*, 15 augusti 2005, s. 12-17.
- Allison, Graham – Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*. Andra upplagan. New York: Addison Wesley Longman.
- Anzar, Jose Maria - Barosso, José Manuel - Blair, Tony - Bush, George W, 2003. "Monday 'Moment of Truth' for World on Iraq. 16 mars 2003. Tillgänglig från <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030316-3.html>. 4 januari 2005.
- Ayres, Alex, 1996. *The Wit and Wisdom of John F. Kennedy*. New York: Meridian.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blix, Hans, 2004. *Avväpna Irak*. Uddevalla: Bonnier fakta.
- Bookman, Jay, 2003. "The President's Real Goal in Iraq", s. 347-353 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Bush, George W., 2003a. "Speech to the UN General Assembly: 'A Grave and Gathering Danger ...'", s. 313-319 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Bush, George W., 2003b. "State of the Union Speech: The Axis of Evil", s. 250-253 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Bush, George W., 2003c. "President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours". 17 mars 2003. Tillgänglig från <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>. 4 januari 2005.
- Bush, George W., 2003d. "President Bush Addresses the Nation." 19 mars 2003. Tillgänglig från <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html>. 4 januari 2005.
- Butler, Lord, 2004. *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. Tillgänglig från [Tillgänglig från www.butlerreview.org.uk](http://www.butlerreview.org.uk). 2 januari 2005.
- Byrd, Robert C. "Independent Commissions on National Security Issues", Congressional Record: 3 mars 2004 (Senate), Page S2072-S2073. http://www.fas.org/irp/congress/2004_cr/s030304.html. 25 december 2005.
- Cornford, JP, 1974. "The Illusion of Decision", *British Journal of Political Science* nr 4, s. 231-243.
- Dearstyne, Bruce W., 2005. "Fighting terrorism, making war: Critical insights in the management of information and intelligence", *Government information quarterly* nr 22, s. 170-186 .

- Duelfer, Charles A, 2003. "Why Saddam Wants Weapons of Mass Destruction", s. 412-414 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2005. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Freedman, Lawrence, 2004. "War In Iraq: Selling The Threat". *Survival*, vol. 46, nr. 2, s. 7-50.
- Gormley, Dennis M., 2004. "The Limits of Intelligence: Iraq's Lessons", *Survival*, vol. 46, nr. 3, s. 7-28.
- Hagan, J D, 1995. "Domestic Political Explanation in the Analysis of Foreign Policy, s 117-143 i Neack, L – Hey, J A K – Haney, P J (eds) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hallenberg, Jan, 2003. "Vilka mål ville koalitionen uppnå med att invadera Irak?" i Anderberg, Bengt (red.) *Irakkriget, perspektiv på politik och krigföring*. Vällingby: Elander Gotab.
- Haney, Paterik J., 2005. "Foreign Policy Advicing: Models and Mysteries from the Bush Administration", *Presidential Studies Quarterly Survival*, vol. 35, nr. 2, s. 289-302.
- Herspring, Dale R., 2005. *The Pentagon and the Presidency – Civil-Military Relations from FDR to George W Bush*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Holsti, K, 1995a. "The Contemporaray Global System", s 52-82 i *International Politics. A Framework for Analysis* (7th ed) London: Prentice Hall.
- International Crisis Group (ICG), 2003. "Iraq policy briefing: Is there an alternative to war? *ICG Middle east report N.9*. Amman/Brussels: ICG. Tillgänglig från www.crisisgroup.org, 20 oktober 2005.
- Kagan, Robert – Kristol, William, 2003. "What to do about Iraq?", s. 243-250 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Kean, Thomas H., 2004. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Tillgänglig från www.9-11commission.gov. 4 januari 2005.
- Krasner, S, 1972. "Are Bureaucracies Important?", *Foreign Policy* nr 7, s. 159-179.
- Landman, Todd, 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics*. Andra upplagan. New York: Routledge.
- Lundquist, Lennart, 2000. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mathews, Jessica, 2002. "Coercive Inspections" s. 7-13 i Mathews, Jessica, 2002. *Iraq: a new approach*. Washington: Carnage Endowment. Tillgänglig via <http://www.carnegieendowment.org>. 2 januari 2005.
- Nelson, Keith, 1995. "East is East and West is West: Informalization in the Age of Interdependence", *Peace and Conflict Studies* vol. 2, nr 2, s. 3-3 1. <http://www.trenton.edu/~psn-dpcs/contents/v2n21tml>. 19 augusti 1996.
- Pollack, Kenneth, M., 2002. *The Threatening Storm*. New York: Random House.
- Reus-Smit, Christian, 2004. *American Power and World Order*. Cambridge: Polity.
- Rivers Pitt, William – Ritter, Scott, 2002. *Krig mot Irak : vad Bush och Vita huset inte vill att du ska få veta*. Avesta: Leopard.

- Robb, Charles S. – Silberman, Laurence H., 2005a. *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*. Tillgänglig från <http://www.wmd.gov/>. 14 december 2005.
- Roberts, Pat, 2004. *The Report of the Select Committee on Intelligence on the U.S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq*. Tillgänglig från <http://intelligence.senate.gov>. 20 december 2005.
- Rosati, Jerel A, 1995. "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy", s 49-70 i Neack, L – Hey, J A K – Haney, P J (eds) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Rosati, Jerel A., 2001. "Ignoring the Essence of Decisionmaking", *International Studies Review*, 14 november 2001. www.politicalreviewnet.com/polrev/reviews/MISR/R_1521_9488_020_20174.asp. 12 december 2005.
- Rothgeb, J M jr, 1995. "The Changing International Context For Foreign Policy", s 33-49 i Neack, L – Hey, J A K – Haney, P J (eds) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Rozen, Laura, 2005. "The Report They Forgot", *The American Prospect Online* 19 oktober 2005. <http://www.prospect.org/web/page.wv?section=root&name=ViewWeb&articleId=10446>. 3 januari 2005.
- Schlesinger Jr., Arthur M., 2004. *War and the American Presidency*. New York: Norton.
- Schlesinger, Arthur, 2003. "Förebyggande krig en ödesdiger doktrin", *Sydsvenska Dagbladet*, Lördagen den 22 november 2003, s. B2-B3.
- Stoessinger, John G., 2005. *Why Nations Go to War*. Nionde upplagan. Belmont: Wadsworth.
- Taylor, Terence, 2002. "New inspections in Iraq: What can be achieved?" s. 45-48 i Mathews, Jessica, 2002. *Iraq: a new approach*. Washington: Carnegie Endowment. Tillgänglig via <http://www.carnegieendowment.org>. 2 januari 2005.
- Tenet, George, 2003. "Letter to Senator Bob Graham", s. 367-370 i Sifry, Micah L. – Cerf, Christopher (red.) *The Iraq War Reader – History, Documents, Opinions*. New York: Touchstone.
- Webber, Mark – Smith, Michael, 2002. *Foreign Policy in a Transformed World*. Harlow: Pearson Education.
- Winnerstig, Mike, 2000. "Allians eller maktbalans? USA och den europeiska säkerhetsproblematiken, 1990-1997", s. 196-246 i Aggestam, Lisbeth – Engelbrekt, Kjell – Wagnsson, Charlotte – Winnerstig, Mike *Europeisk säkerhetspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Wolffe, Richard – Hirsh, Michael, 2003. "War and consequences", *Newsweek* 3 februari, s. 14-20.
- Woodward, Bob, 2002. *Bush At War*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, Bob, 2004. *Plan of Attack*. New York: Simon & Schuster.

Appendix I

Förteckning över medlemmar i nationella säkerhetsrådet (The War Cabinet) under Irakkrisen, samt andra som var delaktiga i beslutet att gå i krig mot Irak, de personer som Bob Woodward kallar för "the principals" (Woodward 2002 s. xvii):

President

George W Bush

Vicepresident

Dick Cheney

Utrikesminister

Colin Powell

Viceutrikesminister

Richard Armitage

Försvarsminister

Donald Rumsfeld

Viceförsvarsminister

Paul Wolfowitz

Nationell säkerhetsrådgivare

Condoleeza Rice

CIA-chef

George Tenet

Ordförande för försvarsgrenscheferna (the Joint Chiefs of Staff)

General Richard B. Myers

Appendix II

Förteckning över de organisationer som ingår i det amerikanska underrättelseväsendet (Robb 2005 s 579-581).

CIA - Central Intelligence Agency

Fristående underrättelseorganisation som arbetar med hela underrättelsecykeln.

DIA - Defense Intelligence Agency

Del av försvarsdepartementet och arbetar med underrättelseanalys av relevans för det militära.

NSA - National Security Agency

Arbetar med signalspaning åt de amerikanska underrättelseorganisationerna.

NGA – National Geospatial Agency

Fokuserar på bildanalys, så kallad *Imagery intelligence*.

NRO - National Reconnaissance Office

Bygger, underhåller och opererar den amerikanska flottan av spanings satelliter.

Army, Navy, Air Force, and Marine Corps intelligence organizations

Varje vapenslag inom det amerikanska försvaret har sin egen underrättelseorganisation som arbetar med analys i relation till dess behov.

INR - Department of State/Bureau of Intelligence and Research

Det amerikanska utrikesdepartementets underrättelseorgan.

FBI - Department of Justice/Federal Bureau of Investigation

Fokuserar på underrättelsearbete inom USA och mot inhemska hot..

DHS - Department of Homeland Security

Överser, koordinerar och analyserer hot mot USA. Organ etablerat efter 11 september för att koordinera underrättelseorganisationerna i USA.

DOE/IN - Department of Energy / Office of Intelligence

Underrättelseorganisation som samlar in och analyserar information om utländska kärnvapen.

INF - Department of Treasury/Office of Terrorism and Financial Intelligence

Arbetar med underrättelse genom att samla in och analysera information om hot mot ekonomiska intressen.

U.S. Coast Guard Intelligence

Kustbevakningens underrättelseorgan.