

Tre kopplade kriser skakar världsordningen

Robert Dalsjö

KKrVA Avdelning VI, Forskningsledare FOI

FÖRELÄSNING VID KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIENS VINTERSYMPOSIUM¹ 11/2 2019

25 år efter att Den Eviga Freden proklamerades pekar den politiska barometern på att vi nu står inför en perfekt geopolitisk storm. Det kan handla om en storm vars like vi inte sett sedan 1945 och som slår sönder relationer och institutioner. Den kan, i grunden, förändra världen. Många av de arrangemang på den internationella scenen som vi har vant oss vid och kommit att ta för givna, kan försvinna eller förändras till oigenkännlighet. I sådana stormar kommer små stater och folk ofta i kläm, liksom att högre värden och principer kan komma att offras på nödvändighetens altare.

Sköna drömmar, med snoozefunktion

För lite drygt 25 år sedan kollapsade kommunismen och en våg av frihet och demokrati spred sig över världen. Den amerikanske politiske filosofen Francis Fukuyama förklarade stolt att nu hade historien nått sitt slut, kampen om hur samhällen skulle organiseras hade vunnits av demokratin och den västerländska liberalismen. Utvecklingen framöver sågs som förutbestämd, alla andra länder - Ryssland, Kina, Indien, etc – skulle kopiera vår framgångsrika samhällsmodell och med tiden bli som vi.

De första tecknen på att allt inte gick som på räls i den riktningen kom 2007 med en serie aggressiva signaler från Ryssland. Året därpå angrep Ryssland Georgien i ett kort krig och ockuperade delar av dess territorium. De här händelserna borde ha varit en väckarklocka för oss i västvärlden, men vi valde att trycka på snooze-knappen och somna om.

Därför var det inte förrän 2014 – när Ryssland anföll Ukraina och Kina började bygga konstgjorda öar i Sydkinesiska sjön – som västvärlden vaknade och insåg att världsordningen var utmanad på allvar. Sedan kom de svarta nyheterna i en snabb följd: Rysslands intervention i Syrien och den migrationskris i Europa som denna förvärrade, briterernas beslut att lämna EU, antiliberala regeringar i länder från Polen till Filippinerna, allt krönt av valet av Donald Trump till Amerikas president.

¹ Texten är en något förkortad version av den föreläsning som hölls på Kungl Krigsvetenskapsakademiens vintersymposium 11/2 2019. Författaren svarar ensam för innehållet, som inte nödvändigtvis avspeglar FOI:s eller den svenska regeringens uppfattning. Vidare så är texten av idékaraktär och resultatet av en syntes mer än av en analys. Därför fokuserar den på de stora linjerna och jag målar med en bred pensel, vilket naturligtvis går ut över både detaljer och nyanser.

Geopolitisk stormvarning

Vi står nu inför tre samtidiga systemkriser på olika nivåer. Dessa kriser är separata och parallella, men också kopplade på ett sätt som gör att de ömsesidigt förstärker varandra. Samtidigt är olika delar och aspekter av det internationella systemet sammankopplade på ett sätt som gör att om en bärande bjälke brister så kan den dra med sig mycket annat i fallet. Eller så rasar hela bygget.

Exempelvis så utgör USA:s roll som systemgarant och den utsträckta amerikanska avskräckningen – som ytterst bygger på kärnvapnen – själva grundbulten i den internationella ordning vi levt med sedan 1945. Om den bulten nu skulle brista eller pillas loss så skulle vi kunna stå inför den geopolitiska motsvarigheten till att Golfströmmen plötsligt skulle stanna.

Hela det som kallas Bretton-Woodssystemet med FN, Världsbanken, IMF, och regleringen av världshandeln, är ytterst förankrat i den globala roll som USA tog på sig efter kriget. Likaså var Natos existens och den amerikanska säkerhetsgarantin till Europa en nödvändig förutsättning för bildandet av EEC och för försoningen mellan Tyskland och Frankrike på 1950- och 1960-talet. Om nu den amerikanska säkerhetsgarantin faller bort och botten därför går ur Nato, så riskerar etablerade strukturer att lösas upp och gamla europeiska stridsfrågor att återuppväckas.

Den globala nivån

På den globala nivå har världsordningen efter 1945, *Pax Americana*, varit förankrad i USA:s vilja och förmåga att spela rollen som systemupprätthållande hegemon, i betydelsen systemets förvaltare och ultimata garant. Denna roll var frukten av beslutet att Amerika inte, som efter det första världskriget, skulle dra sig tillbaka efter att Tyskland och Japan besegrats. I stället skulle man använda sitt enorma militära, ekonomiska och politiska överläge till att forma världen på ett sådant sätt att ett tredje världskrig inte var möjligt.

70 år senare är denna ordning utmanad både utifrån och inifrån. Utifrån utmanas den av Kina, som med sin fenomenala ekonomiska tillväxt i ryggen vill återta den dominerande ställning man förlorade för 200-300 år sedan. Kina utmanar nu USA, västvärlden och det globala systemet på nästan alla nivåer och i alla sektorer: tillverkning, handel, finansväsen, utveckling, infrastruktur, och militärt. De mest syn-

liga tecknen på denna utmaning är Kinas nya roll i Afrika, den egna asiatiska utvecklingsbanken, de ”nya sidenvägarna”, den militära upprustningen, och den olagliga inmutningen av internationellt vatten i Syd-kinesiska sjön.

Den amerikanske statsvetaren Graham Allison varnar i sin senaste bok *Destined for War* för det han kallar *The Thucydides Trap* – risken att maktkampen mellan en uppåtstigande och en etablerad stormakt ska leda till ett storkrig, som den gjorde mellan Aten och Sparta och i Europa 1914. Även om ett krig mellan USA och Kina skulle kunna begränsas geografiskt skulle följderna för handeln och världsekonomin helt enkelt bli förödande.

Den globala ordningen utmanas också inifrån, av krafter i USA som har tröttnat på bördan av att både vara världspolis och det globala systemets förvaltare och *backstop*. Det här är inte något som började med Trump; dels finns isolationismen alltid latent i USA, dels hade George Bush den yngres misslyckade interventioner i Irak och Afghanistan urholkat stödet för militära engagemang utomlands. Redan Barack Obama tyckte att de allierade var fripassagerare, ville ta hem trupperna från Afghanistan, och drog sig för nya insatser. Hans vägran 2013 att upprätthålla den röda linje han själv dragit mot användning av kemiska vapen i Syrien blev ödesdiger. Detta beslut – som gick emot konsensus i Washington – tolkades i Moskva och Peking som att USA nu var så veckt att man själv kunde flytta fram positionerna.

Trump representerar emellertid också något kvalitativt annorlunda än de pendelsvängningar i amerikanskt engagemang utomlands som Carter, Reagan, Bush och Obama var uttryck för. Trump och hans anhängare är motståndare till själva kärnan i hela det globala efterkrigssystemet – USA:s roll som någorlunda välvillig hegemon och sammanhållande i ett system av multilaterala och bilaterala överenskommelser. I den rollen ingår inte bara att USA både garanterar ordningen och dess fortbestånd, utan också att USA driver och förvaltar den med hänsyn till helhetens intressen.

Detta, åtminstone delvis oegennyttiga, förvaltar-skap ser nu Trump och hans anhängare som en onödig börda och som en hämsko på den egna handlingsfriheten. De vill kunna föra en politik som tydligt, ensidigt och ofta kortsiktigt gynnar USA:s intressen. Därvid är de villiga att både missbruka den maktposition USA har till egen fördel, och att kapa de band som hållit efterkrigsordningen samman. En efter en har också de krafter som bromsat Trumps aggressiva och egoistiska impulser försvunnit, senast försvarsmi-nister Mattis.

Absolut allvarligast är ifrågasättandet av de säkerhetsgarantier USA under efterkrigsåren har givit till sina allierade och också till en del partners – det som ofta kallas kärnvapenparaplyet. Att USA via Nato garanterar sina europeiska allierades säkerhet, och via bilaterala avtal sina asiatiska allierade, har förhindrat den återinternationalisering av säkerhetsmönstret man annars hade kunnat förvänta sig under efterkrigstiden. Kärnvapengarantierna är där särskilt betydelsefulla, eftersom små och medelstora länder inte behövt skaffa egna kärnvapen, utan har kunnat räkna med att USA skyddar dem. Om Japan, Sydkorea, Taiwan eller Tyskland nu börjar tvivla på hållfastheten i de amerikanska garantierna – och detta har de nog god anledning till – så kanske det inte dröjer länge innan de börjar fundera på att skaffa sig egna kärnvapen, för säkerhets skull.

Den europeiska nivån

På den europeiska systemnivån har Ryssland kullkastat den alleuropeiska säkerhetsordning som 1990 i största samförstånd inrättades, med Parisstadgan, CFE-avtalet, Wiendokumentet m.m. Denna säkerhetsordning är nu därför i praktiken död, men många västländer drar sig för att erkänna det och för att ta konsekvenserna av att en hård maktpolitik har återkommit.

I Jaltauppgörelsen 1945 hade stormakterna delat upp Europa i intressesfärer utan att ta hänsyn de mindre staternas egen vilja. Men sedan järnridån rämnat och kommunismen kollapsat så skulle alla stater vara likställda och också fritt få välja både samhällssystem och säkerhetspolitik. Eftersom alla stater bekände sig till demokrati och mänskliga rättigheter antog man att alla skulle följa de överenskomna reglerna. Eventuella problem skulle kunna lösas genom dialog och samarbete. Aggression var förbjudet och krig mellan medlemmarna skulle inte förekomma. Ryssland sågs som en strategisk partner och också som en sorts ”förlorad kusin” som nu skulle återkomma till familjen.

Denna kollektiva säkerhetsordning hade påfallande likheter med Nationernas Förbund under mellankrigstiden, och skulle med tiden också visa sig lida av samma svagheter. Under de första 10-15 åren så rådde harmoni eftersom de besegrade makterna ägnade sig åt inre konsolidering och att slicka såren. Men därefter återkom förlorarna till scenen och var missnöjda med uppgörelsen. När de inte fick sin vilja fram så struntade de helt sonika i ordningen och gjorde som de ville ändå, varvid ordningen visade sig maktlös. Så gick det med NF på 1930-talet, och så verkar det gå nu också.

Att återta positionen som stormakt och vinna andras "respekt" för detta visade sig vara mer attraktivt för Ryssland än en mödosam – men i längden mer lönsam – inordning i ett västligt system. Putins Ryssland är sedan drygt tio år tillbaka en öppet revisionistisk makt, en stat som vill riva upp den bestående internationella ordningen och ersätta den med en annan. I Rysslands fall är det helt klart en ordning liknande Jalta-Europa eller den som rådde under 1800-talet som man eftersträvar; en sådan ordning skulle återupprätta Ryssland som en europeisk stormakt, med speciella privilegier och med en egen intressesfär.

Liksom återupprättandet av Frankrikes storhet och ära var den centrala uppgiften för de Gaulle efter krigsslutet 1945 så är den centrala uppgiften för Putin och männen runt honom att återupprätta Rysslands förlorade stormaktsställning – *to Make Russia Great Again*. Problemet är dock att det inte finns så mycket att underbygga stormaktsanspråken med, förutom ett stort territorium, militär makt, samt export av olja och gas. Ryssland har en BNP i nivå strax över Indonesiens, och med tanke på korruptionen och beroendet av petroleumexport så är etiketten "Nigeria med kärnvapen" inte helt och hållet missvisande.

I detta läge blir det enklaste sättet att göra Ryssland mäktigt igen – förutom att spela maximalt på de maktinstrument man har – att försvaga västvärlden. Som Keir Giles skriver i sin utmärkta nya bok *Moscow Rules* så blir Ryssland automatiskt starkare i sina egna ögon om västländerna blir svagare, exempelvis om banden över Atlanten försvagas, eller om EU och det europeiska Nato är splittrat. Detta åstadkoms genom att med öppna och dolda medel förstärka de motsättningar som redan finns, och därtill skapa nya.

EU- och Natomedlemmarna borde egentligen rätt lätt kunna möta säkerhetsutmaningen från Ryssland. 1990 års civiliserade samarbetsprinciper skulle kunna fortsätta att gälla nästan alla, medan avvikaren Ryssland skulle kunna hanteras med invallning, avskräckning och försvar via Nato. Men denna lösning blockeras dels av att många fredsskadade europeiska länder inte vill ta det ryska hotet på allvar, dels av att Trump aktivt underminerar och öppet ifrågasätter Natos fortbestånd. Utan amerikanska säkerhetsgarantier, inklusive kärnvapenparaplyet, så ligger Europa därför öppet för både yttre och inre hot.

Den nationella nivån

Den tredje nivån i denna triad av systemkriser gäller debatten och maktinnehavet på den nationella nivån i huvuddelen av västvärldens länder. I ungefär 25 år efter murens fall härskade det liberala – i vid mening – paradigmet nästan oinskränkt i både politik och debatt. Globaliseringen levererade ekonomisk tillväxt

och allt billigare varor, tjänstesektorn avreglerades och växte. Att lägga sig i den politiska mitten och appellera till den växande urbana medelklassen blev då ett framgångsrecept som användes av Bill Clinton, Tony Blair, Gerhard Schröder och Fredrik Reinfeldt. Men inga träd växer upp till himlen och med tiden blir makthavare lätt högmodiga, ett tema som jag kommer att utveckla i ett bokkapitel som utkommer under våren.

Debatten inom den urbana eliten kantrade med tiden i kulturradikal riktning, med omfamnade av en intellektuell, hippt radikal och kosmopolitisk agenda, inte sällan med fokus på aparta symbolfrågor. Den praktiska politiken följde snart den radikala debatten i spåren. Vad man då inte tänkte på var att det i en demokrati kan vara riskabelt att alltför mycket fjärna sig från åsikterna bland stora väljargrupper. Likaså bortsåg man från att det fanns stora grupper i västvärlden som inte hade vunnit på globaliseringen och som inte delade den urbana elitens radikala värderingar, exempelvis om symbolfrågor och migration.

Till sist fick dessa missnöjda grupper nog, och missnöjet spreds via sociala medier och utnyttjades politiskt. Därför har vi sedan några år ett uppror mot det liberala etablissemangen på halsen, ett uppror som på kort tid har ritat om den politiska kartan i stora delar av västvärlden. Dels har en ny konfliktdimension uppstått i kampen mellan gröna kulturradikala internationalister och socialkonservativa nationalisterna, dels har de stora traditionella mittenpartiernas grepp om makten försvagats och i stället väller missnöjespartier eller proteströrelser fram på både höger- och vänsterflankerna.

På några få år har det politiska landskapet i västvärlden därför i grunden stöpts om. För tio år sedan härskade fortfarande mittenpolitiker som Merkel – nu har dessa svepts åt sidan eller är politiskt skadskjutna. I stället dominerar nu en lång rad av populisterna och nationalisterna den politiska arenan: Brexitörena, Trump, Orban, Salvini, och så vidare. Många av dessa har en auktoritär syn på demokrati där majoriteten ska härska oinskränkt, och de definierar sig själva i motsats till de liberala föregångarna. De sätter vidare den nationella suveräniteten och egenintressena i centrum, älskar att agera unilateralt, samt avskyr alla slags kompromisser.

Självfallet får denna utveckling, som väl fångats i Ivan Krastevs bok *Efter Europa*, allvarliga konsekvenser för de västliga ländernas möjligheter att hantera de utmaningar vi står inför. Vi kanske bara har sett början på en politisk försvagning av demokratierna som vi inte sett maken till sedan 1930-talet.

Smittsamt och självförstärkande

Jag menar alltså, sammanfattningsvis, att vi är i inledningsfasen till tre samtidiga och parallella systemkriser som tillsammans hotar den internationella ordningen och som i grunden kan förändra förutsättningarna för Sveriges säkerhet. Kriserna utspelar sig på tre olika nivåer – den globala, den europeiska, och den nationella – men har delvis gemensamma orsaker. Därtill interagerar och förstärker de olika kriserna varandra på ett sätt som gör att både krisamplituden och genomslaget kan öka betydligt.

Trump bör kanske i första hand ses som en del av upproret mot den liberala hegemonin på den nationella nivån, men eftersom han är USA:s president så får hans utspel och handlingar mycket stort genomslag även på den globala och den europeiska krisdynamiken. På ett liknande sätt så bör Putin och Ryssland hänföras främst till den europeiska nivån, där de ju har utlöst systemkrisen. Men Rysslands agerande får också tydligt konsekvenser på både den globala nivån – där det förstärker effekten av Kinas utmaning – och på den politiska nivån – där Ryssland använder hela sin breda repertoar av ”aktiva åtgärder” för att utså split och för att försvaga motståndarna.

Därtill kommer att misstro och fruktan – när väl man kommit förbi en viss nivå – kan vara självförstärkande och mycket smittsamma. Om kaptenen på ett fartyg betar sig konstigt och tänker högt om att lämna skutan eller att sätta den på grund, så är det inte underligt om besättningen och passagerarna börjar bekanta sig med livbåtar och flytvästar.

I Robert Kagans senaste bok *The Jungle Grows Back* liknar han efterkrigstidens internationella system vid en trädgård som mödosamt har anlagts och vårdats under decennierna. Vi har nu blivit så vana vid den behagliga och civiliserade trädgårdsmiljön att många av oss tror att den är naturlig och att den skulle bestå även om den inte sköttes. Men, menar Kagan, naturtillståndet är inte en trädgård, utan en djungel där den starkares rätt råder, och vi kan mycket snabbt förpassas dit om trädgården inte skyddas och sköts.

Nu tänker ni kanske att ”Så illa kan det väl ändå inte gå, med tanke på de stora framsteg som gjorts, på alla strukturer som ska kunna förhindra en sådan utveckling, och på att alla skulle förlora på en sådan katastrof. Nato och EU har ju gått igenom svåra kriser förut, men ändå har förnuftet alltid segrat till slut.”

Förkrigstid?

Det är naturligt att man värjer sig mot tankar på katastrofer och att man vill både tro och hoppas att det ändå ska gå bra. Men att hoppas på det bästa är en

minst sagt riskfylld strategi, om det alls är en strategi. För den som ändå tänker i sådana banor vill jag rekommendera läsning av Stefan Zweigs bok *Världen av i går*. Boken är Zweigs återblick på en försvunnen förkrigsvärld och den skildrar mycket väl hur människorna i Europa i början av 1900-talet trodde sig leva i en ny tidsålder av upplysning, förnuft, framsteg och samarbete som hade gjort krig mellan civiliserade länder omöjliga.

Nota bene: Jag hävdar inte att de katastrofer jag här har antytt – en perfekt geopolitisk storm, ett krig mellan USA och Kina, att botten faller ur Nato, eller att EU splittras och paralyseras – kommer att hända. Jag säger inte ens att det är troligt att något sådant kommer att inträffa. Men jag hävdar bestämt att vi inte längre kan utesluta att något sådant händer. Risken för mycket stora och snabba förlopp som i grunden förändrar det geopolitiska landskapet och förutsättningarna för vårt välstånd och för vår säkerhet är inte längre försumbar. Borde vi då inte börja tänka på vad som skulle kunna vara en svensk Plan B om den transatlantiska länken brister, om botten går ur Nato, om EU splittras eller paralyseras, eller om Europa återgår till ett historiskt mönster av inbördes rivalitet? Ätminstone borde vi fundera på hur vi ska bli bättre på att möta snabba, dramatiska och oväntade utvecklingar. Behovet av detta lyftes av Johan Tunberger m.fl. för 15 år sedan i en serie FOI-rapporter med titeln *Strategi för det oväntade*. Då brydde sig få, men det är nog dags att plocka fram de rapporterna ur gömmorna.

Slutligen en reflektion: Vi lever tyvärr i en tid när känslan triumferar över förnuftet. Trots alla våra framsteg och trots alla goda och rationella argument för att väldigt mycket har blivit bättre, så är det appeller till känslor av kränkning och oförrätt som vinner massornas bifall, och nationella mindervärdeskomplex och strävan efter att återskapa en svunnen storhet som i ökande grad styr staters vägval. För oss hyperrationella och övermoderna svenskar, med vår idylliska moderna historia, är nog kraften i sådana känslor svåra att förstå och att ta in. Men vi bör ändå försöka, för vår egen säkerhets skull.

Robert Dalsjö