

Redan 1951 föreföll Dwight D. Eisenhower blicka in i framtiden när han som Nato:s första högste militäre befälhavare vittnade inför den amerikanska senaten om utmaningar som USA stod inför i Europa. Då var fortsatt stärkta transatlantiska relationer framtiden. 2014 är frågan om förändrat traditionellt amerikanskt militärt engagemang i Europa riskerar att leda till försvagade säkerhetspolitiska relationer mellan USA och Europa.

Studien analyserar hur amerikansk militär närvaro i Europa påverkas av målkonflikten mellan USA:s strategiska målsättningar och minskade resurser. I ljuset av bland annat den amerikanska utvärderingen till Asien och nedskärningarna i försvarsbudgeten | «trå denna rapport att besvara frågan hur USA:s traditionella militära närvaro i Europa är på väg att förändras. Vilken militär närvaro i Europa vill USA se på kort och medellång sikt? Hur ser egentligen den övergripande amerikanska militära närvaron ut i Europa? Vilka pådrivande respektive bromsande faktorer finns som kan komma att påverka amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet? Q-1 påverkas Europa och Sverige?

Förändrad amerikansk närvaro i Europa?



Förändrad amerikansk närvaro i Europa?

Ett säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk militär närvaro

Niklas H. Rossbach

Niklas H. Rossbach

Förändrad amerikansk närvaro i Europa?

Ett säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk militär närvaro

Bild: SVT bild/Scanpix

Titel	Förändrad amerikansk närvaro i Europa? Ett säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk militär närvaro
Title	A changed US military presence in Europe? A security studies perspective on changes in the traditional American military presence in Europe
Rapportnr/Report no	FOI-R--3815--SE
Månad/Month	Februari/February
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	71 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14103
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

USA:s fortsatta engagemang för Europa har ifrågasatts på grund av policyn att ombalansera till Asien och Stilla havsregionen, tillbakadragandet av tunga förband från Europa, och aviserade nedskärningar i försvarsbudgeten. Dessa händelser är inte nödvändigtvis sammankopplade. Tillsammans påverkar de emellertid förutsättningarna för landets fortsatta närvaro i Europa. De bakomliggande orsakerna till flera av de ovanstående processerna pekar mot att amerikanskt engagemang för transatlantiska relationer inte kan avgränsas till försvarsrelationer. Den ekonomiska krisen kan visa sig vara en lika viktig brytpunkt för amerikanskt militärt engagemang för Europa som slutet på det kalla kriget. Det kan ta tid för följderna av beslut om strategisk återhämtning och besparingar inom försvaret att värka ut. Därför beaktar studien utvecklingen dels på kort sikt, ett drygt år, och dels på medellång sikt, tre till fem år. Tidsperspektiven underlättar för en säkerhetspolitisk analys av hur amerikanskt militärt engagemang i Europa kan komma att utvecklas.

Studien analyserar hur amerikansk militär närvaro i Europa påverkas av målkonflikten mellan USA:s strategiska målsättningar och minskade resurser. Exempelvis belyser studien vad resonemangen bakom ombalanseringens innebär om de tillämpas på transatlantiska relationer. Dessutom analyseras hur amerikanskt egenintresse vidmakthåller landets engagemang i Nato och hur inriktningsdokument – som QDR 2014 – alltmer präglas av ekonomiska utmaningar. Studien belyser även planerna för rotationer av markstridsförband till Europa. Den visar även hur amerikanska målsättningar, inriktningar och planer kan drabbas av försvarsekonomiska nedskärningar och hur detta kan påverka närvaron i Europa.

Nyckelord: USA, Europa, transatlantiska relationer, Obama-administrationen, ombalanseringen, Nato, EU, QDR, brigadstridsgrupper – BCT, rotationer, försvarsekonomi, *off-shore balancing*, *coalitions of the willing*, *burden sharing*, *sequestration*, och *hollow forces*.

Summary

Questions regarding the US commitment to Europe have returned in the wake of the US policy of rebalancing to Asia, the withdrawal of heavy ground forces from Europe, and cuts in the defence budget. While these actions are not necessarily connected they may all contribute to changes in the American military presence in Europe. The policy decisions mentioned above involve a range of different issues, which indicates that it is necessary to look at the US military commitment within a broader transatlantic context. The recent economic crisis may have the same impact on the US commitment to Europe as the end of the cold war. However, the effects of new strategic directions and changes in the defence budget might only materialize after some time. Hence, this analysis looks at both developments in the short term, little more than a year, as well as changes within a longer time span, of three to five years.

This report demonstrates how the conflict between US strategic interests and fewer resources, including unexpected cuts to the defence budget, influence the US commitment to Europe. For example the report shows how US retrenchment may have an impact on European security. The report analyses the logic behind the US rebalancing to Asia and what it suggests in regard to the American view of transatlantic relations. Furthermore, the report assesses which American interests sustain the country's involvement in Nato and if US strategic documents – like the QDR – demonstrate increasing economic predicaments. The report also studies how plans for rotations of brigade combat teams to Europe are developing. It also analyses how cuts in defence expenditure can hamper all American strategies and planning and how the cuts can impact on the US military presence in Europe.

Keywords: the US, Europe, transatlantic relations, the Obama-administration, rebalancing, Nato, the EU, the QDR, brigade combat teams, rotations, the defence budget, off-shore balancing, coalitions of the willing, burden sharing, sequestration, and hollow forces.

Innehållsförteckning

Förord	7
Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning	13
1.1 Introduktion - lämnar USA Europa?	13
1.2 Syfte och frågeställningar	14
1.3 Förtydliganden och avgränsningar	15
1.4 Disposition	17
2 USA:s transatlantiska överväganden	19
2.1 USA:s strategiska utmaning, <i>imperial overstretch</i>	19
2.2 USA:s ombalansering – morgondagens nyhet.....	20
2.3 Logiken bakom ombalanseringen tillämpad på Europa	23
2.4 USA:s egenintresse och Nato	25
2.5 En ny hörnsten för transatlantiska relationer.....	28
2.6 Amerikanskt militärt engagemang och inrikespolitisk kritik	30
2.7 Avslutande analys	33
3 Inriktningen av amerikansk säkerhets- och försvarspolitik	35
3.1 Övergripande om inriktningsdokumenten	35
3.2 Respektive inriktningsdokument och transatlantiska relationer	36
3.3 Amerikanskt militärt engagemang – neddragningar till 2013	41
3.4 Planer för rotation av förband.....	44
3.5 Avslutande analys	46
4 Målkonflikt mellan budget och försvarspolitik	48
4.1 Omfattande nedskärningar i försvarsbudgeten	48
4.2 Nedskärningarna – övergripande konsekvenser	52
4.3 Nedskärningarna – specifika konsekvenser.....	53

4.4	Avslutande analys	58
5	Slutsatser	60
	Källförteckning	64

Förord

Föreliggande rapport har skrivits inom FOI-projektet Atlantisk säkerhet – Europeisk krishantering (ASEK). Projektet bevakar den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa och USA, med ett särskilt fokus på EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), utvecklingen inom NATO samt amerikansk säkerhets- och försvarspolitik. Syftet är att tillhandahålla tillämpad forskning till stöd för Försvarsdepartementets beslutsfattande.

I ljuset av den amerikanska ombalanseringen mot Asien, reduceringen av militär närvaro och nedskärningarna i försvarsbudgeten söker denna rapport att besvara frågan hur USA:s traditionella militära närvaro i Europa är på väg att förändras. Vilken militär närvaro i Europa vill USA se på kort och medellång sikt? Hur ser egentligen den övergripande amerikanska militära närvaron ut i Europa? Vilka pådrivande respektive bromsande faktorer finns som kan komma att påverka amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet? Hur påverkas Europa och indirekt Sverige?

Författaren vill tacka alla dem som har bidragit till rapporten genom att dela med sig av sin kunskap. Ett särskilt tack riktas till Robert Dalsjö som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Anna Sundberg

Projektledare

Rapporten i sammandrag

Bakgrund och Syfte

Hur förändras amerikansk närvaro?- en mångbottnad fråga

Hur förändras amerikansk militär närvaro i Europa? Frågan har flera orsaker: ombalanseringen till Asien och Stilla havsregionen, tillbakadragandet av tunga förband från Europa, och aviserade avsevärda nedskärningar i försvarsbudgeten. Dessa olika händelser hänger inte nödvändigtvis samman. De äger dock rum samtidigt. Denna studie beaktar dessa skeenden och studerar från ett säkerhetspolitiskt perspektiv hur amerikanskt militärt engagemang i Europa kan komma att utvecklas, på kort respektive medellång sikt, på drygt 1 respektive 3-5 år.

Det finns olika skäl till ombalanseringen, reduceringen av militär närvaro och nedskärningarna i försvarsbudgeten. Därför är det i dessa sammanhang särskilt viktigt att skilja på amerikansk vilja och förmåga, som annars ofta blandas samman. Olika slags mått på amerikansk militär kapacitet i Europa är ett vanligt och hävdvunnet sätt att mäta USA:s intentioner. Emellertid döljer den till synes konkreta frågan ovan farhågor om minskat amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet. Avgörande är vilket intryck som amerikanskt engagemang ger såväl allierade som potentiellt fientliga aktörer. I händelse av en konflikt är dock närvaron av militära förband mindre viktig än den amerikanska viljan att agera. Det amerikanska engagemanget för Europa är inte sprunget enbart ur starka försvarsrelationer. De är endast en beståndsdel av de transatlantiska relationerna. Hur försvarsrelationerna utvecklas sker i en växelverkan med andra säkerhetspolitiskt viktiga områden som handel och utrikespolitik.

Säkerhetspolitiska experter är oeniga om hur de ska tolka de tillbakadraganden som genomförs, de som har planerats och de som kan tillkomma på grund av nedskärningar. Å ena sidan hävdar optimister att neddragningarna på kort sikt är marginella. Å andra sidan hävdar pessimister att USA i tysthet demonterar sitt militära engagemang för europeisk säkerhet. I blickfånget för denna debatt står vanligen reduceringen av markstridsförband, som traditionellt illustrerat landets militära engagemang. Avseende militär förmåga är det dessa förband som främst studeras i denna studie. Obama-administrationens säkerhetspolitiska agerande på kort sikt, och inriktningen av USA:s försvarsmakt på medellång sikt pekar mot att transatlantiska relationer kan stå inför avsevärda utmaningar. Ytterligare reduceringar av amerikansk militär närvaro i Europa kan komma att understryka att en debatt om hur transatlantiska relationer förändras är befogad.

Minskad närvaro: pådrivande och tillbakahållande faktorer

Studien pekar på tre faktorer som är drivande för USA:s minskande militära närvaro i Europa. Mot var och en av dessa är det möjligt att uppvisa tillbakahållande faktorer. De tre pådrivande faktorerna hör samman med ombalanseringen, den amerikanska inriktningen av försvaret och de försvarsekonomiska utmaningarna.

Faktor ett

Den första pådrivande faktorn är ombalanseringens logik. USA vill vidmakthålla sin stormaktsställning. Därför måste landet säkerställa sitt inflytande i den politiskt alltmer betydelsefulla Asien och Stilla havsregionen. Därför satsar landet långsiktigt på ett ökat engagemang i den region där landets ekonomiska samt utrikes- och försvarspolitiska intressen sammanfaller. Regionen förefaller bli än mer betydelsefull för såväl den globala utvecklingen som för USA:s ekonomiska intressen. I denna del av världen återfinns även USA:s geopolitiska rival Kina. Med ombalanseringen vill USA verka för att regionen fortsatt inordnas i den världsordning USA hjälpt till att bygga upp sedan andra världskriget.

Ur ett amerikanskt perspektiv finns ingen traditionell hotbild riktad mot Nato. Det gör det möjligt för USA att fokusera på Fjärran Östern. Dessutom anser USA att militär samverkan med Europa i första hand ska riktas till globala ansträngningar samt Europas närområde och inte enbart återgå till ett traditionellt fokus på samarbete kring europeisk säkerhet. Vidare är Europa välbärgat. Det underlättar för amerikanska krav på att landets europeiska allierade själva ska ta ett större säkerhets- och försvarspolitiskt ansvar, *burden sharing*, i Europa men att de även ska vara beredda att hjälpa till globalt.

Vad som håller tillbaka USA från att dra sig tillbaka helt från Europa är landets egenintresse. Från Nato:s kader av medlemmar kan USA finna länder som är beredda att ställa upp i framtida *coalitions of the willing*. Medlemskapet i alliansen bidrar till att ge USA en tydlig roll i Europa genom vilken landet kan utöva inflytande. Dessutom underlättar den militära närvaron i Europa för USA att agera i Europas närområde, såsom Mellanöstern. Detta sammantaget är dock inte tillräckligt för att på egen hand stärka de transatlantiska relationerna. För att säkerställa ett varaktigt amerikanskt intresse för europeisk säkerhet behöver transatlantiska relationer sannolikt en ny hörnsten som frihandelsavtalet TTIP.

Faktor två

Pådrivande faktor två är att Obama-administrationen har visat sig beredd att dra ned på närvaron av antalet amerikanska markstridsförband i Europa. Snabba politiska piruetter understryker att administrationens syn på den traditionella närvaron av militära förband avdelade för Europa är högst flexibel.

Administrationens huvudsakliga strategiska inriktning – att USA ska återhämta sig ekonomiskt men även militärt – har bidragit till detta.

Administrationens officiella inriktningsdokument visar att den ser Europa fylla en stödande roll till USA. Således ska Nato kunna verka globalt.

Administrationens vill vare sig att samverkan kring *Nato Response Force*, NRF, övningar som *Steadfast Jazz*, eller försvarsplanering inom Nato ska övertolkas. USA avser inte att återgå till en traditionell roll i Europa där landet påvisar ett huvudansvar för europeisk säkerhet bland annat med en omfattande närvaro av amerikanska markstridsförband. Landet avser att arbeta tillsammans med EU för att bidra till säkerhet i Europa och dess närområde. Att landet önskar se en ökad samverkan med EU - och inte enbart betonar försvarsalliansen Nato:s uppgifter – kan ses som ett tecken på att administrationen anser att andra än försvarsrelaterade åtgärder står i förgrunden avseende Europa.

De planer som framkommer i officiella amerikanska inriktningsdokument är de som gäller. Förutsatt att inte förutsättningarna ändras avsevärt, exempelvis på grund av en strategisk chock. Nästa inriktningsdokument för försvarsmakten, QDR 2014, kommer sannolikt att visa att de ekonomiska utmaningarna är omfattande. Existerande dokument går att tolka som att det finns en risk för att administrationen, när det gäller militär närvaro, går mycket långt i riktning mot en så kallad *off-shore balancing* strategi. En sådan strategi innebär att USA endast ingriper i en region vid behov, utan att på förhand ha styrkor stationerade där.

Tillbakahållande faktorer är att administrationen har tagit intryck av transatlantiska behov. Därför ligger Europa långt fram vad det gäller planerna på att rotera in delar av amerikanska brigadstridsgrupper till olika regioner. Dessutom gör den amerikanska militära närvaron i Europa det möjligt för USA att använda en *off-shore balancing* strategi i Europas närområde.

Faktor tre

Försämrade försvarsekonomiska förutsättningar utgör den tredje pådrivande faktorn. Den gamla varningen om *imperial overstretch* hemsöker amerikansk säkerhetspolitik. Den pekar mot att USA överansträngt sina resurser och därmed riskerar att undergräva sin ledande ställning globalt. Därför har administrationen inriktat amerikansk säkerhetspolitik mot framförallt ekonomisk återhämtning. Emellertid är det de politiska svårigheterna att komma till rätta med landets budget som framförallt drabbar landets försvarsekonomiska förutsättningar.

Förutom omfattande planerade nedskärningar drabbas försvarsbudgeten även av automatiska nedskärningar, så kallad *sequestration*. De senare har orsakats av politiska låsningar och inte av välövägda besparingsförslag. Tillsammans har dock besparingarna den fördelen att de håller tillbaka storleken på försvarsbudgeten och bidrar till att minska budgetunderskottet. Sammantaget riskerar dock neddragningarna att bli så omfattande att de underminerar landets

säkerhetspolitik och den planerade inriktningen av försvarsmakten. De automatiska nedskärningarna ser på kort sikt ut att etablera ett nytt normaltillstånd. Verksamhet inom försvarsmaktens olika delar, oavsett om de skärs ned eller ej, fortsätter men blir avsevärt svårare att genomföra. Inget av detta talar för ett stärkt eller ens vidmakthållet militärt engagemang för Europa.

De ekonomiska neddragningarna kan medföra mindre övning med allierade och partners, ett reducerat antal installationer och anläggningar samt inställda rotationer. Dessutom kan USA komma att dra tillbaka ytterligare en brigadstridsgrupp från Europa. Då skulle endast en sådan finnas på plats i Europa.

De tillbakahållande faktorerna avseende nedskärningarna är få. USA kommer dock fortsatt att ha världens största försvarsbudget. Även om landet skulle tvingas till en fullständig *off-shore balancing* strategi av ekonomiska skäl kan det alltid ingripa i Europa, då landet kommer att vidmakthålla förmågan att ingripa globalt. Förutsättningarna för att ingripa i Europa skulle alltså kanske vara bättre än vad som gäller för andra delar av världen. Något som ofta lyfts fram som ett problem kan kanske erbjuda en lösning gällande landets stationering av styrkor till Europa nämligen så kallade *hollow forces*. De är styrkor som främst finns på papperet. På medellång sikt är det troligen lättare att återuppbygga styrkor än att återta förlorade baser och anläggningar i olika regioner. Emellertid reducerar USA omfattningen av sina befintliga installationer och anläggningar i Europa, även om det tillkommer några nya mindre såsom för missilförsvaret.

Dynamiken i de ovanstående faktorerna kommer att präglade amerikanskt engagemang för, och militär närvaro i, Europa. Emellertid är även dessa faktorer underordnade inrikespolitiken. Om administrationen förefaller ljummen gällande den amerikanska närvaron i Europa kan den framstå som rimlig jämfört med en del av de förslag som lagts fram i USA. Exempelvis förespråkar ett tvärpolitiskt förslag, med stöd av politiker och experter, mer än en halvering av den amerikanska närvaron i Europa. Förslag som dessa ligger i linje med båda gammal och ny kritik av bristande europeiskt engagemang för både Nato och för europeisk säkerhet. Sådana förslag kan möjligen få genomslag på medellång sikt under framtida administrationer. På samma sätt som till synes radikal kritik från säkerhetspolitisk expertis under sjuttioalet fick genomslag under åttiotalet.

På medellång sikt är radikala neddragningar av amerikansk militär närvaro troligen inte att vänta men trenden är olycksbådande för traditionellt och omfattande amerikanskt militärt engagemang i Europa. Detta kan förefalla något pessimistisk. USA är emellertid en global stormakt och anser troligen att den har andra möjligheter att säkerställa sin framtida ställning med hjälp av allierade och partners i andra delar av världen i händelse av att transatlantiska relationer inte utvecklas som USA önskar.

Konsekvenser för Sverige

Givet att USA fortsätter att minska sin traditionella militära närvaro i Europa kan även Sverige komma att påverkas av amerikanska önskemål om *burden sharing*. USA kommer kanske att önska se ett än mer tydligt svenskt säkerhetspolitiskt ansvarstagande i vår del av Europa. Hur sådana önskemål kommer att konkretiseras är oklart. Sverige kan också fortsatt komma att tillfrågas när USA vid behov letar efter deltagare i framtida *coalitions of the willing* för internationella insatser.

För svenskt vidkommande är det viktigt att notera att ökad verksamhet inom Nato, exempelvis i Europa, inte är tillräckligt för att stärka transatlantiska relationer. Ett amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang för Europa och europeisk säkerhet förutsätter att försvarssamverkan utvecklas i växelverkan med andra delar av de transatlantiska relationerna. Då är en ny hörnsten för transatlantiska relationer som ett frihandelsavtal, TTIP, ur amerikansk synvinkel ett tydligt strategiskt kliv till stärkta band.

För svensk säkerhetspolitik kan det även vara värt att beakta att de amerikanska ambitionerna om hur stora och hur många konflikter landet ska kunna hantera har varierat – även under det kalla kriget. Följande framtida scenario blir tänkbart när USA endast har resurser för att klara av en stor konflikt: Natoländer blir inbegripna i motsättningar med en betydande militär aktör som snabbt kan kulminera i en öppen väpnad konflikt. Samtidigt riskerar en liknande konflikt att bryta ut i en annan del av världen, såsom Asien. USA kan då komma att prioritera allierade i Asien. Landet kan tillsammans med dem välja att bemöta den konflikten med traditionella militära medel. Därmed riskerar Europa att se USA begränsa sitt agerande till att avvärja eller fördröja konflikten med diplomatiska medel eller med någon slags nya men begränsade militära medel.

Därtill riskerar trenden av minskad amerikansk militär närvaro i Europa att försvaga Nato. Detta kan få återverkningar på hur svenska grannländer upplever sin säkerhetspolitiska situation. Samtidigt skulle USA kunna vilja samverka mer bilateralt med Sverige avseende såväl den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde som gällande det svenska försvaret.

1 Inledning

1.1 Introduktion - lämnar USA Europa?

I mars 2013 lämnade de sista återstående amerikanska stridsvagnarna Tyskland för att fraktas tillbaka till USA.¹ Trots att avtransporten kan ses som symbolisk för amerikanskt militärt engagemang i Europa rönnte händelsen ringa uppmärksamhet. Uppgiften som en gång föranledde amerikansk militär närvaro i Europa efter 1945: att kontrollera Tyskland och hålla Ryssland ute ur Västeuropa är sedan länge avklarad.² Förflyttningen ger emellertid näring åt farhågor om framtidens transatlantiska samverkan: att nya amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringar eller försvarsekonomiska utmaningar kommer att leda till ett minskat amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet. Ytterligare amerikanska militära tillbakadraganden från Europa skulle bekräfta oron som allierade och partners i denna del av världen hyser, särskilt om de reflekterar en ny amerikansk säkerhetspolitisk utblick.

USA handskas sedan några år med stormaktens klassiska målkonflikt där engagemangen vuxit sig mer omfattande än resurserna, vilket på lång sikt riskerar att undergräva landets ställning. Säkerhetspolitiska debattörer har till och med dammat av ett begrepp för denna företeelse, *imperial overstretch*.³ Såväl omfattningen av landets internationella åtaganden som försvarsbudgeten drabbas av inrikespolitiska låsningar. Detta påverkar redan amerikanskt militärt engagemang i Europa. De mest långtgående amerikanska idéerna förordar den slags åtgärder som bekymrade säkerhetspolitiska bedömare, på båda sidor om Atlanten, fruktar allra mest: att USA ersätter regional närvaro i Europa med en beredskap för att endast ingripa vid en konflikt, en renodlad så kallad *off-shore balancing* strategi⁴.

Det mest uppmärksammade tecknet på en ny amerikansk strategisk inriktning är ombalanseringen till Asien och Stilla havsregionen som lanserades 2011-12. Den försakade en del huvudbry i Europa avseende möjliga konsekvenser för europeisk säkerhet. Ombalanseringen har dock på kort sikt inte medfört några omfattande nedskärningar av de amerikanska styrkorna i Europa. Dessutom är Europa alltså en region med en av de största andelarna av ständig amerikansk

¹ Vandiver, John, (2013).

² Nato:s förste generalsekreterare General Ismay anses vara den förste som förklarade att alliansens uppdrag under det kalla kriget var att "hålla ryssarna ute, amerikanerna inne och tyskarna nere".

³ Se exempelvis Allin, Dana H. och Jones, Erik, (2012), ss. 21-23. *Imperial overstretch* bidrar endast till en infallsvinkel på USA:s säkerhetspolitik men begreppet är välkänt. Om begreppet se: Kennedy, Paul, (1988) men även Gilpin, Robert, (1983).

⁴ För en översikt av *off-shore balancing* se Layne, Christopher, (2006), ss. 23-28.

militär närvaro.⁵ En del bedömare anser dock att de amerikanska neddragningar som redan initierats representerar en stor förändring i USA:s hållning avseende europeisk säkerhet.⁶ Dessa neddragningar sker i tysthet om än inte i det fördolda.

1.2 Syfte och frågeställningar

Utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv belyser studien hur amerikanskt militärt engagemang i Europa kan komma att utvecklas, på kort respektive medellång sikt, på drygt 1 respektive 3-5 år. Analysens tre utgångspunkter återfinns i kapitel två till fyra: amerikansk syn på transatlantiska relationer, inriktningen av försvarsmakten och ekonomiska nedskärningar. Studien är en uppföljning av tidigare FOI-studier om transatlantiska relationer.⁷ I denna studie analyseras hur USA:s vilja att agera i Europa håller på att förändras, vilket gör att landets militära förmågor i Europa är av underordnad karaktär. Till del pekar studien på konsekvenser för Europa, och i viss uträkning – men främst indirekt – för Sverige.

Alla kapitel innehåller framåtblickande inslag. Vissa av dessa, såsom följder av nedskärningar, är behäftade med en högre grad av osäkerhet än andra bedömningar. Det andra kapitlet tar avstamp i aktuell säkerhetspolitisk debatt om ombalanseringen och redovisar därefter USA:s övergripande militära närvaro i Europa. Det tredje kapitlet visar hur USA:s officiella syn på Europa utvecklats inom ramen för administrationens säkerhets- och försvarsplanläggning och belyser därefter en väsentlig del av landets framtida militära närvaro: planerna för rotationer av förband till Europa. Det fjärde kapitlet belyser de försvarsekonomiska utmaningarna och hur de kan komma att inverka på USA:s militära engagemang i Europa.

Frågeställningar

I respektive kapitel följs en huvudsaklig säkerhetspolitisk frågeställning av en militärt inriktad frågeställning.

I kapitel 2 ställs följande frågor:

- Vad innebär de amerikanska säkerhetspolitiska övervägandena bakom ombalanseringen för fortsatt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet? Vilka intressen binder alltså USA till Nato och hur anser USA att de transatlantiska relationerna främst kan stärkas?

⁵ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 57.

⁶ Conley, Heather A. och Leed, Maren, (2013).

⁷ Bland annat hör den samman med Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013). Som påtalats i den studien (s. 11) bidrar exempelvis USA:s syn på Nato till ”vilka vägval Europa gör framöver”.

- Hur ser den övergripande amerikanska militära närvaron ut i Europa? Vilken kritik av denna är framträdande i den inrikespolitiska debatten?

I kapitel 3 ställs följande frågor:

- Vad kännetecknar Obama-administrationens avsikter avseende Europa enligt officiella amerikanska säkerhetspolitiska och försvarsstrategiska inriktningsdokument?
- I vilken utsträckning avser administrationen att tillgodose den traditionella närvaron med markstridsförband? Vilka är planerna för rotationer till Europa av ytterligare markstridsförband?

I kapitel 4 ställs följande frågor:

- Vad innebär målkonflikten mellan amerikanska strategiska inriktningar och försvarsekonomiska nedskärningar?
- Hur kan USA:s militära engagemang i Europa komma att påverkas av nedskärningarna?

1.3 Förtydliganden och avgränsningar

Studien avser att relatera förändringar i amerikanskt engagemang för Europa till USA:s globala intressen. Således utgår den från landets säkerhetspolitiska prioriteringar, som inkluderar ekonomiska hänsynstaganden. Transatlantiska relationer, inklusive amerikanskt militärt engagemang, måste ses i en bred kontext. Det finns många transatlantiska band. Underrättelsetjänstssamverkan är ett exempel. Amerikansk militär kapacitet i Europa är således bara ett uttryck för USA:s engagemang för Europa – om än långvarigt. Avgörande för den säkerhetspolitiska relationen mellan USA och Europa är landets vilja att agera. USA förblir världens främsta militära aktör och kommer fortsatt att kunna verka globalt. Således skulle USA kunna agera i Europa även efter ett eventuellt tillbakadragande från kontinenten.

Amerikansk närvaro av markstridsförband, men även flygstyrkor, i Europa har varit ett såväl väsentligt som påtagligt uttryck för USA:s säkerhetspolitiska engagemang för Europa. Mot bakgrund av att landets militära engagemang i Europa sträcker sig tillbaka till det kalla kriget har den erhållit något av traditionens prägel. Således avhandlas främst markstridsförband i studiens militära avsnitt. Denna närvaro är viktig för både allierade och potentiellt fiendliga aktörer som ett mått på trovärdigheten i USA:s engagemang för europeisk säkerhet. De kan fråga sig om närvaron utgör en garanti för att USA agerar i händelse av en konflikt eller om den har en mer symbolisk karaktär. Det är betraktaren som avgör hur mycket amerikansk militär närvaro som ger ett tillräckligt intryck av fortsatt amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang. I

slutändan är det dock viljan som är avgörande i händelse av säkerhetspolitiska förvecklingar.

Främst utgår analysen från den amerikanska synen på transatlantiska relationer, men studien är inte en studie av Nato. Amerikanska resonemang om europeisk säkerhet använder ofta Europa som en allmän synonym för såväl medlemstater i Nato som i EU. I denna studie är den amerikanska användningen av Europa likställt med de länder som tillhör EU och de länder i Europa som tillhör Nato. Varken USA:s syn på respektive land i Europa finns beskrivet eller europeiska allierades och partners syn på USA. Dessutom utgår studien från amerikanska resonemang om transatlantiska relationer där säkerhetspolitiska överväganden både inbegriper europeisk säkerhet och Europas närområde.

Studien analyserar amerikansk militär närvaro i ett kort och ett medellångt perspektiv, på drygt 1 respektive 3 till 5 års sikt. Ett något längre perspektiv är nödvändigt eftersom följderna av nya strategiska initiativ och försämrade försvarsekonomiska förutsättningar inte behöver vara omedelbara.

Studien ger inte en komplett bild av USA:s ekonomiska läge eller en fullständig överblick över landets stormaktsrelationer. Relationen mellan USA och Ryssland är underordnad det amerikanska perspektivet på transatlantiska relationer. Därmed får relationen till Ryssland lika begränsad uppmärksamhet som USA:s relationer till andra ledande länder i Europa. Studien belyser endast i begränsad omfattning amerikanskt militärt engagemang som är nära förknippat med relationen till Ryssland, såsom missilförsvarsfrågan och amerikanska kärnvapen i Europa.

Vad studien särskilt belyser är:

- vad logiken bakom ombalanseringen innebär om samma resonemang tillämpas på transatlantiska relationer och hur USA ser på Nato,
- hur amerikansk försvarstrategi alltmer präglas av *off-shore balancing*, där landet endast ingriper militärt i händelse av en konflikt utan att dessförinnan ha någon permanent närvaro i den aktuella regionen,
- hur den återkommande granskningen avseende den amerikanska försvarsmakten *Quadrennial Defense Review 2014 (QDR)* kan relateras till Obama-administrationens övriga strategiska dokument,⁸
- vilka svårigheter nedskärningarna i den amerikanska försvarsbudgeten, inklusive de automatiska nedskärningarna, *sequestration*, kan medföra för amerikanskt militärt engagemang i Europa.

⁸ Defense [hemsidan], (2013). QDR visar det amerikanska försvarets prioriteringar och strategier utifrån hot och risker, vilket ger en inriktning för amerikanskt försvar – strategier, förmågor och styrkor – på lång sikt.

Studien baseras på flera slags källor och syntetiserar även tidigare FOI-rapportering. Studien använder information från föredrag som är öppna för allmänheten samt konferenser och seminarier som föregåtts av en inbjudan. De skriftliga källorna består av officiella källor, forskningsartiklar och nyheter. Ovanstående källor kompletterades med intervjuer, vid forskningsinstitut och departement, i Washington DC.⁹

1.4 Disposition och läsanvisning

Studien ska ses som en helhet, men kapitelindelningen avser att underlätta för läsare att tillgodogöra sig de delar av studien som de anser vara mest relevanta. Nedan är kapitlens huvudteman.

- Kapitel två handlar om ombalanseringen, Nato, TTIP och USA:s militära närvaro i Europa. Läsare med särskilt intresse för amerikansk säkerhetspolitik, transatlantiska relationer och övergripande amerikansk militär närvaro kan läsa detta kapitel. Kapitlet ger en överblick över USA:s säkerhetspolitiska och försvarspolitiska utmaningar. Det visar vad ombalanseringen innebär på sikt och vad den säkerhetspolitiska logiken bakom den innebär för Europa. Dessutom redogör kapitlet för vad som alltjämt engagerar USA i Nato och hur, ur ett amerikanskt perspektiv, alliansen kan relateras till en bredare transatlantisk säkerhetspolitisk kontext.
- Kapitel tre handlar om QDR och relaterade inriktningsdokument samt planerna för rotationer av förband till Europa. Läsare med särskilt intresse för QDR och planerna för rotationer av amerikanska förband kan läsa detta kapitel. I kapitlet analyseras amerikanska inriktningsdokument för landets säkerhets- och försvarspolitik och redogör för hur den kommande QDR 2014 kan sättas i ett bredare sammanhang. Dessutom analyseras den syn på Europa som framkommer i dokumenten. Detta relateras till planerna för amerikansk närvaro i Europa och framförallt planerna på att rotera in markstridsförband.
- Kapitel fyra handlar om nedskärningar och konsekvenserna för amerikansk militär närvaro i Europa. Läsare med särskilt intresse för amerikanska besparingsåtgärder och hur de påverkar amerikansk närvaro kan läsa detta kapitel. I kapitlet analyseras ekonomiska utmaningar för den amerikanska försvarsmakten. Dessutom påvisas hur dessa kan komma att påverka amerikansk militär närvaro i Europa.

⁹ Källförteckningen redogör för skriftligt material, föredrag och seminarier. Den redogör även för med vilka institut och departement intervjuer genomförts.

Efter varje delkapitel finns en kort sammanfattning om vad som är viktigt att notera på kort respektive medellång sikt. Den huvudsakliga analysen för delfrågorna – från ”syfte och frågeställningar” i 1.2 ovan – som tillhör respektive kapitel finns i slutet av varje kapitel. Kapitel fem erbjuder en analys för studien som helhet.

2 USA:s transatlantiska överväganden i ljuset av ombalanseringen

Följande kapitel analyserar konsekvenserna för amerikansk militär närvaro i Europa av USA:s omtalade ombalansering till Asien och landets instrumentella syn på Nato som alltmer präglas av USA:s egenintresse på Nato samt betydelsen av ett frihandelsavtal för transatlantiska relationer.

Kapitlet analyserar logiken bakom den omdebatterade amerikanska säkerhetspolitiska ombalanseringen till Asien och Stilla havsregionen som lanserades 2011-12. Ombalanseringen lanserades först som *the pivot to Asia*. Men denna beteckning riskerade att övertolkas som att USA:s säkerhetspolitiska fokus helt och hållet skiftade till Asien. För att indikera att det handlade om en anpassning av landets säkerhetspolitiska inriktning valde amerikanska företrädare att istället tala om *rebalancing*, ombalansering. Fortfarande debatteras ombalanseringens karaktär: Är ombalanseringen enbart en retorikövning eller ett verkligt uttryck för en amerikansk anpassning till ett globalt maktskifte av både ekonomiskt och politiskt inflytande till Asien?

Kapitlet ger dessutom en överblick över landets styrkor i Europa inom ramen för dess regionala Europakommando. Det uppmärksammar även att en del amerikanska politiker och säkerhetspolitiska experter förordar radikala reduceringar av den amerikanska närvaron.

2.1 USA:s strategiska utmaning, *imperial overstretch*

Den fortsatta debatten om amerikansk säkerhetspolitik kommer antagligen att inkludera argument om riskerna för *imperial overstretch*¹⁰ – att USA överansträngt sin ekonomi samt sina resurser och därmed undergrävt sin ledande ställning globalt.¹¹ 2010 påtalade USA:s försvarschef Amiral Michael Mullen farorna med landets skuldsättning och värdet av ekonomisk hushållning.¹² Det var en påminnelse om att amerikansk nationell säkerhet framförallt vilar på landets ekonomiska hälsa och att spörsmål om det amerikanska försvaret måste

¹⁰ Se Kennedy, (1988) men även Gilpin, (1983). Vissa bedömare menar att de – visserligen något deterministiska – förutsägelser som avsåg USA under åttiotalet, då tesen först drevs om USA:s skuldsättning och höga kostnaderna för militära engagemang, endast fördröjts tills idag. Se Layne, Christopher (2006), ss. 152-155.

¹¹ Allin, Dana H. and Jones, Erik, (2012), s. 16.

¹² Carden, Michael J., (2010).

ses i ett större sammanhang än frågor om insatser och militära förmågor. Målkonflikten mellan ekonomiska resurser och militära åtaganden kommer att påverka såväl ombalanseringen som den amerikanska militära närvaron i Europa.

Obama-administrationens förutvarande försvarsminister Leon Panetta har blivit flitigt citerad sedan han 2011 varnade för att planerade besparingar tillsammans med de automatiska nedskärningarna, *sequestration*, om tio år kommer att leda till att USA har ”den minsta markstyrkan sedan 1940, det minsta antalet fartyg sedan 1915, och det minsta flygvapnet någonsin”¹³. En del initierade amerikanska bedömare hävdar att utvecklingen sedan dess bekräftat dessa farhågor.¹⁴

Denna slags dramatiska argumentation påminner om de varningar som ledande säkerhetspolitiska experter utfärdade under andra hälften av sjuttioalet.¹⁵ Även då genomfördes stora besparingsåtgärder och neddragningar i det amerikanska försvaret.¹⁶ Nu som under slutet av sjuttioalet påverkas amerikansk säkerhetspolitisk debatt av hur internationella förhållanden utvecklas. Då bidrog utvecklingen av det kalla kriget till att Ronald Reagan valdes till president 1980. Därmed fick flera av de experter som tidigare framfört varningar genomslag för sina synpunkter. På samma sätt är det tänkbart att uppfattningar som i dagsläget går på tvärs med den nuvarande administrationens aktsamma förhållningsätt till transatlantiska relationer på medellång sikt vinner terräng i amerikansk säkerhetspolitik.

Sammanfattning: I det korta perspektivet: Den amerikanska statsledningen är medveten om risken för att USA överansträngt sina resurser, *imperial overstretch*. I det medellånga perspektivet: Vad som idag ses som radikala förslag om amerikanska neddragningar i Europa kan möjligen få genomslag under framtida administrationer.

2.2 USA:s ombalansering – morgondagens nyhet

Vinterhalvåret 2011-2012 gick Obama-administrationen ut med att USA skulle öka sitt engagemang för Asien och Stilla havsregionen.¹⁷ Politikinriktningen

¹³ McCain, John., (2011). Brev från Leon Panetta till senator John McCain.

¹⁴ Möte med Center for Naval Analysis, Föredrag: *Sequestration*, FOI 23 september 2013.

¹⁵ Sandbrook, Dominic, (2011), ss. 98-100.

¹⁶ Sandbrook, Dominic, (2011), ss. 99-100.

¹⁷ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 1.

kallades *the pivot to Asia* och blev sedermera känd som ombalanseringen.¹⁸ Ombalanseringen ska ses som en ”viljeriktning” som avses genomföras under lång tid.¹⁹ I Fjärran Östern förstärker USA:s ekonomiska och säkerhetsintressen varandra. Genom att stärka sin roll i Asien försöker landet att säkerställa sin globala ställning även i framtiden.²⁰

Att USA:s inriktning mot Asien kommer att gälla på medellång sikt och bortom beror på att den symboliserar ett amerikanskt erkännande av ett globalt maktskifte till Asien.²¹ Ett grundläggande antagande bakom ombalanseringen är att tyngdpunkten för ekonomiska och utrikespolitiska skeenden, ”*the center of gravity*”, flyttas till Asien.²² Det antas att ett avgörande inflytande över den globala säkerhetspolitiska utvecklingen kommer att återfinnas där. Vad USA gör är inte enbart att i försvarsstrategiskt hänseende vända sig till Asien och Stilla havsregionen. USA vänder sig till Asien med alla delar av sin internationella politik.

Ombalanseringen är således mer än en tillfällig retorik och även mer än en militär ansats. Med ombalanseringen har Obama-administrationen satt ord på långvariga trender och gett ett samlat begrepp främst till amerikansk policy i Asien och Stilla havsregionen. Begreppet är även en referenspunkt för landets övriga globala säkerhetspolitik. Asiens ekonomiska betydelse för USA har ökat väsentligt sedan millennieskiftet. Denna del av världen väntas bli allt viktigare då Asiens befolkning växer och världsdelens tillväxt ökar.²³ Obama-administrationens strategiska fokus på Asien är en vidareutveckling av policyåtgärder som inleddes under den föregående Bush-administrationen. Detta kan betyda att innehållet i ombalanseringen har ett förhållandevis brett politiskt

¹⁸ För en bakgrundsteckning av ombalanseringen se Engelbrekt, Kjell, (2013) men även Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), ss. 13 och 24-25.

¹⁹ Engelbrekt, Kjell, (2013), s. 139

²⁰ Global Futures Forum 17-18 september 2013 Stockholm, samarbete mellan FOI and the US National Intelligence Council, från föredrag. Med ombalanseringen söker USA således få till en mer så kallad integrerad ansats där alla olika medel – som bland annat diplomatiska och ekonomiska – finns gripbara för att påverka utvecklingen i regionen. Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O’Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 5. Antagligen kommer effekterna av en sådan koordinering att bli tydlig först på medellång sikt.

²¹ UI-seminarium, (2013).

²² Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O’Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), summary. Användningen av *center of gravity* används i deras analys i en bredare strategisk bemärkelse än den mer traditionella militärstrategiska betydelsen.

²³ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O’Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 6.

stöd. Det kan bidra till att åtgärder i enlighet med ombalanseringen får politiskt stöd på medellång sikt.²⁴

Administrationen avsåg initialt att ge ombalanseringen maximal uppmärksamhet genom att lansera den med bland annat uttalanden och artiklar.²⁵ Det är viktigt att notera att retoriken förmodligen är en del av syftet på både kort men även på medellång sikt. På kort sikt kan omfattningen av retoriken, enligt officiella bedömningar i USA, vara administrationens sätt att visa att den menar allvar med ombalanseringen. Exempelvis för att övertyga regionala aktörer om styrkan bakom USA:s intentioner i Asien.²⁶ En mer realpolitisk tolkning gör gällande att ombalanseringen delvis kan ses som ett svar på USA:s tillbakadragande från Afghanistan.²⁷ Således är den ett försök att på kort sikt visa att USA inte drar sig tillbaka från sitt globala engagemang trots att landet reducerar sin omfattande och långvariga militära insats i Afghanistan.

Ombalanseringen kan även på lång sikt vara ett sätt för den sittande presidenten att försäkra sig om en plats i historieböckerna – genom att tydligt artikulera att USA måste inrikta sig på den del av världen som antas få störst global betydelse i framtiden.²⁸ Obama är en västkust-president i den bemärkelsen att det är möjligt att se ett samband mellan hans bakgrund i Stilla havet och utblick mot Asien. Likt den tidigare presidenten Richard M. Nixon – från Kalifornien – är han medveten om Asiens och Stilla havets betydelse och har lyckats omsätta detta i uppmärksammade utrikespolitiska uttalanden.

För administrationen gäller ombalanseringen alla delar av säkerhetspolitiken: försvars-, utrikes- och ekonomiskpolitik.²⁹ Skiftet till ett ökat fokus på Asien och Stilla havet sker dock samtidigt som USA uppmärksammar sina begränsade resurser.³⁰ Den så kallade unipolära världen där USA säkerhetspolitiskt sågs som

²⁴ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 2. En del av Obama-administrationens initiativ särskilt avseende relationer till enskilda länder i Asien går även att föra tillbaka på *The National Intelligence Councils* framtidsanalys *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, enligt information från FHS seminarium Globala Trender 15 november 2013.

²⁵ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 9. Initialt gjordes detta alltför väl. Begreppet ”pivot” uppfattades lätt som Asien istället för Europa och ersattes skyndsamt med det för allierade och partners mer lättsmälta ombalansering, ”rebalancing”.

²⁶ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 9.

²⁷ IISS Global Strategic Review, årskonferens (2013), panel: Special sessions: Asia's Conflicts: Tipping from latent to active?

²⁸ För en diskussion om det amerikanska århundrat kommer att ersättas av ett asiatiskt sekel se: The International Economy (summer 2013). *A symposium of views: The Asian Century Reality or Hype?*, (2013), ss. 8-31.

²⁹ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 1.

³⁰ Se t.ex. Allin, Dana, H. och Jones, Erik, (2013).

den enda supermakten, tack vare landets dominerande ställning globalt inom utrikespolitik men även ekonomiskt och militärt är sedan länge ifrågasatt. Visserligen är USA:s försvarsbudget större än de närmast nio efterföljande ländernas försvarsbudgetar tillsammans,³¹ men det är tänkbart att försvarsutgifterna för tillväxtekonomier, som exempelvis Kina, fördubblas till 2020.³² Framförallt innehar USA inte längre samma dominerande ekonomiska ställning som för bara några decennier sedan.³³ Om kritik av höga försvarsutgifter och omfattningen av amerikanska militära åtaganden blir mer framträdande i USA kommer den att följas av fortsatta förändringar i amerikanskt agerande internationellt.

Exempelvis förefaller inte den amerikanska allmänheten vilja att USA på egen hand ska ta ansvar för den globala utvecklingen. Det återspeglas i viss mån i Obama-administrationens återhållsamma säkerhetspolitik. Den amerikanska allmänheten förefaller att i högre utsträckning vara beredd på att acceptera att Ryssland och Kina tar ett större internationellt ansvar än vad européer är. Amerikaner är inte nödvändigtvis mer tilltalade av Kina och Ryssland än vad européer är, men de vill att USA ska dela bördan av globalt ledarskap.³⁴

Sammanfattning: På kort sikt är ombalanseringen sannolikt en del av Obama-administrationens försök att förmå USA att återhämta sig säkerhetspolitiskt, och då särskilt ekonomiskt. På medellång sikt kommer åtgärder i linje med ombalanseringen att känneteckna amerikanskt agerande internationellt, vilket sannolikt fortsatt kan medföra säkerhetspolitiska utmaningar för Europa.

2.3 Logiken bakom ombalanseringen tillämpad på Europa

När ombalanseringen lanserades blev det nödvändigt för amerikanska företrädare att skyndsamt lugna allierade och partners i Europa om amerikanska åtaganden gällande europeisk säkerhet.³⁵ Tills 2013 har ombalanseringen inte föranlett några officiellt erkända farhågor bland företrädare för ledande europeiska länder.³⁶ Ombalanseringen aktualiserar emellertid säkerhetspolitiska utmaningar för Europa. De kommer inte att försvinna även om den amerikanska retoriken mildrats sedan den nya amerikanska inriktningen lanserades.

³¹ Allin, Dana H. och Jones, Erik, (2012), s. 200. 2011 var USA:s försvarsbudget 739,3 miljarder dollar. Därefter kom Kina med 89,8 miljarder dollar.

³² McKinsey on Government, (2013), s. 4.

³³ OECD (2011), s. 51.

³⁴ Föredrag, Stelzenmueller, Constanze, (2013). Se även Transatlantic Trends, (2013), ss. 12-13.

³⁵ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 25.

³⁶ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 8

USA baserar sin globala roll som supermakt på att vara den ledande stormakten i alla regioner i världen. Således vill USA undvika att något annat enskilt land dominerar den Euroasiatiska landmassan, i Asien eller Europa.³⁷ Moderna formuleringar uttrycker detta som att USA vill bidra till att skapa förutsättningar för att hantera ekonomiska frågor och lösa konflikter i enlighet med rådande internationella förhållanden. Det är en fortsättning på den världsordning USA, tillsammans med andra länder, byggt upp sedan andra världskriget – och som landet redan lyckats med i Europa.

USA anser att tillståndet för europeisk säkerhet är bättre än motsvarande säkerhet för landets allierade i Asien. Ur ett amerikanskt perspektiv på konfliktrisker i Europa återfinns de främst i Europas närområde: i Mellanöstern, möjligen på sikt i Arktis och till viss del i några länders ansträngda relationer med Ryssland. Framgent kommer amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet således främst att handla om Europas närområde. I Europa finns ingen geopolitisk rival till USA motsvarande Kina. Dessutom är de ekonomiska transatlantiska banden sedan länge betydande men även välförankrade.³⁸

I Europa har USA redan åstadkommit vad landet vill säkerställa i Asien och Stilla havsregionen. Det handlar om att påverka normer i Asien i enlighet med amerikanska intressen avseende exempelvis internationell lagstiftning, fri sjöfart och fredliga mellanstatliga relationer.³⁹ USA vill att länder i Asien ska fortsätta att inordna sig i en ekonomisk globalisering med amerikanska förtecken. Detta följer av ett storstrategiskt perspektiv där Asien är viktigt för att säkerställa landets säkerhet och välförhållanden.⁴⁰

I Europa anses ofta andra världskriget och USA:s efterföljande militära närvaro i Europa känneteckna landets globala stormaktsroll. Redan tidigare, för över hundra år sedan, bidrog dock USA:s asiatiska engagemang till landets ställning som stormakt. Med en aktiv utrikespolitik i Asien som bland annat inbegrep handelspolitiken – *open door* – avseende Kina, övertagandet av Filipinerna och fredsmäklande mellan Japan och Ryssland stärkte USA sin internationella ställning. Mot denna bakgrund är ombalanseringen bara den senaste i en rad av amerikanska initiativ för Asien.⁴¹ Det går därmed även att se ombalanseringen som en återbalansering.

³⁷ Bisley, Nick och Philips, Andrew, (2013), s 103, För en allmän översikt amerikansk politik och strategiska förhållningsätt se även Gelb, Leslie (2009).

³⁸ För en översikt över transatlantiska ekonomiska förhållanden, se Hamilton, Dan och Quilan, Joseph P., (2013).

³⁹ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 1 och Donilon, Tom, *America is back in the Pacific and will Uphold the Rules*, The Financial Times, November 27, (2011).

⁴⁰ Bisley, Nick och Philips, Andrew., (2013), s. 103.

⁴¹ Se t.ex. Beale, Howard K., (1956).

Militärt ska ombalanseringen inte, åtminstone på kort sikt, ses som ett val mellan Europa och Asien utan mer som ett försök att prioritera Asien framför Mellanöstern.⁴² Både i Europa och i Asien framhåller Obama-administrationen behovet av att amerikanska allierade och partners hjälper till med att dela på bördorna av försvaret, *burden sharing*, och att de tar ett större ansvar i sina respektive regioner.⁴³ USA kan dock finna det önskvärt att europeiska allierade och partners föregår med gott exempel inför landets asiatiska allierade.

Sammanfattning: På kort sikt är ombalanseringen militärt sett ett försök att prioritera Fjärran Östern framför Mellanöstern. På medellång sikt kan ombalanseringen ses som ett ekonomiskt samt utrikes- och försvarspolitiskt försök till att säkerställa USA:s ledande globala ställning, inklusive möjligheten att påverka utvecklingen i Asien och Stilla havsregionen.

2.4 USA:s egenintresse och Nato

USA:s militära engagemang i Europa är till stor del inriktat på Nato. Efter det kalla kriget har Nato mer handlat om enskilda insatser och mindre om strategiska val.⁴⁴ För transatlantiska relationer har USA:s fortsatta militära närvaro i Europa efter det kalla kriget utvecklats till ett normalläge. För att förstå förändringar i amerikansk närvaro i Europa är det nödvändigt att, liksom under det kalla kriget, studera alliansen mot bakgrund av USA:s globala strategiska överväganden, vilket numera inkluderar ombalanseringen.

Ursprungligen var Nato ett av flera initiativ med vars hjälp USA lyckades begränsa Sovjetunionens internationella inflytande och utestänga landet från Västeuropa.⁴⁵ Måhända är det något tillspetsat att tillskriva Obama administrationens inriktning av landets internationella fokus till Asien och Stilla havsregionen – ombalanseringen – motsvarande ambitioner för att stävja Kinas regionala inflytande. Men då som nu vill USA undvika att en annan stormakt dominerar Europa och Asien. Men kontrasten mellan vad Nato var till för och vad ombalanseringen syftar till indikerar att Nato har och kommer att få en något reducerad relevans för USA.

En del av argumenten om fortsatt amerikansk närvaro i Europa lutar sig på Nato:s traditionella uppgifter, särskilt då alliansens åtaganden utanför Europa är på väg att reduceras. Emellertid överlappar flera av skälen till att vidmakthålla

⁴² Stephens, Philip, (2013). USA kommer exempelvis att vilja skydda energiflödet från Mellanöstern till allierade och partners i Asien men inte enbart för att främja utvecklingen i Mellanöstern utan för att visa på värdet av amerikanskt engagemang för länder i Asien. Enligt IISS Global Strategic Review panel, årskonferens (2013): Who manages international security? (2013).

⁴³ Le Miere, Christian, (2013).

⁴⁴ Aybet, Gülnur, (2010), s. 35

⁴⁵ Gelb, Leslie H., (2009), s. 47. Andra initiativ var Marshallhjälpen till Europa, Världsbanken och det multilaterala handelsavtalet GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

alliansen. Det är dock möjligt att urskilja tre huvudsakliga argument avseende organisationens betydelse – och därmed i förlängningen amerikansk närvaro i Europa.

- 1) En traditionell tolkning förutsätter en hotbild motsvarande Sovjetunionen.
- 2) En annan syn gör gällande att det är en värdegemenskap som håller samman alliansen. Enligt detta synsätt är det tack vare denna samhörighet som Nato har engagerat sig på Balkan och i Afghanistan. Ett annat perspektiv på gemensamma ansträngningar betonar att befintliga internationella institutioner utvecklas när behoven förändras. Därmed utgör de seglivade existenser. Dessutom kan det vara mer rationellt – exempelvis ekonomiskt – med en gemensam allians. Ett skäl som delvis överlappar med det tredje synsättet.
- 3) Ett mer realpolitiskt synsätt menar att det vare sig är värderingar eller en hotbild som driver alliansen utan nationella egenintressen. Enligt denna syn säkerställde alliansen under det kalla kriget de europeiska medlemmarnas överlevnad och därefter deras intresse av ett säkrare Europa,⁴⁶ intressen som USA delade.

Ett bestående antagande för den traditionella synen är att amerikansk militär närvaro i Europa garanterar att USA blir indraget i en konflikt vid ett angrepp mot ett Natoland. Som påtalats ovan ser dock USA inte en traditionell hotbild riktad mot Europa.⁴⁷ Somliga bedömare anser dock att denna uppfattning kan komma att revideras. En del av dem hävdar till och med att Obama-administrationen föredrar att hålla fast vid en bild av Ryssland som inte medför behov av militära åtgärder.⁴⁸

En del Natoländer önskar försäkra sig ytterligare om att USA verkligen ingriper genom att säkerställa en amerikansk militär närvaro i just deras land. En policynära amerikansk forskare har uppmärksammat att USA kanske inte automatiskt kommer att avvärja ett angrepp mot ett Natoland med militära medel. Forskaren gör gällande att även om Ryssland med militära medel skulle tillskansa sig ett stycke baltiskt territorium så skulle Obama-administrationen förorda en diplomatisk lösning. Enligt detta synsätt är USA inte berett att riskera sin egen existens för en bit av Baltikum.⁴⁹ Detta synsätt är inte nödvändigtvis lika relevant som det är färgstarkt. Dessutom är detta sätt att se på USA:s roll i alliansen ifrågasatt, inte minst bland amerikansk säkerhetspolitisk expertis. Om detta synsätt skulle bli utbrett bland sakkunniga i USA skulle det peka mot en

⁴⁶ Kamp, Karl-Heinz och Volker, Kurt D. i Ducasse, Mark D., (2012), ss. 7-8.

⁴⁷ Kamp, Karl-Heinz och Volker, Kurt D. i Ducasse, Mark D., (2012), s. 7.

⁴⁸ Intervjuer med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

⁴⁹ Från intervju, Washington DC, 17-22 november 2013.

förändring av landets hållning avseende europeisk säkerhet. I det fall USA skulle signalera att landet inte kommer att agera som dess allierade hittills förväntat sig kommer tilltron – både inom och utom alliansen – att minska. Därför är det av vikt att fortsatt observera hur detta synsätt utvecklas och kritiseras bland experter och beslutsfattare i USA.

I den allmänna opinionen på båda sidor av Atlanten ses Nato som en allians av demokratier.⁵⁰ Gemensamma värderingar har bidragit till att Nato hållit samman trots kriser där de allierade haft olika utgångspunkter, såsom Vietnamkriget och Balkankrigen.⁵¹ För USA är solidaritet mellan Europa och USA en viktig förutsättning för fortsatt välfungerande transatlantiska relationer. Det underlättar för amerikanskt ledarskap i säkerhetspolitiska sammanhang och gör det möjligt för landet att ha en militär närvaro i Europa. Dessutom underlättar Nato för USA att vid behov finna deltagare för olika *coalitions of the willing*. Därmed överlappar värdegemenskapen med det amerikanska egenintresset.

Egenintresse är sannolikt USA:s starkaste skäl för att bevara alliansen. Nato är den organisation som ger landet en tydlig roll i Europa, från vilket det kan utöva inflytande.⁵² Dessutom har de omfattande ekonomiska banden över Atlanten gynnat USA. Med sin militära närvaro i Europa har USA försett stora delar av Europa med den säkerhet som gjort Europas välstånd möjligt,⁵³ vilket bland annat bidragit till amerikanska handelsmöjligheter.

Tack vare USA:s militära närvaro i Europa och engagemang för Nato har många länder strävat efter att anpassa sina styrkor för att kunna samverka med de amerikanska. Det har skett genom övningar och träning. Således förbättras interoperabilitet och dessutom minskar faran för att skillnader i militära doktriner och utrustning drabbar USA och dess allierade i framtida gemensamma insatser. Samverkan mellan amerikansk och europeisk militär borde, enligt vissa amerikanska bedömare, ha ökat europeiska länders villighet att delta i fredsfrämjande operationer.⁵⁴

Dessutom underlättar den militära närvaron i Europa för USA att verka i Europas närområde, såsom Nordafrika, Medelhavet och i de västra delarna av Asien.⁵⁵ Amerikansk närvaro bortom haven, som i Europa, kan vid vissa slags konflikter även ge landet en möjlighet att försvara sig långt borta istället för på egen mark.⁵⁶

⁵⁰ Stelzenmueller, Constanze, (2013).

⁵¹ Kamp, Karl-Heinz och Volker, Kurt D. i Ducasse, Mark D., (2012), ss. 6 och 12.

⁵² Coffey, Luke, (2012), s. 16.

⁵³ Coffey, Luke, (2012), s. 15.

⁵⁴ Budihis, Chris, (2012), s. 22. Vissa bedömare gör gällande att det europeiska deltagandet i insatsen i Afghanistan reducerat behovet av amerikanska styrkor med 30 000 soldater.

⁵⁵ Miles, Donna, (2012).

⁵⁶ Miles, Donna, (2012).

Den pågående debatten om USA:s ansträngda försvarsekonomi och internationella åtaganden får en del amerikanska debattörer att påtala att det är försvarsekonomiskt rationellt att behålla amerikansk militär närvaro i Europa för att uppnå de ovanstående effekterna.⁵⁷ Strävan att öka USA:s inflytande i Asien genom exempelvis utökad gemensam säkerhetspolitisk samverkan med asiatiska länder skulle underlättas om landet fortsatt kan visa på stabila och långvariga engagemang med andra allierade såsom Nato. Sådant engagemang kan bidra till landets trovärdighet vid breddade eller nya åtaganden i Asien. Amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet är starkt förknippat med amerikansk militär närvaro. Om USA skulle dra tillbaka sina styrkor från Europa riskerar landet att kritiserars som en icke-trovärdig aktör, vilket försvårar för etableringen av nya allianser och partnerskap. Då USA vill öka sitt inflytande i Asien kan det blir svårt att drastiskt dra ned på amerikanskt engagemang i de regioner där landets inflytande redan är väletablerat.

Sammanfattning: På kort sikt är det sannolikt USA:s egenintresse som vidmakthåller landets intresse för Nato, exempelvis för att vid behov finna allierade och partners för *coalitions of the willing*. Även på medellång sikt är det troligen amerikanskt egenintresse som bevarar stöd för alliansen. Landet behöver visa att det är en trovärdig och trofast säkerhetspolitisk allierad inför samarbetspartners i andra delar av världen, såsom Asien och Stilla havsregionen.

2.5 En ny hörnsten för transatlantiska relationer

På medellångsikt är det inte tillräckligt att Nato vidareutvecklas för att transatlantiska relationer som helhet ska vidmakthållas på dagens nivå.⁵⁸ På samma sätt som Nato efter andra världskriget förknippades med ekonomiska initiativ,⁵⁹ kan alliansen åter komma att behöva förankras i en bredare säkerhetspolitisk kontext. Stärkta transatlantiska relationer förutsätter sannolikt att de ekonomiska banden fördjupas ytterligare.

Som påtalats ovan försöker USA att anpassa sig till att världens ekonomiska tyngdpunkt under det gångna decenniet har flyttat österut snabbare än någonsin tidigare i världshistorien.⁶⁰ Samtidigt vill landet förbättra de ekonomiska banden över Atlanten. Detta för att stärka USA:s globala ställning. För amerikanskt engagemang i Europa på medellång sikt och bortom utgör förslaget om ett

⁵⁷ Se bland annat Coffey, Luke, (2012), s. 2.

⁵⁸ För olika perspektiv på amerikanskt engagemang i Europa, som Nato och den så kallade ”*transatlantic bargain*”, se bland annat Kamp, Karl-Heinz och Volker, Kurt D. i Ducasse, Mark D., (2012).

⁵⁹ Gelb, Leslie, (2009), s. 47.

⁶⁰ Ablett, Jonathan och Erdmann, Andrew, (2013), s. 31.

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ett viktigt instrument att knyta båda sidorna av Atlanten närmare varandra.⁶¹

Precis som ombalanseringen är mer än ett militärt spörsmål är TTIP mer än en ekonomisk fråga. Enligt säkerhetspolitiska bedömare är frihandelsavtalet en strategisk fråga.⁶² Även officiella amerikanska utredningar framhåller att avtalet erbjuder möjligheten att förstärka de transatlantiska banden ekonomiskt, politiskt såväl som strategiskt.⁶³ TTIP skulle således kunna utgöra en modern hörnsten för den transatlantiska länken.

Det går att jämföra TTIP med handelsavtalet *Trans-Pacific Partnership* (TPP). USA förväntar sig att TPP stärker landets ställning geopolitiskt och ekonomiskt i Asien och Stilla havsregionen.⁶⁴ Vissa amerikanska bedömare, som tidigare verkat för utvecklingen av amerikansk handel, hävdar till och med att "[d]e som tror att väst sett sina bästa dagar kommer att komma på andra tankar om [handelsavtal som TPP och TTIP] blir av".⁶⁵

TTIP är dock ingen självklarhet. Det finns en risk att exempelvis oenighet kring säkerhetspolitiska frågor försvårar eller fördröjer förhandlingarna.⁶⁶ Från opinionsundersökningar går det även att utläsa att det amerikanska stödet för ett avtal mellan USA och EU enbart är 49 procent.⁶⁷ Vissa amerikanska bedömare hävdar att landet, till skillnad från Europa, har andra möjligheter att stärka sin ställning ifall avtalet inte blir av, bland annat genom att vända sig till andra delar av världen.⁶⁸ Om frihandelsavtalet inte kommer till stånd kan det få konsekvenser för Nato. Då riskerar det amerikanska engagemanget för Europa att nedgå snabbare, kanske samtidigt som Europas behov skulle öka på grund av problem med exempelvis europeisk integration.

På medellång sikt kommer Nato säkerligen att upprätthållas men organisationen riskerar att försvagas och bli mindre användbar,⁶⁹ särskilt om förhandlingarna för TTIP inte slutförs. USA kan dock se sig nödgat att underhålla Nato som förebild för landets trovärdighet i andra framtida multilaterala engagemang i andra delar av världen.

⁶¹ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 20.

⁶² IISS Global Strategic Review, årskonferens (2013), panel: "Special sessions: Asia's Conflicts: Tipping from latent to active?"

⁶³ Akhtar, Shayerah Illias och Jones, Vivian C., (2013), s. 10.

⁶⁴ Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, (2012), s. 21.

⁶⁵ Hills, Carla A., (2013), s. 11.

⁶⁶ Akhtar, Shayerah Illias och Jones, Vivian C., (2013), ss. 1 och 10

⁶⁷ Tolkning av data i Transatlantic Trends Survey (2013), s. 26.

⁶⁸ Från intervju, Washington DC, 17-22 november 2013.

⁶⁹ Global Futures Forum, (2013).

Sammanfattning: På kort sikt och medellång sikt är det frihandelsavtalet TTIP som – en strategisk chock undantaget – sannolikt har bäst utsikter att bevara och förstärka det amerikanska intresset för transatlantiska relationer inklusive europeisk säkerhet.

2.6 Amerikanskt militärt engagemang och inrikespolitisk kritik

Amerikanska styrkor i Europa

Det regionala försvarsgrensövergripande kommandot i Europa *European Command*, (EUCOM) omfattar den största delen av de amerikanska styrkor som finns i Europa.⁷⁰ Uppgifterna om antalet stationerad försvarsmaktspersonal i Europa kan skilja sig något enligt olika beräkningar.⁷¹ Närvaron är dessutom dynamisk. Exempelvis kan styrkor avdelas för insatser. Likväl är den amerikanska närvaron i Europa betydande globalt sett och jämförbar med närvaron i Fjärran Östern där *Pacific Command* (PACOM) finns.⁷² I Asien finns dock ingen organisation motsvarande Nato.

Amerikansk militär närvaro i Europa består av flera olika militära bidrag. Ett traditionellt bidrag som brukar lyftas fram i en transatlantisk kontext är markstridskrafter. Sett till antalet personer utgör de den största andelen. Enligt EUCOM fanns 2013 totalt nästan 95 000 amerikansk militär personal i Europa. Av dessa var 74 000 tilldelade EUCOM varav drygt 64 000 i uniform. Enligt EUCOM:s egna siffror utgjorde respektive del i ungefärliga antal personer: armén cirka 32 000, flygvapnet 27 000, flottan 5 000 och marinkåren mindre 150

⁷⁰ Det är värt att notera att beräkningen av baser kan skilja sig åt mellan olika dokument. Även mellan officiella källor kan uppgifterna skilja sig åt. Enligt EUCOM Fact Sheet, *By the numbers* har detta kommando 21 baser i Europa: armén 12, flygvapnet 6, och flottan 3. Sammanblandningen av små och stora militära installationer leder ibland till dramatiska påståenden, se *The Washington Post*, (2012).

⁷¹ Enligt tankesmedjan RAND, vilken dessvärre inte redogör för sina beräkningar, hade USA 2012 nästan 80 000 från försvarsmakten stationerade till EUCOM på 39 baser i femton länder. Motsvarande numerär för Fjärran Östern, enligt RAND, dit en stor del av ombalanseringen avses vara på väg, var för Stillahavskommandots ansvarsområde (*Pacific Command*, PACOM) 154 000 i aktiv personal på 49 baser i endast åtta länder, USA undantaget. Notera att dessa siffror avviker något från andra uppgifter, se nästa fotnot. Lostumbo, Michael J., Michael J. McNerney, Eric Peltz, Derek Eaton, David R. Frelinger, Victoria A. Greenfield, John Halliday, Patrick Mills, Bruce R. Nardulli, Stacie L. Pettyjohn, Jerry M. Sollinger and Stephen Worman. (2013), ss. 20 och 25. EUCOM, Factsheet.

⁷² PACOM Facts, (2013). Försvarsmaktspersonalen i PACOM uppgår till cirka 330 000 personer. Det motsvarar ungefär en femtedel av USA:s militära personal, civil och militär, men det inkluderar styrkor på amerikansk mark. PACOM:s uppgifter säkerställer dock inte RAND:s beräkningar, i föregående fotnot.

och civila 10 000. Ytterligare 10 000 av Pentagons civilanställda fanns i Europa, men tillhörde inte EUCOM.⁷³

För att förtydliga flödet av amerikansk personal som är i eller avdelats för Europa är det viktigt att notera att 10–15 000 personer från EUCOM har varit avdelade för insatser utanför Europa i ett drygt decennium. Flertalet av dessa återkommer inte till Europa.⁷⁴ Till Europa tillkommer dock styrkor som är förknippade med vad administrationen kanske skulle kalla detta århundrades hot.⁷⁵ 2 000 personer som personal för att bemanna tio nya mindre baser, bland annat för missilförsvaret. Missilförsvaret medför även ett tillskott från flottan till Europa. Men den personalen tillhör inte EUCOM. Dessutom tillkommer möjligen en viss ökning i närvaro av annan personal som inte tillhör EUCOM, som specialförband och resurser för drönare.⁷⁶

En FOI-rapport visade 2013 att neddragningar i Europa till följd av främst ombalanseringen väntades bli ”mindre än 10 %”.⁷⁷ Att följdverkningarna för Europa av ombalanseringen varit begränsade har förstärkts av att de amerikanska militära åtgärderna till Asien hittills varit symboliska.⁷⁸

Neddragningarna i Europa har pågått under en väldigt lång tid. Före slutet på det kalla kriget fanns en kvarts miljon man från amerikanska armén i Europa.⁷⁹ Men även under det kalla kriget varierade nivån på den amerikanska närvaron, bland annat med graden av avspänning mellan supermakterna. Efter det kalla kriget ändrade den amerikanska militära närvaron i Europa karaktär från att hantera en gemensam hotbild mot Nato till att bygga upp samarbete kring säkerhet i Europa.⁸⁰

Efter det kalla kriget slut fanns ett brett partiöverskridande stöd i USA för att ta hem besparingar på försvarsmakten, ett så kallat *peace dividend*, främst genom neddragningar i Europa.⁸¹ Men de säkerhetspolitiska förhållanden som USA står inför i dagsläget framstår som mer osäkra än förhållandena under nittioalet.

Inrikespolitisk tveksamhet till att stödja europeisk säkerhet har en lång historia. De amerikanska kraven på *burden sharing*, att Europa ska åta sig mer av bördan

⁷³ EUCOM, Factsheet.

⁷⁴ Information, resa till Washington DC 17-18 December.

⁷⁵ The National Security Strategy, (2010), ss. 41-42. För Obama-administrationens planer på att gå vidare med missilförsvaret, *Phased Adapted Approach (PAA)*, se Lennartsson, Anders och Lindvall, Fredrik (2011), s. 44.

⁷⁶ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), ss. 26-27. Drönare är UAV:er (*Unmanned Aerial Vehicle*).

⁷⁷ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 57.

⁷⁸ Brimley, Shawn och Ratner, Ely, (2013).

⁷⁹ Deni, John R., (2012), ss. 2 och 10.

⁸⁰ Deni, John R., (2012), ss. viii, 33-34

⁸¹ Deni, John R., (2012), ss. 1, 4 och 6.

för sin egen säkerhet går tillbaka flera decennier.⁸² En förhoppning har varit att europeiska allierade skulle öka sina försvarsanslag om USA reducerade sin närvaro.⁸³ Det önskemålet har mestadels varit en from amerikansk förhoppning.

Ett nutida konkret förslag från 2010 med tvärpolitiskt stöd föreslog att alla de amerikanska styrkorna i Europa sammantaget inte skulle vara fler än 35 000. Som skäl uppgavs avsaknaden av en hotbild och att USA vid behov skyndsamt har möjlighet att komma till undsättning.⁸⁴ Det skulle innebära ytterligare ett steg i riktning mot en fullständig *off-shore balancing* strategi. Med en sådan är USA berett att stödja allierade i en region men utan att landet permanent baserar styrkor i den regionen. I media förekommer än mer drastiska förslag. Exempelvis hävdar en säkerhetspolitisk expert att det bästa för transatlantiska relationer vore att USA helt drog tillbaka sina trupper från Europa.⁸⁵

De olika rekommendationerna ovan reflekterar en viss uppgivenhet som även återfinns hos officiella amerikanska företrädare som ser att skillnaderna mellan det amerikanska och de europeiska bidragen till Nato ökar.⁸⁶ Den amerikanska aktiviteten inom Nato ska dock inte förväxlas med administrationens strategiska inriktning globalt. I Europa kan den amerikanska försvarsmakten ha ett behov av att träna, öva och att tillsammans med andra Natoländer genomföra försvarsplanering. USA riskerar dock att detta i Europa övertolkas som förnyat amerikanskt traditionellt engagemang för europeisk säkerhet. Administrationen välkomnar antagligen att försvarsmaktens verksamhet bidrar till ökad trygghet för allierade. Den kan därför föredra att inte uppmärksamma allierade på eventuella skillnader i säkerhetspolitiska signalverkan mellan landets säkerhetspolitiska målsättningar på medellång sikt och vad dess försvarsmakt kan leda allierade att tro på kort sikt.⁸⁷

Sammanfattning: På kort sikt är de amerikanska neddragningarna relativt begränsade och mindre än en tiondel. På medellång sikt kan förslag, i linje med traditionellt amerikanskt missnöje med europeiska försvarsansträngningar, möjligen leda till att krav på fler omfattande neddragningar får politiskt genomslag.

⁸² Kaplan, Lawrence S, i Ducasse, Mark D., (2012), s. 38.

⁸³ Deni, John R., (2012), ss. 1, 4 och 6.

⁸⁴ Deni, John R., (2012), s. 8 Förslaget var känt som *Sustainable Defense Task Force*, och åtnjöt stöd från politiker från båda partier på nationell nivå samt säkerhetspolitisk expertis. Se även Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike (2013), s. 57.

⁸⁵ Kay, Sean, (2013). Därmed skulle Europa vänjas av vid sitt USA-beroende.

⁸⁶ Conley, Heather A. och Leed, Maren. (2013). Robert Gates, mot slutet av sin tid som försvarsminister uttryckte sig mycket kritiskt till bristande europeiska försvarsansträngningar och varnade Europa för att leva på ett historiskt arv som han inte trodde skulle ha samma varaktighet i USA som i Europa. Se Allin, Dana H. och Jones, Erik (2012), ss. 181-82. I dagsläget är det dock inte ovanligt att vanliga republikaner är bland de som tydligast tar ställning för USA:s traditionella militära engagemang för Europa. Från resa till Washington DC 17-22 november 2013.

⁸⁷ Intervju med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

2.7 Avslutande analys

USA har med ombalansering till Asien och Stilla havsregionen reagerat snabbare än Europa på vad som förefaller vara ett skifte av globalt politiskt och ekonomiskt inflytande till Asien. Om- eller återbalanseringen till USA:s traditionella engagemang för Asien, som historiskt föregriper landets engagemang för Europa, åtnjuter antagligen tillräckligt brett inrikespolitiskt stöd för att den ska fortsätta på medellång sikt. Därmed kommer oron för ombalanseringens konsekvenser troligen att återkomma för att hemsöka debatter om europeisk säkerhetspolitik varje gång USA vidtar nya åtgärder som ligger i linje med den.

Ombalanseringen har inledningsvis till stor del besatt av retorik, vilket är avsiktligt. Både på kort och på medellång sikt riskerar dock retoriken att snärja Obama-administrationen. Lanseringen av ombalanseringen väckte reaktioner som visade på styrkan i gamla förväntningar på amerikanska åtaganden för Europa. Reaktionerna illustrerar svårigheterna för USA med att lämna en region, såsom Europa. Det skulle tolkas som ett tecken på svaghet både i Europa och globalt. Det skulle i sin tur försvåra för landet att ingjuta nödvändigt förtroende i de delar av världen där landet säger sig vilja säkerställa nya långvariga säkerhetspolitiska relationer, som Fjärran Östern. Emellertid är kritik av ombalanseringens brister på kort sikt möjligen att föredra för administrationen eftersom det kan avleda uppmärksamhet från avvecklingen av insatsen i Afghanistan.

Ombalanseringen visar att USA:s ekonomiska samt utrikes- och försvarspolitiska intressen överlappar i Asien och att dessa intressen kräver åtgärder för att stärka landets ställning där. Europa däremot har, ur amerikansk synvinkel, en relativt hög grad av säkerhetspolitisk trygghet, vilket ger USA möjlighet att vända blickarna till Fjärran Östern. I Europa ser USA inte någon aktör med förmåga eller vilja till att dominera den Euroasiatiska landmassan till skillnad från i Asien där Kina utgör en allt starkare geopolitisk rival. Dessutom är Europas välstånd högt och dess multilaterala institutioner välutvecklade, vilket underlättar för amerikanska krav på stärkt europeiskt försvar och ökat säkerhetspolitiskt ansvarstagande, *burden sharing*.

För att samma logik som gäller för ombalanseringen ska resultera i ökat amerikanskt transatlantiskt engagemang vill USA sannolikt se en transatlantisk relation där ekonomiska- och försvarspolitiska intressen åter förstärker varandra. Det aviserade frihandelsavtalet TTIP erbjuder ur ett amerikanskt perspektiv den tydligaste vägen till stärkta relationer mellan USA och Europa, där exempelvis Nato åter kan förankras i en bredare transatlantisk kontext.

Genomslaget av den ekonomiska krisen i USA kan visa sig jämförbart med det kalla krigets slut avseende amerikansk militär närvaro i Europa. På kort sikt är dock USA:s militära avtryck i Europa alltså ett av landets mest omfattande och

väletablerade. Dessutom vet USA att det är välkommet. Amerikansk närvaro i Europa efter andra världskriget har alltid varierat med styrkan i hotbilden – så länge USA ansett att det funnits en sådan.

Även på medellång sikt kommer Nato säkerligen att upprätthållas men främst på grund av amerikanskt egenintresse och inte tack vare en värdegemenskap eller en hotbild riktad mot Europa. Organisationen riskerar dock att bli svagare, särskilt om förhandlingarna för TTIP inte slutförs och det amerikanska intresset för Europa därmed avtar. Till synes radikala förslag från amerikanska politiker och experter om minskat amerikanskt militärt engagemang för Europa – i linje med traditionell amerikansk kritik av bristande europeiskt ansvarstagande – kan möjligen få genomslag på medellång sikt. För global amerikansk säkerhetspolitik kommer Nato likväl att erfordras som förebild för trovärdigheten i USA:s framtida multilaterala engagemang i andra delar av världen, som Asien.

3 Inriktningen av amerikansk säkerhets- och försvarspolitik

Detta kapitel redogör för vad amerikanska inriktningsdokument under Obama-administrationen innebär för amerikanskt militärt engagemang i Europa. Det belyser särskilt följderna av att ekonomiska överväganden får ett allt större genomslag i landets strategiska överväganden och vad det kan betyda för inriktningsdokumentet av försvarsmakten som QDR 2014.

Kapitlet uppmärksammar även följderna av att Obama-administrationen i dagsläget inte ser Ryssland som ett hot. Därutöver belyser det att inriktningen av försvarsmakten riskerar att underlätta klivet till en renodlad *off-shore balancing* strategi avseende USA:s militära engagemang för Europa. Den risken ligger dock huvudsakligen bortom medellång sikt och skulle kunna orsakas av exempelvis ekonomiska nedskärningar.

Kapitlet redovisar planerna för rotationer av delar av amerikanska brigadstridsgrupper till Europa. Det sätter dessa rotationer i relation till USA:s övergripande planer för rotationer till landets andra regionala försvarsövergripande kommandon.

3.1 Övergripande om inriktningsdokumenten

Det senaste amerikanska inriktningsdokumentet för landets strategi eller försvarsmakt brukar bli det mest debatterade i sitt slag i den säkerhetspolitiska debatten när det ges ut. Administrationens avsikt är dock att dokumenten ska hänga samman. Således ska inte alltför mycket läsas in i enskilda amerikanska inriktningsdokument. Till läsarna av inriktningsdokumenten sällar sig, förutom de som inriktas, vanligen andra länder, media och tankesmedjor. Med hjälp av dokumenten kan USA etablera sin säkerhetspolitik i olika internationella sammanhang. Ju längre den innevarande administrationens suttit desto mindre genomslag brukar dess senare inriktningsdokument få. Ofta har redan ett intryck etablerats av vad administrationen eftersträvar.⁸⁸

Nästa inriktningsdokument som lär diskuteras i säkerhetspolitiska kretsar är inriktningsdokument för försvarsmakten, *Quadrennial Defense Review* (QDR). QDR handlar om försvarstrategi och är underordnat den storstrategiska nivån. Den inriktas med hjälp av USA:s säkerhetspolitiska strategi *National Security Strategy* (NSS). QDR ligger dock en nivå högre än genomförandenivåns inriktningsdokument som *the National Military Strategy* (NMS). Således överlappar QDR både med strategi på hög nivå och praktiskt utförande.

⁸⁸ Conley, Heather A. med Lafont Rapnouil, Manuel och Cass-Anthony, Michael, (2011), s. 20.

Med QDR ska försvarsdepartementet ge en inriktning av amerikansk försvarsstrategi i enlighet med presidentens NSS.⁸⁹ Om exempelvis terrorism pekas ut som ett hot i en NSS visar QDR vilken slags resurser, såsom övervakning, underrättelsetjänst och drönarresurser som behövs.⁹⁰ I vanliga fall ska QDR således utformas i enlighet med administrationens policy uttryckt i NSS för att därefter se till vilka tillgängliga resurser som finns. Emellertid, är USA:s försvarsekonomiska situation i nuläget prekär. Amerikansk försvarsstrategisk inriktning har dessutom påverkats av de senaste årens många strategiska skiften. Även för initierade bedömare är det svårt ”att få ett grepp om alla strategiska ansatser”.⁹¹

Osäkerhet kring omfattningen av de ekonomiska begränsningarna för amerikansk försvarsstrategi kommer troligen att bestå på medellång sikt, tre till fem år. Detta kommer sannolikt att påverka amerikansk försvarsstrategi hur den än formuleras i QDR 2014. Den kan dock komma att ta större hänsyn till budgetrestriktioner än brukligt. Försvarsstrategiska ambitioner kan även på medellång sikt fortsatt komma att behöva anpassas till försvarsekonomiska nedskärningar.

Sammanfattning: Den relativt stora andelen strategiska ansatser under de gångna åren försvårar på kort sikt möjligen för de som ska genomföra amerikansk försvarspolitik att tolka dem på rätt sätt. På medellång sikt kommer de ekonomiska begränsningarna sannolikt att präglade amerikansk försvarsstrategi.

3.2 Respektive inriktningsdokument och transatlantiska relationer

Den amerikanska syn på transatlantiska relationer som framkommer i landets inriktningsdokument har en officiell prägel. Dessa dokument ska inte förväxlas med en manual för hur administrationen kommer att agera i varje hänseende. Säkerhetspolitiken är ofta händelsestyrd. Inriktningsdokumenten indikerar dock hur transatlantiska relationer prioriterats av administrationen genom åren. Avsnitten om transatlantiska relationer visar på vad som är rimligt att förvänta under gynnsamma förhållanden. Dokumenten blir särskilt viktiga för att kontrastera vad administrationen vill och vad extraordinära ekonomiska omständigheter tvingar den till.

⁸⁹ Dale, Catherine, (2013) s. 5.

⁹⁰ Conley, Heather A. med Lafont Rapnouil, Manuel och Cass-Anthony, Michael, (2011), s. 24.

⁹¹ Zakheim, Dov, FHS (2013).

National Security Strategy (NSS)

USA:s nationella säkerhetsstrategi, NSS, ges ut av presidenten. Den senaste utkom 2010 och är Obama-administrationens hittills enda. NSS är avsett att ge den övergripande strategiska inriktningen vilket andra strategidokument, som QDR, ska inrätta sig efter. Trots regelverk så präglas utgivningen av en viss flexibilitet. Obama-administrationens NSS gavs ut i fel ordning. Den kom både efter försvarsdepartements budget, 2009, och tre månader efter QDR 2010.⁹²

NSS är inriktad mot återhämtning.⁹³ Framförallt vill administrationen att USA återhämtar sig ekonomiskt.⁹⁴ NSS 2010 lägger tonvikten vid amerikanskt välstånd och behovet av att främja en demokratisk utveckling internationellt. Administrationen betonar vikten av samverkan med andra och behovet av att främja multilaterala organisationer.⁹⁵ I NSS påtalas att Europa utgör en hörnsten för amerikanskt agerande globalt. Detta kan tolkas som att USA fortsatt hänvisar till sig själv som den ledande parten. Det ligger även i linje med de amerikanska kraven på att dela de säkerhetspolitiska bördorna, *burden sharing*.⁹⁶

Till skillnad från den föregående administrationens sista NSS visar Obama-administrationens NSS att USA numera endast ser försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt verktyg bland andra, och inte längre som det främsta.⁹⁷ Andra verktyg, som diplomati, kan vara mindre kostsamma.

NSS pekar på att USA vill stärka OSSE, ”vitalisera” Nato och verka med EU för säkerhet på Balkan, i Östeuropa och Kaukasus samt Cypern.⁹⁸ Även om administrationen uppmärksammar att Nato utgör ”grundvalen” för europeisk säkerhet understryker USA att det vill förbereda Nato på framtidens utmaningar. NSS pekar dock inte ut en hotbild mot alliansen. Snarare vill USA att Nato ska underlätta för USA att verka globalt.⁹⁹

När det gäller europeisk säkerhet är amerikanskt militärt engagemang dock sannolikt inte det främsta verktyget. USA:s villighet att samverka med EU för europeisk säkerhet i Europa och troligen framförallt i Europas närområde visar att det inte i första hand är militärt engagemang som USA betonar. Men NSS

⁹² Dale, Catherine, (2013), s. 3. och Conley, Heather A. med Lafont Rapnouil, Manuel och Cass-Anthony, Michael Conley, (2011), ss. 18-19. *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) och *Quadrennial Homeland Security Review* (QHSR) utkom båda 2010. Den föregående Bush-administrationen gav ut två NSS, 2002 respektive 2006, men fram till 2000 gavs de vanligen ut årligen.

⁹³ Se The National Security Strategy, (2010).

⁹⁴ Allin, Dana H. och Jones, Erik (2012), s. 175. och Indyk, Martin S., Lieberthal, Kenneth G., O’Hanlon, Michael E., (2012), s. 279.

⁹⁵ Kugler, Richard L., (2011), ss. 1-2.

⁹⁶ Allin, Dana H. och Jones, Erik, (2012), s. 176.

⁹⁷ Kugler, Richard L., (2011) s. 2.

⁹⁸ Kugler, Richard L., (2011) ss. 8-10.

⁹⁹ The National Security Strategy, (2010), ss. 41-42.

förutsätter att EU blir starkare,¹⁰⁰ vilket inte i alla hänseenden är fallet sedan 2010.

Quadrennial Defense Review (QDR)

QDR ska ges ut vart fjärde år. Dokumentet redogör för det amerikanska försvarets prioriteringar och strategier utifrån hot och risker vilket ger en inriktning för amerikanskt försvar – strategier, förmågor och styrkor – på lång sikt, upp till 20 år.¹⁰¹ QDR ska egentligen inte begränsas av vilka resurser som finns utan istället peka på vilka budgetresurser som erfordras för att genomföra den.¹⁰² Dokumentet utgör ett medel med vilket försvarsdepartementet försöker övertyga beslutsfattare om att det har en välavvägd försvarstrategisk analys. Försvarsdepartementet ser rekommendationerna i dokumentet som ett lämpligt beslutsunderlag.¹⁰³

Planeringsförutsättningarna för QDR 2014 är emellertid dåliga på grund av det osäkra försvarsekonomiska läget,¹⁰⁴ vilket kanske gör QDR 2014 till en mindre betydelsefull produkt än QDR 2010. Samtidigt erbjuder publikationen av QDR 2014 ett tillfälle att sammanfatta förutsättningarna för Pentagon framgent, vilket därmed skulle göra dokumentet till ett av de viktigare av sitt slag på länge.

Föregående QDR, från 2010, markerade att administrationen inte avsåg att fokusera på omfattande och långvariga insatser som Afghanistan och Irak.¹⁰⁵ Dessutom lanserade administrationen 2012 för försvarets räkning *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Den är mer känd som *Defense Strategic Guidance (DSG)* – beskrivs närmare nedan – och pekar på framtidens försvar, dess prioriteringar, aktiviteter och ekonomiska behov, på tio års sikt.¹⁰⁶

Amerikanska experter anser att de ekonomiska förutsättningarna kommer att präglade QDR 2014 i större utsträckning än vanligt.¹⁰⁷ En del svenska bedömare tror att översynen av försvarsmaktens QDR 2014 kommer att vara resursdriven och inte strategidriven, vilket kan innebära ett ”nytt grepp – vad är möjligt att göra med det som finns kvar”.¹⁰⁸ QDR 2014 förefaller att bli den första QDR som

¹⁰⁰ The National Security Strategy, (2010), s. 42.

¹⁰¹ Defense [hemsidan], (2013) och Dale, Catherine, (2013), s. 5.

¹⁰² Dale, Catherine, (2013), s. 5.

¹⁰³ Conley, Heather A. med Lafont Rapnouil, Manuel och Cass-Anthony, Michael, (2011), s. 20. s. 20, Från citat av Hillary Clinton. *National Defense Panel* är den grupp som slutligen ser över tillkomsten av QDR 2014. enligt Zakheim, Dov, Center for Naval Analysis, Föredrag: *Sequestration*, FHS (Sv. Atlant kommittén) 24 september, 2013

¹⁰⁴ Intervju med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁰⁵ Zakheim, Dov, FHS (2013).

¹⁰⁶ Dale, Catherine and Towell, Pat, (2013), s. 1.

¹⁰⁷ Zakheim, Dov, FHS (2013).

¹⁰⁸ Lidén, Dag, (2013), kommentar av Jörgen Ericsson, Försvarsattaché Washington DC.

tydligt drivits av budgetöverbäganden snarare än av strategiska ambitioner, sedan QDR 1997, som även var den första QDR.¹⁰⁹

Om QDR 2014 ska stämma överrens med den senaste inriktningen för försvarsmakten från 2012, DSG, kommer den att bekräfta att försvarsmaktens geografiska fokus skiftar till Asien.¹¹⁰ Om QDR 2014 inte stämmer överrens med DSG kan det indikera att de ekonomiska utmaningarna är mer omfattande än vad många experter hittills antagit. Om den går stick i stäv med DSG kan det vara ett tecken på att QDR 2014 trots allt markerar ännu ett skifte i inriktningen av försvarsmakten.

QDR 2014 kommer sannolikt inte att peka ut Europa eller någon annan region som USA kommer att lämna. Detta ska vare sig tas till intäkt för att ombalanseringen avbryts eller att landet inte kommer att genomföra ytterligare neddragningar i Europa. I den händelse av att USA skulle lämna en region kommer det sannolikt inte att påtalas i inriktningsdokument. Då skulle fiendliga stater och aktörer kunna ta tillfället i akt och flytta fram sina positioner. Om det sedan skulle leda till en konflikt kan USA se sig tvingat att med stora resurser åter engagera sig i regionen.¹¹¹

En av USA:s främsta experter på försvarsmakten som är skeptisk till europeiska säkerhetsbehov föreskriver att QDR 2014 bör påtala behovet av ett ”robust” Nato. Han anser dock att USA inte behöver förbereda sig för en storkonflikt i Europa.¹¹² En del amerikanska bedömare menar att Ryssland, ur ett amerikanskt perspektiv, vare sig är i fokus för Nato eller dess snabbinsatsstyrka, *Nato Response Force*, (NRF). Åtminstone en tjänsteman understryker att USA anser att NRF:s användningsområde verkligen ska vara utanför Europa. Även om övningar för att certifiera ledningsenheter som *Steadfast Jazz 2013* – som av tjänstemän på Pentagon ses som en mindre övning – kan ge ett annat intryck.¹¹³ Övningar som förefaller relaterade till att exempelvis Litauen ska motstå påtryckningar handlar kanske framförallt om att förbereda styrkor för verksamhet i Europas närområde, som Mellanöstern.¹¹⁴ Kanske kommer QDR 2014 att fortsatt betona den amerikanska synen att Nato:s uppgifter ligger utanför Europa eller i dess närområde.

¹⁰⁹ Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen och Cimbala, Stephen J., (2013), ss. 142-43

¹¹⁰ Dale, Catherine och Towell, Pat, s. 2.

¹¹¹ Zakheim, Dov, Center for Naval Analysis, Föredrag: *Sequestration*, FHS (Sv. Atlant kommittén) 24 september, 2013.

¹¹² O’Hanlon, Michael E., (2013), ss. 12-13. Alliansen bör enligt honom upprätthållas med hjälp av bland annat övningar och gemensam planläggning. På så sätt blir Nato en ”viss grund” för demokratier att agera tillsammans globalt.

¹¹³ Intervju med forskare och tjänstemän, Washington, 17-22 november 2013.

¹¹⁴ Intervju med forskare, Washington, 17-22 november 2013.

National Military Strategy (NMS) och National Defense Strategy (NDS)

Vartannat år måste den amerikanske försvarschefen avgöra om den innevarande militärstrategin *National Military Strategy (NMS)* ska uppdateras eller ersättas med en ny. NMS gavs dock senast ut 2011. NMS måste stämma överens med både NSS och QDR. Den ska peka på tillvägagångssätt för försvarsgrenarna att utföra försvarsstrategin.¹¹⁵ Den underströk även vikten av nyttillkommen transatlantisk försvarssamverkan som missilförsvaret men även cyberförsvar.¹¹⁶

Det finns inget krav på att framställa ett särskilt dokument för amerikansk försvarsstrategi *National Defense Strategy (NDS)* utöver inriktningen för försvarsstrategi i QDR.¹¹⁷

Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense - Defense Strategic Guidance (DSG)

För att USA ska kunna återhämta sig efter insatserna i Afghanistan och Irak samt förbereda sig för morgondagens säkerhetspolitiska utmaningar lanserade försvarsdepartementet 2012 en ny försvarsstrategi, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense - Defense Strategic Guidance (DSG)*.¹¹⁸ DSG:n tillkom utanför det vanliga ramverket för strategiska dokument. DSG avses ligga till grund för hur försvarsekonomiska nedskärningar ska hanteras. DSG tog dock inte hänsyn till risken för automatiska nedskärningar, *sequestration*. Likväl antas den utgöra referensramen för QDR 2014 och försvarsdepartementets fortsatta hantering av nedskärningarna.¹¹⁹

Dokumentet avses förbereda den amerikanska försvarsmakten för en inriktning som medför neddragningar för armén och satsningar på ny teknologi, vilket torde reflekteras i ett fortsatt ljummet amerikansk intresse för att öka landets åtaganden med traditionella markförband i Europa. Likt föregående QDR pekade DSG:n även på betydelsen av *burden sharing*.¹²⁰

¹¹⁵ Dale, Catherine, (2013), ss. 8-9, NMS 2011 påtalade att Nato kommer att vara vägledande för transatlantiska försvarsrelationer då Nato förblir USA:s ”främsta multilaterala allians”. Därtill vill USA fortsatt utveckla försvarsrelationerna – relationerna mellan försvarsmakterna i Nato och de europeiska länder som inte är medlemmar i alliansen. *The National Military Strategy*, (2011), ss. 12-13.

¹¹⁶ *The National Military Strategy*, (2011), ss. 12-13.

¹¹⁷ Dale, Catherine, (2013), ss. 6-7. Den senaste fristående extra NDS:en tillkom under Bush-administrationen 2008

¹¹⁸ Council on Foreign Relations, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (2012).

¹¹⁹ Dale, Catherine and Towell, Pat, (2013), ss. 1-3.

¹²⁰ Dale, Catherine and Towell, Pat, ss. 2, 5 och 7.

Strategic Choices and Management Review (SCMR)

Försvarsmaktens egna försök att hantera nedskärningarna i försvarsbudgeten har under 2013 resulterat i *Strategic Choices and Management Review (SCMR)*.¹²¹ Det är ännu ett tecken på att försvarsekonomin sedan 2010 har blivit den överordnande strategifrågan.

SCMR ställde mindre och moderna styrkor mot större och äldre. Det förra skulle kanske innebära ett mindre amerikanskt fotavtryck i Europa medan det senare skulle ge USA större möjligheter att bevara regionala fotavtryck. Somliga bedömare menar dock att den amerikanska militären kommer att bli både mindre och äldre på medellång sikt.¹²²

Sammanfattning: På kort sikt understryker Obama-administrationens olika strategiska dokument en till synes traditionell syn på Europa men främst som ett stöd för USA:s globala åtaganden. De tydliggör även att förväntningarna på *burden sharing* består. På medellång sikt kommer sannolikt USA:s behov av återhämtning att få fortsatt stort genomslag, vilket troligen kommer att understryka att landets syn på transatlantiska relationer blir alltmer instrumentell.

3.3 Amerikanskt militärt engagemang – neddragningar till 2013

Off-shore balancing – en ny strategisk hållning på grund av nedskärningar

Under kalla kriget hade amerikansk militär närvaro i Europa en stabiliserande inverkan – inga av de med USA allierade stormakterna i Europa kom i konflikt med varandra eller kunde växa militärt för att utmana USA. Dessutom har USA underlättat för stabilitet och ekonomisk tillväxt i Västeuropa samtidigt som landet förhindrat en annan supermakt från att dominera kontinenten. En *off-shore* balanserande hållning däremot skulle antagligen i först hand bara inrikta USA mot det sistnämnda målet, att endast ingripa om en annan stormakt försöker dominera Europa.¹²³

En ledande amerikansk bedömare av försvarsmakten menar att en *off-shore* strategi överskattar USA:s styrka. Ett amerikanskt ingripande hinner exempelvis kanske inte fram i tid. Samma slags kritik gör gällande att en begränsad amerikansk insats inte med lätthet kan vända utgången av en konflikt.¹²⁴ Ett renodlat amerikanskt *off-shore* balanserande skulle medföra än mer minskat militärt engagemang i Europa. Europeisk säkerhet skulle likväl vara prioriterat –

¹²¹ Hagel, Chuck, (2013).

¹²² Eaglen, Mackenzie., (2013).

¹²³ Layne, Christopher, (2006), ss. 23-24 och 26.

¹²⁴ O'Hanlon, Michael E., (2013) s. 20.

på grund av kontinentens ekonomiska och strategiska betydelse – men ske vid behov och utan att landet på förhand har styrkor stationerade i Europa.¹²⁵ Amerikansk militär närvaro i Europa underlättar dock för USA att vara en *off-shore* balanserande kraft i Europas närområde.

Neddragningar 2013

Att ekonomiska överväganden väger tungt i amerikansk försvarstrategi när det gäller Europa blev tydligt 2012 med *Defense Strategic Guidance* (DSG). När den lanserades lyfte dock administrationen särskilt fram att USA avser att upprätthålla Nato:s artikel 5, om kollektivt försvar.¹²⁶ Redan 2011 hade administrationen bantat antalet viktiga markstridsförband, brigadstridsgrupper, *brigade combat team* (BCT), för Europa från fyra till endast tre.

Administrationens första QDR 2010 föreskrev att fyra stycken brigadstridsgrupper skulle avdelas till Europa. Redan beslutet 2011 föreföll dikterat av ekonomiska hänsynstaganden. Trots administrationens återförsäkringar till Europa med DSG:n 2012 beslutade den kort därefter att endast två stycken brigadstridsgrupper skulle kvarstå i Europa.¹²⁷ Därmed hade administrationens försvarsstrategi avseende Europa U-svängt två gånger tillbaka till förslag motsvarande den föregående Bush-administrationens planer på att endast tilldela Europa två brigadstridsgrupper.¹²⁸ Då gällde emellertid andra geopolitiska förutsättningar för USA där landet föreföll starkare. Landet stod inte inför ett lika trängande behov av att väga landets resurser mot administrationens ambitioner i övrigt. Brigadstridsgrupperna kommer dock att vara större än tidigare, eftersom de tillförs en tredje manöverbataljon.¹²⁹ Sammantaget visar U-svängarna i frågan att administrationen har en flexibel syn på amerikansk närvaro i Europa.

Ytterligare annonserade neddragningar 2012 avsåg ledningsstrukturer.¹³⁰ Den permanenta amerikanska personalen i kommandostrukturer i Europa beräknas även den minska avsevärt.¹³¹ Det kan visa sig bekymmersamt i händelse av att USA skulle vilja ingripa i en europeisk konflikt där Nato – med dess kommandostruktur – inte deltar och USA istället måste förlita sig på egna ledningsresurser. Dessutom drog USA ned närvaron med två stycken

¹²⁵ Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen och Cimbala, Stephen J., (2013), s. 26.

¹²⁶ Gordon, Philip H., (2012).

¹²⁷ Deni, John R., (2012), ss. 12-13. Två tunga brigadstridsgrupper som formellt avdelats till Europa, om cirka 3500 man var, och som använts i insatser utanför Europa avses båda att läggas ned vid återkomsten från insatsen. Se Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike (2013) m.fl., ss. 25-27.

¹²⁸ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 27.

¹²⁹ Bacon, Lance M., (augusti 2013), ss. 6 och 8.

¹³⁰ Deni, John R. (2012), ss. 12-13. Dessa var V kårens högkvarter, *V Corps headquarters*, och några stödenheter.

¹³¹ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 26.

flygdivisioner.¹³² Om fortsatta neddragningar skulle bli lika omfattande närmar sig amerikanskt engagemang nollstrecket.

Följderna för flottans närvaro förefaller mindre drastiska,¹³³ men huvuddelen av de amerikanska stridskrafterna avdelade för EUCOM är armé- och flygstyrkor.¹³⁴ Enligt administrationen utgör de fortsatta satsningarna på missilförsvaret i Europa ett ”robust” amerikanskt tillskott till Europa. Det lyfts dels fram som bevis på kontinuitet i administrationens säkerhetspolitik avseende Europa och dels som ett svar på det 21:a århundradets ”verkliga utmaningar”.¹³⁵

Nedskärningarna till 2013 går att beakta utifrån – minst – två olika perspektiv. Det ena perspektivet gör gällande att nedskärningarna inte är mer omfattande än tio procent och att det görs andra satsningar i Europa – såsom på missilförsvaret.¹³⁶ Andra bedömare menar att de förändringar som redan genomförts under 2013 är en dramatisk förändring i amerikansk hållning avseende Europa. Enligt denna uppfattning ”låtsas” USA vidmakthålla sitt engagemang trots att det dragit tillbaka viktig materiel såsom stridsvagnar och dessutom avser att stänga fler baser. Enligt denna syn bedrar sig både Europa och USA om de inte ser omfattningen av kristillståndet för transatlantisk samverkan och i synnerhet Nato.¹³⁷

Amerikansk förmåga 2013

Följande del ger en bakgrund till det läge utifrån vilket USA avser att genomföra rotationer av delar av brigadstridsgrupper, BCT:er, till Europa. Det finns även nya men små tillskott av förband, bland annat för träning och missilförsvaret. För att följa utvecklingen över en längre tidsperiod är det nödvändigt att främst titta på storleken på de styrkor som tillhör det amerikanska försvarsövergripande kommandot för Europa, EUCOM.

Armén

Den amerikanska armén i Europa, *U.S. Army Europe* (USAREUR) bestod 2013 av följande enheter:

De viktigaste förbanden är de två brigadstridsgrupper, *Brigade Combat Teams* (BCT). En flygburen finns i Italien. Ytterligare en finns i Tyskland. 173 infanteribrigaden (*173rd Infantry Brigade Combat Team*) är en flygburen BCT

¹³² Parrish, Karen, (2012).

¹³³ Enligt ombalanseringen avses 60 procent av den amerikanska flottan fördelas till Stilla havet – jämfört med tidigare 57 procent – medan övriga världshav får dela på resterande delar av USA:s flottstyrkor. Se Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike (2013), ss. 25-27.

¹³⁴ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), ss. 25-27.

¹³⁵ Gordon, Philip H., (2012)

¹³⁶ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), ss. 25-27.

¹³⁷ Conley, Heather A. och Leed, Maren, (2013). Se även Barry, John, (2012), och Feikert, Andrew, (2013).

baserad i Vicenza, Italien. 2:a Stryker Kavalleribrigaden (*2nd Cavalry Regiment*) återfinns i Vilseck, Tyskland. Det finns dock inte längre någon så kallat tung BCT i Europa.¹³⁸ Det finns även en rad andra förband: bland annat en attackhelikopterbrigad, *12th Combat Aviation Brigade* och för missilförsvaret finns en ledningsenhet, *10th Army Air and Missile Defense Command*.¹³⁹

Dessutom finns den moderna träningsanläggningen *U.S. Army Joint Multinational Training Command* (JMTC) i Grafenwöhr, Tyskland. Den enda av sitt slag utanför USA.¹⁴⁰

Flygvapnet, Flottan och marinkåren

Framförallt flygvapnet och flottan bidrar till USA:s militära kapacitet i EUCOM. Högkvarteret för det amerikanska flygvapnet för Europa och Afrika *U.S. Air Forces in Europe - Air Forces Africa* (USAFE-AFAFRICA) ligger i Ramstein, Tyskland. Flygvapnet har också viktiga baser i England, Italien, Turkiet och på Azorerna.¹⁴¹ Det amerikanska flygvapnet består av drygt 31 000 uniformerad personal avdelade för Europa varav drygt 26 000 för EUCOM.¹⁴²

De delar av den amerikanska flottan och marinkåren som ingår i EUCOM uppgår tillsammans till drygt 7000 personer.¹⁴³ Den viktigaste flottbasen ligger i Neapel, Italien. Uppdrag avseende Europa går dock till den amerikanska sjätte flottan vars högkvarter likaså är baserat i Italien.¹⁴⁴

Sammanfattning: På kort sikt kommer Obama-administrationen troligen att visa sig fortsatt flexibel när det gäller truppenärvaro i Europa. På medellång sikt kommer USA att överväga vilken slags militär närvaro landet tydligt ska betona, traditionell med stora markstridsförband eller vad administrationen ser som viktiga framtida förmågor, såsom kanske missilförsvaret.

3.4 Planer för rotation av förband

För att kompensera neddragningen av brigadstridsgrupper, BCT:er i Europa avser administrationen att rotera delar av en BCT, upp till en bataljons storlek, från USA till Europa, två gånger per år, i upp till två månader.¹⁴⁵ Det kommer dock antagligen att ta fler år innan rutinerna för rotationerna till Europa

¹³⁸ US Army Europe, Fact Sheets.

¹³⁹ US Army Europe, Fact Sheets.

¹⁴⁰ US Army Europe, Fact Sheets.

¹⁴¹ US Air Force in Europe and Air Forces Africa.

¹⁴² EUCOM Fact Sheet, by the numbers.

¹⁴³ EUCOM Fact Sheet, by the numbers.

¹⁴⁴ EUCOM, U.S. Naval Forces Europe.

¹⁴⁵ Intervju med tjänstemän, Washington DC, 17-22 november 2013, och Tan, Michelle, (2013).

Enligt en annan uppgift kommer kanske BCT-delar att rotera in till Europa oftare. Kommentar från seminarium, Lidén, Dag, (2013).

etablerats. Avsikten med rotationerna är såväl att vidmakthålla förmågan till effektivt militärt samarbete mellan europeisk och amerikansk trupp som att bidra till att stärka de transatlantiska banden.

Det återstår att se i vilken omfattning brigadstridsgrupper verkligen kommer att rotera till Europa, men kommande rotationer uppges vara väl förberedda.¹⁴⁶ Det kan dock dröja innan rotering blir en väletablerad del av europeisk säkerhet. Under det kalla kriget dröjde det till sjuttioalet innan alliansen fick en ensad plan för amerikanska förstärkningar till europeiska allierade.¹⁴⁷

Första kavalleridivisionen, *1st Cavalry Division*, utgör den BCT som först avdelats för att rotera till Europa.¹⁴⁸ Den kommer sedan att ersättas av en annan brigadstridsgrupp och så vidare.¹⁴⁹ Den roterande brigadstridsgruppen ska utgöra en del av Nato Response Force (NRF).¹⁵⁰

Från ett amerikanskt perspektiv är amerikansk infrastruktur i Europa för träning likaså viktigt om landet vill fortsätta att utveckla militär samverkan med europeiska försvarsmakter. Träning som i stor utsträckning handlar om samarbete kring säkerhet,¹⁵¹ framför försvar av Europa. Rotationer är en del av ett nytt armékoncept som kallas *Regionally Aligned Force* där styrkor regelbundet roteras till olika delar av världen.¹⁵² Rotation av förband till Europa kommer antagligen att ha en något annorlunda karaktär än de rotationer till försvarsövergripande kommandon i andra delar av världen där det är mer troligt att USA har eller kommer att genomföra en insats.

Utanför Europa har den första BCT som överhuvudtaget avdelats för ett försvarsövergripande amerikanskt kommando, Afrika kommandot (AFRICOM), enligt vissa källor i media redan övat i någon omfattning i Afrika.¹⁵³ Den avser att lämna över sina uppgifter för Afrika till efterföljande BCT under 2014.¹⁵⁴

Att varje regionalt kommando (EUCOM, AFRICOM, PACOM etc.) tilldelas inriktade brigadstridsgrupper förefaller vara ett resultat av DSG:n och risken för ekonomiska nedskärningar. I viss mån blir det en återgång till tiden före kriget mot terrorismen. För armén innebär det ett fokus på vad USA ser som strategiskt viktiga delar av världen. Ledande företrädare för försvarsmakten har påtalat att regionalt inriktade brigadstridsgrupper kommer att vara av stor betydelse för

¹⁴⁶ Intervju med tjänstemän, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁴⁷ Ruiz Palmer, Diego A, i Ducasse, Mark D., (2012), s. 52.

¹⁴⁸ Tan, Michelle, (2013).

¹⁴⁹ Intervju med tjänstemän, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁵⁰ Tan, Michelle, (2013). NRF, med deltagande från nästan alla 28 Nato-länder, avses kunna hantera alla slags operationer, med andra ord ha kapacitet för *full-spectrum operations*.

¹⁵¹ Lostumbo, Michael J. m.fl., (2013), ss. xxii-xxiii och xxx.

¹⁵² STAND-TO!, (2012). .

¹⁵³ Tan, Michelle, (september 2013).

¹⁵⁴ Tan, Michelle, (september 2013).

Asien och Stilla havsregionen.¹⁵⁵ Det är även möjligt att någon region kommer att tilldelas mer än en BCT. Tränade brigadstridsgrupper kommer att vara tillgängliga mellan 9 till 12 månader för rotation. Under rotationen kommer de bland annat att delta i övningar, och bygga upp partners förmåga. Hur många aktiva och reservenheter från armén som ska tilldelas en särskilt region är okänt. Hur den regionala inriktningen i sin helhet ska gå till förefaller armén fortfarande att arbeta fram.¹⁵⁶

Sammanfattning: På kort sikt är de amerikanska planerna på regelbunden rotation av delar av en brigadstridsgrupp till Europa långt framskridna. På medellång sikt är det möjligt att rotationer av brigadstridsgrupper till Europa inte är de rotationer som kommer att prioriteras högst.

3.5 Avslutande analys

Inriktningsdokumentet för den amerikanska försvarsmakten *Quadrennial Defense Review* 2014, (QDR) kommer att bli nästa amerikanska inriktningsdokument som omtalas i den säkerhetspolitiska debatten. Det kommer dock möjligen inte att vara av samma betydelse som 2010 års QDR.

Administrationn har haft mer tid att forma sin säkerhetspolitisk och inriktning av försvarsmakten med en rad andra dokument. Dessa ligger bland annat i linje med ombalanseringen och indikerar att försvarsmaktens framtida fokus ligger i Asien. Dessutom har de ekonomiska begränsningarna i allt högre grad kommit att präglade Obama-administrationens inriktningsdokument. Från början var målsättningen amerikansk ekonomisk och militär återhämtning, men nu påverkas både själva författandet av inriktningsdokumenten och deras innehåll av det osäkra försvarsekonomiska läget.

Möjligen kan de redan existerande skrivningarna om Europa och Nato tas till intäkt för ett minskat amerikanskt militärt engagemang i Europa. De amerikanska förväntningarna på Nato är att alliansen ska underlätta för USA att säkerställa sin globala position. När det gäller europeisk säkerhet är amerikanskt militärt engagemang dock möjligen inte det främsta verktyget, snarare står utrikespolitiska åtgärder i förgrunden i händelse av att administrationen behöver agera.

De amerikanska inriktningsdokumenten bekräftar att administrationen är medveten om risken för att USA drabbas av en ”*imperial overstretch*”. Administrationen verkar för att USA ska återhämta sig efter insatserna i Afghanistan och Irak. Dokumenten understryker att administrationen vill att allierade och partners ska göra mer, därav återkommer krav på *burden sharing* i dokumenten.

¹⁵⁵ Griffin, Steve, (2012).

¹⁵⁶ Feickert, Andrew, (2013), ss. *summary* och 8.

Obama-administrationens neddragningar av förband i Europa tillsammans med synen på Europa i inriktningsdokumenten indikerar att USA allt mer närmar sig en *off-shore balancing* strategi avseende europeisk säkerhet. En renodlat *off-shore* strategi skulle medföra än mer minskad eller helt reducerad militär närvaro i Europa. En sådan strategi kan innebära ett ökat risktagande eftersom det kan ta tid att överföra resurser i händelse av en konflikt.

Efter administrationens senaste beslut uppgår närvaron av markstridsförband till endast två brigadstridsgrupper. Närvaron av markstridsförband är betydelsefull för att upprätthålla den traditionella uppfattningen om amerikansk militär närvaro. Exempelvis ses den närvaron ofta som en garanti för att landet ingriper i händelse av att ett Natoland blir angripet. Emellertid har administrationen, trots återförsäkringar till Europa, varit mycket flexibel i vilken närvaro med markstridsförband som den är beredd att tilldela Europa. Svåra ekonomiska omständigheter skulle sannolikt, men först på lång sikt – fem till tio år, kunna bidra till att USA tar hela klivet till en *off-shore* strategi, och därmed drar tillbaka även de två återstående brigadstridsgrupperna.

Utvecklingen mot att avveckla USA:s militära engagemang hålls på medellångsikt tillbaka bland annat av att de amerikanska installationerna i Europa underlättar för USA att vara en *off-shore* balanserande kraft i Europas närområde. USA kommer därtill fortsatt att påtala betydelsen av Nato som försvarsallians. Administrationen vill även fortsatt satsa på framtidens försvarsbehov, såsom möjligen missilförsvaret. Administrationen har även avdelat en brigadstridgrupp för rotation till Europa, men på medellång sikt kommer rotationer av brigadstridsgrupper även ske till andra delar av världen. Då kommer kanske rotationer till Europa inte längre att vara lika prioriterade.

4 Målkonflikt mellan budget och försvarspolitik

Kapitlet ger en övergripande bild av USA:s försvarsekonomiska svårigheter och visar att de försvarsekonomiska nedskärningarna, inklusive de automatiska nedskärningarna, *sequestration*, kan komma att få långtgående konsekvenser. Nedskärningarna kan komma att underminera säkerhetspolitiska målsättningar och kan på medellång sikt längre sikt leda till ett trendbrott i inriktningen av det amerikanska försvaret.

Dessutom redogör kapitlet för konsekvenser som nedskärningarna kan komma att få för amerikanskt militärt engagemang i Europa. Dessa konsekvenser är dock behäftade med en stor grad av osäkerhet, då källornas spekulationer om konsekvenser ibland är något tillspetsade. Värdet av sådana synpunkter är att de visar på bredden i den säkerhetspolitiska debatten och det spektrum av åsikter som på olika sätt kan komma att påverka den strategiska inriktningen framgent.

4.1 Omfattande nedskärningar i försvarsbudgeten

Nedskärningar som är svåra att hantera

”Vad som håller mig vaken om nätterna är ifall jag får frågan att skicka 20 000 soldater någonstans. Jag är inte säker på att jag kan garantera ... att de kommer att vara tränade i tillräcklig utsträckning ... på grund av hur [de automatiska nedskärningarna] genomförs” säger USA:s arméstabschef.¹⁵⁷ De automatiska nedskärningarna, *sequestration*, som påbörjades 2013 är besvärliga för den amerikanska försvarsmakten eftersom de måste skära ned sina utgifter med ungefär 500 miljarder dollar, fördelade på de kommande nio åren. De kommer ovanpå redan planerade nedskärningar som 2011 godkändes av kongressen. Dessa omfattande planerade nedskärningar är i samma storleksordning som *sequestration*, och uppgår till 487 miljarder dollar under tio år.¹⁵⁸

Kongressen har sedan slutet på 2013 med en tvåårig budgetuppgörelse börjat kompromissa om *sequestration*. Det har lett till att försvarsbudgeten åtminstone på kort sikt drabbas i mindre utsträckning av de automatiska nedskärningarna än tidigare befarat. Det kan även vara ett tecken på att fortsatta lättnader är att vänta

¹⁵⁷ Taylor, Andrew och Cassata, Donna, (juli 2013).

¹⁵⁸ Taylor, Andrew och Cassata, Donna, (2013) och Zakheim, Dov, FHS (2013).

i hur hårt försvarsmakten drabbas av de nedskärningar som *sequestration* skulle medfört på medellång sikt.¹⁵⁹

Den amerikanska försvarsbudgeten har legat på drygt 500 miljarder dollar per år de senaste åren, förutom de medel försvarsmakten erhållit för de omfattande insatserna i Irak och Afghanistan.¹⁶⁰ Med den extra finansieringen uppgick försvarsutgifterna som mest till över 700 miljarder dollar under de stora insatserna i Irak och Afghanistan.¹⁶¹ Beroende på omfattningen av de nedskärningar som genomförs under kommande år kan dock budgeten komma att på kort sikt förbli på en högre nivå jämfört med vad den varit efter att USA avslutat andra långvariga insatser som Korea- och Vietnamkrigen.¹⁶² Även med *sequestration* kommer budgeten att långsamt växa från 500 miljarder från 2014 till runt 550 miljarder på medellång sikt.¹⁶³ Men trots att försvarsbudget växer något under de kommande åren kommer försvarsutgifterna som andel av BNP sannolikt att minska.¹⁶⁴ Kvalificerade gissningar gör gällande att försvarsutgifterna till och med nedgår till endast 2,8 % av BNP. Det motsvarar en nivå avvägd i förhållande till försvarsutgifterna för åren med mycket höga utgifter 2010-11 – då försvarsutgifterna låg en bra bit över 4 % av BNP – och nivån innan det så kallade ””kriget mot terrorismen””.¹⁶⁵

Efter att ha skjutits upp i två månader påbörjades *sequestration* i mars 2013. Det är sex månader innan budgetåret för 2014 påbörjades i oktober 2013.¹⁶⁶ Nästa omgång av *sequestration* beräknas börja i tid, i januari 2014.¹⁶⁷ Tillsammans

¹⁵⁹ Taylor, Andrew och Cassata, Donna, (2013) och Zakheim, Dov, FHS (2013). Skillnaden med den i december 2013 aviserade budgetuppgörelsen för försvarsbudgeten är att den då uppgår till cirka 520 miljarder. Försvarsbudgeten hade annars kanske uppgått till enbart 498 miljarder. Se bilaga till Weisman, Jonathan, (2013).

¹⁶⁰ Zakheim, Dov, FHS (2013). Tidigare finansierades dessa insatser till stor del genom ett *supplemental account*, och ingick inte i den vanliga budgeten, sedan 2010 kallas tillägget för *overseas contingency operations* och ingår i budgeten.

¹⁶¹ Harrison, Todd, (2012), s. 2.

¹⁶² Intervju med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013. Budgeten skulle då ligga på strax under 600 miljarder dollar medan den efter Vietnamkriget låg på 400 miljarder dollar. Men då räknas även extra tillägg i budgeten och beräkning sker på administrations budget förslag för 2014. Se O’Hanlon, Michael E., (2013), s. 78.

¹⁶³ Harrison, Todd, (2012), s. 2. och Cordesman, Anthony H. (2012), s. 19.

¹⁶⁴ Cordesman, Anthony H., (2012), ss. 4 och 15.

¹⁶⁵ Bergstrand, B-G, (2013), ss. 15-16. och O’Hanlon, Michael E., (2013), s. 77. Bergstrand och O’Hanlon ligger förhållandevis nära varandra avseende framtida försvarsbudgetens framtida andel av BNP. Fastän O’Hanlon på kort sikt ser andelen som marginellt högre, cirka 3 %.

¹⁶⁶ Matthew, Dylan, (2013). *Sequestration* som till ungefär hälften drabbar den amerikanska försvarsbudgeten, var tänkt som ett hot från 2011 års *budget control act* (BCA) som skulle tvinga fram en politisk uppgörelse om besparingar. Istället infaller nu nedskärningarna som handlar om besparingar på 1,2 biljoner (tusen miljarder) under 10 år. Utan eventuella överenskommelser om budgeten i kongressen beräknades de automatiska nedskärningarna från oktober 2013 omfatta cirka 55 miljarder dollar årligen.

¹⁶⁷ Intervju, Washington DC, 17-22 november 2013.

bidrar de planerade och de automatiska nedskärningarna nu till att hålla tillbaka ökningen av försvarsbudgeten och samtidigt reducera dess andel av BNP.

En amerikansk expert på försvarsmakten ser stora faror med *sequestration* som en alltför radikal nedskärning av USA:s militära förmåga.¹⁶⁸ Pentagon är inte föreberett inför de fortsatta automatiska nedskärningarna. Uppgifter gör gällande att företrädare för budgetplanering sagt att Pentagon undvikitt att hantera *sequestration* med hänvisning till att ”om vi påbörjar att planera för den, då måste vi leva med den, så det är bättre att inte planera för den”.¹⁶⁹ En strategi som inte lyckats. Istället betraktar statliga tjänstemän *sequestration* ”som det nya normaltillståndet”.¹⁷⁰

Nedskärningarna kvarstår och får säkerhetspolitiska konsekvenser

Förutom att nedskärningarna är svåra att hantera kommer de sannolikt att få svåröverskådliga konsekvenser för amerikansk säkerhetspolitik, landets försvarsstrategi och militära engagemang i Europa. Innan de automatiska nedskärningarna trätt i kraft 2012, sade den dåvarande försvarsministern Leon Panetta att försvarsekonomin inklusive planerade nedskärningar låg i linje med amerikanska strategiska prioriteringar.¹⁷¹ Ett år senare, när landet stod inför *sequestration*, strax innan han slutade som försvarsminister, sade han att om *sequestration* tilläts att fortgå så fungerade inte längre landets nationella säkerhetsstrategi. Han lade även till att USA:s dagar som en stormakt av den första rangen skulle vara över. Dessutom skulle det bli svårare för USA att hantera kriser.¹⁷² Flera bedömare anser att USA:s försvarsstrategiska inriktning från 2012 *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense - Defense Strategic Guidance* (DSG) borde revideras.¹⁷³

Skarp kritik från vissa experter bekräftar den tidigare försvarsministerns farhågor om att landets säkerhetspolitiska strategi drabbas av de automatiska nedskärningarna. En försvarsekonomisk expert pekar särskilt mot DSG:n och hävdar att det inte finns någon verklig koppling mellan administrationens strategier och dess åtgärder för försvarsmakten. Han anser dessutom att USA:s engagemang i Europa framgent är otydligt och landets planer för att samverka med Nato likaså.¹⁷⁴

Sannolikheten är dock ”nära noll”, enligt amerikanska försvarsekonomiska bedömare, att de innevarande planerna håller i tio år.¹⁷⁵ Flera amerikanska

¹⁶⁸ O’Hanlon, Michael E., (2013), s. 74.

¹⁶⁹ Svan, Jennifer H., (2013).

¹⁷⁰ Intervju med tjänstemän, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁷¹ Alexander, David and Wolf, Jim, (2012). Försvarsministern var Leon Panetta.

¹⁷² AP, CNBC, (2013).

¹⁷³ Lidén, Dag, (2013).

¹⁷⁴ Cordesman, Anthony H., (2012), ss. 45 och 56.

¹⁷⁵ Cordesman, Anthony H., (2012), s. 2.

bedömare tror dock inte att en uppgörelse som gör att *sequestration* helt upphör är förestående på kort sikt.¹⁷⁶ Motsättningarna mellan demokrater och republikaner är alltjämt stora, vilket trots allt lett till att de automatiska nedskärningarna utlösts.¹⁷⁷ 2014 är det val till kongressen. Möjligen finns det efter valet bättre förutsättningar för politiska överenskommelser.

För den amerikanska kongressen är *sequestration* politiskt att föredra framför en ny överenskommelse. Vare sig demokrater eller republikaner vill klandras för de nya kompromisser och specifika nedskärningar som skulle uppstå. Nu är det istället möjligt att klandra tidigare beslut för de automatiska nedskärningarna.¹⁷⁸ 2014 är ett valår och det finns få politiska poäng att vinna på att förorda reduceringar i försvarsmakten.

Nu genomförs neddragningar utan att ytterligare beslut behövs. Därmed är detta kanske det enda sättet att skära ned i försvarsbudgeten som är politiskt gångbart. Dessutom kan det visa sig att de automatiska nedskärningarna är det politiskt mest framkomliga sättet att ta itu med USA:s budgetunderskott.¹⁷⁹

Även om *sequestration* skulle upphöra inom kort kvarstår dock följdverkningar på kort sikt. Exempelvis uppstår det brist på träning av olika förband, vilket leder till att försvarsmakten blir mindre insatsberedd.¹⁸⁰ Vissa bedömare menar dock att ett större hot på medellång sikt mot USA:s stormaktsroll än internationella åtaganden finns utanför den traditionella säkerhetspolitiska sfären. Det är kostnaderna för välfärden som med åren beräknas ta en allt större del av landets ekonomiska resurser.¹⁸¹ Hur än nedskärningarna hanteras kommer de att få stort genomslag och därför är det lämpligt att se vad de kan innebära för Europa, vilket avhandlas i nästa avsnitt.

Sammanfattning: På kort sikt kommer de automatiska nedskärningarna, *sequestration*, att tillsammans med tidigare aviserade nedskärningar sannolikt fortsatt att stöka till såväl amerikansk verksamhet inom försvarsmakten som försvarets planering och troligen medföra att landets beredskap och förmåga nedgår. På medellång sikt kommer troligen nedskärningarna att medföra att en hel del av Obama-administrationens hittillsvarande planer för försvarsmaktens

¹⁷⁶ Intervjuer med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁷⁷ *The Economist*, (juli 2013).

¹⁷⁸ Zakheim, Dov, FHS (2013). Såväl senaten som representanthuset måste vara överrens för att en politisk kompromiss skall komma till stånd. Zakheim, Dov, FOI (2013).

¹⁷⁹ Zakheim, Dov, FOI (2013). Om USA skulle ställa in betalningen på sin statskuld skulle landets kreditvärdighet minska och räntorna stiga. Det skulle bli dyrare att betala för landets skulder och underskottet i budgeten skulle stiga vilket på sikt skulle innebära ännu större neddragningar i försvarsbudgeten.

¹⁸⁰ Intervjuer, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁸¹ Cordesman, Anthony H., (2012), s. 4. I genomsnitt kommer kostnader för välfärden att ta 17-20 procent av BNP mellan 2012 och 2020 enligt honom. De inhemska åtagandena kan komma att i allt högre grad pressa utgifterna för försvaret.

uppgifter inte går att genomföra som planerat, vilket kan slå mot USA:s militära engagemang i Europa.

4.2 Nedskärningarna – övergripande konsekvenser

Efter Korea- och Vietnamkrigen skars den amerikanska försvarsbudgeten ned. Neddragningarna blir dock denna gång inte fullt lika stora som efter de krigen.¹⁸² Nedskärningarna riskerar dock att underminera Obama-administrationens säkerhetspolitiska strategier, vilket i så fall sannolikt kommer att drabba landets militära engagemang i Europa. Besparingskrav kommer gälla bland annat träning, rotationer av förband till Europa och baser.

Administrationen kan komma att göra dygd av nödvändigheten. Den amerikanska statsledningen vill inte agera på egen hand. När behov uppstår kommer USA att eftersträva stöd från grupper av allierade, *coalitions of the willing*.¹⁸³ Troligen är viljan till att agera på egen hand fortsatt mycket låg på medellång sikt.¹⁸⁴ Opinionsundersökningar i USA när det gäller amerikanska insatser pekar i samma riktning som de försvarsekonomiska förutsättningarna – nedåt. Amerikaner i allmänhet vänder sig mot interventioner, vilket enligt vissa bedömare ”stänger dörren till...valda krig, (*war of choice*)”.¹⁸⁵ Oviljan till omfattande insatser bidrar till att USA ser ett ökande behov av samverkan med allierade och partners. Samtidigt kan USA:s krav på allierade och partners komma att bestå. För svenskt vidkommande skulle det exempelvis kunna handla om att Sverige förväntas ikläda sig en än mer tydlig roll i Östersjöregionen.¹⁸⁶

Antalet amerikaner som anser att Nato fortfarande är mycket viktigt är dock fortfarande i majoritet. Men även denna uppfattning har långsamt eroderat sedan 2011. Allt fler amerikaner anser att USA borde inta en ”mer oberoende hållning” inom den transatlantiska relationen vad det gäller säkerhetspolitiska frågor.¹⁸⁷ Då ingen allierad på kort till medellångsikt kommer att inneha hela den militära förmågebredden, *full spectrum capability*,¹⁸⁸ stärker detta paradoxalt nog USA:s ledande ställning inom de transatlantiska relationerna – de egna nedskärningarna till trots.

¹⁸² *The Economist*, (juli 2013) och intervjuer, Washington DC, 17-22 november 2013.

¹⁸³ Zakheim, Dov, FHS (2013).

¹⁸⁴ Lidén, Dag, (2013).

¹⁸⁵ Stephens, Philip, (2013).

¹⁸⁶ Lidén, Dag, (2013).

¹⁸⁷ Transatlantic Trends Key Findings (2013), ss. 27, 28 och 29.

¹⁸⁸ Stelzenmueller, Constanze, (2013).

Flertalet av allmänheten på båda sidorna om Atlanten vill dock vidmakthålla försvarsutgifterna på nuvarande nivå.¹⁸⁹ Eventuellt skulle USA kunna försöka med att hänvisa till de egna nedskärningarna för att förmå åtminstone några länder i Europa att öka sina försvarsansträngningar. Likväl är kostnader den svagaste punkten för Nato enligt somliga bedömare. Europeiska allierade kan eventuellt hamna i ett läge där diskussioner aktualiseras om att europeisera ländernas styrkor, det vill säga föra dem samman.¹⁹⁰ I förlängingen skulle USA exempelvis kunna damma av mycket gamla europeiska planer på en gemensam europeisk armé. Det skulle vara i linje med de långvariga, men misslyckade försöken, att förmå europeiska allierade att ta ett större ansvar genom att reducera den amerikanska militära närvaro i Europa.

Sammanfattning: På kort sikt kommer inte de försvarsekonomiska neddragningarna att vara fullt lika stora som efter Korea- och Vietnamkrigen. Ifall USA måste agera militärt kommer landet på medellång sikt att sträva efter *coalitions of the willing* med deltagande från partners och allierade.

4.3 Nedskärningarna – specifika konsekvenser

Sannolika konsekvenser för de amerikanska styrkorna

Markstridskrafter, som utgör en framträdande del av det amerikanska engagemanget i Europa, skulle drabbas särskilt hårt om de automatiska nedskärningarna skulle slå till med full kraft på medellång sikt. Bedömningar varierar men armén kan nedgå till mellan 380 000–450 000 istället för att reduceras till 490 000 som tidigare planerat. Även storleken på reserven kan komma att reduceras.¹⁹¹

Utan de automatiska nedskärningarna planeras armén likväl att minska med 80 000 soldater till 490 000 till 2017. Av landets brigadstridsgrupper, *Brigade Combat Teams*, BCT, avses 13 stycken läggas ned. Återstående 32 ska omorganiseras. De enskilda brigadstridsgrupperna ska dock bli större genom att de tillförs en tredje manöverbataljon.¹⁹²

Utan de kompromisser som nu inskränker omfattningen av de automatiska nedskärningarna anser flera ledande tankesmedjor att nedskärningar om ytterligare sex stycken BCT, av de återstående 32 BCT, skulle vara troligt. Enligt tankesmedjornas olika beräkningar skulle en fullständig *sequestration* medföra att aktiv personal (som inte ingår i reserven) skärs ned med mellan 73 000–163

¹⁸⁹ Transatlantic Trends Key Findings, (2013), ss. 27, 28 och 29.

¹⁹⁰ Stelzenmueller, Constanze, (2013).

¹⁹¹ Tilghman, Andrew, (augusti 2013) och Bacon, Lance M., (augusti 2013), ss. 6 och 8.

¹⁹² Bacon, Lance M., (augusti 2013), ss. 6 och 8. och Lidén, Dag, (2013).

000 soldater ytterligare än den redan planerade neddragningen till 490 000 soldater.¹⁹³ Nedskärningarna kan dock, redan under 2014, aktualisera frågan om att ta bort ytterligare en BCT från Europa.¹⁹⁴

De amerikanska flygstyrkorna i Europa ger stöd till Nato, EUCOM och AFRICOM och även USA:s centralkommando, Central Command (CENTCOM).¹⁹⁵ Om de automatiska nedskärningarna skulle fortsatt fullt ut under fem år skulle det amerikanska flygvapnet tvingats minska med 5 procent, vilket motsvarar 25 000 i personal.¹⁹⁶ Flygvapnets planer för innevarande budgetår 2014 inkluderade likafullt en minskning av personalen.¹⁹⁷

Det flygvapnet troligen först kommer att skära dra ned på grund av nedskärningar är samverkan med andra såsom att bygga partners kapacitet, *partnership capacity*. Aktiviteten på baser kan komma att inskränkas och det blir mindre tid för träning för de delar av flygvapnet i Europa som inte avdelats för insatser. Beredskapen för flygvapnet för både Europa och Afrika riskerar att nedgå.¹⁹⁸ När piloter inte kan träna minskar beredskapen.¹⁹⁹ Under budgetåret 2014, med början i oktober 2013, kan flygvapnet tvingas minska sina flygningar med cirka 15 procent. Redan vid årsskiftet 2013-2014 kan detta medföra att beredskapen hos förband för att delta i en insats är otillräcklig för flera enheter då de inte tilldelats tillräckligt med flygtimmar. Dessutom kommer antagligen antalet stora övningar att minska eller reduceras i omfattning.²⁰⁰

Både flygvapnet och armén riskerar att råka ut för samma fenomen enligt en del av deras företrädare och även säkerhetspolitisk expertis: att de på medellång sikt blir ihåliga styrkor, *hollow forces*.²⁰¹ Begreppet är gammalt. Det innebär egentligen en varning om att styrkorna ser större och starkare ut på papperet än de är i verkligheten. I verkligheten saknas personal, resurser och träning.²⁰² En del bedömare menar att de automatiska nedskärningarna har aktualiserat risken för *hollow forces* i och med att vapengrenarna inte kan förbereda sig på framtidens konflikter.²⁰³ *Hollow forces* är dock kanske att föredra framför

¹⁹³ Bacon, Lance M., (augusti 2013), ss. 6 och 8.

¹⁹⁴ Lidén, Dag, (2013) och kommentar J. Ericsson.

¹⁹⁵ US Air Forces in Europe, Public Affairs, Air Force Print News Today, (2012).

¹⁹⁶ Losey, Stephen, (2013).

¹⁹⁷ Carroll, Chris, (april 2013).

¹⁹⁸ Svan, Jennifer H., (2013)

¹⁹⁹ Carroll, Chris, (april 2013).

²⁰⁰ Losey, Stephen, (2013).

²⁰¹ Lidén, Dag, (2013) och US Air Forces in Europe, Public Affairs, Air Force Print News Today, (2012).

²⁰² Feickert, Andrew, och Dage, Stephen, (2013). Risken för *hollow forces* anfördes efter Vietnamkriget och av lite andra skäl även efter det kalla kriget och har nu åter blivit ett favoritbegrepp i debatten om försvarsneddragningar. Under nittioalet innebar ihåliga styrkor även att förband hade fler åtaganden, var *over committed*, än de rimligen kunde uppfylla.

²⁰³ Dodge, Michaela, (2012).

nedläggningar av anläggningar och installationer. På medellång sikt är det lättare att återuppbygga styrkor än att återta förlorade positioner runt om i världen.²⁰⁴

För Europas del har det amerikanska militära engagemanget främst handlat om styrkor baserade på land.²⁰⁵ Även den amerikanska flottan kommer att reduceras – till cirka 250 fartyg.²⁰⁶ Troligen kommer den amerikanska flottan – bland annat med hjälp av sina hangarfartygsgrupper – likväl att dominera förmågan när det gäller flottan inom Nato, och förmågan att göra insatser bortom haven, *overseas*.²⁰⁷ Trots *Sequestration* kommer flottan sannolikt att basera de flottstyrkor till Europa som avdelats för missilförsvaret.²⁰⁸ Det handlar sannolikt om några fartyg till en bas i Rota, Spanien, men som även kan användas av AFRICOM.²⁰⁹

Oavsett omfattningen av nedskärningarna kommer den amerikanska försvarsmakten sannolikt att försöka att minska sina landstyrkor på kort till medellång sikt. Det kan innebära att USA möjligen inte förmår att hantera två storskaliga konflikter samtidigt på samma militära vis som landets planerat för tidigare.²¹⁰ Även vid en förbättrad försvarsekonomisk situation är det möjligt att USA inte kommer att prioritera baseringen av fler markstridsförband till Europa.

Detta kan innebära att USA inte i samma utsträckning som tidigare förmår att avskräcka fientliga aktörer. Detta gäller särskilt om USA redan är inbegripen i en konflikt.²¹¹ I händelse av att två omfattande konflikter bryter ut samtidigt försöker USA kanske att hantera en av dem med militära medel. På samma gång försöker landet kanske att fördröja utbrottet av den andra konflikten, med diplomati eller exempelvis modern militär teknologi som är under utveckling, som exempelvis cyberförmågan.²¹²

USA:s ambitioner om hur stora och hur många konflikter landet ska kunna hantera samtidigt har varierat – även under det kalla kriget. Följande scenario blir tänkbart samtidigt som USA har mindre resurser. Europeiska länder blir inbegripna i motsättningar, med upprinnelse i exempelvis närområdet, som snabbt kan kulminera i en omfattande öppen väpnad konflikt. Samtidigt riskerar en lika omfattande konflikt att bryta ut i en annan del av världen, såsom Asien. USA kan då komma att prioritera konflikten i Asien. Därmed riskerar Europa att

²⁰⁴ Intervju med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

²⁰⁵ Stratfor, (mars 2013).

²⁰⁶ Zakheim, Dov, FOI, (2013).

²⁰⁷ McGrath, Bryan, (2013).

²⁰⁸ Navy Office of Information, (2013).

²⁰⁹ The Navy Times, (2012).

²¹⁰ Lidén, Dag, (2013), O'Hanlon, Michael E., (2013), ss, 73-74 och Indyk, Martin S., Lieberthal, Kenneth G., O'Hanlon, Michael E., (2012), s. 282.

²¹¹ O'Hanlon, Michael E., (2013), ss. 73-74.

²¹² Lidén, Dag, (2013).

bli föremål för amerikanska försök att avvärja en konflikt med diplomatiska medel eller fördröja den med nya militära medel.

Personal ställs mot teknik

Enligt USA:s försvarsminister står Pentagons val i mångt och mycket mellan personal eller teknologi.²¹³ På kort till medellång sikt kommer försvarsmakten att sträva efter att skydda personalen under de kommande automatiska nedskärningarna. Utgifterna för investeringar och forskning kan då komma att nedgå.²¹⁴ Likväl är det framtida förmågor och modernisering som den amerikanska försvarsmakten på lång sikt vill satsa på.²¹⁵

Administrationen har pekat ut teknikdrivna militära engagemang i Europa, som missilförsvaret,²¹⁶ som viktigare än den traditionella typen av engagemang med stora landstyrkor. Hittills har inte Nato, missilförsvaret eller kärnvapenparaplyet ställts mot varandra som utgiftsposter. Därtill åtnjuter missilförsvaret forsknings- och utvecklingsstöd och är delvis sjöbaserat och därmed inte en del av den traditionella fasta markbundna infrastrukturen i Europa.²¹⁷

Färre baser

Det amerikanska försvarsdepartementet gör gällande att försvarsmakten kan reducera sina baser med en femtedel.²¹⁸ Att beräkna baser och motsvarande installationer är behäftat med svårigheter. Enligt forskningsinstitutet RAND avsåg USA 2012 att den amerikanska armén i Europa skulle gå från 16 garnisoner (på 137 platser) till 7 garnisoner (på ungefär 90 platser) mellan 2015-17.²¹⁹ Ett tiotal nya mindre amerikanska installationer i Europa kanske tillkommer bland annat för missilförsvaret,²²⁰ men USA fortsätter dock troligen att reducera sitt traditionella fotavtryck avseende anläggningar och installationer i Europa. De nya installationerna är kanske förknippade med vad USA anser vara

²¹³ Tilghman, Andrew, (2013).

²¹⁴ Zakheim, Dov, FOI, (2013). Se även tabell, O'Hanlon, Michael E., (2013), s. 79.

²¹⁵ Intervju med forskare, Washington DC, 17-22 november 2013.

²¹⁶ Lidén, Dag, (2013).

²¹⁷ Zakheim, Dov, FHS (2013).

²¹⁸ *The Economist*, (juli 2013). Pentagon vill sedan länge stänga baser men kongressen stödjer inte detta. Se Ledarsidan, *The Army Times* (augusti 2013). Emellertid är det inte säkert att stängningar av baser i exempelvis Tyskland medför avsevärda besparingar ifall styrkorna istället baseras i USA. Se Indyk, Martin S., Lieberthal, Kenneth G., O'Hanlon, Michael E., (2012), s. 283.

²¹⁹ Lostumbo, Michael J. m.fl. (2013), ss. xxv, xxix, xxx, 13 och 20. Det är att jämföra med läget 1989 då USA hade 41 garnisoner (på ungefär 850 platser). RAND:s beräkningar menar att det finns 39 amerikanska baser i 15 europeiska länder. De permanenta baserna finns i Tyskland, Belgien, Storbritannien, Italien, Spanien Grekland, Portugal och Turkiet samt några mindre militära installationer i Ungern och Rumänien, Polen, Bulgarien och Norge. Se även Conley, Heather A. och Leed, Maren. (2013). För en översyn av planerna för arméns tillbakadragande från Europa under de kommande åren se Feickert, Andrew, (2013).

²²⁰ Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike, (2013), s. 26.

viktigt inför framtiden medan nedläggningarna hör samman med det traditionella amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet under det kalla kriget.

Om USA går ännu längre mot en *off-shore* balanseringstrategi där landet enbart inriktar sig på att bemöta hot utanför Europa behövs endast de baser i Europa som är väldigt viktiga för att USA ska kunna verka i Mellanöstern.²²¹

Mindre träning

På kort sikt kommer *sequestration* att leda till månadslånga fördröjningar för fyra femtedelar av alla brigadstridsgruppers möjligheter att träna. Utebliven träning för delar av BCT:er under 2013 kan leda till brister under 2014, exempelvis kan upp till 4000 soldater inriktade mot underrättelseverksamhet saknas och likaså över 500 flygförare.²²²

När insatsen i Afghanistan upphör är det inte säkert att den ersätts av jämförbara träningstillfällen.²²³ Nedskärningarna kan därmed drabba samverkan med allierade.²²⁴

Om USA drar ned baser för träning, såsom *Joint Multinational Training Command* (JMTC), enheter för ledning på strategisk och operativ nivå samt stödenheter, så kallade *enablers*, såsom sjukvård, underrättelsetjänst så kan USA göra årliga besparingar.²²⁵ Sådant kan väga över till nackdel för amerikanskt engagemang i Europa som efter det kalla krigets slut handlat mycket om samarbete kring säkerhet och träning tillsammans med allierade och partners.

Fördröjd rotation

De rotationer som blir av kommer inte att inbegripa hela BCT:er utan endast delar av dem. Frekvensen i träningen kan också påverkas av besparingar. Det är lättillgängliga medel att spara in och därför kan rotationer snabbt drabbas när Pentagon skyndsamt tvingas till drastiska åtgärder. Rotationer till *Combat Training Centers*, som JMTC i Europa, ställs antagligen in 2014 och eventuellt även 2015.²²⁶

²²¹ Lostumbo, Michael J. m.fl. (2013), ss. xxv, xxix, xxx, 13 och 20.

²²² Tan, Michelle, (februari 2013), och Zakheim, Dov, FHS, (2013). Uppskattningar gör gällande att endast de enheter som avdelats för *Operation Enduring Freedom*, Korea och BCT:n för *global response* kommer att ha erhållit fullständig träning.

²²³ Zakheim, Dov, FHS (2013).

²²⁴ Zakheim, Dov, FHS (2013).

²²⁵ Lostumbo, Michael J. m.fl. (2013), s. xxx.

²²⁶ Lidén, Dag, (2013). Kommentar J. Ericsson.

Förenade Staternas europeiska kommando, (EUCOM) – nygamla uppgifter

Oavsett vilka slags nedskärningar som kommer att ske så planeras utgifterna för amerikanska militära högkvarter att minska med 20 procent de kommande fem åren. Detta kommer sannolikt att drabba EUCOM.²²⁷ Enligt vissa experter får EUCOM mindre medel tilldelat för vart år som går.²²⁸

Det finns också spekulationer om att USA:s Afrika kommando (AFRICOM) kan komma att läggas ned. Några av AFRICOM:s uppgifter skulle då antagligen komma att tillfalla EUCOM.²²⁹ Om AFRICOM läggs ned kanske transatlantisk samverkan skulle stärkas i den södra delen av Europas närområde.

Sammanfattning: På kort sikt kommer nedskärningarna sannolikt att bidra till USA:s motvilja mot nya omfattande och långvariga insatser. Statsledningens kommer troligen att önska mer samverkan med allierade och partners samtidigt som den stärker kraven på *burden sharing*. På medellång sikt riskerar de ekonomiska neddragningarna att leda till att det främst finns styrkor på papperet i Europa, så kallade *hollow forces*. I värsta fall förstärker nedskärningarna en trend mot ett ökat inslag av *off-shore balancing* så att USA tvingas att övergå helt till en *off-shore balancing* strategi.

4.4 Avslutande analys

De strategier med tillhörande inriktning av försvarsmakten samt planer för rotation av förband som administrationen omsorgsfullt har arbetat fram sedan 2010 (och som beskrivs i föregående kapitel) kan komma att kullkastas av nedskärningarna.

Sannolikt kommer omfattande nedskärningar till följd av såväl tidigare planerade som de automatiska nedskärningarna, *sequestration*, att prägla försvarsekonomin åtminstone på medellång sikt – förutsatt att USA inte drabbas av något som motsvarar en strategisk chock. Därmed föreligger på kort sikt möjligen en risk för att landets nationella säkerhetsstrategi inte är genomförbar, vilket i så fall kommer att få omfattande återverkningar på försvarsmakten. Även om *sequestration* helt skulle upphöra får den konsekvenser på kort sikt. Exempelvis medför otillräcklig träning av olika förband en avsevärt minskad insatsberedd amerikansk militär förmåga, vilket tar tid att återta.

Försvarsmakten kommer i sina försök att hantera planerade och automatiska nedskärningar att se sig mindre respektive mer nödgat att frånga utgivna inriktningsdokument. Föregående två kapitel har visat att USA står inför en *imperial overstretch* och att landet på grund av detta tvingas till

²²⁷ Tilghman, Andrew, (2013).

²²⁸ Zakheim, Dov, FOI (2013).

²²⁹ Weisgerber, Marcus, (augusti 2013).

försvarsekonomiska nedskärningar. De automatiska nedskärningarna som tillkommit på grund av de politiska svårigheterna att få till stånd en budget kan dock på medellång sikt bidra till att förhindra att USA förbrukar sina resurser på alltför stora åtaganden. Sammantaget kan de ekonomiska neddragningarna bidra till att USA inför framtida insatser troligen söker stöd från grupper av allierade och partners, så kallade *coalitions of the willing*.

När planerade nedskärningar i den amerikanska försvarsbudgeten tillsammans med de automatiska nedskärningarna kringskär USA:s försvarsstrategi är resultatet inte ett säkerhetspolitiskt *status quo* där amerikanskt militärt engagemang i Europa bevaras. Besparingskraven kommer att gälla bland annat träning, rotationer av förband till Europa samt antalet installationer och anläggningar. Dessutom kan nedskärningarna under 2014 aktualisera frågan om att ta bort ytterligare en brigadstridsgrupp (BCT) från Europa, vilket skulle innebära att endast en brigadstridsgrupp kvarstår i Europa. För den amerikanska försvarsmakten skulle *hollow forces* kanske vara att föredra. På medellång sikt är det lättare att bygga upp styrkor än att återta förlorade positioner i olika regioner.

Om USA på medellång sikt går ännu längre mot en *off-shore balancing* strategi där landet enbart inriktar sig på att bemöta hot utanför Europa behövs endast de baser i Europa som är väldigt viktiga för att underlätta för den amerikanska försvarsmaktens åtaganden i exempelvis Mellanöstern. Följden skulle vara att fler baser stängs i Europa och att transatlantiskt samarbete om säkerhet nedgår samt att europeiska allierade riskerar att uppleva en ökad säkerhetspolitisk otrygghet.

USA:s ambitioner kring hur många och hur omfattande konflikter landet ska kunna hantera samtidigt har varierat. Det är tänkbart att USA kan hamna i en situation där två storkonflikter är nära att bryta ut, exempelvis en i Asien och en i Europa. Då kan landet tvingas att välja vilken det hanterar med en omfattande militär insats. Den kan då välja att hantera Asienkonflikten med militära medel och försöka fördröja den i Europa, exempelvis med diplomati.

5 Slutsatser

Frågan i studiens inledning är hur amerikansk närvaro i Europa förändras? Studien visar att farhågorna avseende reducerad amerikansk närvaro är befogade. Utvecklingen av den amerikanska närvaron måste fortsatt följas för att förstå vilka konsekvenser en minskad amerikansk närvaro får. På kort sikt, ett drygt år, kommer USA att bibehålla sin militära närvaro på 2013 års nivåer. På medellång sikt, 3 till 5 år, ökar risken för att USA i allt väsentligt gör mer omfattande reduceringar i sin militära närvaro i Europa eller till och med drar tillbaka lejonparten av sin traditionella militära närvaro i Europa. Tre skäl kan anföras för detta.

För det första ligger ytterligare tillbakadraganden i linje med landets säkerhetspolitiska överväganden, ekonomisk och militär återhämtning inklusive den långsiktiga ombalanseringen till Asien och Stilla havsregionen. Obama-administrationens agerande kan även ses som tydliga kliv mot en *off-shore balancing* strategi avseende Europa, där resurser endast skickas till en region vid behov istället för att baseras där permanent.

För det andra kan återkommande förslag, som ligger i linje med traditionellt amerikanskt missnöje med europeiska försvarsansträngningar, under framtida kongresser eller administrationer kulminera i radikala åtgärder avseende amerikansk militär närvaro i Europa. Olika förslag och försök att vänja Europa av med beroendet av omfattande amerikanskt beskydd har återkommit genom åren och ibland prövats, men hittills alltid misslyckats. Eventuella framtida åtgärder kan möjligen leda till avsevärda reduceringar eller – vilket inte är sannolikt – ett fullständigt tillbakadragande.

För det tredje leder USA:s försvarsekonomiska situation, med omfattande planerade och automatiska nedskärningar, på kort sikt till ett nytt normaltillstånd av reducerade medel för försvarsmakten och en tilltrasslad hantering av återstående resurser. Då ställs landets långsiktiga intresse av att satsa på framtida teknik emot kostsamt och personalkrävande traditionellt amerikanskt engagemang, såsom markstridsförband baserade i Europa. Samtidigt kommer USA att på minst medellång sikt ha den största försvarsbudgeten i världen.

Tillsammans kan dessa tre ovanstående skäl troligen leda till ett minskat amerikanskt engagemang för transatlantiska relationer. Det kan särskilt visa sig i minskad militär närvaro. Det får följder för europeisk säkerhet som ett försvagat Nato. Om amerikanskt engagemang för Europa mäts i amerikansk militär närvaro så fortsätter trenden av minskat amerikanskt engagemang för utvecklingen i Europa, inklusive europeisk säkerhet.

USA avser att värna sin ställning som den främsta stormakten bland andra. Europa är en relativt stabil del av världen och Obama-administrationen har hittills inte sett Ryssland som ett allvarligt säkerhetspolitiskt problem vare sig för

USA eller för europeisk säkerhet. Amerikanskt intresse för europeisk säkerhetspolitik är därmed troligen fortsatt begränsat i jämförelse med landets intresse för den säkerhetspolitiska utvecklingen i andra delar av världen såsom Fjärran Östern. På medellång sikt är det istället främst för Europas närområde som USA fortsatt kommer att visa ett väsentligt engagemang.

Ett stabilt Europa är en förutsättning för USA:s ombalansering till vad administrationen anser vara den viktigaste delen av världen: Asien och Stilla havsregionen. Där sammanfaller landets ekonomiska samt utrikes- och försvarspolitiska intressen. Landets syn på Nato blir därmed alltmer instrumentell. För att säkerställa ett omfattande och traditionellt amerikanskt intresse för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa krävs det – ur ett amerikanskt perspektiv – framförallt en framgång för det transatlantiska frihandelsavtalet, TTIP. Detta kan troligen utgöra en omslagspunkt för ett ökat amerikanskt intresse för Europa.

Även utan frihandelsavtalet kommer USA att vidmakthålla ett symboliskt intresse för Europa, och organisationer som Nato – exempelvis med retoriska medel. Landet eftersträvar att framstå som en trovärdig aktör i exempelvis Asien. Där vill landet utöka och stärka sitt inflytande. Men i den delen av världen saknas ett säkerhetspolitiskt institutionellt ramverk motsvarande Nato. Således behöver landet visa på en vana av långvarig säkerhetspolitisk samverkan tillsammans med flera allierade, som i Nato. Förutsatt en rimlig försvarsekonomisk utveckling kommer landet troligen att vidmakthålla ett militärt engagemang i Europa. Det kommer att vara allt tydligare orienterat och baserat för att hantera säkerhetspolitiska utmaningar i Europas närområde och kan inkludera åtgärder mot hot inom exempelvis cyberområdet och försvar mot missiler.

I händelse av att USA i framtiden har att bemöta två stora konflikter i olika delar av världen som Asien och Europa är det inte säkert att USA mäktar med att hantera mer än en sådan konflikt på sedvanligt militärt vis. Då är det möjligt att engagemanget för Europa inledningsvis får stå tillbaka.

Debatten i USA avseende den amerikanska närvaron i Europa är bred. Ett exempel på detta är att en forskare hävdar att USA kanske inte kommer att anse det tillrådligt att med militära medel automatiskt bemöta ett avgränsat angrepp mot en Natoallierad. Ett sådant agerande skulle sannolikt få omfattande konsekvenser för hur USA:s allierade runt om i världen ser på landet och riskera att skada landets trovärdighet som partner och allierad. Det är viktigt att följa upp även sådana färgstarka och kritiserade synsätt för att se om de på sikt får ett bredare genomslag i USA.

USA har planer på att rotera in delar av förband till Europa för att kompensera för landets tillbakadraganden av markstridsförband från Europa. Men rotationer av förband planeras även för andra delar av världen. Visserligen är rotationerna

välkomna till Europa och det finns exempelvis en etablerad infrastruktur för övningar men nedskärningarna kan leda till att den amerikanska försvarsmakten på medellång sikt prioriterar rotationer till andra delar av världen.

Landets inriktningsdokument indikerar små steg i riktning mot en *off-shore balancing* strategi. Mot bakgrund av ekonomiska utmaningar finns det en risk för att USA helt tvingas att övergå till en sådan strategi. Det finns flera faktorer som motverkar de krafter som trycker på mot ett minskat amerikanskt engagemang i Europa. En sådan viktig broms är det amerikanska egenintresset av att kunna stationera styrkor i Europa för att lättare kunna verka i Europas närområde, såsom Mellanöstern. Styrkor baserade i Europa är även att föredra om det underlättar för USA att hantera vissa slags konflikter i Europa istället för på hemmaplan.

En ytterligare broms är de nya planerna på rotationer av brigadstridgrupper till olika regioner. De utgör en väsentlig ny process för den amerikanska försvarsmakten att värna landets intressen globalt. Avseende Europa är dessa planer långt framskridna. De ekonomiska nedskärningarna kan bli omfattande men försvarsmakten föredrar antagligen så kallade trupper på papperet, *hollow forces*, framför att överge installationer runt om i världen. Det är lättare att i ett bättre ekonomiskt läge återuppbygga förband än att återta etablering i olika delar av världen.

En annan bromsande faktor är möjligheten till ett frihandelsavtal. Det är viktigt att notera att verksamhet inom Nato inte ensamt är tillräckligt för att stärka transatlantiska relationer om syftet är att säkerställa ett traditionellt brett amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang för Europa och europeisk säkerhet. Då krävs en ny hörnsten för transatlantiska relationer, såsom bredare överenskommelser som *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP.

På kort sikt står administrationen förmodligen kvar vid en återhållsam syn på utvecklingen i Ryssland, då den troligen har ringa intresse av att försämma relationerna. Istället kommer de amerikanska kraven på partners och allierade om *burden sharing* att öka, inklusive ett större ansvarstagande för att hantera de säkerhetspolitiska problemen i den egna regionen.

Trenden av minskat traditionellt amerikanskt engagemang i Europa kan komma att försvaga Nato. Detta kan få återverkningar i Sveriges närområde. Exempelvis kan det påverka hur svenska grannländer ser på sin säkerhetspolitiska situation. En sådan utveckling kan dock samtidigt leda till att USA önskar samverka mer bilateralt med de länder som anses engagera sig för *burden-sharing* och *coalitions of the willing*. USA kan tänkas vilja se sådan bilateral samverkan med Sverige avseende såväl den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde som gällande det svenska försvaret.

USA är en global stormakt och anser troligen att den har andra möjligheter att säkerställa sin framtida ställning med hjälp av allierade och partners i andra delar

av världen i händelse av att transatlantiska relationer inte skulle utvecklas som USA önskar. På medellång sikt är radikala neddragningar av amerikansk närvaro troligen inte att vänta men trenden är olycksbådande för traditionellt och omfattande amerikanskt militärt engagemang i Europa.

Källförteckning

Skriftliga källor

Böcker

Allin, Dana H. och Jones, Erik, (2012), *Weary Policeman – American Power in an age of austerity*, (2012).

Aybet, Gülnur, in Aybet, Gülnur och Moore, Rebecca R., (reds) *Nato in Search of a Vision: "The NATO Strategic Concept Revisited – Grand Strategy and Emerging Issues"*, (2010).

Beale, Howard K., *Theodore Roosevelt and the Rise of American World Power*, (1956).

Gelb, Leslie H. *Power Rules: How Common Sense can Rescue American Foreign Policy* (2009).

Gilpin, Robert. *War and Change In World Politics*, (1983).

Indyk, Martin S., Lieberthal, Kenneth G., O'Hanlon, Michael E., *Bending History – Barack Obama's Foreign Policy*, (2012).

Kamp, Karl-Heinz och Volker, Kurt D., in Ducasse, Mark D. (red.) *The Transatlantic Bargain: Towards a New Transatlantic Bargain Chapeau Paper*, (2012).

Kaplan, Lawrence S. "Question One: What has the transatlantic bargain been and evolved into today", in Ducasse, s. 38.

Kennedy, Paul, (1988) *The Rise and Fall of the Great Powers – Economic and Military Conflict from 1500 to 2000*, (1988).

Layne, Christopher, *The Peace of Illusions – American Grand Strategy from 1940 to the Present* (2006).

O'Hanlon, Michael E., *Healing the Wounded Giant – Maintaining Military Preeminence While Cutting the Defense Budget*, Brookings, (2013).

Ruiz Palmer, Diego A, "The Bargain that Wasn't and The 'Compact' that was", in Ducasse.

Sandbrook, Dominic, *Mad as Hell – The Crisis of the 1970s and the rise of the populist right* (2011).

Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen och Cimbala, Stephen J., *US National Security – Policymakers, Processes & Politics* (2013),.

Studier och rapporter

Akhtar, Shayerah Illias och Jones, Vivian C., CRS: Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief (2013).

Bergstrand, B-G, *Statistik över amerikanska försvarsutgifter baserat på budgetförslaget för "FY2014"* (2013), utkast till memo.

Conley, Heather A. med Lafont Rapnouil, Manuel och Cass-Anthony, Michael, "The US case: 2002 and 2010 US National Security Strategy", i EU-U.S. Security Strategies comparative scenarios and recommendations – the european union pilot project on transatlantic methods for handling global challenges in the european union and united states CSIS 2011[?].

Dale, Catherine, CRS National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress (2013).

Dale, Catherine and Towell, Pat, CRS In Brief: Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG) (2013).

Forsström, Anna; Sundberg, Anna; Winnerstig, Mike (2013). *Europas säkerhet och försvar i en ny tid – Ökat ansvar och krympande resurser* (2013).

Hamilton, Dan och Quilan, Joseph P. (reds.), *The Transatlantic Economy 2013: "Executive Summary"*, (2013). http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20pocket%20version.pdf.

Deni, John R. US Army War College, Strategic Studies Institute Monograph, *The Future of American Landpower: Does Forward Presence Still Matter? The Case of the Army in Europe* (2012).

Feickert, Andrew, CRS Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress, 5 mars 2013.

Feickert, Andrew, och Daggett, Stephen, Council on Foreign Relations "CRS: A Historical Perspective on 'Hollow Forces'", 31 januari 2013.

Kugler, Richard L., *New Directions in US National Security Strategy, Defense Plans, and Diplomacy – A Review of Official Strategic Documents*, Institute for National Strategic Studies Center for Technology and National Security Policy, National Defense University Press (2011).

Lennartsson, Anders och Lindvall, Fredrik, *USA:s bidrag till Natos missilförsvar - En analys av the Phased Adapted Approach, Version 2, FOI studie*, (2011).

Lostumbo, Michael J., Michael J. McNerney, Eric Peltz, Derek Eaton, David R. Frelinger, Victoria A. Greenfield, John Halliday, Patrick Mills, Bruce R. Nardulli, Stacie L. Pettyjohn, Jerry M. Sollinger and Stephen Worman. *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic*

Benefits. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013.
http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR201 .

Manyin, Mark E.; Daggett, Stephen; Dolven, Ben; Lawrence, Susan V.; Martin, Michael F.; O'Rourke, Ronald and Vaughn, Bruce, Congressional Research Service. Pivot to the Pacific? The Obama Administrations's "Rebalancing" Toward Asia, March 28, 2012.

Artiklar

Ablett, Jonathan och Erdmann, Andrew, McKinsey on Government. "Follow the money: Strategy, scenarios and the global shift in defense power" "Exhibit 1 – The ten year from 2000 to 2010 saw the fastest-ever shift in the world's economic center of gravity".

Alexander, David and Wolf, Jim, Reuters "Obama proposes defense cut after decade of growth", 13 februari 2012,
<http://www.reuters.com/article/2012/02/14/us-usa-budget-pentagon-idUSTRE81C19620120214> .

Bacon, Lance M., The Army Times "110000 more soldiers could get the ax", 12 augusti 2013, ss. 6 och 8,
<http://www.armytimes.com/article/20130805/NEWS05/308050012/> .

Bisley, Nick och Philips, Andrew. Survival: "A Rebalance To Where?: US Strategic Geography in Asia", vol. 55 no. 5, oktober-november 2013, s. 103.

Brimley, Shawn och Ratner, Ely, Foreign Affairs "Smart Shift" Jan/FEB 2013, Vol. 92 Issue 1.

Budihhas, Chris, Army Magazine. Feb2012, Vol. 62 Issue 2: "The Strategic Importance of U.S. Forces in Europe", s. 22.

Carden, Michael J. U.S. Department of Defense: News Article: "National Debt Poses Security Threat, Mullen Says", 27 augusti 2010.
<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=60621>

Conley, Heather A. och Leed, Maren. Center for Strategic and International Studies "Nato in the land of Pretend", 26 juni 2013.
<http://csis.org/publication/nato-land-pretend> .

Carroll, Chirs, Stars and Stripes "Air Force budget would cut airmen, add planes", 11 april 2013, <http://www.stripes.com/news/air-force/air-force-budget-would-cut-airmen-add-planes-1.216099> .

Donilon, Tom, America is back in the Pacific and will Uphold the Rules, The Financial Times, November 27, 2011.

The Economist Defence spending "Squeezing the Pentagon: The wrong way to cut America's military budget", 6 juli 2013,
<http://www.economist.com/news/united-states/21580460-wrong-way-cut-americas-military-budget-squeezing-pentagon> .

Engelbrekt, Kjell, "USA:s ombalansering mot Asien och Stilla havet – En preliminär utvärdering" Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, Nr 2 April/Juni (2013).

Griffin, Steve, Small Wars Journal "Regionally-Aligned Brigades: There's More to This Plan Than Meets the Eye", 19 september 2012,
<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/regionally-aligned-brigades-theres-more-to-this-plan-than-meets-the-eye> .

Hills, Carla A. The International Economy: A symposium of views "The Asian Century Reality or Hype" (summer 2013), s. 11.

The International Economy, "A symposium of views: The Asian Century Reality or Hype?", (summer 2013).

Kay, Sean, Foreign Policy "Time to Pull Our Troops from Europe", 18 juni 2013.
http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/18/time_to_pull_our_troops_from_europe.

Ledarsidan, The Army Times "Hagel delivers the details; Congress must act on them", 5 augusti 2013.

Losey, Stephen, The Army Times "Welsh: Up to 25 000 airmen, 550 planes would go if sequester continues",
<http://www.armytimes.com/article/20130923/NEWS/309230019/>.

McGrath, Bryan, American Enterprise Institute "NATO at sea: Trends in allied naval power", 18 september 2013, <http://www.aei.org/outlook/foreign-and-defense-policy/defense/nato/nato-at-sea-trends-in-allied-naval-power/> .

McKinsey on Government, Special Issue Defense, number 8, spring (2013).

Matthew, Dylan, The Washington Post "The Sequester: Absolutely everything you could possibly need to know, in one FAQ", 20 februari 2013,
<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/02/20/the-sequester-absolutely-everything-you-could-possibly-need-to-know-in-one-faq/> .

Maze, Rick and Tilghman, Andrew, The Army Times "A sequestration sequel: DoD orders military to brace for bigger '14 cut" 30 maj 2013,
<http://www.armytimes.com/article/20130530/PRIME/305300032/> .

The Navy Times. "Admiral: Rota DDG mission goes beyond BMD", 5 mars 2012, <http://www.navytimes.com/article/20120305/NEWS/203050323/> .

Svan, Jennifer H., Stars and Stripes "Breedlove: Budget cuts could impact Air Force Readiness in Europe, Africa", 7 mars 2013, <http://www.stripes.com/news/breedlove-budget-cuts-could-impact-air-force-readiness-in-europe-africa-1.210886> .

Tan, Michelle, The Army Times "Memo says Sequester would destroy BCT training", 5 februari 2013, <http://www.armytimes.com/article/20130205/NEWS/302050305>

Tan, Michelle, Army Times "US Commits BCT to NATO rotation", 22 juli 2013, <http://www.armytimes.com/article/20130722/NEWS/307220008/>.

Tan, Michelle, The Navy Times "First regionally aligned BCT shares lessons learned", 16 september 2013, <http://www.armytimes.com/article/20130916/NEWS08/309160009/> .

Taylor, Andrew och Cassata, Donna, the Army Times "Pentagon to bear brunt of upcoming budget cuts", 31 juli 2013.

Tilghman, Andrew, The Army Times "Smaller raises, fewer troops" 12 augusti 2013, ss. 6 och 8, <http://www.armytimes.com/article/20130805/NEWS05/308050007/> .

Vandiver, John, Stars and Stripes "US Army's last tanks depart from Germany", 4 april 2013. <http://www.stripes.com/news/us-army-s-last-tanks-depart-from-germany-1.214977>

The Washington Post, The Fact Checker, "Ron Paul's strange claim about bases and troops overseas", 9 februari (2012), http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/ron-pauls-strange-claim-about-bases-and-troops-overseas/2012/02/08/gIQApZpqqZ_blog.html.

Weisgerber, Marcus, The Army Times "DoD weighs major COCM realignment", 11 augusti 2013, <http://www.defensenews.com/article/20130811/DEFREG02/308110001/> .

Weisman, Jonathan, the International New York Times, "A Modest Compromise on Spending" grafik till "Capitol Leaders Agree to a Deal on the Budget", 10 december, (2013).

Källor på nätet

American Forces Press Service: *Stavridis: Europe Remains Vital to Current, Future Security*, 3 maj 2012. <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116179>

AP, CNBC, Politics "Crisis Looms if Defense Cuts Implemented: Panetta", 7 februari 2013, <http://www.cnn.com/id/100371049> .

Barry, John, European Institute "Historic shift in US defense strategy will have major impact on Europe", <http://www.europeaninstitute.org/EA-April-2012/historic-shift-in-us-defense-strategy-will-have-major-impact-on-europe.html>

Cordesman, Anthony H. CSIS presentation: "The New US Strategy, the FY2013 Defense Budget, Sequestration, and the Growing Strategy-Reality Gap", s. 2, http://csis.org/files/publication/121219_us_new_strategy_fy13_budget.pdf

Council on Foreign Relations, Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (January 5 2012), <http://www.cfr.org/defense-strategy/sustaining-us-global-leadership-priorities-21st-century-defense/p26976>
<http://www.defense.gov/qdr/>

Dodge, Michaela, The Heritage Foundation, The Foundry: "Congressional Research Service Misses the Point on Defense Budget", 9 februari 2012, <http://blog.heritage.org/2012/02/09/congressional-research-service-misses-the-point-on-defense-budget/>.

Eaglen, Mackenzie. Hagel's Strategic Review Falls Short; Make Hard Choices Now, 26 augusti 2013. <http://breakingdefense.com/2013/08/26/hagels-strategic-review-falls-short-make-hard-choices-now/>

EUCOM, Factsheet, <http://www.eucom.mil/mission/background/fact-sheets>

EUCOM Fact Sheet, By the numbers <http://www.eucom.mil/Search>

EUCOM, U.S. Naval Forces Europe, <http://www.eucom.mil/organization/our-forces/us-navy-europe>

Gordon, Philip H., US Department of Defense – US Defense Strategy Review and Europe, 9 januari 2012. <http://fpc.state.gov/180271.htm>

Hagel, Chuck, Statement on Strategic Choices and Management Review (SCMR), 31 juli 2013.
<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1798>

Harrison, Todd, Center for Strategic and Budgetary Assessments, "analysis of the FY2013 Defense and Budget & Sequestration" (2012).

Le Miere, Christian, IISS website. Shangri-La Voices Latest news and views from the 12th IISS Asia Security Summit: "Christian Le Miere: Aye, there's the hub", <https://www.iiss.org/shangri-la%20voices/blogsections/2013-6cc5/aye-there-rub-ee60>

McCain, John. (2011). Press Release om brev till den amerikanske försvarsministern Leon Panetta, november 2011, <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2011/11/post-a4074315-fd3e-2e65-2330-62b95da3b0e9>

The National Security Strategy, ss. 41-42.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

The National Military Strategy, ss. 12-13. [http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS - 08 FEB 2011.pdf](http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf)

Navy Office of Information "Continuing Resolution and Sequestration Communication Points for Commanding Officers",

http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=71937

OECD Factbook 2011-2012 Economic, Environmental and Social Statistics – Size of GDP (utdrag)

<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/3011041ec017.pdf?expires=1386677009&id=id&accname=guest&checksum=84D4390AFA305D39B77E540084688AEC>

PACOM Facts, <http://www.pacom.mil/about-uspacom/facts.shtml>

Parrish, Karen, US Department of Defense Panetta Outlines U.S. Troop Changes in Europe (2012) <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67232>

STAND-TO! Edition: Thursday, December 20 2012

<http://www.army.mil/standto/archive/issue.php?issue=2012-12-20> .

Stratfor, "US What the Sequester Will Do to the Military", 1 mars 2013,

<http://www.stratfor.com/analysis/us-what-sequester-will-do-military>

US Air Force in Europe and Air Forces Africa,

<http://www.usafe.af.mil/library/factsheets/factsheet.asp?id=20493>

US Army Europe, Fact Sheets,

<http://www.eur.army.mil/organization/factsheets/default.htm>

US Air Forces in Europe, Public Affairs, Air Force Print News Today "FY2013 budget cuts to impact US Air Forces in Europa", (2012),

<http://www.usafe.af.mil/news/story.asp?id=123290497>

Muntliga källor

Föredrag och paneler vid konferenser

Center for Naval Analysis, seminarium med föredrag: *Sequestration*, FOI 23 september 2013.

Från föredrag, Global Futures Forum 17-18 september 2013 Stockholm, samarbete mellan FOI and the US National intelligence Council.

Lidén, Dag. Försvarsattaché, Avlämningsseminarium 27 september 2013. Med kommentarer av Jörgen Ericsson, svensk Försvarsattaché till USA.

IISS Global Strategic Review panel: *Who manages international security?* (2013) 21 september 2013 och Iran; Syria and Egypt, 22 september 2013.

Stelzenmueller, Constanze, Senior Transatlantic Fellow, German Marshall Fund, presentation: *Transatlantic Trends Survey 2013*, Utrikespolitiska institutet, 19 september 2013.

Stephens, Philip, IISS Global Strategic Review, panel: *Geo-economics as a driver of global change*, 21 september 2013.

Talbott, Strobe, Föredrag på kurs *U.S. National Security Policy Issues*, Brookings, (2011).

Zakheim, Dov. Center for Naval Analysis, Föredrag: *Sequestration*, FHS (Sv. Atlant kommittén) 24 september, 2013.

Zakheim, Dov. Center for Naval Analysis, Föredrag: *Sequestration* , FOI 23 september, 2013.

UI workshop *The United States and the Future Global Order*, UI:s jubileumskonferens 28/8-30/8, *Global Power Shifts?*, (2013).

Intervjuer och samtal med personer från eller vid följande institut eller departement.

I Stockholm:

Center for Naval Analysis, möte med föredrag, FOI, 23 september 2013.

I Washington:

Atlantic Council, 20 november, 2013.

Brookings, 19 november, 2013.

Center for Naval Analysis, 19 november, 2013.

Heritage, 19 november, 2013

Pentagon, 20 november, 2013.

SAIS, 19 november, 2013.

Svenska ambassaden, 20 november, 2013.