

# Multi-, tri- eller rent av åter bipolärt?

Det internationella systemet tjugofem år efter det kalla kriget

*Årlig redovisning från KKrVA avd VI den 9 oktober 2013  
av Mats Bergquist*

## Résumé

After the end of the Cold War there was no question as to US dominance in the international system. But now, 25 years after the fall of the Berlin Wall, US economic difficulties and the wars in Iraq and Afghanistan have, together with China's very swift economic development and acquisition of considerably more capable armed forces, changed the picture. Some now argue that we are approaching a new bipolar system, others a multipolar one as India and Brazil are also rising powers and Russia tries to resume its former great power status. Future conflict will no doubt have a strong economic content, but although not involving open hostilities then military incidents between the major powers. Maybe one could talk of a tripolar system with the USA, China and the EU as poles? But probably the military weakness of the Union prevents it from becoming a real pole in the system. On the other hand, can Russia's increasing military capabilities compensate for its poor economy?

ATT DET INTERNATIONELLA systemet efter det kalla krigets slut i och med Sovjetunionens sönderfall snabbt förvandlades från ett bipolärt till ett unipolärt system var de flesta för nu snart 25 år sedan ganska ense om. Ingen makt kunde göra USA rangen stridig som systemets dominant och samtidigt garant. USA:s helt överlägsna militära resurser och då ännu starka ekonomi bar syn för sägen. Därtill kom den amerikanska dominansen ifråga om ”soft power”: TV, filmproduktion, populärmusik i alla dess former, många idrotter m m.

## Från bi- till unipolaritet

Under 1990-talets första hälft handlade debatten om detta skulle bli en kortvarig episod eller om tillståndet skulle vara för överskådlig framtid (om denna debatt, se min ”Från kallt krig till ljummen fred,” 1998, bok eller artikel?/OS). De flesta tyckte

då tro att det unipolära skedet kunde bli långvarigt. Ingen makt syntes på horisonten som inom de närmaste 25 åren skulle kunna hota USA:s maktställning. Inte sedan Romarriket hade någon stat haft en liknande position. Efter den oblodiga segern i det kalla kriget var det inte underligt att tesen om historiens slut, som lanserades av den amerikanske f d UD-tjänstemannen Francis Fukuyama, vann många anhängare – trots att den tyske filosofen Hegel efter slaget vid Jena 1806 och Napoleons seger över alla sina motståndare (utom England, men inklusive Sverige) sagt samma sak; mindre än tio år senare hade Napoleon flyttat till den ensliga klippön St Helena i Sydatlanten. Den normalt försiktige George Bush d ä proklamerade också i samma veva att man nu hade möjlighet upprätta ett nytt internationellt system, baserat på rättens och FN:s principer.

När man med utgångspunkt från USA:s resurser på de militära och ekonomiska områdena antog att USA skulle kunna dominera systemet, utgick man också från att USA måste ses som en väsentligen godartad supermakt, vars grundläggande strategi var att bevara status quo, inte att revidera systemets grunder. Detta skulle, trodde man, minska benägenheten att söka balansera denna dominans. I kampen mellan Washington och Moskva 1948–1989 representerade Sovjet den expansiva revisionismen, som hölls i schack genom terrorbalansen. Efter dess fall fanns ingen revisionistisk stat av sådan betydelse att den skulle kunna hota USA. Att Kina långt in på 2000-talet skulle kunna komma ens i närheten av att jämföras med USA var det få som trodde åren kring 1990.

Men de många analytiker som omfattat teorin om en maktbalans som en grundläggande faktor i det internationella systemet lämnades ingen ro av sakernas tillstånd. De menade att det förr eller senare, ja, förr snarare än senare, skulle dyka upp nya eller gamla stater, eller bildas koalitioner, som skulle söka balansera USA:s maktställning. Man förkastade, trots att åtskilligt historiskt stöd för tesen kunde uppbringas, resonemanget att de enskilda staterna skulle välja ”bandwagoning”, d v s anslutning till den dominerande statens maktsfär, snarare än försök att skapa motkrafter.

När sådana föreföll saknas medgav denna skolas mera prononcerade företrädare (t ex Christopher Layne, *The Peace of Illusions*, 2006) att det tagit längre tid än man väntat innan balanserande element dykt upp, och hävdade därtill att maktbalans kunde upprättas på annat sätt än att bilda formella militära eller politiska allianser. ”Hard balancing” skulle ersättas av ”soft balancing”. Sålunda kunde USA:s allierade råka i tvist med supermakten i han-

delsfrågor, mestadels ifråga om tekniska handelshinder av typen ”Buy American”-bestämmelser (då offentliga institutioner i USA åläggs köpa inhemska produkter i första hand) eller misstankar om konkurrensbegränsande statsstöd etc. Vidare kunde man komma att kritisera amerikansk politik eller bara undandra USA sitt stöd i omröstningar i FN eller andra multilaterala organ. Det mest eklatanta exemplet var förspelet till Irakkriget 2003 då Frankrike, Ryssland och Kina (med stöd av Tyskland) motsatte sig att FN skulle legalisera ett amerikanskt-brittiskt angrepp mot Irak.

Sådana uppvisningar av missnöje med den amerikanska dominansen, som resulterade i en långvarig tvist inom västalliansen, skulle komma igen, antog man. Och när världsläget var mera avspänt än under det kalla kriget, kunde man sas kosta på sig att vädra sina reaktioner utan att en motståndarsida kunde kassera detta som politisk vinst.

## Efter unipolariteten vad?

Nu när snart 25 år passerat sedan murens fall kan man konstatera att det unipolära skedet i internationell politik redan är över eller i varje fall håller på att erodera, främst till följd av den överraskande snabba kinesiska maktutvecklingen, men också på grund av den försvagade amerikanska ekonomin. Frågan är således vad som kommit eller håller på att växa fram i stället och om detta system är mer eller mindre stabilt än det unipolära. Konventionell teori har antagit att det bipolära system, som vi upplevde 1948–1989, är det kanske mest stabila, att ett tripolärt system det mest instabila och ett multipolärt någonstans däremellan; i detta senare fallet beror ju stabiliteten också på hur många och vilket slags, status quo-inriktade eller revisionistiska,

stormakter det består av. I ett system med, som under perioden före första världskriget, så många som åtta stormakter kan koalitioner komma att skifta oftare, i ett med färre stormakter, något mera sällan.

I ett bipolärt system som vi hade under det kalla kriget föreföll den ömsesidiga avskräckningsförmågan garantera ett slags balans. Men i en tripolär modell är risken alltid överhängande och snarast inbyggd att två stormakter går samman enligt principen två slår den tredje, vilket leder till att denna kan känna sig trängd och beredd till gripa radikala metoder för att kompensera sig för det uppkomna underläget. Den trängda staten kommer också att söka stöd hos vad Randall Schweller *Deadly Imbalances. Hitler's Strategy of World Conquest*, (1998) kallar "lesser great powers" (LGP) för att kompensera den andra sidans övertag. En jämviktsmodell där tre aktörer är ungefär lika starka är mindre sannolik.

Den epok under modern tid där man kan tala om en tripolär modell är, enligt Schweller egentligen andra världskriget, som han ser som en kamp om världsherraväldet mellan två revisionistiska stormakter, Tyskland och Sovjetunionen, och en status quo-makt, USA. En tillfällig allians ("min fiendes fiende är min vän") mellan en revisionistisk stormakt (Sovjet) och en status quo-makt (USA) besegrade till sist den andra revisionistiska stormakten Tyskland. Övriga stormakter, Storbritannien, Frankrike, Japan och Italien var då vad Schweller kallar LGP's, som anslöt sig till någon av de tre.

Möjligen kan man se den internationella politiken de sista dryga 15 åren av det kalla kriget som ansatsen till ett tripolärt system, där närmandet mellan USA och Kina från 1972 och framåt de facto innebär att två slog den tredje. Richard Nixons

och Henry Kissingers överraskande närmande till Kina förbättrade med ens både USA:s och Kinas position. Detta gjorde Moskva påtagligt försiktigt i sina relationer med USA, vilket visade sig i svåra reaktioner på amerikanska provokationer (bombningen av Hanoi och Haiphong) och att man var angelägen behålla kontakten även med en efter Watergate inrikespolitiskt trängd Nixon. Den kinesiska mistänksamheten mot Sovjet var grundläggande; den amerikansk-kinesiska normaliseringen fungerade långt över sin reella vikt. Vad Kina kring 1970, utöver sin stora armé och folkmängd, saknade i form av ett ännu instabilt politiskt system och en mycket svag ekonomi, komparerades alltså i viss mån av dess politiska specifika vikt som den andra kommunistiska stormakten med ökande inflytande i tredje världen.

Det finns skäl betona att det finns flera bedömare som menar att Kinas maktutveckling, och som föranlett spekulationer om ett nytt bipolärt system, knappast kan fortsätta i samma spår som under de senaste tjugo åren. Framför allt menar man att motsättningen mellan ekonomiska framsteg och politisk stelbenthet för eller senare kommer att leda till stagnation. Edward Luttwak menar (*The Rise of China vs the Logic of Strategy*, 2012) att endast ett mer demokratiskt styrt Kina kan agera som en framgångsrik supermakt. Om Kina uppträder aggressivt tyr sig alla eller de flesta av dess grannar till USA. Men om Kina skulle uppnå en grad av liberalisering, kommer man att agera mindre revisionistiskt. Med detta resonemang tangerar Luttwak diskussionen om "democratic peace", om demokratiska stormakter beter sig annorlunda än auktoritära sådana eller diktaturer.

Å andra sidan finns det kinesiska bedömare som tror att Kina redan inom en tioårsperiod kan komma upp 60 procent av

USA:s militärutgifter. Och förstås att den kinesiska ekonomin inom samma tidsperiod kan växa förbi USA:s. Även om man inte som USA, inte minst genom marinen och dess hangarfartygsgrupper, kan projicera militär makt över hela jorden, har man redan givetvis ett rejält regionalt övertag och militär förmåga att realisera sina ambitioner i närområdet - om man skulle riskera en öppen konflikt med USA. Aaron Friedberg hävdar i *Contest for Supremacy. China, America and the Struggle for Mastery in Asia* (2011) att ett allt starkare Kina kommer att söka minska USA:s inflytande i regionen och inskränka dess tillgång till viktiga råvaror. Detta behöver inte leda till öppen konflikt, men till mer ansträngda relationer. Den ovan omnämnde Christopher Layne hävdar i en kommande bok att relationen mellan USA och Kina i mycket liknar den som rådde mellan Storbritannien och Tyskland från 1860 till 1914 (jfr Paul Kennedys *The Rise of Anglo-German Antagonism 1860–1914*, 1980)

Nu kan man givetvis, med rätta, invända att risken för öppna konflikter mellan stormakterna idag är mycket små och att detta modellresonemang därför egentligen saknar relevans. Härtill kommer att de amerikanska och kinesiska ekonomierna är intimt sammanflätade främst genom Beijings fortsatt omfattande köp av amerikanska statsobligationer. Men relationerna mellan stormakterna kommer, oavsett en radikalt minskad öppen krigsrisk, att utmärkas av konkurrens. Risker för begränsade incidenter som kan involvera militära förvecklingar kommer alltid att finnas och vara nog så svåra att lösa.

Sådana finns uppenbarligen i förhållandet mellan USA och Kina, som dessutom inte kan klassificeras som en status quo-makt, vilket ökar riskerna. Territoriella tvister mellan Kina och dess grannstater om öar i

Sydkinesiska sjön och utanför Taiwan kan mycket väl leda till incidenter och skottväxling, men troligen inte till öppet krig. Relationen mellan Kina och Taiwan förefaller numera mindre eldfängd än förr, men innebär alltid politiskt sprängstoff. Den planerade ökade amerikanska närvaron i regionen ("the pivot") syftar till att bygga ut en "trip-wire"-funktion och dämpa riskerna för incidenter, men ökar ju samtidigt konfliktytorna mellan det internationella systemets dominanter. Övriga stater, Japan, Sydkorea, Filippinerna, Malaysia och t o m Vietnam, som har anspråk på de olika arkipelagerna och territorialvattnen kring dessa, som antas ruva på viktiga råvarutillgångar, förväntar sig amerikanskt stöd i sina relationer till Kina.

Diskrepansen ifråga om militära och ekonomiska tillgångar mellan å ena sidan USA och Kina, och å andra sidan LGP's som Ryssland, Indien och Japan eller för den delen Storbritannien och Frankrike är eller håller på att bli uppenbar. Detta gäller även om man i sin tur beaktar att Kinas militära förmåga ännu inte, utom givetvis i landmilitärt hänseende, kan mäta sig med USA:s. Detta skulle tala för ett slags ny bipolaritet. Om man å andra sidan antar att konkurrensen mellan stormakterna kommer att inträffa huvudsakligen på det ekonomiska området kan man möjligen diskutera om det nu rådande systemet inte håller på att bli tripolärt? Trots dokumenterade problem förblir nämligen det i praktiken ofta tyskledda EU en formidabel, främst ekonomisk, maktfaktor. Men frågan är förstås om inte unionens uppenbara svårigheter att demonstrera utrikes- och särskilt försvarspolitisk enighet och potential är ett alltför tungt hypotek när det gäller att uppträda på den internationella scenen?

Samtidigt har Ryssland, trots sin mycket stora kärnvapenarsenal och Putinregimens ambitioner att återvinna något av Rysslands plats i solen, en särskilt i dagens amerikanska optik en för många överraskande låg specifik vikt, inte minst på grund en ganska liten ekonomi och länge sjunkande befolkning. Indien har en växande men mycket ojämnt fördelad ekonomi och mycket stor befolkning, kommer liksom Japan med en länge stagnerande ekonomi, inom överskådlig framtid knappast att bli mer än LGP's, vilket även gäller det resterande BRIC-landet Brasilien (Sydafrika, som nu adderats till gruppen, saknar rimligen helt förutsättningar att ens kvalificeras som en LGP). Dessa stater spelar en viktig roll i systemet, men är gruppen eller kan den inom överskådlig framtid bli global?

Både Storbritannien och Frankrike har alltså möjligt projicera, minskande men dock, militär förmåga långt utanför hemlandet, men endast, som inte minst framkom under Libyenoperationen 2011, med olika grader av amerikanskt logistiskt stöd. De är tydliga kandidater för rollen som LGP's. Denna roll kommer man att göra allt för att behålla. Man bör också beakta möjligheten av att olika LGP's politiskt söker alliera sig med varandra snarare än att alliera sig med en supermakt. BRIC-samarbetet kan ses som ett embryonalt exempel på sådant samarbete. De disparata strategiska intressen som denna grupp har, innebär således en stark begränsning för dess effektivitet; dessutom dominerar Kina markant, vilket sannolikt föranleder Putins Ryssland att ofta söka samband med Beijing.

Hur skall då, om vi för ett ögonblick accepterar att systemet närmast kan komma att likna ett tripolärt sådant, det internationella systemet hantera rivaliteten mellan USA och Kina med EU som tredje part?

USA och EU kommer sannolikt att fortsätta att hålla sig till varandra för att bli balansera Kinas expansion. Men lika sannolikt är att EU kommer att fortsätta att försöka skicka notan ("pass the buck") för mycket av det gemensamma försvaret vidare till USA. Krympande ekonomiska ramar och frånvaron av ett synbart militärt hot har ju lett till att så gott som samtliga europeiska stater minskat och fortsätter att minska sina militära resurser. Samtidigt är det inte rimligt att förvänta sig att USA med nuvarande inrikespolitiska klimat skall stå för 75 % av NATO:s militära utgifter. En ser dock denna snedbalans, trots att USA också måste strama åt, ut att bestå, vilket måste komma att innebära slittingar med européerna. Det mycket ambitiösa projektet med ett omfattande transatlantiskt frihandelsområde syftar givetvis till att öka handel och sysselsättning, men har en övergripande storstrategisk agenda att gjuta nytt liv i det transatlantiska samarbetet.

Men vem skall, om USA ser sig tvungen att av olika skäl flytta resurser till den asiatiska teatern, stå för dels ett nödvändigt om än litet territoriellt försvar, dels kunna projicera militär makt i situationer som t ex nyligen i Mali? Och detta i ett skede när den nuvarande ryska regimen planerar att öka sina satsningar på försvaret, visserligen från en på många områden utom kärnvapnen låg nivå, men ändå. Denna obalans kan resultera i ett politiskt vakuum som oroar inte minst Rysslands forna Warszawapaktallierade men borde oroa också oss. Detta ämne kommer, eller borde i alla fall rimligen vara huvudtemat vid EU:s toppmöte om den gemensamma försvarspolitik mot slutet av detta år.

I vårt land har ju situationen i år uppmärksammats i den kanske mest intensiva försvarsdebatten på mycket lång tid. Vad

denna debatt skall resultera i lär knappast bli klart före valet 2014 och nästa försvarsbeslut 2015. Klart är emellertid att den nuvarande inriktningen bort från invasionsmot insatsförsvaret kommer att revideras.

Kina behöver, under aktuella eller potentiella motsättningar inom den transatlantiska alliansen, inte aktivt utså split för att kunna kassera in politiska vinster. Det finns säkert de som vill eller antar att man, för att hantera en kommande supermakten Kina, kommer att vara tvungen tillämpa den tillbakahållandets strategi ("containment") som var framgångsrik mot Sovjetunionen. Men de flesta strategiska tänkare och policyskapare kommer säkert att förorda en engagemangets strategi, d v s bredda kontaktytorna med Kina på så många områden som möjligt för att därigenom minska riskerna för missförstånd. Denna strategi bör också ha som mål att binda Kina genom olika multilaterala överenskommelser. FN-medlemskapet, och numera i WTO bör kompletteras med andra, inte minst regionala, institutioner. Risken är emellertid uppenbar att Kina, precis som USA, med en växande maktställning, blir selektiv i tillämpningen av sina multilaterala förpliktelser. Denna strategi ("binding") har erfarenhetsmässigt sina begränsningar.

## Mot tripolari- eller multipolaritet?

Resonemanget ovan skulle, under förutsättningen att EU inom rimlig tid återhämtar sig och inte permanent skadats, kunna landa i att det internationella samfundet kan komma att omvandlas från ett unipolärt till ett tripolärt system, vilket då borde resultera i ökad instabilitet, där en knakande transatlantisk allians genom en blandning av tillbakahållandets och en engagemangets strategi söker balansera Kina. Detta land

kommer sannolikt i sin tur genom allianser med någon LGP, d v s i praktiken Ryssland (men mera osannolikt Indien) som den ledande revisionistiska staten söker kompensera för USA:s och Europas samlade och för överskådlig framtid överlägsna resurser. Men tesen att ett av Berlin dominerat EU skulle kunna agera som en tredje stormakt i det internationella systemet måste alltså, med tanke på unionens nuvarande stora svårigheter och centrifugala tendenser, givetvis omges med betydande reservationer. Tyskland kan ju också komma att distansera sig från Bryssel varvid EU tappar mycket av sin potential. Prognoser rörande ett möjligt tripolärt system måste uppenbarligen bli mycket osäkra.

Ett mera renodlat bipolärt system med USA och Kina som de två polerna flyttar mycket av konfliktytorna från Europa till Asien, vilket då givetvis är till fördel för vårt land. Men å andra sidan ger det politiskt utrymme för vår granne Ryssland, där säkert många hyser en önskan att söka återvinna status som supermakt, precis som Sovjet efter den ryska revolutionen metodiskt sökte återuppbygga sin militära och industriella kapacitet.

Vi har således goda skäl att, efter USA:s neddragningar i Europa och egna bristande resurser oroas för den regionala balansen i vår världsdelen. Som följer av systemets makrostruktur. Mycket av Europa hotar att omvandlas till ett militärt vakuum med oundvikliga negativa politiska konsekvenser. Vissa europeiska länders, inte minst Tysklands, beroende av petrostaten Ryssland och belägenhet i detta lands militära skugga borde ge anledning till mycket eftertanke. Samtidigt måste betonas att USA:s intressen i Europa även fortsättningsvis kommer att vara betydande. EU och Tyskland, förblir ju som demokratiska status quo-makter naturliga allierade,

även om maktförhållandet mellan dem, inte minst genom USA:s ökade energiberoende och unionens demonstrerade beslutsproblem, förskjuts till USA:s fördel.

Ett tripolärt system med ett starkt EU som tredje pol förefaller det för Sverige mest gynnsamma, ett tripolärt med Ryss-

land i samma roll det minst fördelaktiga. Ett multipolärt system är då uppenbarligen att föredra.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA