Den bräckliga alliansen

Transatlantiska utmaningar och möjligheter

av Nils Daag och Hans-Christian Hagman

Résumé

We see an aggressive Russia and generally a diminished US interest in Europe, but also renewed focus on Article V. These are worrisome and uncertain times and Europe is seen as being weak and less important than Asia. In many ways, the US and Europe are natural, although unequal, partners. Is this a negative long-term trend in our relations? All facts and figures speak for Asia. But Europe has a few Trumps! We remain the US's biggest trading partner and we share the same values. The US has a decisive role for European security, but Europe needs to contribute more. There are areas for closer cooperation and Europe must now prepare its joint message to the new administration in Washington. Also, Sweden and the Nordic countries can play a key role.

VI STÅR INFÖR ett aggressivt Ryssland samtidigt som Europa är försvagat, Nato är splittrat och USA har andra geografiska och ekonomiska prioriteringar än Europa. I närtid ligger Washingtons uppmärksamhet på inrikespolitiken och det kommer att dröja innan en ny administration är på plats.

Men USA och andra medlemsstater förstärker sin militära närvaro, särskilt i Östeuropa, och Natos artikel V har åter hamnat i fokus. Dessvärre blir artikel V inte lika automatisk i tider av europeisk politisk oenighet och olika uppfattningar om hot, prioriteringar, Rysslandsberoendet, flyktingkriser, eller inför ekonomiska påtryckningar, propaganda, cyber- och hybridkrigföring. Det är inte säkert att Warszawatoppmötets deklaration innehåller tillräckligt med substans, pengar och operativa samordningsvinster för att långsiktigt avskräcka Moskva. Den amerikanska säkerhetsgarantin är i mångt och mycket inte bara kärnan i Nato, utan den egentliga försäkringen för enskilda europeiska stater. Och den är guld värd, även för Sverige.

Finans- och Eurokrisen har slagit hårt mot Europa men frågan är om inte handfallenhet och splittring i ljuset av flyktingkrisen varit väl så allvarliga. Och därtill har vi nu Storbritanniens utträde ur EU, något som minskar EUs tyngd och trovärdighet i omvärlden.

Det är ovanligt oroliga och osäkra tider i Europa.

Den långsiktiga trenden

Europa uppfattas ofta i USA som svagt och i förhållande till Asien allt mindre relevant, ekonomiskt, politiskt och militärt. Trenderna är tydliga avseende potentiella marknader, demografi samt investeringar i FoU och utbildning. Om det inte vore för Ryssland och Nato, och EU som handelspartner, vore intresset för Europa ännu lägre. Men det är klart att Brexit, kuppförsök i Turkiet och högerpopulism i många delar av Europa inte stärker Europas aktier.

Utgångspunkten måste vara att både Europas och USAs intressen gynnas av en

förstärkt transatlantisk länk. Trots Brexit är Nato fortfarande intakt, och troligen har Nato blivit viktigare för europeisk solidaritet och fred. Ryssland kan inte bara mötas med dialog, även om alla verktyg måste användas för att främja säkerheten.

USA och Västeuropa är naturliga partner vad gäller värderingar, säkerhet, ekonomisk utveckling och de globala utmaningarna. Men förhållandet är inte jämlikt. Det är i första hand Europa som måste visa sig relevant för ett fortsatt samarbete, både militärt och beträffande säkerhet i vid mening.

Den historiska kontexten

För den som upplevt det kalla kriget är det lätt att dra den felaktiga slutsatsen att normalbilden är ett nära samarbete mellan USA och Västeuropa. Detta trots tidvisa meningsmotsättningar. Men relationen är betydligt mer komplex än så. Historiskt har det snarast rört sig om frigörelse och konkurrens. USAs intressen har inte alltid uppfattats sammanfalla med Europas. Det räcker med att nämna Monroe-doktrinen, kongressens nej till Nationernas Förbund, det sena amerikanska inträdet i de bägge världskrigen, Suez och den europeiska kritiken av Vietnam och Irak-krigen. Relationerna kommer att fortsätta att variera i styrka och hjärtlighet. Frågan är om vi nått en punkt där den långsiktiga trenden blir mer renodlat negativ? De som såg Europa respektive USA som en naturlig partner har tappat i inflytande p g a de omfattande demografiska förändringarna på bägge sidor av Atlanten. Det växande avståndet i tiden till världskrigen spelar självfallet också in.

Asien i fokus

Medan EU upplever sin djupaste kris på mycket länge, ligger fokus i amerikansk debatt på Asien och särskilt Kina. Och detta såväl ekonomiskt som säkerhetspolitiskt. Kalla fakta talar sitt tydliga språk. I Asien möts, och tvistar, världens fyra största ekonomier. För femton år sedan stod USA och EU för 57 % av världens BNP, idag 45 %. Motsvarande siffror för handeln är 54 % respektive 40 %. I Asien finns morgondagens marknader och medelklass. Varannan människa bor i Asien, bara var tolfte i Europa. Kina har med god marginal den näst största försvarsbudgeten, fler patentansökningar än EU eller USA och betydande ambitioner avseende multilaterala institutioner.

Tyngdpunktsförskjutningen är ingen dagslända. Den har pågått sedan 1970-talet. Då var det Japans ekonomiska expansion som stod i fokus. Spänningarna mellan de fyra stormakterna USA, Kina, Japan och Indien och mellan Kina och flera sydostasiatiska länder har föranlett rejäla omdispositioner av USAs militära styrkor. USA har i dagsläget betydligt fler stridsfartyg i Asien än i Medelhavet och Gulfen tillsammans. Även när det gäller industrispionage, cyberhot, klimatförändringar, naturkatastrofer och industriella olyckor blir Asien alltmer centralt. Och varken EU eller Nato är aktörer i detta asiatiska drama.

Europeiska trumfkort

Men allt är inte nattsvart. EU är fortfarande USAs största handelspartner. Handels- och investeringsavtalet TTIP utgör en central byggsten i de framtida ekonomiska kontakterna. Om det inte blir ett slagträ i presidentvalet, eller ett offer för den snabbt växande populismen, kommer ett avtal att öka utbyte och tillväxt på ömse sidor om Atlanten. I skrivande stund ser det dock mörkt ut. Det handlar inte minst om normbildning, i detta fall fria flöden av kunskap, information, fö-

retagande, ägande och individer, precis som för fallet TPP i Asien.

Häri ligger Europas viktigaste komparativa fördel. Vi står på en gemensam värdegrund vad gäller demokrati, marknadsekonomi och mänskliga rättigheter. Detta utan att dölja de meningsskiljaktigheter som finns. Även en supermakt behöver vänner och allierade för att legitimera sitt agerande, såväl internt som externt. Inte minst gäller det att slå vakt om dagens världsordning som inkluderar FN och andra multilaterala institutioner.

Obama idealisk partner, men...

Få amerikanska presidenter har varit så multilateralt engagerade som Obama. Precis som i Europa har USA:s fokus legat på diplomati, dialog och gemensamma lösningar snarare än på unilateralt militärt agerande. Samtidigt har Obama också gjort tydliga markeringar mot rysk aggression. Han har betonat att alla Nato-medlemmar är lika värda och att USA inte accepterar intressesfärer. I den senaste försvarsbudgeten anslås betydande summor för att stärka det militära försvaret i Europa och ännu en brigad ska rotera till Europa. Men samtidigt är Obama nog den förste presidenten som inte a priori utgår från den transatlantiska alliansen som navet i säkerhetspolitiken.

USAs avgörande roll för Europas säkerhet. Europas eget bidrag

Den amerikanska säkerhetsgarantins betydelse kan inte överskattas. Det handlar inte bara om artikel V i händelse av ett militärt angrepp. USAs agerande och tolkning blir helt avgörande i en rad frågor där de europeiska allierade inte sällan har olika meningar. Det kan gälla allt från hybridkrigföring och cyberinsatser till politiskt agerande. Men den mest kritiska frågan handlar om européernas bidrag till sin egen säkerhet. Europa anklagas sedan flera decennier för att inte dra sitt strå till stacken. USA står idag för ca 75 % av Natos försvarsutgifter. Endast några medlemsstater lever upp till åtagandet om 2 % av BNP. De flesta ligger på drygt hälften.

Hur främja tätare samarbete mellan USA och Europa?

Europa är således mer beroende av USA än tvärtom, särskilt på det säkerhetspolitiska området. Det är därför i första hand upp till européerna att argumentera för ett närmare samarbete. Vad gäller Rysslands-relationen är detta relativt lätt. USA ser Rysslands betydelse som kärnvapenmakt och permanent medlem i FNs säkerhetsråd. I den sistnämnda rollen är ju Ryssland också en viktig, om än oftast negativ, aktör i regionala konflikter. Obama-administrationen har också tydligt markerat mot rysk aggression, f ö tydligare än åtskilliga EU-medlemsstater.

Kampen mot terrorismen är ytterligare en gemensam utmaning. Mellanöstern rent generellt borde vara ett tredje område. Men trots regionens vitala betydelse för vår säkerhet är Europas politiska inflytande svagt. Och USAs intresse att ta på sig ett större ansvar är i spåren av Afghanistan, Irak och Syrien begränsat. Detta beror självfallet också på att det amerikanska oljeberoendet minskat dramatiskt genom den snabbt växande utvinningen av skiffergas och olja. Och i Asien är som redan konstaterats EU inte någon viktig spelare.

Det gäller således att utveckla det transatlantiska samarbetet trots att våra säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen endast delvis sammanfaller. En grundförutsättning

är att Europa i största möjliga mån agerar enigt. Som enskilda små aktörer är vi mindre intressanta. EU måste ha en genomtänkt strategi i den löpande verksamheten inte bara i högtidligt antagna dokument. Man måste motverka schablonbilden i Washington av svaghet och splittring. Och ta ett större ansvar för den egna säkerheten. Det finns för de flesta medlemmarna i Nato och partner inga realistiska förutsättningar att nå 2 %-målet i närtid. Men färdriktningen måste vara positiv. Under de närmaste åren ligger snarast fokus på att få ordning på ekonomin och hantera de sociala konsekvenserna av flyktingströmmarna. Och det är nog dags att erkänna att den rent militära delen av GSFP inte blev vad vi hoppades på. Detta inte minst p g a bristande samverkan med Nato. I framtiden bör EU kanske koncentrera sig på att utnyttja den formidabla verktygslåda man faktiskt besitter på det civila området.

De personliga relationerna har stor betydelse. Thatcher lyckades på sin tid spela i en högre division genom sitt nära och förtroendefulla samarbete med Reagan. Idag har Merkel en motsvarande roll, så länge hon är kvar vid makten. Men européerna måste också satsa mer på samordnade kontakter i administrationen och kongressen för att öka den ömsesidiga kunskapen och förståelsen. Vi har en hel del att lära av länder som Israel och Irland vad gäller lobbying. Playing Greece to America's Rome, som det en gång formulerades.

Europa måste agera nu

Europas relativa vikt fortsätter att minska. Frågan är om oron efter Brexit får oss att inse att morgondagens utmaningar löses bäst i samarbete, eller om den europeiska gemenskapen fragmenteras ytterligare.

För att motverka den negativa trenden krävs satsningar på den egna säkerheten, ett framgångsrikt TTIP och nära samverkan med USA i det multilaterala arbetet. Europas styrka är handel, innovation, globala utmaningar och internationell legitimitet. Inom Norden behöver vi samarbeta och arbetsfördela mer på alla fronter. När det gäller de stora frågorna, är skillnaderna mellan de nordiska länderna trots allt små.

Nu gäller det att förbereda budskapen till den nya amerikanska administrationen och kongressen, oavsett vem som vinner valet. Blir Clinton nästa hyresgäst i Vita huset gör detsjälvfallet uppgiften lättare. Hon kan förväntas fortsätta de senaste demokratiska presidenternas samarbetsinriktade politik. Det skulle rentav finnas utrymme för en viss renässans för det Europaorienterade östkustetablissemanget.

Med Trump blir det ett kliv ut i det okända. Hans utrikespolitiska tal är fyllda av motsägelser och har inte bringat någon klarhet i var på skalan aktivism/isolationism han skulle landa. Men man kan definitivt räkna med att Europas militära gratisåkning kommer att stå i fokus. Och utsikterna att sluta ett handels-och investeringsavtal skulle ytterligare försvagas. Frågan är i vilken grad Trump redan har påverkat USAs internationella förbindelser, och den inhemska bilden av omvärlden, oberoende av hur det går i valet.

Vilken roll kan då Sverige spela? Inte minst handlar det om att agera i Bryssel vid utformningen av den sammanhållna europapolitiken samt politiken gentemot USA. Men Sverige har också ett gott namn och rykte i Washington. Det vore naturligt att bygga vidare på den gemensamma deklarationen från det nordiska toppmötet i Washington i maj. Norden i sin helhet är ett kärnintresse för USA och ju mer vi kan samordna oss och fördela arbetet oss emellan desto bättre, inte minst i multilaterala

och regionala institutioner. Här finns mycket att göra och bevisa.

Det är påfallande hur mycket man i Washington uppskattar den raka och okomplicerade dialogen i många globala frågor, alltifrån klimat till terroristbekämpning, handel och i flyktingfrågan. Sveriges plats i Säkerhetsrådet 2017/18 förstärker våra möjligheter att påverka.

Vi kan inte skylla på det dåliga säkerhetsklimatet i Europa eller på USA:s prioriteringar. Det är upp till Europa, Norden och Sverige att främja handel och utbyte över Atlanten och vara effektiva och intressanta samarbetspartners för USA. Om vi inte ses som relevanta, kommer det amerikanska intresset att minska ytterligare, och för det har vi i Europa ingen plan B.

Nils Daag är ambassadör och ledamot av KKrVA. Hans-Christian Hagman är fil dr i krigsvetenskap och ledamot av KKrVA.