

Europa i skymundan – USA:s prioriteringar i pandemins spår

Björn Ottosson

Det amerikanska samhället har påverkats hårt av coronaviruset och som talesättet lyder: när Amerika nyser får resten av världen snuva. Hur USA hanterar denna kris påverkar ofrånkomligen omvärlden. Denna artikel belyser tre områden som påverkas av pandemin och som har direkt betydelse för den internationella säkerhetsordningen på sikt: USA:s försämrade relation till Kina, en förändrad amerikansk syn på nationell säkerhet, samt den kommande kampen om den amerikanska försvarsbudgeten.

KRISER FUNGERAR OFTA som acceleratorer. De förstärker rådande trender och vidgar redan existerande sprickor, både inrikespolitiska och utrikespolitiska. I det starkt partipolariserade USA har smittan inte fungerat enande, snarare har hanterandet av pandemin politiserats. Det kommande presidentvalet i höst spår även på denna utveckling. Demokrater och republikaner miss-tänker nu varandra för att låta valtaktiska överväganden påverka arbetet med att bekämpa smittan och återstarta ekonomin. Utrikespolitiskt har USA:s relation med Kina försämrats under Donald Trumps presidentskap. Denna trend har accelererat dramatiskt på grund av pandemin. Krisen har även accentuerat president Trumps prioriteringar och ledarstil.

EN FÖRSÄMRAD RELATION MED KINA

Fram till Donald Trumps presidentskap har USA:s policy sedan det kalla krigets slut varit att försöka integrera Kina i den liberala ordningen genom att bjuda in landet i olika internationella institutioner, inte minst de som rör handel. Det underliggande antagandet bakom denna policy var att integrationen skulle ge Kina incitament att följa internationella regler och på sikt förvandla landet från en potentiell rival till en aktör med intresse i bevarandet av den liberala ordningen.

Vissa förespråkare för denna policy gick längre och menade att integrationen inte bara skulle leda till regelföljande, utan även till välstånd och demokratisering. Standardargumentet var att kombinationen av frihandel, ökat välstånd och ekonomisk frihet skulle leda till framväxten av en medelklass som i sin tur skulle kräva politiska fri- och

rättigheter och således pressa Kinas auktoritära regim att genomföra reformer.

President Trump gjorde tidigt klart att han varken stod bakom denna policy eller trodde att Kina skulle utvecklas i en för USA önskvärd riktning. Administrationens nationella säkerhetsstrategi från 2017 delar i huvudsak denna uppfattning och understryker vikten av att reducera beroendet av andra stater genom att skydda industrier vitala för den nationella säkerheten, samt bygga upp robusta produktions- och distributionskedjor under USA:s kontroll. Att skydda amerikanska idéer och teknologi upphöjdes även från att i första hand vara en immaterialrättslig fråga rörande patent och upphovsrätt, till att bli en säkerhetsfråga.

Redan före pandemin hade president Trump gjort klart att Kina är USA:s huvudsakliga strategiska rival. Till en av Trumps mest anmärkningsvärda framgångar hör hur väl han har lyckats bygga upp stöd för USA:s politiska kursändring mot Kina. De senaste åren har allt fler anslutit sig till skaran som ser problem med USA:s gamla policy och Kinas agerande. Pandemin har fått denna skara att växa explosionsartat. Den har tydligt demonstrerat för många amerikaner att Kina är en aktör som man inte bör lita på, än mindre vara beroende av. Det amerikanska folkets attityd gentemot Kina är nu rekordnegativ enligt flera opinionsmätningar, och de beslutsfattare som driver frågan om att reducera beroendet av Kina har nu vind i seglen. Även om republikaner är betydligt mer negativa än demokrater, så har den politiska kostnaden för att ta Kina i försvar ökat rejält. Dessutom är det presidentval, vilket gör politiker extra känsliga för sådana ställningstaganden.

Det är inte längre bara Trumpadministrationen som driver på. I maj 2020 röstade exempelvis senaten enhälligt för ett republikanskt initierat lagförslag som förbjuder ett stort antal kinesiska bolag, som exempelvis e-handelsgiganten Alibaba, att vara listade på den amerikanska börsen om de inte öppnar sig för granskning.

Det politiska utrymmet för att samarbeta och nå kompromisser har krympt. Konsolideras det amerikanska folkets negativa attityd gentemot Kina befästs de politiska incitamenten för en hård linje mot Kina. Sker detta kommer det politiska handlingsutrymmet för en annan politik gentemot Kina att vara begränsat på längre sikt. Det amerikanska folkets attityder gentemot Iran har som exempel effektivt begränsat det politiska handlingsutrymmet i decennier och dessförinnan var det under det kalla kriget i regel mer politiskt kostsamt att vara en duva än en hök.

USA-Kina relationen är den mest betydelsefulla relationen i det internationella systemet. Hur den utvecklas påverkar hela systemet, inte minst den transatlantiska relationen med Europa. Försämras denna relation kommer pressen på europeiska stater att välja sida att öka. Redan före pandemin var friktionen påtaglig mellan USA och flera europeiska stater i frågor rörande Kina, inte minst om det kinesiska telekommunikationsbolaget Huawei borde tillåtas att bygga 5G-nät i Europa. En starkt försämrad relation mellan USA och Kina riskerar även att dra amerikansk uppmärksamhet bort från det europeiska säkerhetsläget.

EN FÖRÄNDRAD SYN PÅ NATIONELL SÄKERHET

President Trump har arbetat hårt för att snäva in definitionen av USA:s nationella intresse. Hans budskap om att sätta Amerika först handlar till stor del om just detta. Den underförstådda kritiken i denna slogan är att Amerika har gjort alldeles för mycket i andras intressen. Administrationens utrikespolitik karaktäriseras av unilaterism, nationalism, statscentrism, ett värnande av suveränitetsprincipen, samt ett starkt fokus på geopolitisk konkurrens. Internationella organisationer betraktas i första hand som arenor för stormaktspolitik, och administrationens nationella säkerhetsstrategi understryker att de kan korrumpas av statliga och icke-statliga aktörer som inte delar USA:s intressen. Detta perspektiv gör att administrationens attityd gentemot internationella organisationer kännetecknas

av skepsis, samt ett starkt krav på ömsesidighet. Under Trumps presidentskap har sakområden som klimatförändringar och terrorism nedprioriterats och intresset för att bygga upp och leda internationella organisationer, samt sprida demokrati och amerikanska värderingar, svalnat.

Flera av administrationens karaktärsdrag har tydliggjorts under denna kris. När en internationell kris bryter ut brukar USA:s president axla rollen som världsledare. President Trump har inte gjort detta, snarare har han i linje med sin slogan valt att fokusera primärt på Amerikas väl. Administrationens konflikt med Världshälsoorganisationen, WHO, ligger också helt i linje med dess attityd gentemot internationella organisationer.

Liksom Donald Trump 2016 kandiderade George W. Bush 2000 på att snäva in definitionen av det nationella intresset. Bushadministrationen ville göra upp med vad de beskrev som president Clintons interventionism och nationsbyggande. Sedan attackerades USA den 11 september 2001. Dådet ledde till en strategisk chock. Beslutsfattare omvärderade radikalt sin syn på säkerhetsläget och vidtog omfattande åtgärder för att anpassa sig. Detta ledde till stora omorganisationer på det nationella säkerhetsområdet, och flera departement och myndigheter fick nya uppdrag. Det är för tidigt att säga om coronapandemin kommer att utgöra en liknande chock. Hittills har Trump inte signalerat några större förändringar, men debatten om definitionen av det nationella intresset har bara börjat.

Många beslutsfattare kommer att vara frestade att omorganisera och bygga upp nya byråkratier för att hantera nationens pandemiberedskap. Trumpadministrationens tidiga betoning av att reducera landets beroende av andra syftade i för första hand på komponenter efterfrågade av landets försvarsmakt. Pandemin har demonstrerat för många amerikaner hur sårbart USA är på grund av att produktionen av medicin, vaccin och basal skyddsutrustning med mera, är förlagd till andra länder, särskilt Kina. Detta kan leda till att USA:s strävan att reducera sitt beroende av omvärlden samt öka sin kontroll över produktions- och distributionskedjor kan komma att växa i omfattning. En konsekvens av en sådan utveckling skulle bland annat kunna vara en ytterligare försämrad relation med Kina.

Anpassningen till det nya säkerhetsläget efter den 11 september 2001 ledde också till stora förändringar i USA:s underrättelseapparat. USA började även kräva

mer information och transparens av andra länder, som exempelvis information om flygpasagerare med USA som destination. Att USA kommer att rikta om delar av sin underrättelseapparat för att förhindra framtida pandemier är närmast givet. Att landet i sin jakt på kontroll kan börja kräva mer transparens och insyn i andra staters sjukvårds- och krishanteringssystem är också fullt tänkbart.

En förändrad amerikansk syn på nationell säkerhet för med sig risken att hot mot den europeiska säkerheten nedprioriteras. Att denna debatt äger rum samtidigt som USA:s relation med Kina kraftigt har försämrats och den amerikanska ekonomin tvärstannat, bidrar även till denna risk.

DEN KOMMANDE KAMPEN OM FÖRSVARSBUDGETEN

Coronapandemin har slagit mot den amerikanska försvarsmakten. Detta blev smärtsamt tydligt när det läckte ut att smittan hade spridits på ett hangarfartyg – själva symbolen för USA:s förmåga att projicera makt. Den militära ledningen arbetar nu febrilt för att finna rätt balans mellan beredskap och hälsa. Övningsverksamhet har ställts in. Dessutom har störningar i produktionskedjor lett till förseningar i leveranser av försvarsmateriel. Ledningen i Pentagon, USA:s försvarsdepartement, står inför en ännu svårare utmaning: den kommande striden om försvarsbudgeten.

Skalan på den ekonomiska kris pandemin har fört med sig är svår att uppskatta. Det är dock givet att USA:s budgetunderskott kommer att bli rekordhögt. Historiskt sett har försvarsbudgeten krympt när underskotten blir höga. Det skedde både under mitten av 1980-talet och i samband med finanskrisen 2008. Vid båda dessa tillfällen stiftades lagar för att begränsa försvarsutgifterna. Att det kommer att byggas upp ett starkt politiskt tryck för att skära i försvarsbudgeten tas i stort sett för givet i den amerikanska debatten. Diskussionen kretsar snarare kring i vilken utsträckning det går att stå emot detta tryck, hur stora nedskärningarna kan bli, samt vad det går att spara på och vad som bör betraktas som vitalt.

Trycket på att skära i försvarsbudgeten i kombination med en förändrad syn på nationell säkerhet kan få stora konsekvenser för europeisk säkerhet. Kommer det amerikanska folket att acceptera den pågående kostsamma moderniseringen av kärnvapenarsenalen, eller andra dyra program, inklusive den amerikanska militärens globalt orienterade bassystem, när landet stod så försvarslöst mot coronaviruset? Nationalgardet har kommit att spela en framträdande roll i hanterande av pandemin. Om mer pengar kanaliseras i deras riktning, kan följden bli att det blir mindre över till de reguljära styrkorna. Mot denna bakgrund bör det inte vara förvånande om USA väljer att exempelvis minska finansieringen av utbyggnaden av militär infrastruktur på den europeiska kontinenten.

Innan coronapandemin bröt ut fanns en utbredd oro över USA:s minskade intresse i att värna och bevara det nät av fördrag, överenskommelser, institutioner, organisationer, allianser, vänskapsband och värderingar som tillsammans utgör den liberala internationella ordningen. I Europa har frågan om den transatlantiska länkens hållfasthet varit hett debatterad i flera år, och det finns goda skäl att anta att pandemin kommer att intensifiera denna debatt.

Pandemin har ytterligare försämrat USA:s relation med Kina, den förändrar landets syn på nationell säkerhet, och den kommer att på sikt att leda till nedskärningar i den amerikanska försvarsbudgeten. Dessa tre utvecklingar är inte isolerade från varandra utan påverkar varandra i allra högsta grad. Alla tre pekar enskilt och tillsammans åt ett håll som är bekymmersamt för europeisk säkerhet. Pandemin drar USA:s fokus inåt och emot Kina och således bort från Europa. Den försämrade amerikanska relationen med Kina krymper också Europas politiska handlingsutrymme. En förändrad och vidgad syn på nationell säkerhet för med sig ett ökat politiskt tryck att göra mer. Samtidigt så har pandemin slagit hårt mot ekonomin. Prioriteringar måste göras och under dessa svåra förhållanden pekar mycket på att Europa kommer att hamna i skymundan. ■



Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE.

FÖR VIDARE LÄSNING

Congressional Research Service, COVID-19: Potential Implications for International Security Environment- Overview of Issues and Further Reading for Congress, 2020-05-28. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46336>.

Pew Research Center: U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak, 2020-04-20. <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>.