

# Amexit – Lämnar USA Europa 2024?

av Bengt Svensson

## Résumé

Will the US leave Europe in 2024 (Amexit)? This opinion paper provides an overview of the American debate concerning US military and security engagement in Europe after the election in 2024. The risks for an American disengagement are real, perhaps for the first time since the US became a world power in the beginning of the nineteen hundreds. The effects of a separation would be far reaching since it comes both at a time of conflict in Europe and from a level of considerable American engagement in European security and military affairs. It is hard to predict the outcome of the American election in 2024 and what effect it will have on the relationship with the rest of the world, but the paper discusses a major political shift within the Republican party. The American engagement in Europe is affected by the domestic debate, but also by what actions and responsibility Europe takes for its own security. The possibility of Amexit affects Sweden profoundly and there is a great need for a clear-eyed discussion on preparations that should be made. The paper describes several measures that Sweden should take to meet the challenges of Amexit.

DET ÄR BÅDE rimligt och nödvändigt att ställa frågor om framtiden för USA:s engagemang i och med Europa efter det amerikanska valet 2024. Detta är mina iakttagelser i form av ett kortfattat tankepaper efter närmare tio års sammanlagd tjänstgöring i USA för Försvarsmakten.

Först ett grundläggande ställningstagande. Ett demokratiskt USA är hörnstenen i relationen med demokratierna i Europa. Den amerikanska demokratin är hotad av inre krafter på ett sätt som inte skett sedan inbördeskriget. Det är dock sannolikt att den kommer att överleva grundat på en mycket stark demokratisk tradition, inte minst med lokal förankring, och en stark självbild av att vara en demokrati. Amerikanerna eftersträvar ett folkförankrat styrelseskick ”...of the people, by the people, for the people...,” som Lincoln uttrycker det i sitt tal på kyrkogården i Gettysburg.

Men det är viktigt att ställa sig frågan: Hur ser det ut för det amerikanska militära och säkerhetsmässiga stödet till och bindingar med Europa? För det är ett faktum att USA:s engagemang i världen, inte minst med Europa, är hotat. Risken för ”Amexit” från Europa är verklig, för kanske första gången sedan USA blev stormakt i slutet av 1800-talet och efter Första Världskriget.

## Några välkända förhållanden att påminnas om

USA:s relation till omvärlden har varierat över tid och svängt mellan engagemang och isolering. Strömningar att begränsa USA:s internationella engagemang har alltid funnits, inte minst före och i början av andra världskriget. Att inte blanda sig i europeiska krig var en strävan redan då den amerikanska republiken var ung. Den avgörande

skillnaden nu är dock att ett tillbakadragande efter 2024 skulle ske från en grad av engagemang och ömsesidigt beroende av omvärlden som knappast har funnits tidigare. Om aktören USA lämnar Europa skulle det få avgörande konsekvenser för alla inblandade, inkluderande USA.

USA politiska system är mycket olikt Sveriges. Naturligtvis ger storlekskillanden, med flera nivåer och ett komplicerat samspel mellan den federala nivån och delstaterna, olikheter, men även uppbygganden med maktindelning och ett uttalat tvåpartisystem medför ett svåröverskådligt och svårförutsägbart politiskt system. Tvåpartisystemet innebär till exempel att varje parti innehåller en stor spännvidd av åsikter, inkluderande synen på förhållandet till Europa. Sammantaget medför detta svårigheten att avgöra var stödet till Europa är på väg.

## Hur ser det ut ett år före valet i det amerikanska åsiktslandskapet med perspektiv på Europa?

Det enklaste först, demokraterna. Traditionellt har det alltid funnits en vänsterflygel som förespråkat fokus på fred eller åtminstone att USA inte ska engagera sig i utländska konflikter, utan resurserna ska gå till inrikes satsningar. De dominerande strömningarna i partiet präglas dock av synen på USA som ledare i världen, försvar av det internationella system som så mödosamt byggts upp efter andra världskrigets fasor och fördelarna med att ha allierade och partner.

Det mycket omfattande stödet till Ukraina, pådrivet av presidenten, och den accelererande kampen mot Kina är uttryck för försvaret av värderingar, säkerhetssystem och synen på USA roll. Bidenadministrationen är den första som på allvar har tagit itu med

konkurrenten Kina. Tidigare presidenter har stannat vid uttalanden, tariffer och fototillfällen, men utan reella långsiktiga åtgärder. Under de senaste två åren har kraftfulla åtgärder inletts politiskt, ekonomiskt och militärt för att bryta Kinas expansion på nästa alla arenor.

Men det finns tydliga gränser för demokraternas engagemang efter krigen i Irak och Afghanistan. Utan traktatsåtagande är amerikanska militära insatser osannolika. Så långt demokraterna.

Den största förändringen, större än någonsin, har skett inom det republikanska partiet. Isoleringstendenser har alltid funnits, men verkligheten i form av Pearl Harbor och 11 september 2001 har tvingat fram engagemang med omvärlden. Tidvis har närmast ren internationell aktivism, som under Reagan och Bush, präglat partiet.

Dagens strömning kan, starkt förenklat, beskrivas i fyra olika grupper eller åsiktstendenser:

- Omstörtare
- Isolationister
- Kina först!
- Etablissemanget

”Omstörtarna” domineras av förre presidenten Trump och att beskriva denna grupp kräver en tydlighet bortom slagorden. Vi vet mycket om Trumpadministrationens syn på USA:s roll i världen och förhållande till Europa. Förmodligen mer än någon annan administration då oräkneliga ministrar och rådgivare har beskrivit vad som skedde 2016–2020 och vad som kommer att ske efter ett eventuellt omval. Trump är annorlunda och har en omstörtande syn på USA förhållande till omvärlden; det handlar inte om en av de regelbundet återkommande isoleringstendenserna.

Några drag är tydliga och det första är ett omfamnade av diktatorer med en utta-

lad vilja att komma överens utan inblandning av hänsyn till andra aktörer eller värderingar. Med globala intressen har USA alltid tvingats umgås med odemokratiska regimer, men här handlar det om beundran och respekt för despoter.

Nästa drag är att värderingar inte är giltiga och att upprätthålla dem är inte ett amerikanskt intresse. Snarare att mänskliga rättigheter, rättssystem, demokrati, etcetera är hinder för USA:s agerande och dessa principer ska inte bara negligeras utan bekämpas.

Det amerikanska allianssystemet och nätverket av vänner, det största någon makt haft i världshistorien, betraktas som skadligt för USA då det anses förminska den amerikanska handlingsfriheten och inflytandet i världen. Förhållanden ska i stället, och även det begränsat, etableras bilateralt mellan USA och en motpart i taget. På så sätt är USA alltid överlägsen i relationen.

De förbindelser som trots allt skapas domineras av byteshandel. Det har alltid funnits inslag i USA:s förhållande till omvärlden av att ”ge och ta,” men här handlar det om kortsiktiga ekonomiska uppgörelser där det är svårt att frigöra sig från misstanken att Trumps personliga ekonomi är en faktor.

Det sista draget är att i relationen till omvärlden är bilden, fototillfället, viktigast. Det finns inget eller begränsat intresse att lösa sakfrågorna. Så var till exempel fallet med alla turer kring Nordkorea. Ytterligare ett drag, kopplat till fototillfället, är personifiering av processen; att bara Ledaren med sin överlägsna personlighet och intelligens kan lösa problemet, eller ge intryck av att lösa det.

Sammantaget ger dessa drag en åsiktsriktning inom det republikanska partiet som starkt avviker från både amerikansk historia, partiets tradition och allt som USA idag står för i världen.

Betydligt mera traditionell är den andra gruppen inom partiet, ”isolationisterna”. Här

ställs t ex stödet till Ukraina mot den illegala immigrationen vid gränsen mot Mexiko och inrikes behov. Inom denna grupp finns även tendenser att begränsa försvarsbudgeten.

Den tredje åsiktsriktningen är att prioritera Kina före allt annat. Ryssland betraktas som en distraktion och Europa borde ha förmåga att klara sig självt så att fokus kan läggas på Asien.

Slutligen ”etablissemanget,” som ligger nära demokraterna i sin syn på USA roll i världen, att allianssystemet är en avgörande amerikansk fördel och att Europa och Kina hänger ihop. Denna grupp har hitintills varit störst inom det republikanska partiet, men utmanas nu av både Trump och DeSantis.

Det är svårt att bedöma styrkan i de fyra grupperna efter valet 2024, men Trump har höga opinionssiffror och det finns ett sjunkande stöd för Ukraina inom det republikanska partiet. Det är dock otvetydigt så att USA har starka intressen i Europa och för tre av grupperna i det republikanska partiet är frågan om engagemang enbart en gradskillnad, inte Amexit. Det är svårt att se USA lämna Europa även om det kan ske i perioder. Men det är viktigt att inse att tidigare konsensus, både inom och utanför det republikanska partiet, är brutet.

Och, om Trump vinner omval är allt, bokstavligen, möjligt i förhållandet till Europa och omvärlden.

De rester av konsensus som fortfarande finns gäller Kina och det finns ett brett och tydligt motstånd mot Kinas expansion.

En viktig värdemätare i hur förhållandet till Europa förändras är stödet till Ukraina. USA har stött Ukraina under lång tid och särskilt efter 2014, men stödet har hela tiden karakteriserats av begränsningar. Före krigsutbrottet förekom en förvirrad diskussion om ”offensiva” och ”defensiva” vapen där den förra kategorin ansågs vara för provokativ mot Ryssland. Pansarvärnsroboten

Javelin var länge för utmanade för att ingå i stödet. Även efter den 24 februari 2022 har det militära stödet ökat stegvis och försiktigt, men uppgår till tiotals miljarder dollar och USA är den överlägset största militära bidragsgivaren.

Motståndet mot hjälpen präglas av fyra huvudsakliga argument från republikansk sida. Eftersom demokraterna är för är man emot, avsky riktad mot Ukraina efter den första riksriktningen mot Trump, prioritering av Kina och generell isolering, d v s att USA inte ska engagera sig i utländska krig.

Det är dock viktigt att konstatera att motståndet sker mot bakgrund av att stödet bara är en bråkdel av det som under 20 års tid gavs till Irak och Afghanistan samt frånvaron av amerikanska förluster. Detta innebär att Ukraina kan bli en fråga bland andra i debatten. Hur stor fråga blir Ukraina egentligen?

Fortsatt amerikanskt stöd till Ukraina blir mera beroende av ukrainska framgångar så att stödet inte betraktas, som i fallen Irak och Afghanistan, som hopplöst. Och att Europa upplevs ta sitt ansvar på ett helt annat sätt än idag. USA:s engagemang påverkas minst lika mycket av externa faktorer som av inrikespolitisk debatt. Europas åtgärder bestämmer i stor utsträckning amerikanskt agerande.

De amerikanska tendenserna till "Amexit" efter 2024 påverkar Sverige och vi behöver fundera på hur detta ska hanteras; Sverige behöver vara betydligt mera klarsynt än idag om vad som sker i USA och vad innebörden kan komma att bli. Det finns minst fyra åtgärder som behöver vidtas.

Den första är att omdefiniera det bilaterala förhållandet mellan USA och Sverige. Ett medlemskap i Nato innebär att Sverige blir traktatsallierad med de utmaningar och möjligheter som följer. Det är ett annorlunda förhållande än vi har idag och någonsin haft.

Sverige måste öka kunskapen om USA och öka engagemanget. Vi har valt sida och surrat oss vid den amerikanska masten och behöver öka vår förståelse inom nästan alla områden.

Den tredje åtgärden är att vara klarsynt, och i det ingår att förbereda för en "övervintring" om Trump blir omvald. Att vi kan stå inför en period i likhet med under Vietnamkriget, där de politiska kontakterna är svåra, kanske obefintliga. Kontakter och utbyten på "arbetsnivå" blir vitala. Ett sätt att förbereda för detta är att ta bort alla svenska begränsningar av det militära samarbetet och inse att militära kontakter bilateralt är mycket väsentliga även inom Nato.

Amexit från Europa efter valet 2024 skulle få närmast oöverskådliga konsekvenser för säkerheten och de militära styrkeförhållandena. President Trumps tillträde som omvald president i januari 2025 skulle på ett omvälvande sätt förändra Sveriges säkerhetssituation. Vi vet redan vad han vill: militärt och politiskt utdragande ur Nato och en "deal" med Putin. I ett slag skulle Rysslands relativa styrka öka. Sveriges egen operativa förmåga 2025 och 2026 kommer att ha avgörande betydelse för Sveriges säkerhet. Finns denna insikt i planering och försvarsbeslut?

Vilken blir då den sammantagna bilden av USA agerande efter 2024? Svårigheterna att göra förutsägelser är påtagliga, men några drag går att urskilja.

Amexit är möjligt, men mindre troligt då de amerikanska intressena och behovet av Europa i konkurrensen med Kina är stora. Det kan dock ske under perioder och karaktären på förhållandet mellan USA och Europa håller på att förändras. Europa måste ta ett större ansvar, inte minst militärt, för sitt eget öde och välja den väg som stödjer USA i kraftmätningen med Kina. Europas agerande är minst lika viktigt som amerikansk inrikespolitik för att bibehålla banden.

Med ett omval av Trump är Amexit inte bara möjligt, det är sannolikt. Även om separationen bara blir för en mandatperiod infaller den under en för Europas säkerhet kritisk tid. Tre gånger under 1900-talet räddade USA demokratin i Europa och vi står mitt uppe i den första gången på 2000-talet.

Sverige behöver förbereda sig och vara klarsynt i vad som kan ske. Det är svårt att

se tecken på svensk insikt om och åtgärder för att hantera en amerikansk ”omvälvning” av relationen till Europa.

Författaren är generalmajor, ledamot av KKrVA och tidigare bl a försvarsattaché i USA.

## Kommentarer

*av Jan Hallenberg*

GENERALMAJOR BENGT SVENSSON har skrivit en angelägen artikel om de framtida säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och Europa. Författarens huvudtes är att det finns en risk för att USA efter 2024 års presidentval kommer att överge den säkerhetspolitiska alliansen med Europa, något som han benämner Amexit. Denne författare delar generalmajor Svenssons analys på den vitala punkten: om Trump blir vald till president ännu en gång 2024 då finns en klar risk för att USA drar sig ut ur Nato och successivt drar bort de militära styrkor som nu finns stationerade i Europa. Denna risk finns fö också om någon av de andra republikanska presidentkandidaterna tillträder presidentposten 2025, som t ex Floridaguvernören Ron DeSantis.

En mindre punkt, där min uppfattning skiljer sig något från Generalmajor Svenssons, gäller hur vi analytiskt bör särskilja olika strömningar vad gäller inställningen till utrikes-och säkerhetspolitik inom dagens republikanska parti. Istället för den indelning

i fyra olika åsiktsinriktningar som denne gör är det enligt min mening mest fruktbart att skilja mellan två huvudströmningar inom dagens republikanska parti: Trumpister och Reaganister. De som stöder den förra strömningen är beredda till drastiska förändringar i USA:s utrikes-och säkerhetspolitik medan de som är av den andra uppfattningen vill traditionellt amerikanskt globalt ledarskap inklusive en stark säkerhetspolitisk länk till Europa. Vad gäller relationerna till Kina tror jag att de allra flesta republikaner är för en mycket hård linje mot Peking.

Detta senare resonemang är dock att betrakta som en randanmärkning mot en artikel som jag menar i allt väsentligt innehåller både värdefull och korrekt säkerhetspolitisk analys, om frågor av stor betydelse inte minst för Sveriges framtida utrikes-och säkerhetspolitik,

Författaren är professor emeritus i statsvetenskap vid Försvarshögskolan och ledamot av KKrVA.

## Commentary

by *Bruce Acker*

MAJOR GENERAL BENGT SVENSSON describes the political situation in the United States with balance and experience and the result is a credible prediction of what is at stake in the coming election. As with Brexit, Amexit does not erase the American interests in Europe, but rather changes the way they are pursued and perhaps increases uncertainty and chaos and, if one were to rely on the views of proponents of Amexit, presumably in America's favor. The notion that Europe must bear a greater portion of its own security burdens is neither new, nor isolated to a particular political party's constituency. On the contrary it is well rooted broadly in American society. Foreign policy is generally not a decisive factor in US elections (or

Swedish for that matter), so it is worth considering what concessions a social welfare oriented Democratic Party candidate might make in order to woo voters who are isolationist yet dislike the antagonistic or perceived reckless elements of Trump foreign policy. In the end, General Svensson is wise to advise Sweden in particular and Europe in general to carefully consider weighing strategies to responsibly strike a new balance in the Trans-Atlantic Security relationship, as it is at least very likely if not inevitable that changes are on the way.

The author is Colonel US Air Force (Retired) and a fellow of RSAWS.