

Frida Granath

ETT ENSAMT EUROPA? EN VITTRANDE TRANS- ATLANTISK LÄNK

”The United States cannot afford to be the policeman of the world anymore.”

Donald Trump.¹

President Donald Trumps inställning har varit tydlig sedan hans kampanj startade: de allierade ska betala mer för säkerhet och amerikanerna mindre. Ökar de inte utgifterna kommer de amerikanska försvaret inte hjälpa sina allierade vid ett militärt angrepp.

Från EU:s sida har den nya amerikanska hållningen inte mottagits väl. De transatlantiska relationerna är sämre än på länge, men frågan är om det enbart är Trumps presidentskap som är orsaken eller om en del av skulden är EU:s.

Denna rapport argumenterar för att det finns rörelser på båda sidorna av Atlanten som vill se ett försvagat band mellan EU och USA. Dessa är inte heller nya utan en del av en trend som började innan Trump. Frågan är hur Sverige kan bidra till en starkare transatlantisk länk och vilka typer av säkerhetspolitiska aktörer EU och Sverige ska vara. Får vi inte svar på dessa frågor riskerar vi ett mer ensamt Europa i en allt oroligare omvärld.

¹ Cillizza, C. 2016, Donald Trump did a CNN townhall last night. And it was a classic. The Washington Post den 30 mars

Rapporten är utarbetad efter intervjuer med experter i Bryssel och Washington. Först analyseras den säkerhetspolitiska utvecklingen i USA och EU. Därefter diskuteras utkomsten av intervjuerna.² Rapporten avslutas med en diskussion och förslag på vägar framåt.

De säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och EU

USA och Europa har gemensamt byggt upp den världsordning vi har idag men Trump har under sina tre år som president ifrågasatt den allt mer i både ord och handling. I Europa har oron tilltagit över att USA inte kommer att

² Då flera av intervjupersonerna arbetar som tjänstemän eller på annat sätt har ett arbete som gör att de inte är lämpligt för dem att uttala sig öppet i vissa frågor har de flesta citat från intervjuerna anonymiserats.

Frida Granath är verksamhetskoordinator på Frivärld och har tidigare arbetat för Moderaterna i Europaparlamentet och gjort praktik på Utikesdepartementet.



ge militärt stöd till de allierades händelse av ett militärt angrepp.

Det finns dock en dubbelhet i den amerikanska doktrinen. Trump vill sätta "America first" och upprepar att de europeiska länderna måste höja sina allt för låga försvarsbudgetar. Samtidigt har den amerikanska närvaron i EU:s östliga delar ökat under hans mandatperiod.

Dessa förändringar skedde dock under James Mattis tid som försvarsminister. Om Mark Esper som tillträdde i slutet av juli kommer att föra samma linje som Mattis vet vi ännu inte. När han frågades ut av senaten innan han tillträdde var svaret ja, och han betonade då betydelsen av USA:s allierade och vikten av att dessa börjar spendera mer.³

Ett av problemen med Trump-administrationen är att den tvärt byter policy; om ett par månader kan kursen vara ändrad och Esper sparkad. Efter att Mattis avgick var till exempel posten som försvarsminister vakant i över ett halvår, något som aldrig tidigare hänt. Turbulensen i Washington påverkar säkerhetsläget i Europa då behovet av materiellt och personellt stöd från USA är stort.

USA står för drygt 80 procent av allt försvarsmateriel som importerar av EU:s medlemsstater, och Europa är den största marknaden för amerikansk försvarsmateriel.⁴ Det är således inte bara amerikanska försvaret EU är beroende av, utan goda handelsrelationer är också viktigt för att EU-länderna själva ska kunna ha egna fungerande försvarsmakter. Utan amerikanska stridsplan, robotsystem och stridsvagnar blir det svårt att försvara de territoriella gränserna, speciellt om man på grund av handelskonflikter inte skulle kunna importerna reservdelar och ammunition till amerikanska vapensystem.

Samtidigt börjar fler inom EU:s institutioner och Bryssels tankesmedjor tala om behovet av en strategisk autonomi. Uttrycket är hittills inte helt definierat och tolkningarna spänner mellan att medlemsländernas försvarsindustrier ska samarbeta mer till de som ser det som en gemensam EU-arme. Oavsett hur man väljer att tolka begreppet, innebär varje steg mot utökad strategisk autonomi att Europas beroende av allierade ska minska och unionens förmåga att upprätthålla sin egen säkerhet öka.

Under mandatperioden 2014-19 har allt fler steg mot att stärka EU-ländernas förmåga att gemensamt skydda unionen från yttre hot tagits. Den nya europeiska försvarsfonden (EDF) lanserats, vilken syftar till att stärka den europeiska forskningen inom försvarsmateriel. Fonden kommer att, om den realiserar enligt plan, ha 13 miljarder euro i budget och har beskrivits som en "big bazooka"⁵, eftersom den ger ekonomiska incitament från EU för gemensam utveckling av försvarsmateriel. Detta är nytt i unionens historia, vilket ökar förutsättningarna för samarbete och byggandet av gemensam förmåga. En stor tvist är dock om hur europeiska företag som ägs av tredje part (ofta USA och UK) kommer få konkurrera om forskningsstöd.

Försvarsområdet är således hett inom unionen och utöver EDF, har också det permanenta strukturerade samarbetet inom försvar (Pesco) inrättats tillsammans med en årlig koordinerad försvarsöversyn (Card). Den europeiska gemensamma försvarspolitikens syftar delvis till att undvika onödiga duplicering, något som enligt kommissionens statistik kostar 26.4 miljarder euro varje år.⁶

Under 2016 lanserades också en gemensam global strategi med målsättningar för Unionens och världens utveckling,

3 WATCH: Defense secretary nominee Mark Esper testifies before Senate committee. Youtube den 16 juli 2019

4 EUobserver, [EU urges US to back off on arms firms sanctions](#). EUobserver den 15 april 2019

5 Blockmans, S. 2018, [The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?](#) Common Market Law Review, 55(6), 1785-1826

6 European Parliament 2018, [Defence: EU to support development of military equipment](#) | European Parliament den 3 juli

men är i övrigt vagt formulerad när det kommer till faktiska åtgärder.⁷ Utvärderingen av strategin som gjordes juni 2019 fokuserade mycket på försvar och ett utökad militärt samarbete, vilket nämnts de tidigare åren men blivit mer uttalat nu.⁸ Hösten 2016 presenterades också en gemensam deklaration mellan EU och NATO. Den öppnade för ett utökad samarbete och identifierade sedan 74 områden där man kommer jobba gemensamt.⁹

Anledningen till att det skett så mycket inom det europeiska försvarsområdet den senaste tiden stavas Brexit. Efter britterna röstade för att lämna EU har hjulen rullat snabbt och EU:s dåvarande höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Federica Mogherini sade 2017 ”vi har åstadkommit mer inom säkerhet och försvar på tio månader än tio år.” Tidigare har britterna motsatt sig försöken till utökad samarbete men när de lämnade, fanns inte det problemet kvar.

När Macron valdes till president blev Frankrike ett av de mest pådrivande länderna för att ta försvarssamarbetet vidare. Tyskland finns kvar som bromskloss, men det handlar främst om en motvilja att betala för satsningarna även om det också finns ideologiska argument emot.

Trots EU:s nya satsningar kommer unionen och Sverige, fortsatt att vara beroende av amerikanskt stöd. Frågan är således hur de transatlantiska relationerna kommer att utvecklas och vad Sverige och EU kan göra för att stärka den transatlantiska länken.

7 European Union ,2016, ‘Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy’

8 European Union ,2019, The EU’s Global strategy. Three years on, looking forward

9 Papaioannou, A. 2019, Strengthening EU-NATO relations. Nato Review den 16 juli

Utblick från Bryssel och Washington¹⁰

EU:s nya försvarssatsningar – hjälper de eller stjälper de?

Vid en första anblick kan EU:s ökade ambition kunna ses som ett svar på USA:s krav på större satsningar på försvar. Mer pengar till försvarsforskning och minskad duplicering ser bra ut på pappret. Det är dock bara en sida av myntet för med de nya satsningarna följer en rad problem som framförallt blir synliga i en svensk kontext och på andra sidan Atlanten.

Det första problemet som framgick är ägandestrukturen på europeiska försvarsföretag. Den franska industrin, som är Europas största, ägs till största del av den franska staten samtidigt som flera av de större försvarsföretagen i Sverige ägs av brittiska och amerikanska bolag. Med den europeiska försvarsfondens nuvarande regelverk blir det i praktiken svårt eller omöjligt för de svenska företagen att få stöd från fonden, då de räknas som tredjepartsaktörer. Det gör att svenska skattepengar riskerar att subventionera andra EU-länders industrier samtidigt som den svenska blir utan.

Det andra problemet är att de nuvarande satsningarna enbart leder till att ny teknik tas fram, men ger inget stöd till upphandling. Risken är därför att industrin stimuleras artificiellt med EU-medel, men att tekniken inte är efterfrågad eller blir för dyr för länderna att köpa in. En av de intervjuade i Bryssel beskrev det med som “Jag kan självklart beställa en rosa bil med leopardklädsel från Volvo så länge jag är beredd att betala för den. Problemet med försvarsindustrin är inte att de inte kan ta fram produkter, utan att någon måste ha råd att köpa dem.”

Från amerikanskt håll finns oro för hur fonden kommer att realiserar. Risken för dem är att europeiska företag börjar ta fram produkter som redan kan köpas av amerikanska

10 Alla som intervjuades är personer som antingen jobbar för tankesmedjor eller som tjänstemän inom förvaltningen i Bryssel och Washington DC.

företag, men också att de europeiska företag som har amerikanska ägare blir så styvmoderligt behandlade när stödet från EDF ska delas ut att de konkurreras ut. För tillfället anställer de amerikanska företagen ca 10 procent¹¹ av alla de som jobbar i europeisk försvarsindustri. Många av dem riskerar att förlora jobben om konkurrenssituationen blir så dålig att företagen väljer att lämna Europa. I den kategorin ingår svenska Hägglunds och Bofors.¹²

Det eventuella problemet har både den amerikanska handelskammaren i Europa och representanter från Pentagon uppmärksammat. Ellen Lord och Andrea Thompson, som ansvarar för den amerikanska försvarsmaktens materiel, skickade i maj ett brev till EU-kommissionen där man uttryckte oro för den risken. Lord och Thompson uppmärksammade även kommissionen på att USA kommer vidta åtgärder mot europeiska försvarsbolag som verkar på den amerikanska marknaden om den nya satsningen skulle leda till att amerikanska bolag missgynnas på den europeiska marknaden¹³.

Sannolikheten för en framtida EU-armé kom ofta upp i intervjuerna, och här fanns en diskrepans mellan intervjupersonerna i Europa och USA. Intervjupersonerna från Europa trodde att en egen EU-armé var något som kommer utvecklas i framtiden, medan de amerikaner som fick frågan var mer skeptiska. Något som ger en indikation på den europeiska ambitionen, är att vi nu har en kommissionär som har försvar i sin portfölj och som också fått ett generaldirektorat.

Vilket också tyder på att amerikanerna gjort en missbedömning. EU kommer bli en mer betydelsefull försvarsaktör

11 Am Cham EU. 2017, 'Security and Defence: Together for European Growth'.

12 Fägersten, B., Danielson, A. & Håkansson, C. 2018 Sweden and European defence cooperation: interests in search of a strategy. UI Brief no. 10, december 2018.

13 Emmott, R. 2019, "Poison pills": Pentagon tells EU not to block U.S. companies from defense pact. Reuters 14 maj

under den kommande mandatperioden med alla de satsningar som görs, sen är inte det satsningar som kommer göra att vi har en EU-armé på plats inom de kommande åren, även om det är i tagentensriktning.

Sammanfattningsvis är den amerikanska responsen på EU:s försvarssatsningar kylig. De ses som ett steg i en mer protektionistisk riktning och inte något som kommer avlasta den amerikanska armén i händelse av en konflikt, då man lägger pengar som skulle kunna gå till inköp på att ge europeiska försvarsföretag konstgjord andning.

Ryssland och Kina – kan en gemensam fiende föra oss samma?

Rysslands allt mer aggressiva agerande och Kinas supermaktsambitioner understryker behovet av ett starkare transatlantiskt samarbete, men är det tillräckligt? Svaret på den frågan var utifrån intervjuerna nej, det är inte sannolikt eftersom världen inte längre är bipolär. Det finns ingen gemensam hotuppfattning.

EU och USA måste bestämma sig för vilket hot Kina egentligen utgör och vad som bör tacklas gemensamt, exempelvis bojkotter. Enligt ett par av de intervjuade är det inte önskvärt att stänga ute Kina från våra marknader enbart av säkerhetsskäl. Detta eftersom det skulle leda till att EU och USA behöver återgå till mindre avancerade industrier, vilket inte kommer gynna våra ekonomier.

Gällande Ryssland är landet ett territoriellt hot främst för Europa men utgör även ett hot för USA genom ickemilitära påverkansmedel. Dels genom sin spridning av desinformation, men också olika former av stöd till andra diktaturer. Ryssland är exempelvis den största vapenexportören till Kina.¹⁴

Alla intervjupersoner bedömde det som sannolikt att USA kommer att följa NATO:s artikel 5 i händelse av

14 Tian, N., Fleurant, A., Kuimova, A., Wezeman, P. D., & Wezeman, S. T. 2019. Trends in world military expenditure, 2018. Stockholm International Peace Research Institute.

ett militärt angrepp på ett europeiskt medlemsland. En av intervjupersonerna som har arbetat inom NATO under Obamas presidentskap bedömde sannolikheten till 80 procent. Problemet är bara att den moderna formen av krigföring inte alltid tar formen av ett regelrätt militärt angrepp. Liksom i diskussionen kring Kina är gränsdragningen svår: vad är hotet och var går gränsen för att något ska bedömas som ett militärt angrepp eller kränkning av ett lands integritet så att det motiverar militärt stöd? Där finns fortfarande inte konsensus mellan kontinenterna och diskussionen har inte riktigt förts, något som också lyftes av flera intervjupersoner.

Vad kan göras för att stärka relationerna?

Lyssnar man på Trumps retorik kan det tyckas som om USA drar sig tillbaka ifrån Europa. Dock är bilden mer komplex. Återkommande under intervjuerna i både Washington och Bryssel är att påtryckningarna om att Europa ska ta större ansvar inte började under Trump och att det inte enbart är USA som vill frigöra sig från Europa, utan också en vilja från europeiskt håll att bli mer självständiga och mindre beroende av USA. Det har varit ett återkommande tema sedan George Bush den yngre blev president 2000.¹⁵

Det är enligt de intervjuade snarare så att Trump snabbat på en process som hans föregångare startat. På frågan om vi kommer kunna återgå till någon form av *status quo* efter Trumps tid som president var svaret från samtliga nej; en intervjuperson sammanfattade det som "too much has been lost in the fire.". Därför är det viktigt med ett långsiktigt perspektiv. Det kommer aldrig bli som under kalla kriget igen men vi har förutsättningar för att kunna förbättra relationerna och på sikt vända riktningen som de för tillfället rör sig i.

Det absolut viktigaste för amerikanerna är att européerna börjar dela på ansvaret för sin egen säkerhet, även om det

¹⁵ BBC 2002 [Bush calls for new Nato capabilities](#) BBC 20 November

kanske inte är möjligt att Europa helt skulle kunna stå på egna ben är varje plan, fartyg och soldat som USA slipper skicka en vinst för landet och ett tecken på att Europa tar sitt ansvar.

Därför är det också viktigt att Europa inte går i en allt för protektionistisk riktning gällande sin försvarsindustri och marknad. Risken är annars stor att pengar som kunde lagts på att köpa in existerande teknik från annat håll läggs på att forska fram något liknande eget för samma summa.

En annan sak som lyftes är att det inte enbart är så att det är Europa som behöver USA, utan att Amerika också behöver Europa. Eftersom banden alltid varit så starka har det funnits ett ömsesidigt behov av den andres godkännande för att uppnå politisk legitimitet. Där togs kriget i Irak som exempel. Utan stöd från exempelvis Storbritannien hade det varit svårt att legitimera kriget på hemmaplan. Bristen på stöd från hela Europa kan också ses som en anledning till att kriget inte fick det utfall man hoppades på när det inleddes.

Slutdiskussion

En av de amerikaner som intervjuades gav rådet att inte vara "chicken little" när det kommer till de transatlantiska relationerna. Referensen kommer från en anglosaxisk fabel där en kyckling får ett ekollon i huvudet och drar slutsatsen att himlen kommer att falla ned.

Detsamma gäller också för de säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och EU. Det kan vara lätt att dra slutsatsen att de är över, om vi bara ser till utvecklingen de senaste åren, med den allt hårdare tonen mellan USA och EU. Det som sker är oroande och inget som inte kommer lösas om inte frihetliga och demokratiska länder mobiliserar, men det är inte slutet på den transatlantiska länken och himlen är inte på väg att falla ned.

Det som är hoppfullt är att denna processen ännu är i sin linda och därför finns det en god möjlighet att påverka

den i rätt riktning. EU kan se till att de olika försvarsprojekten utformas på ett sådant sätt att man inte behöver skada de transatlantiska relationerna. På samma sätt bör man, gemensamt med USA, börja definiera på vilket sätt Kina kan utgöra ett hot nu och i framtiden.

Fördelen med EU-samarbetet är också att enskilda länder har möjlighet att påverka, och där har Sverige en viktig roll att spela. Vi har en relativt stor försvarsindustri och vi har traditionellt vänt oss emot protektionistiska och federalistiska idéer. Därför borde det också ligga i regeringens intresse att förändra, trots den socialdemokratiska skepticismen mot alla former av försvarssamarbeten. Då den utformning som framförallt fransmännen drivit på för inte kommer att gynna svensk industri och den export som vi är så beroende av.

Utöver det är det också viktigt att vi i Sverige utvärderar och lägger upp en strategi kring de förändringar vi nu ser och att de engagemang Sverige har i olika europeiska försvarssatsningar påverkar vår roll som allianslösa. Det kommer, om utvecklingen fortsätter i den riktningen vi ser nu, bli allt svårare att fortsatt hävda att vi är allianslösa och därför behöver vi bestämma väg. Vad vill medborgarna ha, och vad är det de får? Annars är risken stor att EU-medlemskapet får skulden för svenska regeringens valhända eller i värsta fall icke existerande hantering av den nya försvarspolitiska riktningen.