

Hoten mot freden i västra Stilla havet

Inför 2017: Betydelsen för Europa

av *Ingolf Kiesow*

Résumé

The Permanent Court of Arbitration has declared China's position in the South China Sea as being incompatible with the United Nations Convention on the Law of the Sea. China, on the other hand, has declared that it disregards this award and continues its own expansion at sea with both civilian and military means. China's neighbouring states are soliciting support from the USA. Japan has started to support the other neighbours of China with delivery of weapons and other economic and political means. China is challenging the military dominance of the US and its allies by increasing its own military capability both by conventional means and in nuclear as well as space warfare. Meanwhile, the US is working to reinforce its different military alliances with China's neighbours. A recent "defection" of the Philippines from this common front against China's expansion has weakened confidence in the American leadership. An especially worrying feature is an enormous amount of competing fishing vessels of different nationalities that cannot be sufficiently controlled by their governments. Nuclear tests and missile development in North Korea have triggered a debate in South Korea about a perceived need for a national nuclear weapon as well as anxiety in Japan about the military dependence on the USA.

UNDER DEN AMERIKANSKA presidentvalskampanjen 2016 har utrikes- och säkerhetspolitik varit ett osedvanligt framträdande tema – och Kina har utmålats som ett hot. Samverkan mellan Ryssland och Kina har övervunnit många hinder, och denna samverkan spelar nu en mera framträdande roll. De populistiska inslagen i den amerikanska presidentvalskampanjen, USA:s låga ekonomiska tillväxt, Europas problem med invandring, främlingsfientlighet, sammanhållning och låga ekonomiska tillväxt har sammanlagt minskat västs attraktionskraft och auktoritet. Det utnyttjas omsorgsfullt av Kina och Ryssland. Bara på några få år har utvecklingen gjort att det finns fog för att påstå att det nya kalla kriget redan är här i både rysk och kinesisk propaganda. På de militära och politiska områdena har det kanske inte gått fullt så långt i regioner

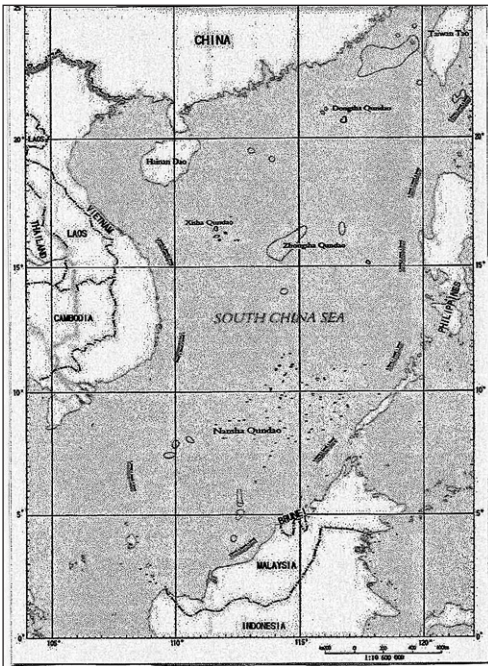
som Europa och Mellanöstern. Där pågår fortfarande ansträngningar från alla parter att begränsa skadeverkningarna och att bekämpa gemensamma motståndare såsom ISIL i Syrien och Irak. Att utvecklingen redan får karaktär av nytt kallt krig gäller dock flera frågor i västra Stilla Havet. Även där står väst på den ena sidan med USA i spetsen och på den andra sidan står Kina och Ryssland. Klarast framstår detta i det Syd kinesiska havet.

En tvist mellan Filippinerna och Kina har avgjorts i den permanenta skiljedomstolen i Haag, som säger att Kinas krav på nästan hela det Syd kinesiska havet är oförenliga med reglerna i UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea). Det skulle i praktiken innebära att Kina ska dra sig tillbaka från de flesta om inte alla av de öar och skär som det har ockuperat sedan

1972 respektive byggt i havet sedan 2013 samt att hälften eller mera av detta hav ska anses tillhöra grannländernas ekonomiska zoner. Detta kommer inte att ske.

Twistens omfattning

I nedanstående karta, som var en bilaga till en verbalnote till FN:s generalsekreterare, har Kina visat sina ”historiska krav”. De nio korta linjerna med omväxlande punkter och streck på kartan visar den yttre gränsen för Kinas anspråk. Alla öar har givits kinesiska namn. Bilden är hämtad från domstolens utlåtande om sin behörighet att ta upp tvisten till prövning:



Frågan angår dessutom inte bara Filippinerna och Kina. Domstolen accepterade på begäran från Malaysia, Vietnam, Indonesien, Japan, Thailand och Brunei att låta dessa länder ha delegationer närvarande för att följa förhandlingarna. Samtliga har också

pågående tvister med Kina om sina egna vatten i Sydkinesiska havet. I både Japan och Vietnam diskuteras möjligheten att länderna själva följa upp med att anhängiggöra sina egna tvister med Kina hos domstolen. Japans tvist rör visserligen inte öar i Sydkinesiska havet utan i Östkinesiska havet, men rättsfrågan är av samma natur. Också Taiwan har både tvister med Kina och sina övriga grannar om samma regler i UNCLOS.

Haag-domstolens ställningstagande¹

De frågor som togs upp i skiljedomstolsutslaget har vittgående betydelse. De avser hur konventionens regler om dragningen av gränser för strandstaternas anspråk på uteslutande rätt till havets resurser ska ske med utgångspunkt från öar, klippor, bankar och skär och sådana som inte anses beboeliga eller bara sticker upp över havsytan. Det går att fastställa ganska klart genom fysiska iakttagelser. Kina har dessutom byggt konstgjorda öar genom att skopa upp korallrev, sand och sten från botten och hävdar rätt till territorialvatten runt dem. Ett sådant förfarande ger uttryckligen inte rättsverkan enligt konventionens artikel 60-8, vilket påtalades i domstolens utslag. Därmed faller också nästan alla av Kinas anspråk på områden i Sydkinesiska havet. (De viktigaste tolkningsfrågorna framgår av en fotnot till denna artikel.)²

Konflikternas upphov

Kina har lagt ned mycket prestige och förbättrat sig militärt för att hävda vad kineserna anser vara sina rättigheter i dessa frågor. Kina hävdade inte anspråk på Sydkinesiska havet under en period då andra frågor, exempelvis kulturrevolutionen, krävde all

uppmärksamhet. Under förarbetena till UNCLOS, som ingicks 1982, försummade man att tillräckligt aktivt delta i den utformning av modern folkrätt som då pågick. Nu hävdar Kina ”historiska” rättigheter till området, som dock i många fall motsägs av fakta rörande andra nationers historiska verksamhet där. Grannländerna anklagas för att ”ha stulit” vad som rätteligen tillhör Kina. Ämnet upprör känslorna hos alla berörda parter och skapar nationalistiska stämningar i regionen.

Konflikterna om vattnen kring Kinas kuster kan sägas ha börjat på allvar med att Kina 1974 efter en eldstrid tog över en vietnamesisk ö i Paracel-gruppen och fortsatte med att 1988 ta över en ö i Johnson-reven i Spratly-gruppen och ytterligare en ö-grupp från Filippinerna 2012.

1992 utfärdade Kina en lag med den ovan nämnda kartan över Sydkinesiska havet, som definierade alla öar i hela området som kinesiskt territorium, även öar som länge varit befolkade eller utnyttjade av andra nationer. Sedan dess har Kina allt mera aggressivt kört bort andra nationers fartyg och fiskare från deras traditionella vatten och öar. Sedan 2013 har arbeten pågått med att också bygga hamnar, landningsbanor för flygplan och i minst två fall militära befästningsanläggningar på erövrade öar och uppbyggda konstgjorda öar.

Viktiga fiskefrågor

Det finns värdefulla mineraltillgångar på havsbotten i både Sydkinesiska havet och Östkinesiska havet, exempelvis olja, naturgas och havsbottenmetangas (som kan utnyttjas för energiproduktion). Ännu viktigare är dock att dessa vatten är rika på fisk. I Asien utgör fisk en större andel av dieten än i Europa

och USA, där den är omkring 5 procent. I Sydkorea och Japan rapporteras fisk utgöra omkring 20 procent, i Indonesien omkring 10 procent och i Kina 8,5 procent. Kinas andel av världsfångsten av fisk steg från att vara omkring 4 procent 1950 till att vara 32 procent 2013. Hela Asien svarade samma år för 68 procent enligt FAO-statistiken.

Kina har ont om åkermark, och med en rikare befolkning krävs en bättre diet. För köttproduktion finns det inte utrymme inom landet. Mera fiskkonsumtion är också en uttalad politik. Med subsidier och uppmuntran har den kinesiska fiskeflottan växt från 52 225 fartyg år 1979 till 695 000 fartyg år 2013. Kinas egna fiskevatten är delvis utfiskade. 2012 konstaterades att fisket måste begränsas i Bohai-havet och Gula havet. I stället ska det ökas i Sydkinesiska havet och Östkinesiska havet. Grannländernas behov växer i samma takt som Kinas, men Kina kräver en större andel av de gemensamma resurserna. Detta upprör känslorna hos befolkningen i grannländerna, särskilt hos dem som är beroende av fiskerinäringen.

Sammanstötningar mellan kinesiska och grannländers fiskefartyg förekommer dagligen, ofta med dödlig utgång. Grannländernas myndigheter har svårt att förhindra dem, inte minst därför att kinesiska fiskare organiseras i milisliknande föreningar och ges signaler av sina egna myndigheter om lämpliga tidpunkter för att inkräkta på grannländernas fiskevatten och därvid kan påräkna skydd av den kinesiska kustbevakningen mot ingripanden av kuststaternas myndigheter. Kinas högsta domstol utfärdade ett par månader efter domstolsutslaget en instruktion, som klargjorde de exakta gränserna för Kinas anspråk. I instruktionen definieras hur andra länders fiskare som gör intrång på dessa gränser ska lagföras och bestraffas. De ska

alltså bestraffas för att fiska i de vatten som de har betraktat som sina egna fiskevatten.

Fri genomfart

Mera än hälften av världens samlade handelstonnage passerar regelbundet genom Sydkinesiska havet och Östkinesiska havet. Kina har antytt avsikter att ställa anspråk på att reglera trafiken och har redan upprättat så kallade militära zoner och en luftövervakningszon, en ”Air Defense Identification Zone” eller ADIZ i Östkinesiska havet samt hävdar en rätt att också upprätta en ADIZ i Sydkinesiska havet. Den kinesiska ADIZ överlappar med Japans ADIZ, som upprättades under USA:s ockupation av de japanska öarna efter det andra världskriget och har funnits oförändrad sedan dess. Det kan tilläggas att existensen av två överlappande ADIZ har skapat avsevärda problem för flygtrafiken i området

Försök till multilaterala lösningar

Grannländerna har länge varit mycket försiktiga i sitt bemötande av den kinesiska expansionen. Frågorna diskuterades under 1990-talet i regionala fora, men med blygsamma resultat. Under de senaste åren har deras ton skärpts, i varje fall från dem som berörs mest, d v s Filippinerna, Vietnam och Indonesien. Deklarationer har gjorts inom multilaterala organisationer, exempelvis ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) och APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Kinas ståndpunkt har hela tiden varit att inte vilja diskutera denna typ av frågor i multilaterala fora utan bara i bilaterala förhandlingar, en ståndpunkt som också hävdades i ett brev till den permanenta skiljedomstolen i Haag, dock utan framgång.

Kina satsar på militär styrka

Med tanke på alla de samarbetsformer som USA bedriver med länderna kring Sydkinesiska havet finns det fog för en kinesisk rädsla för att landet ska bli inringat. I USA beskrivs också politiken i västra Stilla havet ofta med termen ”Containment Policy”. Det används i sin tur i den kinesiska propaganda som riktar sig till den egna befolkningen och som ska motivera varför anslagen till militär upprustning växer mera än andra budgetposter.

Det är i och för sig naturligt att Kina försöker få USA att minska sin dominerande militära närvaro i västra Stillahavet och ända in på Kinas kuster. Under nuvarande regim i Beijing sker det dock med sådan fart och eftertryck att det inte kan undgå att skapa riskfyllda situationer. Det förknippas också i kinesisk propaganda med en avsikt att konkurrera om herraväldet över haven ända bort till Indiska Oceanen och Afrikas horn. Kina bygger örlogsbaser i Pakistan och Djibouti med syfte att säkra vattnen för sina egna fartyg.

Kärnvapendimensionen har aktualiserats genom att faran för eskalering av militära konfrontationer i Sydkinesiska havet har vuxit sig stark. Kinas ledare har intagit en mera auktoritär och militant attityd, och Kinas ”folkarmé” håller på att omorganiseras radikalt för att bättre kunna ”föra och vinna ett modernt krig” genom integrering av vapenslagen, förändrad befälsordning och modernisering av kommunikations- och ledningssystem. Materielen förbättras genom att man inför förmåga till rymdkrigföring med bl a lasersystem för att skjuta ner satelliter, kulbanemissiler för fartygsbekämpning (av t ex amerikanska hangarfartyg), kryssningsmissiler med kärnvapenstridsspetsar, egna hangarfartyg, nya ubåtar med strategiska kärnvapenbärande missiler för att förstärka

andraslagsförmågan och nya skyddade baser för dessa samt landstigningsfartyg och nya moderna stridsflygplanstyper.³

USA-lett nätverk av nya allianser

USA har dragits in i bilden genom att hävda att UNCLOS ger en rätt till fri genomfart för alla nationer för både handelstonnage och örlogsfartyg samt med civila transportflygplan och militära flygplan (även med kärnvapen ombord). Denna inställning hävdar USA i sin egenskap av dominerande sjömaktt i Västra stilla havet men också som militärt allierad med Japan, Sydkorea och Australien. Den ambitionen har man haft alltsedan det japanska anfallet på Pearl Harbor 1941. Efter Korea-kriget 1950–53 patrulleras sundet mellan Taiwan och Kina av den amerikanska sjunde flottan, och Taiwan förses sedan 1979 enligt en särskild lag med ”allt vad som behövs för att motstå användande av våld eller andra former av tvång som kan äventyra det taiwanesiska folkets säkerhet eller sociala eller ekonomiska intressen”. Kina hävdar å andra sidan att Taiwan är en del av Kina och hotar med att använda militärt våld, om Taiwan förklarar sig självständigt.

USA, Japan och Australien har låtit örlogsfartyg och militära flygplan uppehålla sig innanför de av Kina hävdade territori- alvattengränserna kring tidigare obebodda öar för att markera att man inte erkänner dessa gränser. Dessutom har USA och Japan gett stöd med militär materiel, flygplan och fartyg till Filippinerna och Vietnam, som är de grannländer som är mest utsatta för Kinas utvidgning av sitt territorium. USA har ingått ett avtal om militära baser på fem filippinska öar, varav Kina gör anspråk på en. Australien ingår i en militär allians med USA och har strategiska amerikanska radarstationer för bevakning av missiluppskjutningar i Kina

stationerade på sitt territorium. Australien är också starkt beroende av sjötransporter genom Sydkinesiska havet till Europa, vilket är en förklaring till det australiska deltagandet i de avsiktliga intrången i det luftrum som hävdas av Kina över de omtvistade öarna.

USA arbetar på att förstärka nätverket av militära allianser med Kinas grannar i västra Stilla havet. Ett nytt amerikanskt avtal med Filippinerna om militära baser har redan nämnts. Amerikanska flottan patrullerar Sydkinesiska havet tillsammans med den filippinska.

Kärnvapen i Nordöstasien och dispyter i Sydkinesiska havet

Under 2016 har Nordkorea efter tjugo års ansträngningar visat att man har kommit så långt i utvecklingen av kärnvapen och missiler att det har överraskat och oroat grannländerna. USA lovar sedan länge både Sydkorea och Japan kärnvapenskydd mot angrepp. Om detta så kallade kärnvapenparaply verkligen ska uppfattas som ett tillräckligt bra skydd mot tänkbara angrepp från det oberäkneliga Nordkorea har blivit föremål för debatt i både Sydkorea och Japan. I Sydkorea anser en majoritet av befolkningen att det nu är nödvändigt att skaffa ett eget kärnvapen, medan regeringen inte vill ta upp frågan till diskussion. I Japan, där kärnvapenmotståndet är större av historiska skäl, inskränker sig debatten ännu till hur man ska förstärka det egna blygsamma missilförsvaret. Japan har i gengäld förmåga att skapa ett eget kärnvapen mycket fort om stämningarna skulle förändras. Dessa händelser ökar osäkerheten i regionen. Donald Trump har bidragit till denna osäkerhet genom att antyda att Japan och Sydkorea bör stå för sitt eget kärnvapenförsvar.

Viktigt är också att Sydkorea har påverkats av det växande hotet från Nordkoreas

kärnvapen och hotelser om krig. Det har lett till att Sydkorea har övergett sin historiskt betingade motvilja mot samarbete med Japan och accepterat att införa ett gemensamt försvar mellan USA, Japan och Sydkorea mot inkommande missiler (där USA vill skydda sina militära baser i Japan och Sydkorea samt egna territorier i Stilla Havet på Guam och Hawaii). Till förändringen av Sydkoreas attityd till Kina bidrar också en konfrontation med dödlig utgång mellan sydkoreanska kustbevakningsfartyg och beväpnade kinesiska fiskefartyg, vilka hade inkräktat på de fiskevatten som Sydkorea betraktar som sina egna.

USA har redan stationerat antibalistiska missilssystem i Japan, och alla dessa tre länder har radarsystem för detta ändamål ombord på fartyg, som patrullerar närliggande vatten. Nu gäller det att samordna och förstärka systemen. De uppges vara utslutande avsedda för att bemöta kärnvapenhotet från Nordkorea och ingår inte i USA:s eget "Homeland Defense". Radarsystemens inhämtade uppgifter om missilavskjutningar i grannskapet kan å andra sidan förmodligen också användas för att spåra uppskjutningar från Kina med mål i USA. Kina – och Ryssland – har följdriktigt protesterat mot dessa planer med hänvisning till att de stör kärnvapenbalansen.

Japans attityd till Kina har också förändrats. Dispyten med Kina om öarna i Östkinesiska havet har inte kommit närmare sin lösning. Kina kränker territorialvattnet kring de omtvistade japanska öarna systematiskt och allt oftare både till havs och i luften. I gengäld placerar Japan missiler för både luftförsvar och fartygsbekämpning på öar som gränsar till Syd kinesiska havet och flyttar förstärkningar till stridsflygbaser nära de omstridda öarna. Försvaret ges 1,5 procent större anslag för fjärde året i rad (visserligen en liten siffra jämfört med Kinas

årliga ökning med 7,5 procent). Japan har i år antagit lagar som tillåter insättande av militära resurser utomlands och till försvar av andra länders styrkor, som befinner sig under angrepp. Japan lånar vidare ut luftövervakningsflygplan till Filippinerna för användning i Syd kinesiska havet och har genomfört flottbesök av en helikopterjagare och en ubåt i Filippinerna och Vietnam. Alla dessa åtgärder har föranlett officiella protester från Kina.

Indiens attityd till Kina

Twisterna om rätten till det Syd kinesiska havet har involverat även Indien, som alltsedan 1948 har en pågående territorialtvist med både Pakistan och Kina rörande områden i Kashmir. Därtill kommer att Kina tidvis gör anspråk på nästan hela den indiska delstaten Arunachal Pradesh. 1962 anföll Kina Indien och ockuperade omtvistade områden. Bl a efter kraftiga internationella reaktioner drogs dock de kinesiska trupperna tillbaka. Sedan dess råder en djup misstro mot Kina i Indien, som nu får näring också av Kinas expansion i det Syd kinesiska havet. När Indien år 1998 sprängde sin första kärnvapenladdning gavs inte någon officiell förklaring. Ett par månader tidigare hade Indiens försvarsminister George Fernandes dock vägrat att låta sitt land gå med i det internationella icke-spridningsavtalet med motiveringen att Kina är en kärnvapenstat och att han ansåg att Kina är Indiens "potentiella fiende nummer ett". Indien har sedermera utvecklat både ett ubåtsbaserat kärnvapen och kärnvapenbärande missiler, som kan avskjutas från mobila plattformar. En ny typ visades upp sommaren 2016. Den har en räckvidd som når fram till Kinas huvudstad Beijing. Dessa missiler är nu på väg att utplaceras, vilket väcker indignerade protester från Kina.

USA har sedan början av 2000-talet eftersträvat närmare förbindelser med Indien för att göra detta land till en demokratisk motpol till Kina i Asien. I och med att ledaren för det Hindu-nationalistiska partiet BJP, Narendra Modi, år 2014 blev Indiens premiärminister med ett program för radikal modernisering av den indiska ekonomin blev Indien också mottagligt för dessa inviter. Sedan dess har ett närmande pågått mellan Indien och USA.

Indien anser sig ha en mission att fylla i bevarande av havens frihet i den Indiska Oceanen och i att bistå USA i den funktionen. Däri ingår att bevaka den fria genomfarten genom Malacka-sundet till Syd kinesiska havet och därför deltar även Indien i marina samövningar med Kinas grannländer och USA

Ryssland och Kina tvingar USA att fokusera i två riktningar på samma gång

När president Obama inledde sin presidentperiod förkunnade han att det var dags för USA att vända fokus till Asien ("pivot to Asia"). Händelseutvecklingen i Libyen, Iran, Syrien och Ukraina har gjort att denna "omfokusering" inte har blivit särskilt spektakulär. Det har bl a berott på att USA:s finansiella resurser har varit ansträngda, vilket har påverkat möjligheten att sätta in militära, ekonomiska och politiska resurser i både Europa, Mellanöstern och Asien på en gång. USA tvingas ned i spagat.

De ekonomiska begränsningarna har gjort att Obamas hållning i västra Stilla havet har beskyllts för att vara en eftergiftspolitik. Oppositionen har vuxit sig stark på senare tid, särskilt i militära kretsar. I den amerikanska flottans tidskrift *Navy Times* återges kritik från chefen för Stillahavskommandot,

amiralen Harry Harris.⁴ Det har förekommit många andra antydningar om oenighet inom olika delar av administrationen. Även Kinas grannländer försöker påverka Obama att inta en mera militant attityd. Frågan är om han kommer att kunna stå emot trycket under återstoden av sin mandatperiod – och hur nästa amerikanska president kommer att ställa sig till detta dilemma.

Rysslands annektering av Krim-halvön, dess agerande i östra Ukraina och västliga sanktioner mot Ryssland samt det ryska stödet för regimen i Syrien och det västliga stödet till rebellerna där är några av flera element i försämrade relationer mellan Ryssland och USA.

Under det kalla kriget hade Ryssland en del av sin andraslagsförmåga i form av kärnvapenbestyckade ubåtar stationerade i hamnar utmed Rysslands kuster vid västra Stilla havet. Vladivostok är fortfarande en viktig militärbas. Ryska militära förband samövar med de kinesiska inom ramen för The Shanghai Cooperation Organisation, men Ryssland avstod länge från att ta ställning till Kinas tvister med sina grannar i regionen. Under ett besök i Beijing fann sig dock Rysslands utrikesminister Lavrov tvingad att deklarerat att alla försök att "internationalisera" frågan om det Syd kinesiska havet måste bekämpas. Med andra ord stöder Ryssland nu Kinas ståndpunkt. Rysk-kinesiska marina samövningar har sedermera genomförts norr om Japan och i det Syd kinesiska havet.

Ömsesidiga misstankar och inbördes rivaliteter hindrar inte att Kina och Ryssland funnit sina säkerhetspolitiska intressen sammanfalla under trycket av den internationella händelseutvecklingen. Det militära samarbetet mellan Kina och Ryssland inskränker sig inte heller till marina samövningar. Det omfattar också samövningar till lands och i luften "för att bekämpa terrorism" och omfattar även gemensam utveckling av nya

vapen. Kina är en betydande kund till rysk vapenindustri.

Om något land skulle försöka skaffa sig global hegemoni och dominera Västra Stilla havet, bör det tänka sig för två gånger, eftersom Kina och Ryssland är svåra att tas med vart och ett för sig, för att inte tala om båda tillsammans.

Med de orden avslutas en ledartikel i den statliga kinesiska dagstidningen *Global Times* den 12 september 2016 om innebörden av en rysk-kinesisk marin samövning i det Sydkinesiska havet.

”Ockupation av öar, som även omfattar ubåtsjakt, kommer att utövas, liksom artilleriövningar och försvar av öar” heter det också i artikeln om den kinesisk-ryska marina samövningen. ”USA och Japan har bränt sina fingrar”. Samtidigt framhävs Kinas och Rysslands detaljerade strategiska partnerskap för samarbete. Artikeln säger också att det inte rör sig om en militär allians. Syftet är att skydda den egna säkerheten och att bevara ”sitt strategiska utrymme för överlevnad och utveckling”, ett ordval som osökt för tanken till Nazi-Tysklands krav på ”Lebensraum” under 1930-talet på. Både Kina och Ryssland är kärnvapenmakter, och om deras ambitioner skulle motarbetas ”kommer det 21:a århundradet att bli fullt av mörker och fasa” förkunnar tidningens redaktion.

Det ska framhållas att *Global Times* anses representera den mest nationalistiskt färgade delen av den kinesiska maktapparaten och inte alltid representerar officiella ståndpunkter. Vidare är det sant att Ryssland och Kina inte har ingått någon militär allians, och att deras samarbete inte kan betecknas som ”intimt”. I den ryska duman dyker då och då upp förslag om hur man skall stoppa den ansvällande vågen av kinesiska småföretagare i östra Sibirien, som man befarar

kan komma att tas över av kineser. Den ryska entusiasmen över Kinas ambitioner att sammanknyta hela den eurasiska kontinenten med projektet ”One Road, One Belt” under ledning av kinesisk finansiering är inte stor. Dessa misstankar och rivaliteter hindrar inte att Kina och Ryssland funnit sina säkerhetspolitiska intressen sammanfalla under trycket av den internationella händelseutvecklingen.

Filippinsk kovändning exponerar USA:s dilemma i västra Stilla havet

Den samverkan med USA som bedrivs av länderna kring det Sydkinesiska havet har sina klara begränsningar genom att Kina för de flesta av dem är dess största handelspartner, men också genom deras rädsla för det militära hotet från Kina. Det gäller även för Filippinerna, som hittills varit det land som tydligast bedrivit ett motstånd mot den kinesiska expansionen och är det land som har anhängiggjort tvisten i den internationella skiljedomstolen i Haag.

Sommaren 2016 inträffade en händelse, som plötsligt försvagar en länk i den regionala kedjan av länder som deltagit i samverkan med USA. Till ny president i Filippinerna valdes den oberäknelige Rodrigo Duterte. Han inledde en klappjakt på misstänkta narkotikalangare med inslag av lynchningar och avrättningar utan rättegång och svarade på utländsk kritik med att hota att avbryta det militära och ekonomiska samarbetet med USA. Kina utnyttjade tillfället och utlovade ”samarbete” om fisket och stora summor i bistånd i utbyte samt inbjöd den nye presidenten på statsbesök till Beijing. Duterte deklarerade under det besöket att han nu sade ”adjö till USA” som han sade hade förlorat Filippinernas förtroende. Nu skulle

man börja på ett militärt samarbete med Kina och Ryssland i stället.

Detta är något av en kovändning av den filippinska utrikes- och säkerhetspolitiken. Frågan är hur väl övervägd denna kovändning visar sig ha varit. Filippinernas handelsminister deklarerade omedelbart att Duterte inte hade menat att man även skulle avbryta de ekonomiska förbindelserna med USA, och Duterte själv har också försökt förringa betydelsen av sina egna uttalanden. Andra tecken på oenighet inom den filippinska regeringen har också framkommit.

Det är inte sannolikt att en person med Dutartes läggning som president kommer att tillåta att hans uttalanden blir utan verkan. Det blir svårare för USA att operera i det Syd kinesiska havet utan tillgång till de filippinska baserna och utan samverkan med den filippinska flottan.

Kinas övriga grannländer måste därmed kalkylera med större risker att motsätta sig de kinesiska kraven i sina egna tvister om öar och vatten. Att återropa innehållet i havsrättskonventionen blir mera utmanande, när Filippinerna har avstått från att göra det. Stödet från USA ter sig mindre säkert, när Filippinerna har visat sig inte lita på det. Samtidigt syns det inte några tecken på att Kinas övriga grannländer är mera benägna att avstå från vad de anser vara sina egna rättigheter. Osäkerheten inför framtiden ökar.

Nästa amerikanske president ställs inför två besvärliga frågor:

Hur ska USA finansiera större militära insatser i västra Stilla havet och behålla sitt övertag i en redan pågående kapprustning med Kina?

Hur ska en strategi utformas, som ska motverka Kinas rädsla för inringning utan att detta börjar likna Englands eftergiftspolitik mot Nazi-Tyskland 1938?

Ignorerande av havsrättskonventionen får konsekvenser

Kina har fått sin vilja igenom. Tvisten om Syd kinesiska havet ska avgöras i ”vän-skapliga samtal” mellan den expanderande stormakten Kina och det fattiga u-landet Filippinerna. Kina utgår i dessa förhandlingar från att öarna och vattnen tillhör Kina och att havsrättskonventionen inte ska tillämpas. Filippinerna avstår å sin sida från att återropa Haag-domstolens skiljedom.

USA sände omedelbart efter Dutartes Kina-besök en jagare genom vattnen kring de omtvistade Paracel-öarna för att visa fortsatt hävdande av havens frihet. Denna begränsade demonstration har dock inte någon större inverkan på förtroendet för USA:s förmåga och vilja att stödja de övriga grannländerna i deras hävdande av sina rättigheter enligt havsrättskonventionen. USA måste vidta tydligare åtgärder för att framstå som trovärdigt i rollen som ledare för motståndet mot den kinesiska expansionen om det skall få någon tydlig verkan. Det lär bli svårt att åstadkomma innan nästa president har tillträtt sitt ämbete.

Även USAs egen inställning till folkrätten kan påverkas. Där pågår nämligen en debatt om huruvida det är meningsfullt att återropa folkrätten eller om den ens existerar i rättsfilosofisk mening.⁵ Dutartes kovändning kan ge folkrättens motståndare nya argument för att förringa dess värde som instrument i internationell politik. I ett globalt perspektiv ger detta anledning till bekymmer för en småstat som Sverige.

En ideologisk dimension

I sina egna statliga medier bedriver Kinas ledning i samband med ”utövandet av Kinas historiska rätt till det Syd kinesiska havet”

en propagandakampanj. Den svartmålar västerländska politiska system och förhårligar det egna systemet. Särskilt i militärens egna massmedier, bl a dagstidningen *People's Daily*, förhårligas militärens roll och visas bilder på nya förträffliga kinesiska vapensystem, vackra fartyg och flygplan och stiliga soldater under utövande av kampsporter. I kinesiska sociala medier kan omvärlden avläsa reaktionen, och det råder inte något tvivel om att den nationalistiska och militaristiska propagandan möter positivt gensvar hos en befolkning, som under trettio år av kommunistisk regim varit utsatt för ett liknande slag av propaganda.

Samtidigt sker en åtstramning av det inrikespolitiska klimatet. Censuren förstärks och ingripanden mot oliktankande sker oftare och hårdare. Regimen ger intryck av att vara nervös inför ”skadligt” västerländskt inflytande. Motsvarande sker i Ryssland, där den ryska propagandan avser att på samma gång skapa ett intryck av ett hot från väst och rättfärdiga det allt starkare auktoritära draget i den ryska inrikes- och säkerhetspolitiken samt att visa att de europeiska länderna för en misslyckad politik och har dåligt fungerande politiska system.

De båda ländernas försöker också samordna sin propaganda och manifesterar sin sammanhållning. I Ryssland firades 2016 minnet av att det kinesiska kommunistpartiet under förföljelserna från Chang Kai-sheks regim i hemlandet år 1928 fick hålla sin enda (sjätte) kongress utomlands i den sovjetiska staden Peryomayskove. Kina invigde därvid ett storslaget kulturcentrum.

De nationalistiska och militaristiska stämningarna skapar en drivkraft, som beskrivs vältaligt av det kinesiska uttrycket ”att rida på en tiger”. Det blir farligt för regimen att försöka stiga av. Det driver samtidigt de båda länderna till en samverkan, som förmodligen inte hade kommit lika natur-

ligt, om inte omständigheterna i form av nervositet inför västligt inflytande och egna expansionistiska ambitioner hade fört dem samman. Resultatet har blivit en ideologisk dimension, som försvårar strävan efter avspänning mellan väst å ena sidan och Kina och Ryssland å den andra.

Sammanfattning om västra Stilla havet inför 2017

Det föregående torde ha visat att allt flera av världens länder på litet längre sikt lär tvingas att ta ställning till Kinas syn på havsrättskonventionen och ambition att minska USA:s dominans i västra Stilla havet. En utveckling i riktning mot ökad spänning mellan väst å ena sidan samt Ryssland och Kina å andra sidan kan skapa en situation, som kan bli besvärlig för Europa att hantera. Genom att flera medlemsländer tagit ställning inom ramen för G7-mötena har EU redan kommit att involveras i dispyterna kring västra Stilla havet. EU-länderna kan av hänsyn till USA och andra ”västländer” i Asien tvingas reducera den vänskapliga utväxling av högnivåbesök och affärsdelegationer med Kina som har pågått under de senaste åren. Kina vill för sin del splittra den västliga sammanhållningen och få europeisk medverkan i ansträngningarna att binda samman hela den eurasiska kontinenten med transportvägar och ekonomiskt utbyte – under kinesisk ledning. Helst vill Kina samtidigt få stöd för sitt agerande i västra Stilla havet.

USA:s ekonomi har inte tillåtit någon förstärkning av den militära förmågan för att göra allvar av president Obamas deklarerade avsikt att ”pivotera” i riktning Asien. Den sägs i hög grad ha tillkommit på tillskyndan av Hillary Clinton, som då var utrikesminister. Någon betydande förstärkning av den militära närvaron i västra Stilla havet har man inte haft råd med. USA

skulle tvingas att välja prioritering, om två konflikter skulle uppstå samtidigt, i Asien och Europa. Numera går dubbelt så mycket sjöburen handel över Stilla havet som över Atlanten. Mycket talar för att USA skulle välja att prioritera Asien högre i ett sådant läge. Länderna i Europa gör klokt i att se över sin egen militära förmåga. Europa bör undvika att stimulera Rysslands förhoppningar om att kunna utnyttja USA:s begränsade resurser och Kinas agerande på den andra sidan av den eurasiska kontinenten till att flytta fram sina egna positioner i vår region. Förbundskansler Merkel har redan dragit den slutsatsen och förkunnat att Tyskland måste öka sina försvarsutgifter så att de motsvarar 2 procent av BNP i stället för nuvarande 1,2 procent.

Ett strategiskt bekymmer är att Europa kan komma att få mindre andel av USA:s säkerhetspolitiska fokus – och kanske mindre stöd av USA i sina relationer med Ryssland, om konflikterna trappas upp samtidigt på båda håll om den eurasiska kontinenten. Kombinationen kan bli svår för västländerna att hantera i praktisk diplomati. Det gäller inte minst för Sverige, som inte kan gömma

sig bakom ”gemensamt fattade beslut” inom Nato eller EU. Som alliansfritt land måste vi redovisa våra ståndpunkter som våra egna. I det läget lär ett viktigt element i kalkylerna bli hur det påverkar svenska företag med kinesiskt ägande eller stort engagemang i Kina, såsom Volvo och Ericsson. Hur våra ställningstaganden påverkar våra säkerhetspolitiska relationer med Nato blir å andra sidan ett viktigt element att beakta i den andra vågskålen.

I Sverige bör vi även reflektera över vart den militära utvecklingen i världen är på väg i ett större perspektiv än vår egen region. Antingen vi är med i Nato eller fortsatt alliansfria hoppas vi på amerikanskt ingripande om Ryssland skulle försöka använda vårt territorium. Om USA vid det tillfället skulle vara engagerat i Asien är det inte säkert att vi kan påräkna tillräckligt snabb amerikansk mobilisering och transport av styrkor för att rädda Sverige, om vi inte själva har resurser att fungera som snubbeltråd.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. För texten till skiljedomstolens utlåtande gå till <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>.
2. Om rättstvisterna: Kina har inte accepterat slutresultatet av skiljedomsförfarandet, som kungjordes i juni 2016, utan förklarar i stället att man inte erkänner domstolens behörighet att behandla frågan och inte erkänner dess utslag. Kina avser att fortsätta utöva sin ”historiska suveränitet” över området och använder militära medel för att hävda sin ståndpunkt. Kina vägrade att delta i skiljedomsförfarandet och anser sig inte bundet av konventionens föreskrifter om skyldighet att underkasta sig domstolens jurisdiktion. Kina hävdar nämligen att UNCLOS inte reglerar själva äganderätten till de öar, klippor, undervattensgrund och skär som tvisten handlar om, vare sig till lands eller till havs. Därför kunde domstolen enligt Kina inte ta upp frågan till prövning enligt UNCLOS artiklar 295-298. Konventionstexten återfinns under följande länk: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
Det är i och för sig riktigt att konventionen inte har tillkommit för att definiera äganderätten till havsterritorier. Den har tillkommit för att skapa en rättsordning för fredligt utnyttjande av havens tillgångar genom att upprätta regler för hur långt kuststaternas rätt att utöva suveränitet får sträcka sig. Kina, som både har skrivit under och ratificerat konventionen, hävdar nu att innan man kan gå in på frågor om baslinjer och sträckning av gränsdragningar och andra staters rätt till trafik genom området, måste man först avgöra äganderätten till öar, klippor, bankar och skär som kan vara utgångspunkter för beräkningen. Sådana äganderättsfrågor måste avgöras enligt den så kallade allmänna folkrättens regler och inte av skiljedomstolen och UNCLOS regelverk, hävdar Kina, som också hävdar ”historisk rätt” till alla områden i Sydkinesiska havet enligt den ovannämnda kartan. Eftersom det inte finns någon internationell instans som har rätt att tolka den allmänna folkrättens regler, om en berörd part vägrar att acceptera skiljedomsförfarande, skulle en stat som har anslutit sig till UNCLOS kunna uppträda i strid med alla dess föreskrifter bara genom att åberopa tvist om äganderätt. Kinas tolkning skulle göra stora delar av UNCLOS tämligen meningslösa. Dess artiklar 295-298 om skiljedomsförfarande skulle sakna relevans. Den permanenta skiljedomstolen i Haag har inte accepterat den tolkningen.
3. För detaljer gå till <http://www.stratfor.com/analysis/china-moves-expand-its-nuclear-capabilities>; <http://www.space.com/14697-china-space-program-military-threat.html>; <https://www.stratfor.com/analysis/china-flaunts-its-missile-arsenal>.
4. För texten gå till <http://www.navytimes.com/story/military/2016/04/06/4-star-admiral-wants-confront-china-white-house-says-not-so-fast/82472290/>.
5. Se t ex: Ohlin, Jens David: *The Assault on International Law*, Oxford University Press, New York 2015; Goldsmith, Jack L och Posner, Eric A: *The Limits of International Law*, Oxford University Press, New York 2005.