

SÄKERHETSPOLITISKA BETRÄKTELSE¹

I geoekonomins tid

Rikard Bengtsson

The age of geoeconomics

It is increasingly evident that the centre of gravity of international relations is shifting in the direction of Asia. China's economic and political rise is the single most important dimension of this development. This coincides with fading American hegemony, obvious during, but in essence not limited to, the Trump Presidency.

These actor-level changes take place within a context of structural change of the global order, defined by competitive and redistributive globalization. The concept of geoeconomics is fruitful for grasping what is under way. Understood as geopolitical consequences of economic processes and economic consequences of geopolitical shifts, geoeconomics has become the defining feature of international relations in the era of advanced globalization. This development in turn emphasizes flow security as the primary security dynamic. As these contours of the future order are becoming clearer, Europe – and the EU – is increasingly challenged in terms of global relevance.

Asiens århundrade

De senaste decenniernas ekonomiska och politiska tyngdpunktsförskjutning mot Asien är vår tids enskilt största förändring av den internationella ordningen. Obama-administrationens omorientering av den amerikanska utrikespolitiken var ett framträdande tecken på detta – utrikesminister Clintons återkommande referens till "the Pacific Century" är en påminnelse om USA:s erkännande av denna förändring, som under Trumps presidenttid snarast antog strikt geopolitiska förtecken. Europa marginaliseras därmed, och paradoxalt

¹ *Statsvetenskaplig tidskrift* kan nu publicera det andra bidraget i vår satsning på det vi kallar "Säkerhetspolitiska betraktelser". I serien ryms samtidskritik, debatt eller analyser av både nationella och internationella fenomen. Välkomna med ett bidrag!

nog är det den ryska regimens aggressivitet i Ukraina och olagliga annektering av Krim som gör att det amerikanska engagemanget i och för Europa inte har minskat ytterligare utan – för en begränsad tid, får man anta – snarare ökat.

Kina är den avgörande och globalt sett ännu enda riktigt relevanta framväxande aktören i denna strukturella omvandlingsprocess. En mängd parametrar pekar i samma riktning – ekonomisk storlek (världens största ekonomi i PPP-termer) och tillväxt över decennier, handelsbetydelse, satsningar på forskning och utveckling, inte minst artificiell intelligens, antal sökta, och numera även antal beviljade, patent, flöden av direktinvesteringar – listan över områden där Kina är globalt ledande, ensamt eller tillsammans med USA och EU, kan göras lång. Kinas ekonomiska utveckling är oöverträffad i ett historiskt perspektiv – sedan president Deng öppnade den kinesiska ekonomin mot omvärlden under slutet av 1970-talet har den ekonomiska tillväxten varit oerhörd; en årlig tillväxt på i runda tal tio procent i flera decennier till dagens mer modesta sex procent,² vilket har inneburit att ett antal hundra miljoner kineser lyfts ur fattigdom, att en snabbt växande medelklass utvecklats och att Kina successivt antar en annan roll i den globala ekonomin.

Successivt framträder också Kinas regionala och globala politiska ambitioner allt tydligare – inte minst vad gäller politiken i Sydkinesiska havet, etablerandet av nya multilaterala institutioner som den asiatiska infrastrukturinvesteringsbanken AIIB, det enorma silkesvägsprojektet Belt and Road Initiative (BRI) och omfattande militära satsningar, fortfarande i skuggan av USA men tillräckliga för att påverka styrkeförhållandena i Stilla havet och visa att Kina numera är en maritim stormakt liksom en fullödig kärnvapenmakt. I relationen till USA är det kinesiska perspektivet nu proaktivt och genomsyras av självförtroende. President Xis vision om ”a new type of great power relations” baserad på paritet, ömsesidig respekt och erkännande av kärnintressen, lanserad vid det historiska toppmötet mellan Xi och Obama i Sunnylands 2013, vittnar om detta. Den kinesiska hållningen består i vår tid och förändras sannolikt inte nämnvärt av ett skifte på presidentposten i USA.

Det hela relaterar till frågan om tid. Kinas mycket långa strategiska perspektiv har Mittens rike som referenspunkt och inbegriper också det sekel av förnedring mellan första opiumkriget och andra världskriget som nu utgör en av de historiskt baserade drivkrafterna för Kinas politik. USA:s strategiska perspektiv är kort, åtminstone efter kalla kriget. För Kina gäller alltså det omvända, vilket President Xis tal vid partikongressen 2017 är ett framträdande, men långt ifrån enda exemplet på.

Det är denna nya värld som USA och Europa måste förhålla sig till. Den världsordning som västvärlden byggt upp under efterkrigstiden utmanas, både

2 Enligt IMF var Kinas tillväxt 2019 6,1 %, medan prognosen för 2020 stannar vid 1,9 % i coronapandemins spår, för att 2021 öka till 8,2 % (IMF 2020).

vad gäller globala normer och institutionell arkitektur. Etablerade sanningar om medelklassens preferenser och om förhållandet mellan ekonomisk utveckling och politisk liberalisering/demokratisering ställs på ända. Ekonomiska och politiska styrkeförhållanden förändras, och med det följer nödvändigheten av proaktivt strategiskt agerande, också från de som dominerat den hittillsvarande ordningen. Sådant lyser för närvarande med sin frånvaro i Europa, där en sammanhållen och realistisk Kinastrategi saknas såväl på EU-nivå som i många medlemsländer, vilket passar Kinas bilaterala förhållningssätt utmärkt. Den amerikanska hållningen, å sin sida, vittnar om en kombination av förödmjukelse och ignorans. President Trumps nationella säkerhetsstrategi är i detta avseende symptomatisk – i kontrast till en mer nyanserad, eller försiktig alternativt ambivalent, om man hellre vill, strategi och politik under president Obama definierades under Trump-eran alla frågeställningar som berör Kina i geopolitiska konkurrenstermer. Med Biden i Vita Huset kan förväntas en mindre konfrontatorisk retorik, men i den utsträckning som den nya administrationen kommer att driva en värderingsbaserad utrikespolitik hamnar USA och Kina ofrånkomligen på kollisionskurs även framgent.

Aktörs- och strukturförändringar i det internationella systemet

Utvecklingen återspeglar grundläggande förändringar i det internationella systemet. På aktörsnivå ser vi ett maktskifte i den internationella politiken. USA:s ledande och i stycken dominerade ställning balanseras successivt av Kinas framväxt som global stormakt; den amerikanska hegemonin och unipolariteten är ett minne blott. Förändringen är den enskilt viktigaste, men reflekterar ett större skifte i vilket framväxande aktörer, exempelvis i konstellationer som BRICS och Next 11, på olika sätt utmanar västvärldens, det vill säga i allt väsentligt OECD-kretsens, politiskt, ekonomiskt och ideologiskt dominerande ställning. Vad gäller specifikt förhållandet mellan Kina och USA finns det anledning att fundera över utfallet under de kommande decennierna. Historien lär oss att i de flesta fall när en existerande stormakt utmanas av en framväxande stormakt slutar konfrontationen med krig (Allison 2017). Denna så kallade Thukydidesfälla uppstår i mötet mellan den framväxande stormaktens krav på respekt, handlingsutrymme och erkännande och den dominerande stormaktens prestige, rädsla, och värnande av status quo. Dynamiken, som observerades av historikern Thukydides under det Peloponnesiska kriget 431–404 f Kr, är inte deterministisk; forskningen visar på ett antal fall när stormaktkonfrontationer inte slutat i krig. Det finns dock anledning att fundera över om de gynnsamma faktorer som varit närvarande i dessa fall, i form av utomstående konfliktlösning, ömsesidig demokrati och kulturell närhet, liksom politiskt ledarskap, råder i dagens förhållande mellan USA och Kina (Bengtsson 2020).

Bortom maktförskjutningar mellan enskilda aktörer återfinns en grundläggande omstrukturering av den globala ekonomin och politiken. De senaste decenniernas globalisering har i grunden ändrat förutsättningarna för politisk maktutövning, såväl inrikes- som utrikespolitiskt. Globaliseringsbegreppet är omtvistat och mångtydigt; det är framför allt två sammanflätade dimensioner av globalisering som är intressanta för våra syften. Den första rör den ekonomiska omvandlingen. Världsekonomin är mer integrerad än någonsin tidigare och de ingående enheterna – nationella ekonomier – är, om än i olika grad, öppna gentemot och beroende av varandra. Staten är inte en sluten enhet och kontrollerar inte fullt den egna ekonomin. Handelsflöden liksom finansiella flöden har vuxit dramatiskt de senaste decennierna. Istället för omfattande lagerhållning i det egna landet är de flesta av världens länder integrerade i globala och regionala försörjningskedjor som bygger på sofistikerade transport- och logistiksystem efter behov – så kallad *just-in-time delivery*. Coronapandemin och försöken till hantering av den illustrerar på ett brutalt sätt denna förändring, på global nivå men också för enskilda länder, som Sverige – avsaknaden av nationella reserver av såväl skyddsutrustning som läkemedel blottlade beroendeförhållandenas sårbarhet och inneboende makt- och konkurrensaspekter.

Den andra dimensionen handlar om kommunikationsrevolutionen och hur händelseutveckling i en del av världen omedelbart blir allmänt känd i hela världen, och snabbt får konsekvenser över hela världen. Detta är en aspekt av vad som ibland kallas för rums- och tidskompression och innebär att våra tidigare föreställningar om geografi och tid i grunden förändras av hastigheten och räckvidden hos moderna kommunikationsmedel. Hur man ska förstå konsekvenserna av globaliseringsutvecklingen är omtvistat. Många menar att globaliseringens transformativa kraft leder till ekonomisk utveckling, att samhällen och individer blir alltmer lika och att en kosmopolitisk kultur utvecklas, medan andra lyfter fram de redistributiva effekterna av ekonomiska processer och teknikutveckling och pekar på att parallellt med att globaliseringen fördjupas så växer nationalism och högerpopulistiska politiska krafter sig starka i många länder.

Globaliseringsutvecklingen är en konsekvens av en komplex kombination av faktorer i ett samspel mellan politiska beslut, ekonomisk rationalitet och teknisk utveckling. Digitalisering, global logistikutveckling och globalt fria kapitalrörelser är alla exempel på processer som i väsentliga avseenden kringskär staters handlingsutrymme och ändrar innebörden av centrala begrepp som säkerhet och maktutövning.

Parallellt med globaliseringen kvarstår vad vi kan betrakta som konventionella internationella relationer: militär maktutövning och avskräckning mellan territoriellt baserade enheter som strävar efter suveränitet och autonomi, komplexa relationer mellan svaga och starka stater och internationella institutioner baserade på segrarmakternas rationalitet efter andra världskriget. Dessutom

måste noteras att globaliseringens genomgripande kraft inte är lika stark i alla delar av systemet. Från Syrien till Irak och Afghanistan – i och bortom Mellanöstern kan vi se ett koncentrat av ett annat slags definierande politisk dynamik, baserad på våldsutövning och förgörelse.

Dessa observationer kan ses i ljuset av Robert Coopers insiktsfulla bok från 2003, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, i vilken han talar om olika typer av internationella system och aktörer: förmoderna, moderna och postmoderna. Den förmoderna världen – i Coopers termer "the pre-state, post-imperial chaos" (2003: 22) – består av svaga alternativt sönderfallande stater utan den moderna statsapparatusens alla rekvisit och där allt från terroristorganisationer till drokarteller och piratband i grunden utmanar och ibland omöjliggör statens våldsmonopol och därmed rimliga förutsättningar för politiskt beslutsfattande, myndighetsutövning och långsiktig utveckling. Den moderna världen utgörs av det klassiska statssystemet, baserat på suveräna stater med statskapacitet och beslutsautonomi och en internationell ordning baserad på maktbalans, militär konfliktlösning, i avskräckningsform eller operativ form, hegemoni (i perioder) och mellanstatlig organisering med juridiska inslag som drar en skarp gräns mellan inrikes och utrikes angelägenheter. Den postmoderna världen, slutligen, kännetecknas av att statssuveräniteten faller i bakgrunden och inte är absolut (vilket den förvisso aldrig var), att internationell institutionalisering och juridifiering av internationella relationer växer sig allt starkare och att territoriell politik och gränser blir mindre intressanta. Det innebär också att innebörden av, och medlen för, att bedriva utrikespolitik förändras. EU är den bästa illustrationen av denna postmoderna värld, där den gamla uppdelningen mellan inrikespolitik och utrikespolitik blir meningslös, där beroendeförhållanden växer sig starkare och bejakas och där ömsesidig inblandning i varandras angelägenheter är hela poängen, "right down to beer and sausages", som Cooper skriver (2003: 27).

En av Coopers bärande poänger är att dessa världar existerar parallellt, och bryts mot varandra. Världsordningen är komplex – och så i tilltagande grad, kan man tillägga, under de snart två decennier som passerat sedan Cooper publicerade sin analys. Denna komplexitet är en återspeglning av globaliseringsutvecklingen i kombination med att förmoderna inslag ständigt reproduceras; enskildheterna kan skifta men fenomenet består. Det moderna statssystemets relevans är fortsatt tydlig, nationalismen får förnyad kraft på många håll och tidigare decenniers rop om statens irrelevans hörs allt svagare. Det måste alltså noteras att det inte finns någon given korrelation mellan globaliseringsutvecklingen och statens tillbakagång – tvärtom. Det är också i detta ljus vi måste förstå att strukturell förändring till trots, ser vi inte en postmodern ordning på global nivå växa fram; det är till stora delar ett europeiskt fenomen. Just därför är det också viktigt att förstå att resten av världen inte genomsyras av – och kanske inte heller nödvändigtvis attraheras av – den postmoderna logiken.

Geoekonomi

Cooper skrev sin bok under vad som kan betraktas som den kortvariga liberala världsordningens absoluta höjdpunkt. Argumentet baseras på utgångspunkten att kalla kriget i sig inte byggde på en liberal utan realistisk ordning och att det var först efter kalla krigets slut som den amerikanska liberala hegemonin kom att genomsyra systemet. Redan några få år in på det nya millenniet såg vi de första tecknen på unipolaritetens utmaningar och början på den amerikanska nedgången. Realistiska analytiker med John Mearsheimer i spetsen har pekat på den liberala ordningens inneboende svaghet och att den inte utgör en stabil ordning på de sätt som bipolaritet gör (läs: var och åter kommer att vara). Liberalismen utmanas på idéplanet såväl i nationella politiska sammanhang, till exempel genom demokratins bräcklighet och ojämlik omfördelning av välstånd, som globalt, genom nedprioritering av frihandel och multilateralt samarbete (Mearsheimer 2018, 2019; även Glaser 2019).

Blickar vi ut över den globala ekonomin ser vi allt mer av politisk intervention och mellanstatlig konflikt i de ekonomiska flödena. Detta sker parallellt med alltmer avancerad globalisering och samtidigt som organiseringen av internationella relationer fördjupas, inte minst märkbart i tillväxten av antalet frihandelsavtal men även inom säkerhets- och försvarsområdet.

Hur ska vi tolka det som sker, dessa parallella utvecklingslinjer? Perspektivet *geoekonomi* hjälper oss en bit på vägen för att förstå den samtida utvecklingen. I korthet baseras perspektivet på kombinationen av mellanstatlig konfliktodynamik och kommersiella/ekonomiska medel för maktutövning. Tankegången bygger på realistisk teoribildning och anammar välkända idéer om territoriers betydelse, suveränitetens primat, mellanstatlig konkurrens och strävan efter relativa vinster (Luttwak 1990). Perspektivet geoekonomi, vars intellektuella rötter alltså återfinns inom merkantilismen, baseras på idén om ömsesidig konstituering av ekonomiska och politiska processer, alltså geopolitiska konsekvenser av ekonomiska fenomen som tillväxt, interdependens och hyperglobalisering och ekonomiska konsekvenser av geopolitiska maktförskjutningar som i fallet med Asiens framväxt (Baru 2012; Grevi 2012).

Att använda ekonomiska medel för att tillskansa sig inflytande och materiella vinster och för att förändra beteendet hos motparter är förvisso inget nytt, men har avancerat till att bli den primära formen av maktutövning i dagens värld. Förklaringarna till denna utveckling är många och komplexa, men speglar dels strukturella förändringar i det internationella systemet till följd av globalisering och teknisk utveckling, dels militära medels begränsade betydelse för att hantera en komplex och bred uppsättning hot, utmaningar och risker. Med andra ord ser vi ett skifte – tidigare sågs ekonomisk konkurrens och vinst som sekundärt i förhållande till militärstrategiska prioriteringar och tillvägagångssätt; nu gäller det omvända i stora delar av det internationella systemet. Aktörsrationaliteten förblir dock densamma. Under såväl det kalla kriget som

den följande liberala ordningen hölls ekonomiska konflikter mellan såväl USA och Japan som USA och Europa tillbaka av överordnade militära säkerhetsöverväganden och amerikansk hegemoni. Nu gäller det omvända – militär logik har fått ge vika för ekonomisk maktutövning och USA:s dominerande position är relativt försvagad. I det perspektivet är de misslyckade förhandlingarna om ett transatlantiskt frihandels- och investeringsavtal (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) liksom USA:s beslut att inte tillträda Stilla-havsavtalet TPP (Trans-Pacific Partnership) illavarslande, eftersom båda situationerna öppnar upp för mer protektionistisk politik och dessutom lämnar Kina ett mer gynnsamt läge än vad som annars vore fallet, inte minst i Stilla-havsasien. Det återstår att se i vilken utsträckning USA under Bidens ledning försöker utmejsla en mer proaktiv utrikesekonomisk politik.

En framträdande aspekt i den geoekonomiska dynamiken är att avancerade ekonomiska flöden inte nödvändigtvis ger ett mer samarbetsorienterat mellanstatligt klimat. Ömsesidiga beroendeförhållanden är inte per automatik (endast) fredsfrämjande och samarbetsdrivande såsom framhålls i liberal teori-bildning, utan kan också användas – beväpnas – av mäktiga stater för att få igenom sina intressen och utforma systemet efter egna preferenser (Farrell & Newman 2019).

Ekonomins framskjutna plats till trots, är stater och suveränitetsbaserad interaktion fortfarande bärande element i det geoekonomiska perspektivet: ”World politics is still not about to give away to world business, i.e. the free interaction of commerce governed only by its own nonterritorial logic” (Luttwak 1990: 19). För att använda Coopers termer så är det moderna statssystemet intakt, medan utrikespolitiska medel tar sig andra uttryck, såsom konkurrenskraft, protektionism, marknadstillträde, exploatering av sårbarheter och strategiska investeringar (bland annat i infrastruktur), och säkerhetspolitik bedrivs utifrån nya föreställningar om vad säkerhet är och hur osäkerhet kan minskas. Stater är inte de enda aktörerna i den globala politiska ekonomin utan sam-existerar med transnationella företag och andra typer av privata aktörer, men spelar en avgörande roll genom att både reglera, det vill säga sätta villkoren för ekonomisk interaktion, och agera på områden av strategisk relevans, som till exempel innovation, högteknologisk forskning och utveckling. I förlängningen av resonemanget finns här också en geoekonomisk kritik mot liberalt inspirerade analyser om att kapitalismen och marknaden skapar fred (för en aktuell och elegant sådan analys, se dock Mousseau 2019); ur ett geoekonomiskt perspektiv finns inte förutsättningarna för en sådan ren marknadsdynamik på grund av det självreproducerande statssystemet.

Uttrycken för geoekonomisk praktik i vår tid är många. Ledande aktörer visar sig påfallande ofta beredda att på politisk väg skydda sina ekonomier. Handelskrig mellan USA och Kina är det enskilt mest framträdande exemplet på detta (Evenett & Fritz 2018). Men det handlar inte bara om USA och Kina

– vi kan notera en generell trend av ökad statsinblandning i ekonomin sedan Lehman Brothers kollaps och den efterföljande globala finanskrisen. Detta gäller även på europeisk botten, såväl för enskilda statsaktörer som för EU som enhet (GTA 2020). Världshandelsorganisation WTO, som kan framhållas som det främsta på exemplet på avancerat globalt multilateralt samarbete med överstatliga konfliktlösningsmekanismer, är de facto sedan en tid satt ur spel och har utvecklats till det kanske tydligaste uttrycket för multilateralismens kris (och reflekterar för den delen även de transatlantiska relationernas kris, se Smith 2018). Många lägger skulden för utvecklingen på USAs agerande under Trumps presidenttid (och sätter följaktligen stort hopp till Bidens löften om att återupprätta WTO). Detta ger dock inte hela bilden. Utvecklingen kan också ses som att WTO blev offer för sin egen framgång; allt rikare och mer konkurrenskraftiga utvecklingsländer utmanar industriländerna, som i sin tur anammar egoistisk och protektionistisk politik, vilket föranleder reaktioner från utvecklingsländerna. Även den omfattande tillväxten av regionala frihandelsavtal kan ses i sådana konkurrenstermer, som försök att hantera ett hårdnande konkurrenstryck snarare än att vara byggstenar mot en starkare global frihandelsregim. EU sitter här på två stolar, sannolikt långsiktigt ohållbart, som WTO:s främste förkämpe men samtidigt också som den som utan jämförelse ligger bakom den kraftiga tillväxten av regionala frihandelsavtal (WTO 2020; Europeiska kommissionen 2020).

Även framväxten av G20 (världens tjugo största ekonomier, med något politiskt motiverat undantag) som det främsta forumet för global ekonomisk styrning illustrerar den geoekonomiska logiken. G20:s arbete under krisåren 2009-2011 kan visserligen ses som en process för kollektivt ansvarstagande under amerikansk och europeisk ledning (Bengtsson 2015), men forumets konstruktion – ett toppmötesmaskineri utan efterlevnadsmekanismer och fungerande representation – visar på den globala maktordningens företräde. Vid varje toppmöte sedan 2008 har G20 i sin avslutande kommuniké påpekat vikten av att inte hemfalla till protektionism, samtidigt som det är precis det som sedan skett, i ärlighetens namn i olika utsträckning för olika G20-ekonomier. Det är symptomatiskt – och illavarslande – att sedan 2018 års kommuniké finns inte längre uppropet mot protektionism kvar.

Nya förutsättningar, gamla föreställningar?

Vi lever i en tid av territoriell organisering i statsenheter parallellt med avancerad globalisering. Hur långt räcker våra statsvetenskapliga begrepp för att förstå och analysera den nuvarande utvecklingen? Centrala begrepp och begreppspar inom den statsvetenskapliga forskningen om internationella relationer – krig och fred, makt och säkerhet, stat och demokrati, stabilitet och förändring – är alla fundamentalt omtvistade, tillskrivs fundamentalt olika innebörd av olika

analytiker, och är dessutom föränderliga över tid. Hur väl fungerar de i analysen av vår samtid?

Hur kan exempelvis krigsbegreppet förstås? Som det geoekonomiska resonemanget illustrerar är dagens – och framtidens – internationella relationer inte nödvändigtvis mindre konfliktartade eller mer harmoniska till sin natur än i tidigare perioder. Bärande element av en grundläggande dynamik, strukturmässiga som aktörsorienterade, kvarstår: konkurrens om knappa resurser, ömsesidiga beroendeförhållanden, strävan efter makt och säkerhet, liksom osäkerhet om andras intentioner och misstroende mellan stater.

John Muellers bok *Retreat from Doomsday – The Obsolescence of Major War* (1989) är tänkvärd i sammanhanget. I sin analys visar Mueller hur krig mellan stater successivt kommit att ses som irrelevant för konfliktlösning och maktutövning i dagens värld. En gängse definition av krig, det vill säga storskaligt organiserat våld mellan politiskt organiserade grupper, pekar i riktning mot att mellanstatliga krig blir alltmer sällsynta (UCDP 2020). Ofta görs observationen att det istället är andra former av militärt våld som vuxit i omfattning, till exempel inbördeskrig. I vårt sammanhang blir istället poängen att skilja på fenomen och medel. Om vi öppnar upp begreppet till att innefatta också icke-militära medel för maktutövning så blir bilden en annan – det är alltså inte mellanstatliga krig som blivit obsoleta, utan mellanstatliga *militära* krig. Krig förs fortsatt i den geoekonomiska världen med andra instrument, men utifrån samma slags logik. David Baldwin introducerade det här relevanta begreppet *economic statecraft* för att beskriva användandet av ekonomiska instrument, exempelvis sanktioner och handelsvillkor, som utrikespolitiska medel (Baldwin 1985; se också Lew & Nephew 2018 för en samtida analys av amerikansk utrikesekonomisk politik).

Mot denna bakgrund finns det alltså anledning att reflektera över maktbegreppets innebörd i den internationella politiken. Michael Barnetts och Raymond Duvalls analytiska ramverk för olika typer av makt bär fortsatt relevans i geoekonomins tid. De skiljer på vad de kallar tvingande makt, alltså en aktörs direkta inflytande över någon annan, institutionell makt som reflekterar hur institutionella ramverk och villkor möjliggör maktutövning för vissa aktörer men begränsar andra, strukturell makt som återspeglar det ömsesidigt konstituerande förhållandet mellan två aktörer utifrån deras strukturella positioner och slutligen produktiv makt, med vilket avses indirekt inflytande i sociala system, exempelvis statssystemet, genom dagordnings-sättande, meningsskapande och normutveckling (Barnett & Duvall 2005). I ett geoekonomiskt sammanhang förefaller samtliga makttyper vara aktuella. Tvingande makt med hjälp av ekonomiska (och, vilket vi återkommer till nedan, militära) medel är en återkommande aspekt, men här bör också lyftas fram institutionell makt genom de existerande institutionella arrangemang, inte minst internationella organisationer, som utvecklats under efterkrigstiden,

men som på senare år reformerats (Världsbanken och IMF), utmanats (WTO) och utvecklats utifrån konkurrerande principer (såsom G20 och AIIB). Strukturella maktrelationer tar sina uttryck i asymmetriska beroendeförhållanden mellan enskilda länder/aktörer men är också en definierande dimension av globaliseringens omfördelade effekter. Projicering av produktiv makt, slutligen, återfinns i konkurrerande idéer om allt från organiseringsprinciper och problemformulering till globala normer och standarder.

I förlängningen av resonemanget ligger förstås en omvälvande policyimplikation kring det rationella i att satsa ofantliga summor på säkerhetspolitiska medel som i allt större utsträckning spelat ut sin roll. Vore det inte rimligare att i geokonomin satsa knappa offentliga resurser på civilt försvar snarare än militärt försvar, på cybersäkerhet och skydd av kritisk infrastruktur snarare än territoriellt invasionsförsvar, på att säkerställa leveranser av strategiska insatsvaror snarare än torpeder? Jo, delvis åtminstone, beroende på hur man uppfattar hotbilden. Resonemanget kompliceras dock av ett antal faktorer. Militära komponenter behövs för ett trovärdigt civilt försvar (jämför den svenska totalförsvarsidén om kopplingarna mellan civilt och militärt försvar). Avskräckning med militära medel kan användas för civila syften/påverkan på beslut på andra politikområden. Militära medel, framför allt flyg- och marinstridskrafter, behövs för att upprätthålla territoriell integritet – kom ihåg att den geoeconomiska dynamiken inte inbegriper att territorier och stater har blivit obsoleta utan snarare att territorier fått en annan betydelse än tidigare – och för att säkra fria och ostörda flöden och upprätthålla globala principer om öppna hav och navigationsfrihet. Dessutom kvarstår det fundamentala faktum att en del säkerhetspolitiska antagonister fortsätter att definiera säkerhetspolitiken i traditionella territoriella termer och prioritera militär styrka.

Ett bärande argumentet i det geoeconomiska perspektivet är att internationella relationer förvisso uppvisar drag av samarbete och gemensamma intressen men framför allt kännetecknas av motstridiga intressen och att aktörer – stater och företag – förr eller senare hamnar i konflikt med varandra. Denna ordning präglas inte av harmoni, men inte heller av ständigt hotande eller faktisk militär konfrontation. Om man så vill är det snarare alltså ett slags fredstillstånd som råder. Fredsbegreppets mångtydighet består även i ett geoeconomiskt perspektiv. I grunden finns frågan om vad fred kan betyda i ett kapitalistiskt system; kapitalismens inneboende natur karaktäriseras av aktörskonkurrens och informationsbrist (det vill säga osäkerhet) snarare än säkerhet, parallellt med starka gemensamma aktörsintressen hos de som gynnas av systemet för systemets fortsatta funktion. En liberal rationalistisk tradition inom fredsforskningen betonar följaktligen marknadens inneboende fredsfrämjande natur, det vill säga att kapitalismens marknadsmekanismer

upphäver det klassiska militära säkerhetsdilemmat och förverkligar de godartade implikationerna av ömsesidigheten i beroendeförhållandena, exempelvis genom att betona de gemensamma intressen som följer av handels- och, inte minst, investeringsrelationer (Gartzke 2007; Weede 2016). Resonemanget innebär att en allt mer avancerad globalisering verkar främjande för utvecklingen av fredliga mellanstatliga relationer. Samtidigt innebär inte gemensamma ekonomiska intressen nödvändigtvis att konflikt och konkurrens försvinner. Dessutom kan beroendeförhållanden, som till sin natur så gott som alltid är asymmetriska, exploateras för politiska syften.

Lyfter vi blicken bortom frågan om den kapitalistiska fredens vara eller icke vara ser vi att fredsforskningen innefattar en stor mängd conceptualiseringar och typologier över olika typer av fred, som på ett eller annat sätt relaterar till ett spektrum av fredstillstånd mellan vapenstillstånd eller motsvarande (fred som frånvaro av militär konflikt) till en situation i vilken beslutsfattare inte ens reflekterar över möjligheten att ta till militära medel för att nå sina mål. Tankegången bygger på att det i sociala relationer alltid finns ett potentiellt konfliktelement, men att konflikter löses på fredlig väg, exempelvis genom förhandlingar och diplomati. Den akademiska litteraturen om fred inbegriper en mängd begrepp och dikotomier som till exempel positiv/negativ fred och varm/kall fred. Som analytiska verktyg kan dessa fortfarande fungera för att kvalitativt artbestämma internationella relationer även under geoekonomiska betingelser. När vi däremot rör oss mot den situation där militära överväganden inte förekommer blir det mer komplext. Att strategiska aktörer i ett läge av avancerad globalisering karakteriserad av geoekonomisk dynamik inte ens skulle överväga vissa maktinstrument förefaller långsökt. Samtidigt har vi ovan argumenterat för att militära medel i mångt och mycket har förlorat sin relevans. Låt oss se närmare på detta spänningsförhållande.

Idén om att militära medel blivit överflödiga i vissa typer av internationella relationer har en lång historia i forskningen, men hade svårt att göra sig hörd under kalla kriget; årtiondena därefter fick denna forskning däremot ett visst uppsving. Redan på 1950-talet myntade Karl Deutsch begreppet säkerhetsgemenskap för att definiera den form av avancerade mellanstatliga relationer i vilken våldsmedel inte övervägs för konfliktlösning (Deutsch 1957; för en teoretiskt mer utvecklad modell, se Adler & Barnett 1998). I en relaterad forskningsansats har begreppet stabil fred lanserats för att beteckna den typ av avancerad fred som råder mellan parter som inte ens överväger att använda militära medel mot varandra (Boulding 1978; George 1992; Bengtsson 2000, 2009a; Ericson 2000; Kacowicz et al 2000). Båda litteraturerna ger implikationen att det finns (inte nödvändigtvis geografiskt) avgränsade områden som kännetecknas av kvalitativt annan typ av internationella relationer och relaterar således till Coopers tankar om en postmodern ordning. Som en konsekvens reses också

frågan om hur dessa områden förhåller sig till sin omgivning, karaktäriserad av en annan sorts fred.³

Frågan är hur dessa resonemang står sig i hyperglobaliseringens tid. En viktig åtskillnad behöver göras mellan vad som är rationella politiska instrument i den geoeconomiska ordningen (primärt ekonomiska) och om centrala aktörer i sina kalkyler reflekterar över egna eller andras militära resurser, till exempel för att avskräcka eller angripa varandra. En snabb utblick ger vid handen att militära medel fortfarande betraktas som relevanta av dominerande makter. Även i geoeconomins tid bygger Kina upp kärnvapenkapacitet, en djuphavsflotta och anlägger konstgjorda öar för att bland annat öka sin militära räckvidd. Parallellt är den amerikanska militära närvaron i Stilla havet fortsatt omfattande, dels i form av så kallade FONOPs (*freedom of navigation operations*) för att upprätthålla strategiska flöden och principer om fria hav och sjöfartens fria passage och dels för att avskräcka Kina och ge sina alliansförpliktelser gentemot Japan och Sydkorea trovärdighet. Vi ser här hur regimupprätthållande mekanismer glider samman med militär avskräckning – tolkningen blir till sist en fråga om antaganden om aktörers intentioner och om uppfattningar om sig själv, andra och det internationella systemets natur. Stillahavsområdet är inte en säkerhetsgemenskap och präglas inte av stabil fred, även om frekvensen av militär användning är låg. När det gäller andra delar av världen, som i det transatlantiska området, går det att hävda att militära medel inte alls övervägs för intern konfliktlösning; här råder stabil fred. Men det innebär inte att inte alla former av ekonomiska utrikespolitiska medel övervägs för att utkonkurrera andra och sätta reglerna för interaktion. Med det sagt måste bilden samtidigt kompletteras med närvaron av olika slags institutioner i det transatlantiska området som påverkar, det vill säga både begränsar och främjar interaktionen mellan parterna. Motsvarande arrangemang lyser med sin frånvaro i Stillahavsområdet, och i varierande grad även i andra delar av världen.

Resonemanget berör en annan aspekt som litteraturen om säkerhetsgemenskaper och stabil fred aktualiserar, nämligen förtroendedimensionens centrala plats (Bengtsson 2000, 2009a). Förtroendebegreppet kan ges ett flertal olika innebörder (bland annat förtroende som risktagande alternativt som norm och rutin) och tillämpas i såväl mellanmännsliga relationer som relationer mellan andra subjekt, exempelvis medborgares förtroende för myndigheter, eller som här, mellan stater (se Björklund 2019 för en litteraturgenomgång). Förtroende kan i vårt sammanhang förstås som en osäkerhetsreducerande mekanism; förtroende eller för den delen misstroende innebär att aktörer "vet" hur andra kommer att agera under givna omständigheter, exempelvis att oavsett hur

3 Bellamy 2004; Bengtsson 2009b; se också Chalmers 2019 för en analys av hur det västliga statssystemet (exklusivt, men också exkluderande) förhåller sig till de globala ekonomiska och säkerhetspolitiska systemen.

allvarlig konflikt som uppstår så kommer man inte att tillgripa militära medel för konfliktlösning (vilket kan beskriva den EU-interna dynamiken) eller att oavsett enskilda politiska beslut/samarbetsinitiativ så vet man att motparten inte går att lita på (USA-Kina kan här tjäna som exempel). Poängen här är att förtroendedimensionens aktualitet förvisso består också i den framväxande ordningen – förtroendefulla relationer gör samarbeten möjliga, sänker transaktionskostnaderna etcetera – men att förtroende samtidigt antar en annan innebörd i en ordning som präglas av en logik, kapitalismens, som bygger på osäkerhet och konkurrens. Ekonomiska avtal om handel, investeringar och immaterialrätt kan i detta ljus ses inte enbart som ekonomiskt fördelaktiga, i form av minskade hinder utan också som en institutionalisering av ett mått av förtroende, alternativt som en förtroendeskapande åtgärd. Arrangemangen raderar emellertid inte konfrontatoriska element som konkurrens om resurser, marknadsandelar, standarder och normer mellan länder.

I anslutning till detta resonemang är det rimligt att knyta an till litteraturen om demokratisk fred, som fick ett enormt genomslag under 1990-talet men också inbjöd till mycken kritik från olika håll, allt från att vara naiv och att inte kunna specificera kausalitet till att utgöra en nyimperialistiskt utrikespolitisk impuls för USA och EU i form av en demokratifrämjande säkerhets- och biståndspolitik. Medan sakförhållandena – den empiriska generaliseringen att demokratier inte för militära krig mot varandra – inte ifrågasätts i grunden, har det skett en idémässig förskjutning i riktning mot att demokrati är en mindre intressant variabel i utrikes- och säkerhetspolitiken. Demokratifrågan har inte längre samma ställning i amerikansk och stora delar av europeisk utrikespolitik; det är symptomatiskt att medan EU:s säkerhetsstrategi från 2003 byggdes runt demokratins centralitet är dess globala strategi från 2016 fokuserad på resiliens – egen och andras motståndskraft mot samhällsutmaningar (se vidare nedan) – medan demokratibegreppet mer eller mindre försvunnit ur det strategiska resonemanget (Bengtsson kommande).

Möjligen är det säkerhetsbegreppet som allra mest berörs av en geokonominisk utveckling baserad på hyperglobalisering. Som bekant har säkerhetsbegreppet under lång tid debatterats och vidgats till att innefatta långt mer än militär säkerhet i ett statsperspektiv; såväl frågan om säkerhetens referensobjekt som hotbilder och åtgärder diskuteras idag i ett mycket bredare perspektiv än tidigare. Ett fundamentalt skifte utgörs av förskjutningen i fokus från statens säkerhet till individens säkerhet, vilket ställer på ända gamla föreställningar inte bara om säkerhets- och försvarspolitik utan också om förhållandet mellan individ och stat, och knyter på så sätt an till grundläggande frågor om mänskliga rättigheter och betydelsen av ett demokratiskt styrelseskick.

Vi står nu vid en punkt när säkerhetsbegreppet behöver revideras. Anledningen återfinns i den samtidiga förekomsten av fortsatt politisk organisation i statsform med territoriell bas och globala försörjningskedjor av varor, tjänster

och kapital. Frågan är hur dessa två processer kan förenas och vad det innebär ur ett säkerhetsperspektiv.

I bakgrunden finns en strukturell utveckling mot specialisering av produktion av varor och tjänster, avreglerade marknader inte minst för kapitalrörelser och det faktum att handel idag inte sker med färdiga produkter över statsgränser i alls samma utsträckning som tidigare utan i globala och regionala värdekedjor, det vill säga flöden av insatsvaror och delkomponenter för slutmontering till komplexa produkter inom ett visst territorium. Denna process syns inte bara i handelsflöden utan också i flöden av direktinvesteringar, det vill säga ägande i varaktig produktion i annat land än företagets registrerade bas. Utvecklingen reflekterar en kombination av politisk och företagsekonomisk rationalitet baserad på kapitalistisk logik: politiska beslut, i form av exempelvis avreglering, möjliggör ekonomisk aktivitet som i sin tur skapar resurser för omfördelning på politisk nivå.

Det är globaliseringsmyntets ena sida. Den andra handlar om sårbarhet – hur den globala ekonomiska utvecklingen kommit att skapa ett system av sårbarheter vad gäller faktisk tillgång på varor, tjänster och kapital. Coronapandemin visar på ett brutalt sätt hur sårbara samhällen är för akuta störningar i försörjningsflöden i en sådan globaliserad, specialiserad värld. Men sårbarheten handlar också om beroende i förhållande till andra aktörers intentioner (och därmed världsbild). Att säga att i dagens globaliserade värld är alla beroende av alla är att missa den grundläggande poängen att ömsesidiga beroenden mer eller mindre aldrig är symmetriska utan inbegriper sårbarhetsobalanser som kan exploateras för politiska syften. Paradoxalt nog är avancerade och öppna industriländer allra mest sårbara i detta system. Med en sofistikerad produktion som bygger på specialisering, komplicerade försörjningskedjor och öppna gränser är inte minst små, avancerade, demokratiska, handelsorienterade länder de allra mest utsatta.

Mot denna bakgrund blir innebörden av säkerhetsbegreppet annorlunda. I fokus hamnar *flödessäkerhet*. Det är i detta perspektiv inte enskilda territorier som ska säkras, utan flöden mellan territorier som ska säkras. Vad innebär det? Dels att territoriella aktörer har gemensamma intressen av att upprätthålla fungerande flöden (de östasiatiska ländernas energiimport är ett belysande exempel på hur producenter och konsumenter har gemensamma intressen av att upprätthålla fria flöden, framför allt till havs); öppna hav blir i det ljuset ett slags global kollektiv nyttighet. Samtidigt är det uppenbart att den som kan kontrollera eller influera strategiskt viktiga platser, aktörer och system i dessa flöden sitter på en maktpotential. Farrell & Newman (2019) talar i sammanhanget om *weaponized interdependence* för att beskriva hur beroendeförhållanden kan exploateras av centrala/dominerande aktörer. Det bör betonas att det inte enbart är stater som är viktiga aktörer i detta sammanhang. Globalt ledande företag har en framskjuten och ibland avgörande plats

som leverantörer, ägare och informationsnoder för fungerande flödessystem och blir på det sättet dels maktfaktorer i egen rätt, dels intressanta för stater att samarbeta med. Huawei, Google, Ericsson, Mærsk, Citigroup – listan över systemviktiga företag kan göras lång. Flödssäkerhet handlar således inte primärt om territoriell integritet och skydd mot väpnade angrepp, utan om motståndskraft mot störningar och avbrott i strategiska flöden. Resiliensbegreppet har diskuterats flitigt de senaste åren, inte minst i klimatsammanhang, och kan föras fram även här, i bemärkelsen samhällets förmåga att hantera sin sårbarhet, säkra flöden, upprätthålla kritisk infrastruktur och vid störningar återta normal funktionalitet. Säkerhetspolitik i ett flödessammanhang handlar inte primärt om avskräckning och invasionsförsvar utan om försörjningsberedskap, robusta samhällssystem, anpassningsförmåga och internationell samverkan.

Om än för tidigt att diskutera definitiva slutsatser och lärdomar kan konstateras att den pågående coronakrisen belyser flödssäkerhetens dynamik. Den globala virusutbredningen kan i sig förstås ur ett flödesperspektiv. Även det akuta krishanteringsskedet belyser flödssäkerhetsperspektivets centralitet. Kinesiska myndigheters kraftfulla åtgärder gav omedelbart effekter i andra delar av världen, dels specifikt vad gäller tillgången på skyddsutrustning för vården, dels generellt när det gäller tillgången på varor och tjänster som under normala omständigheter flödar mer eller mindre fritt. Kedjereaktioner i land efter land ger säkerhetspolitiska implikationer för exempelvis försörjningsberedskapen i enskilda länder som Sverige, men också systemeffekter för den globala ekonomin, enligt de flesta bedömare värre än under finanskrisen 2008.

Även de långsiktiga implikationerna av krisen handlar i grund och botten om flödssäkerhet. Inte minst är försörjningen av förnödenheter och strategiskt viktiga varor en central fråga, uppenbart i Sverige men också i EU-kretsen. I ett läge där länder, förvisso i olika grad, övergett lagerhållning till förmån för globala marknadsmekanismer och självförsörjning till förmån för specialisering och importberoende framträder robustheten i gränsöverskridande flöden som en fundamental säkerhetspolitisk fråga. Implikationen för utformningen av säkerhetspolitik är tvåfaldig – dels nationell: om beroendenivåer, inhemsk produktion och redundans, dels internationell: om samarbete kring systemförstärkande mekanismer, det vill säga styrningsarrangemang för globalisering. Bland krisens kort- och långsiktiga implikationer finns också vad vi kan kalla en nationell reflex – krisbeslutsfattandet sker i allt väsentligt i ett nationellt perspektiv, och ansvarstagande liksom ansvarsutkrävande äger rum i en nationell kontext. Högst rimligt och väntat, kan tyckas, givet att samhällen, styrelse-skick, förvaltning och ekonomier fortfarande organiseras i statsform. Men det ger samtidigt en fingervisning om vad vi kan förvänta oss framöver – en slags nationell egoism som tränger undan det kollektivt lämpligaste och effektivaste, konkurrens om resurser och regleringar, och begränsningar i internationell

solidaritet trots högtidliga deklarationer och gynnsamma förutsättningar (inom EU och även i Norden).

Implikationer för Europa

Med geoekonomi och flödessäkerhet som utgångspunkter blir frågan om den framväxande globala ordningens natur central. Konturerna av den framväxande ordningen framstår allt tydligare:

... momentous redistribution of economic and political power in the international system, the consequent shift of trade and investment patterns, and the ensuing competition for resources to sustain growth... the age of convergence (of living standards and consumption habits) meets the age of scarcity (of energy, food and water, among other commodities). Fundamental trends are at work, which are transforming the global geo-economic landscape. (Grevi 2012: 29).

Vad innebär det här? De avancerade demokratiska industriländernas politiska och normativa företräde tonar bort; fram träder en annan ordning i vilken det hittillsvarande nära sambandet mellan ekonomisk framgång, i bemärkelsen tillväxt, och demokratiskt styrelseskick förefaller försvagat, eller till och med brutet. Men det innebär också att den framväxande ordningen präglas av såväl samarbete som konkurrens, inte enbart av det förstnämnda. Det här perspektivet förklarar Kinas parallella strategi. Å ena sidan driver man en slags status quo-politik i globala institutioner, som tjänat den kinesiska utvecklingen väl och som inbegriper viss reformering för att erkänna Kinas ökande betydelse. Å andra sidan eftersträvar man ökad regional och global makt, vilket tar sig uttryck dels genom organisering, reglering, finansiering och normativ utveckling, som etablerandet av AIIB tydligt visar, dels offensiv militär politik, som illustreras av framflyttade territoriella positioner i Sydkinesiska havet, etablerandet av en djuphavsflootta och utvecklingen av fullödig kärnvapenkapacitet.

En viktig infallsvinkel i sammanhanget är att dagens institutionella landskap, i form av internationella regimer och organisationer, är illa rustat för den nya världen. Styrsystemen för dagens och morgondagens centrala globala frågor är svaga (som i fallen finans, cyber, AI) och otillfredsställande (vad gäller exempelvis klimat, naturresurser, transport, handel). Kort sagt: den gamla ordningen hanterar inte dagens problem – *Globalization 4.0*, för att använda World Economic Forum-grundaren Klaus Schwabs terminologi, saknar relevanta styrsystem. Samtidigt är det vanskligt att ropa efter en ny Bretton Woods-ordning, som trots allt var och är segrarmakternas (egentligen krigstida) institutionella arrangemang, det vill säga ett redskap för de vid en given tidpunkt starkaste i systemet. I den utsträckning Kina nu framgångsrikt utmanar USA ligger ett institutionellt

arrangemang med kinesiska förtecken i förlängningen. Om historien utgör en guide bör vi vara försiktiga med vad vi önskar oss.

Konkurrens, militära medels fortsatta relevans och svaga internationella institutioner – är det helt enkelt *business as usual* i den internationella politiken? Inte nödvändigtvis. Det är möjligt att argumentera för att vi befinner oss i en ny tid av så djup och betydelsefull ekonomisk interdependens och globalisering att situationen liknar terrorbalansen på kärnvapenområdet. Medan ekonomisk interdependens tidigare i historien inte förhindrat krig – fallet Tyskland-Storbritannien före första världskriget är ett tragiskt exempel på detta – är den globala ekonomin idag integrerad på ett djupare sätt, i form av omfattande direktinvesteringar, handel i regionala och globala värdekedjor och sårbar kritisk infrastruktur för energileveranser, vilket gör att den ekonomiska kalkylen för krig är bortom rimliga proportioner (Farrell & Newman 2020). Istället ser vi hur beroendeförhållanden och sårbarheter används för politiska syften. Dagens och morgondagens geokonominiska dynamik raderar således inte konfliktpotentialen mellan exempelvis det framväxande Kina och den försvagade hegemonen USA, men kriget förs med andra medel. Lägg därtill att ett flödessäkerhetsperspektiv kan förväntas att ytterligare förändra den säkerhetspolitiska kalkylen. Även i denna situation kvarstår dock behovet av ansvarsfullt politiskt ledarskap. Frågan är om sådana aktörsförutsättningar är för handen i USA och Kina.

Ett annat sätt att betrakta saken är att det nuvarande läget inte är ett stabilt jämviktsläge utan ofrånkomligen kommer att förändras: inte fullt ut globalt fria marknader i kombination med statsaktörer med i stor utsträckning suveränitetsdefinierade intressen – vad ger vika? Mycket pekar på att statssuveräniteten drar det längre strået, vilket innebär fortsatt militär rustning, fortsatta gränsregimer och nationell organisering; ett liberalt perspektiv som på allvar ifrågasätter nationella instinkter i form av resursallokering, ansvarsutkrävande och säkerhetspolitik synes inte vara eller bli den rådande globala normen. Den moderna statsepoken fortlever, med andra ord; den postmoderna dynamiken begränsas alltjämt. Samtidigt finns det fog för att hävda att det finns partiella system – delordningar – som kännetecknas av liberal tankegång, framför allt inom det västliga blocket (primärt EU, men även som en dimension i den transatlantiska länken). Vi hamnar här nära Mearsheimers (2019) analys av den liberala världsordningens inneboende svaghet och den framväxande ordningens realistiska förtecken – en ”tunn” bipolär realistisk global ordning och tjocka underordningar centrerade kring de två polerna USA respektive Kina, i mångt och mycket en parallell till kalla krigets tunna bipolära ordning (inte mycket interaktion utöver rustningsavtal och förtroendeskapande åtgärder) med tjocka underordningar av diametralt skilda slag, var och en organiserad och ledd, eller styrd, om man så vill, av respektive supermakt. Resonemanget ansluter till Malcolm Chalmers analys av den internationella ordningen (Chalmers

2019), som han menar snarare består av fyra olika ordningar, med var för sig olika inneboende dynamik och institutionella arrangemang: det universella säkerhetssystemet, det universella ekonomiska systemet, det västliga systemet samt stormaktsrelationer. Det universella säkerhetssystemet är förhållandevis begränsat (tunt) men inbegriper den helt grundläggande normen om statsgränsers okränkbarhet – och därmed suveränitetens primat. Det ekonomiska systemet är betydligt tjockare till sin natur vad gäller institutionellt ramverk, genomgripande samarbetsprocesser och internationella regel- och styrsystem men, menar Chalmers, betraktas av statsaktörer allt oftare ur ett säkerhetspolitiskt konkurrensperspektiv, det vill säga ur ett geoekonomiskt synsätt.

Stormaktsrelationer kännetecknas fortfarande av konkurrens och maktöverväganden. Karaktären på de regel- och styrsystem som existerar reflekterar stormakternas intressen, konkurrensförhållanden och behov av handlingsutrymme. Samtliga dessa tre ordningar går att spåra i Mearsheimers analys men relaterar också till Coopers tankar om det moderna internationella systemet. Det västliga systemet, slutligen, är i grunden annorlunda utifrån ett politisk-ekonomiskt perspektiv – baserat på demokratiska styrelseskick, långtgående interdependens och i delar av Europa dessutom en integrationsprocess som på olika sätt transformerar de ingående enheterna. Det västliga systemet som Chalmers och parallellt Mearsheimer beskriver är, åtminstone i sin europeiska del, postmodernt i Coopersk mening.

Vad innebär allt det här för europeisk integration och EU:s aktörskap i internationella relationer? En pessimistisk läsning ger att EU riskerar att glida i riktning mot att bli en institutionell arena för medlemsstaternas samtidiga samarbete och kamp om utrikespolitisk hållning, snarare än att vara en aktör i egen rätt. Situationen är paradoxal. Å ena sidan innebär den minskade relevansen för militära medel i den framväxande ordningen en bättre överensstämmelse med EU:s medelarsenal för utrikespolitiskt agerande (ekonomiskt, politiskt, reglerande); å andra sidan förefaller den framväxande ordningen locka fram ett individualiserat, konkurrensbetingat agerande från medlemsstaternas sida. EU:s enighet och gemensamma politik kan med fog ifrågasättas.

Koordineringsmekanismer är centrala för EU:s relevans i internationella relationer och sådana förekommer i avsevärd, om än varierande, utsträckning i multilaterala sammanhang såsom FN och G20, alltmer så sedan Lissabonfördragets ikraftträdande och genom att utrikestjänsten EEAS verksamhet utvecklats (Debaere 2015). Men vad gäller den överordnade frågan ur ett ordningsperspektiv – tyngdpunktsförskjutningen mot Asien – saknas en koordinerad långsiktig EU-strategi. Under en tunn slöja av gemensamma policies, såsom Connect Asia-strategin, återfinns medlemsstaternas individualiserade förhållningssätt gentemot Kina, såväl vad gäller bilateral handel som i förhållande till sidenvägsprojektet BRI. Utvecklingen är delvis en konsekvens av Kinas ambition att söka bilaterala relationer snarare än att närma sig EU som enhet, men har

också sin förklaring i olika synsätt i medlemsstatskretsen på hur man kan och ska hantera strukturella förändringar som den kraftigt ökande intraregionala handeln i Asien, förändrade investeringsflöden i takt med att Kina växer fram som en sändare snarare än mottagare av investeringar i regionen, skapandet av regionala ekonomiska avtal och institutioner, och säkerhetsutvecklingen i Stillahavsasien.

En andra reflektion handlar om att EU:s egen externa politik genomsyras av interna spänningar. Anslaget och prioriteringarna i EU:s globala strategi pekar i denna riktning. Strategins ledmotiv – *principled pragmatism* – kan förstås som verklighetskontroll och en anpassning till den globala politikens utveckling; ett försök att balansera idealistisk strävan och krass verklighet (Bengtsson kommande). Utvecklingen på handelsområdet är illustrativ: multilateralismens lovsång omsätts i selektiva bilaterala, regionala och plurilaterala avtal efter egenintresse. Interna spänningar inom EU-systemet är naturligtvis inget nytt utan på sätt och vis en integrerad del i det flernivåsystem som EU utgör. Men de förefaller skärpas i ett läge där den geokonominiska dynamiken blir mer framträdande, multilateralismens kris (Smith 2018) tilltar, och relaterat därtill att den transatlantiska länkens försvagas.

Vart detta leder vet vi inte i nuläget. von der Leyen-kommissionens idé om att utveckla en mer framskjuten plats för EU i den globala politiken – under parollen *The geopolitical Commission* – och den tilltagande diskussionen om strategisk autonomi står i bjärt kontrast till en framväxande global ordning som i väsentliga avseenden inte centreras kring EU och Europa.

Litteraturförteckning

- Adler, Emanuel & Barnett, Michael, 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison, Graham, 2017. *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* London: Scribe.
- Baldwin, David A., 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barnett, Michael & Duvall, Raymond, 2005. "Power in International Politics", *International Organization* 59(1), s. 39-75.
- Baru, Sanjaya, 2012. "Geo-economics and Strategy", *Survival* 54(3), s. 47-58.
- Bellamy, Alex J., 2004. *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?* Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bengtsson, Rikard, 2000. *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Doktorsavhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bengtsson, Rikard, 2009a. "Den internationella fredens anatomi", s. 33-48 i Jerneck, Magnus (red.), *Fred i realpolitikens skugga*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, Rikard, 2009b. "I den stabila fredens gränsland: EU:s utvidgning och den europeiska grannskapspolitiken", s. 259-270 i Jerneck, Magnus (red.), *Fred i realpolitikens skugga*. Lund: Studentlitteratur.

- Bengtsson, Rikard, 2015. "The EU and Global Economic Governance: Playing the Role of a Global Leader?", s. 39-54 i Björkdahl, Annika, Chaban, Natalia, Leslie, John & Masselot, Annick (red.), *Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings*. Berlin: Springer.
- Bengtsson, Rikard, 2020. Anmälan av Graham Allison's *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(1), s. 9-13.
- Bengtsson, Rikard, kommande. "The European Union's self-conception of its roles in global affairs" i Grossman, Michael & Shortgen, Francis (red.), *Defining National Roles after the Unipolar Moment*. London: Routledge.
- Boulding, Kenneth, 1978. *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press.
- Björklund, Fredrika, 2019. "Vilken roll spelar risk i tillit? En diskussion om begreppet generaliserad tillit", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(1), s. 45-63.
- Chalmers, Malcolm, 2019. *Which Rules? Why There is No Single 'Rules-Based International System'*. RUSI Occasional Paper. London: Royal United Services Institute.
- Cooper, Robert, 2003. *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*. New York: Grove Press.
- Debaere, Peter, 2015. *EU Coordination in International Institutions: Policy and Process in Gx Forums*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Deutsch, Karl W. m fl, 1957. *Political Community and the North Atlantic Area. International organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Ericson, Magnus, 2000. *A Realist Stable Peace. Power, Threat and the Development of a Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905-1940*. Doktorsavhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Europeiska kommissionen, 2020. Negotiations and agreements: Current state of play, tillgänglig på <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>>, citerad 2020-09-23.
- Evenett, Simon J. & Fritz, Johannes, 2018. *Brazen Unilateralism. The US-China Tariff War in Perspective*. Global Trade Alert Report 23. London: Centre for Economic Policy Research.
- Farrell, Henry & Newman, Abraham L., 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security* 44(1), s. 42-79.
- Farrell, Henry & Newman, Abraham L., 2020. "Chained to Globalization. Why It's Too Late to Decouple", *Foreign Affairs* 99(1), s. 70-80.
- Gartzke, Erik, 2007. "The Capitalist Peace", *American Journal of Political Science* 51(1), s. 166-191.
- George, Alexander, 1992. "From Conflict to Peace: Stages Along the Road", *United States Institute of Peace Journal* 5(6), s. 7-9.
- Glaser, Charles L., 2019. "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided", *International Security* 43(4), s. 51-87.
- Grevi, Giovanni, 2012. "Geo-Economics and Global Governance" i Martiningui, Ana & Youngs, Richard (red.), *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What kind of geo-economic Europe?* Madrid: FRIDE.
- GTA, 2020. Global Trade Alert database, tillgänglig på <<https://www.globaltradealert.org>>, citerad 2020-09-23.

- IMF, 2020. *World Economic Outlook Database: October 2020 Edition*, tillgänglig på <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>>, citerad 2020-12-01.
- Kacowicz, Arie M., Bar-Siman-Tov, Yaacov, Elgström, Ole & Jerneck, Magnus, 2000. *Stable Peace among Nations*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Lew, Jacob J. & Nephew, Richard, 2018. "The Use and Misuse of Economic Statecraft", *Foreign Affairs* 97(6), s. 139-149.
- Luttwak, Edward, 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest* 20, s. 17-23.
- Mearsheimer, John J., 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Mearsheimer, John J., 2019. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the International Liberal Order", *International Security* 43(4), s. 7-50.
- Mousseau, Michael, 2019. "The End of War: How a Robust Market Place and Liberal Hegemony Are Leading to Perpetual World Peace", *International Security* 44(1), s. 160-196.
- Mueller, John, 1989. *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*. New York: Basic Books.
- Smith, Mike, 2018. "The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism", *Journal of European Integration* 40(5), s. 539-553.
- UCDP, 2020. UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset version 20.1, tillgänglig på <<https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#armedconflict>>, citerad 2020-09-23.
- Weede, Erich, 2016. "The Expansion of Economic Freedom and the Capitalist Peace", *Oxford Research Encyclopedias*, tillgänglig på <<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-276>>, citerad 2020-09-23.
- WTO, 2020. WTO Regional Trade Agreements Database, tillgänglig på <<http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>>, citerad 2020-09-23.