

Aukus – Politiska reaktioner och strategiska implikationer

Björn Ottosson (red.)

Den 15 september 2021 tillkännagav ledarna i USA, Australien och Storbritannien säkerhetssamarbetet Aukus. Samarbetet innebär bl. a. att Australien ska anskaffa atomdrivna ubåtar med amerikanskt och brittiskt stöd. Samtidigt avslutar Australien ett pågående samarbete med Frankrike om produktion av konventionella ubåtar. Det underförstådda syftet med Aukus är att USA tillsammans med allierade ska öka sin förmåga att hantera Kinas upprustning och tilltagande aggressiva agerande i den indopacifiska regionen. Denna briefing beskriver drivkrafterna bakom Aukus; belyser strategiska överväganden och prioriteringar stater i Europa och den indopacifiska regionen står inför; samt lyfter fram vad denna utveckling har för säkerhetspolitiska implikationer för Sverige.

Lanseringen av Aukus visar att de historiska banden mellan Australien, Storbritannien och USA är starka. Förtroendet dem emellan är högt och staterna samarbetar inom en rad områden. De tre staterna delar flera intressen i den indopacifiska regionen och är tillsammans med andra stater partners i en rad överlappande bi- och multilaterala samarbeten som tillsammans utgör den regionala säkerhetsarkitekturen. Stillahavspakten mellan USA, Australien och Nya Zeeland (Anzus) och Quadrilateral Security Dialogue, eller Quad, som utgörs av USA, Indien, Japan och Australien är delar av denna arkitektur. Aukus innebär en markant fördjupning av ländernas samarbete i denna region, vars strategiska betydelse är växande.

ETT STRATEGISKT SAMARBETE VÄNNER EMELLAN

Den viktigaste strategiska faktorn bakom beslutet att etablera Aukus är den gemensamma hotbilden. De tre staterna betraktar Kinas växande makt och agerande som det allvarligaste hotet mot den internationella ordningen, både nu och under kommande decennier. I USA råder det sedan en tid tillbaka partiöverskridande konsensus om att landet befinner sig i stormaktskonkurrens med Kina. Flera administrationer har också försökt skärpa sitt fokus på den indopacifiska regionen. Under Trumpåren försämrades relationen med Kina och rivaliteten har blivit mer ideologisk. Relationen har inte förbättrats under Biden.

Storbritannien har en liknande syn på Kina. Under 2021 publicerade Boris Johnsons regering flera strategidokument som betonar att Asien utgör den viktigaste geopolitiska regionen, samt att Storbritannien befinner sig i ”systemisk konkurrens” med Kina. Aukus kan betraktas som en manifestation av både USA:s och Storbritanniens prioritering av denna region.

För USA och Storbritannien har hotet från Kina gradvis stigit på den politiska agendan. I Australien har det gått betydligt snabbare. Så sent som 2017 menade Australien att landet varken behövde eller hade för avsikt att välja mellan USA och Kina. De senaste åren har relationen mellan Australien och Kina kraftigt försämrats och genom Aukus har Australien tydligt visat att de valt sida.

Trion delar även uppfattningen att allianser och partnerskap utgör ett viktigt medel för att möta hot. President Biden har frekvent förmedlat att han betraktar allianser som landets största styrka och nyckeln för bevarandet av landets maktposition. Med Aukus har Bidenadministrationen gått från ord till handling. Från brittiskt håll är Aukus en naturlig fördjupning av samarbetet mellan stater som ingår i den s. k. anglosfären, samt det brittiska samväldet där Australien utgör en del. Aukus är också av stor betydelse för Storbritanniens relation till sin viktigaste allierade – USA. Det har funnits en oro i Storbritannien att avsaknaden av ett stort gemensamt projekt med USA har eroderat deras relation. Med Aukus har man nu ett sådant projekt, och förhoppningen är att detta ska ha en stärkande effekt på relationen. Aukus ger även substans till den Nya Atlantdeklarationen som länderna undertecknade i juni 2021. För Australien är Aukus en stor satsning på att säkerställa USA:s, men även Storbritanniens, engagemang i Asien.

De tre staterna är även överens om att ökad försvarsförmåga, ökat försvarssamarbete och ökad närvaro i regionen förbereder dem för att hantera utmaningen från Kina. Den amerikanska försvarsmakten arbetar intensivt på att utforma doktriner, koncept och materielprogram för att möta Kina. USA planerar att mer permanent utöka sin militära närvaro och säljer redan avancerad försvarsmateriel

till allierade i regionen. Storbritannien är en mindre aktör i Asien, men landet ämnar återuppbygga delar av sin infrastruktur "Öster om Suez", och föreställer sig en mer regelbunden militär närvaro i regionen. Det nya hangarfartyget *HMS Queen Elizabeths* pågående resa genom regionen 2021 kan betraktas som en demonstration av denna avsikt.

För Australiens del utgör bytet från de franska diesel-drivna ubåtarna till de atomdrivna amerikansk-brittiska ubåtarna en ordentlig förmågehöjning. Dessutom har Australien under en tid riktat kritik mot den franska ubåtsprojektet, t. ex. vad gäller industristruktur. Australien är i likhet med USA och Storbritannien en maritim stat, omgiven av hav, och vars flotta behöver operera över betydande avstånd. Atomdrivna ubåtar har längre räckvidd och uthållighet än alla andra alternativ, men de är dyra och kan uppfattas som provocerande. Denna ubåtsuppgradering ligger i linje med att Australien de senaste åren satsat stort på att öka sin försvarsförmåga. Att samarbeta om något så känsligt som atomdrivna ubåtar är sannolikt även en väg för att fördjupa utbytet kring andra teknologier som cyber, artificiell intelligens och kvantdatorer.

Hur Aukus kommer att utvecklas är långt ifrån klart. Likaså är det för tidigt att sia om hur det kommer att påverka andra bi- och multilaterala samarbeten i regionen. Aukus har dock potentialen att utgöra en bärande pelare i den regionala säkerhetsarkitekturen. Utvecklingen påverkar även samarbeten och relationer utanför regionen, och flera stater anser att trion kunde skött lanseringen av Aukus mer taktfullt.

FÖRVÄNTAD KINESISK REAKTION

Den officiella reaktionen från Kina var rask, och inte oväntat, fördömande. En talesperson på det kinesiska utrikesdepartementet beskrev Aukus som ett utslag av ett "föräldrat nollsummespel" och en "kallakrigsmentalitet", ett hot mot fred och stabilitet i Indopacifiska regionen, samt bidragande till ökad kapprustning. Kina understryker även att exporten av kärnteknik för att främja geopolitiska mål underminerar internationella ansträngningar för att förhindra spridningen av kärnvapen och uttrycker tvivel om Australiens efterlevnad av icke-spridningsavtalet.

För kinesisk press och kinesiska bedömare står det klart att Aukus är riktat mot Kina. Kritiken är omfattande, särskilt mot USA som betraktas vara pådrivande. Utvecklingen tolkas som ett led i den större amerikanska strategin för att motverka Kinas ökade militära förmåga och inflytande i den indopacifiska regionen. För Peking innefattar detta även i växande utsträckning amerikanska försök att bistå allierade politiskt, ekonomiskt och militärt och aktivt verka för att bygga upp regionala säkerhetspolitiska arrangemang riktade mot Kina som exempelvis Quad.

För Kina står det nu klart att Bidens Kina-politik i sak inte skiljer sig avsevärt från Trumps. Aukus betraktas som en kraftfull amerikansk signal och upptrappning av den militära maktkampen i regionen. Det kan även antas att det finns orosmoln i Peking över att andra nära allierade till USA, som t ex Japan eller Sydkorea, kan be om likartat teknologiskt stöd.

Kinesiska kommentarer har även innefattat direkt kritik mot Australien. Exempelvis anklagade den nationalistiskt lagda tabloid-tidningen *Global Times* Australien för att begå ett allvarligt misstag, och att de kommer att få leva med konsekvenserna. Det är dock oklart vad som åsyftas i praktiken. För Peking innebär Aukus en ytterligare försämring av den redan frostiga relationen med Australien. Kinesiska kommentatorer understryker att det direkta användningsområdet för ubåtarna är Sydkinesiska havet, och att Australien därmed kan utgöra ett hot mot stabiliteten i regionen. De betonar även att Malaysia och Indonesien har påpekat risken för kapprustning.

Det kan antas att Peking gläds åt de sprickor som bildats mellan Frankrike och Aukus-trion. Detta visar på svagheter i den transatlantiska länken. USA och EU har den senaste tiden diskuterat närmare samarbete baserat på gemensam demokratisk och liberal värdegrund för att motverka Kinas ökade globala inflytande. Alla sprickor som kan omintetgöra denna ambition är självklart välkomna i Peking.

Det är för tidigt att dra några säkra slutsatser kring hur Aukus påverkar Kinas säkerhetspolitiska bedömningar och agerande. Det är dock troligt att Kina kommer att framställa Aukus som destabiliserande för regionen och pådrivet av USA. Det kan förväntas att Peking fortsätter sin beprövade strategi att via diplomatiska och ekonomiska ansträngningar framställa Kina som den konstruktiva aktören i regionen som bidrar till stabilitet, ekonomisk utveckling och integration. Aukus demonstrerar att den strategiska konkurrensen mellan USA och Kina, som i mångt och mycket kretsar kring sofistikerad militär teknologi, hårdnar. Detta kommer att övertyga Kina ytterligare om vikten av att modernisera och förbättra sina militära förmågor.

GLÄDJE OCH ORO I DEN INDOPACIFISKA REGIONEN

I Indien togs Aukus i huvudsak emot positivt då samarbetet ökar förmågan att avskräcka Kina och bidrar till en stabilare regional maktbalans. Det finns emellertid oro för att Aukus reducerar Quad-samarbetets relevans, samt att den uppkomna friktionen inom väst spelar Kina i händerna. Oron förstärks av att förtroendet för USA skadats efter tillbakadragandet från Afghanistan, där Indien hör till förlorarna. De indiska reaktionerna ska ses mot bakgrund av att landet de senaste åren fördjupat sina militära relationer

till såväl USA som Australien, genom Quad och marinövningen Malabar, där även Japan ingår. Sedan länge har Indien dessutom ett nära försvarsindustriellt samarbete med Frankrike, bl. a. för produktion av konventionella attackubåtar och stridsflygplan. De militära banden har stärkts ytterligare genom allt större marinövningar. Indiens relationer till Storbritannien följer samma positiva trend, men med fördröjning. Aukus blyxtbelyser Indiens val mellan att fortsätta utveckla relationerna till väst och att i ökad grad samverka med andra partners, såsom Ryssland.

Nordkorea reagerade dagarna efter lanseringen av Aukus med en varning om att pakten riskerar öka att kapprustningstakten i regionen. Pyongyang deklarerade även att landet inte avser att tveka om motåtgärder behöver vidtas mot pakten. Uttalandet kan bland annat ses som ett indirekt hot mot Australien, som kan komma att bli en nordkoreansk måltavla. Nordkorea kritiserade även Aukus-samarbetet för dubbelmoral med avseende på icke-spridningsåtaganden.

Även Sydkorea kritiserade USA för dubbelmoral, om än inofficiellt. För Seoul handlar det om att USA vid upprepade tillfällen nekat Sydkorea tillgång till reaktorteknologi för ubåtar, medan Australien nu får denna tillgång. För Sydkorea är detta en indikation på att USA:s allianssystem är tydligt skiktat. Aukus blir en de facto nivå 1-allians, medan avtalet mellan USA och Sydkorea blir en nivå 2-allians. På längre sikt är Seoul oroat av en eventuell ökad upprustningstakt i regionen. I närområdet gäller det särskilt upptrappad spänning runt de amerikansk-koreanska militärövningarna. Ryssland och Kina genomför, vid sidan av Nordkorea, allt mer omfattande militäraktivitet utanför Sydkorea under varje alliansövning. Om Australien i framtiden deltar i fler övningar utanför Korea och Kina ökar risken för incidenter. Seoul har utan framgång försökt övertyga USA om att reducera skalan på de praktiska delarna av de årliga övningarna.

Japan välkomnar öppet Aukus som ett led i stärkandet av dessa staters engagemang i regionen. Under ytan kan dock Japan se samma problem som Sydkorea, det vill säga att landet på sikt prioriteras lägre än Aukus-samarbetet, och därmed får mindre möjligheter till teknologidelning med USA. Detta innebär en risk för att Japan hamnar på efterkälken i sin försvarsmaterielutveckling. Att även Japan verkar ha informerats sent, ett dygn före presskonferensen, understryker oron. En ytterligare fråga som påverkar Japan är huruvida pakten lever upp till dess högt satta ambitioner. Om Aukus i huvudsak blir en materielpakt, kan det komma att leda till kinesisk upprustning utan gensvar, en önskad utveckling.

Uttalanden från länder i Sydostasien, till exempel Indonesien och Malaysia har genomsyrats av oro. Aukus ses som ett sätt att provocera Kina till ytterligare upprustning, vilket i slutändan leder till en ökad regional kapprustning.

FRANSK VREDE OCH TANKESTÄLLARE FÖR EU

Frankrikes reaktion på Aukus har varit skarp. Utvecklingen har utlöst en politisk-diplomatisk kris, där utrikesminister Jean-Yves Le Drian beskriver USA:s agerande som ”ett unilateralt, brutalt och oförutsägbart beslut”. Le Drian och försvarsministern beskriver förlusten av tillit till USA och Australien där USA har ”distanserat en allierad och en europeisk partner från ett strukturellt samarbete med Australien”. President Macron har inte uttalat sig offentligt, men inledde efter en veckas ordkrig en fördjupad dialog med USA via ett telefonsamtal med Biden. Sedan 2013 har USA beskrivits som en strategisk partner inom försvars- och säkerhetsområdet, där operativt samarbete och utbyte av underrättelseinformation i Libyen och Mali har varit särskilt viktiga. Donald Trumps presidentskap, utträdet ur Afghanistan och Aukus har lett till ökad fransk misstro mot USA som partner i multilaterala sammanhang. Om den politisk-diplomatiska krisen spiller över på det militära samarbetet är oklart, då länderna i stor utsträckning är beroende av varandra.

Sedan 2009 har den indopacifiska regionen rört sig uppåt på den franska säkerhetspolitiska agendan. Oro uttrycks över upprustning, ökad konfrontation mellan USA och Kina samt frånvaron av en stark regional säkerhetsstruktur i paritet med den i Europa. I regionen finns två miljoner franska medborgare och 7 000 franska soldater på Frankrikes utomeuropeiska territorier. Frankrikes handel med regionen har ökat och motsvarar 14 procent av Frankrikes totala handel. Krisen handlar inte bara om förlusten av ubåtskontrakt utan om fransk utrikes- och säkerhetspolitik, där Frankrike vill vara en balanserande makt och ett tredje alternativ till USA och Kina. Paris har också varit pådrivande för att EU ska engagera sig i regionen. Landet var även först med att lansera en strategi för regionen, vilken har följts av Tyskland och Nederländerna samt en gemensam EU-strategi.

EU:s möjligheter att vara aktör i den indopacifiska regionen försvagas troligen genom Aukus. Företrädare för EU-institutionerna har uttalat sitt stöd för Frankrike, men övriga EU-staters reaktioner har varit återhållsamma. Att Australien och Storbritannien väljer ett närmare samarbete med USA visar på EU:s svårigheter att upprätthålla en mellanväg mellan USA och Kina. USA ställer ökade krav på EU-staterna att ta ställning

mot Kina i bl. a. 5G-upphandlingar, skydd av kritisk infrastruktur och att bidra militärt i den indopacifiska regionen. Det kommer troligen att bli svårare för EU att upprätthålla en mjukare linje mot Kina, t.ex. när det gäller multilaterala samarbeten i den indopacifiska regionen. Krisen kan även påverka förhandlingarna om EU:s handelsavtal med Australien, Indonesien och Nya Zeeland.

Det kaotiska uttåget ur Afghanistan har visat hur beroende Europa är av amerikanska strategiska förmågor. Inom Europa finns en samsyn om att ta ett ökat ansvar för europeisk säkerhet, men spänningen mellan länder som prioriterar försvarssamarbete inom en transatlantisk ram respektive en europeisk ram kvarstår. Bristen på dialog med allierade som uppvisades inför lanseringen av Aukus och USA:s prioritering av nationella säkerhetsintressen kan dock skapa nya drivkrafter för att stärka det europeiska försvarsindustriella samarbetet. I förlängningen kan det försvåra möjligheterna för länder utanför EU, t.ex. USA, Norge och Storbritannien, att medverka i projekt inom den Europeiska försvarsfonden (EDF) och det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco).

SÄKERHETSPOLITISKA IMPLIKATIONER FÖR SVERIGE

Det nya säkerhetssamarbetet mellan USA, Storbritannien och Australien visar att händelser på andra sidan jordklotet kan få betydande påverkan på svensk säkerhets- och försvarspolitik i och med att den strategiska utvecklingen i Asien är nära sammanlänkad med den i Europa. Kinas

framväxt som en allt starkare militär aktör påverkar flera av Sveriges viktigaste partners, såsom USA, Storbritannien och Frankrike. Fördjupade västliga militära samarbeten i Asien och ökat fokus på Kina aktualiserar frågan om de större västerländska aktörerna kan behålla fokus på utmaningar i Sveriges närområde och förmåga att verka i Europa när säkerhet i Asien prioriteras högre politiskt och militärt.

Aukus innebär också att en spricka, åtminstone tillfälligt, har uppstått i väst – mellan Frankrike och de tre anglosaxiska staterna i Aukus. Detta innebär att Frankrike troligen kommer att ta nya initiativ för att EU i ökad utsträckning ska gå mot strategisk autonomi genom en stärkt oberoende försvarsindustri och militär förmåga. Under det franska EU-ordförandeskapet våren 2022 ska EU bl.a. ta fram en strategisk kompass och hålla ett toppmöte om försvarsfrågor. Detta innebär att Sverige kan behöva ta ställning i en alltmer komplicerad dynamik mellan ett transatlantiskt respektive europeiskt inriktat försvarssamarbete.

Avslutningsvis indikerar Aukus att sjömaktens betydelse för den säkerhetspolitiska utvecklingen ökar, vilket får direkta konsekvenser för svensk och europeisk försvarsindustri. Det nya avtalet innebär att Australiens befintliga ubåtar kommer att behöva livstidsförlängas eftersom de nya ubåtarna kommer att ta minst ett årtionde att utveckla. Detta kan leda till nya uppdrag för svensk försvarsindustri och påverka pågående projekt för svenska Försvarsmakten.



Björn Ottosson (red.), Oscar Almén, Albin Aronsson, Niklas Granholm, Carina Gunnarsson, Eva Hagström Frisell, Samuel Neuman Bergenwall, John Rydqvist, Christopher Weidacher Hsiung, verksamma vid FOI:s enhet för Säkerhetspolitik.