

Coronakrisens strategiska implikationer

Globala skiften och EU:s framtid

Rikard Bengtsson

Strategic implications of the Corona crisis: Global shifts and the future of the EU

This article addresses the strategic implications of the corona pandemic for the future of the EU. The analysis focuses on two processes of strategic relevance – first, the securitization of pandemics and public health; second, how the pandemic accelerates and intensifies fundamental processes of change in global politics. These processes reflect the geopolitical and geoeconomic shifts in the direction of Asia as evident in the increasingly confrontational relationship between the United States and China, and the changing nature of globalization as a consequence of increasing political realization of vulnerabilities stemming from specialized production and complex supply chains. These developments have a set of decisive yet complex implications for the EU, regarding solidarity, supranationality and the institutional balance in the EU, competing conceptualizations of security, and preconditions for EU actorness in regional and global affairs.

Introduktion

Coronapandemins förödande konsekvenser för liv, hälsa och ekonomi har i grunden utmanat såväl människor som samhällen och ställt invanda föreställningar på ända. Dess globala utbredning och omfattning saknar motstycke i modern historia och de politiska reaktionerna på pandemin har inneburit åtgärder som de flesta av oss inte kunnat föreställa sig på förhand. Parallellt har krisen och dess hantering aktualiserat kritiska frågor om allt från internationellt samarbete till personlig integritet. Det är naturligtvis för tidigt att dra definitiva och exakta slutsatser av pandemins betydelse i olika avseenden, men ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan emellertid redan skönjas några strategiskt viktiga implikationer av pandemin och dess hantering. En första sådan

Rikard Bengtsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: rikard.bengtsson@svet.lu.se

handlar om folkhälsa och pandemi som säkerhetspolitiska frågor. Innebörden av säkerhetsbegreppet har som bekant breddats i olika avseenden under senare decennier, bortom ett statscentrerat perspektiv till att också omfatta individens säkerhet, hälsa och välfärd. Samtidigt har världens länder i allt väsentligt fortsatt att organisera sin säkerhetspolitik i konventionella, det vill säga nationella och militära, termer. Pandemin sätter på ett brutalt sätt strålkastarljuset på grundläggande frågor om säkerhetspolitikens mål, medel och organisering liksom på frågan om internationellt samarbete om icke-militära gränsöverskridande säkerhetsfrågor.

En andra implikation av pandemin är att redan pågående förändringsprocesser i den internationella ekonomin och politiken förstärks av krisen och dess hantering. I centrum står två relaterade trender: den allt mer konfrontatoriska relationen mellan USA och Kina och globaliseringens förändrade natur till följd av ökad politisk inblandning.

Det bärande argumentet i den här artikeln är att dessa implikationer är av central betydelse för EU:s framtid, såväl vad gäller integrationsprocessens grundläggande dynamik som EU:s aktörskap i internationella relationer. Samtidigt är EU inte bara mottagare av villkor som andra aktörer och processer sätter, utan är också i kraft av sitt eget agerande del av utvecklingen av dessa krisimplikationer. Coronakrisen kan således paradoxalt nog fungera som katalysator för fördjupat EU-samarbete, i linje med tankegången om krisdriven integration, alternativt visa på EU:s tillkortakommanden och integrationsprojektets inneboende spänningar och solidaritetens begränsningar. I termer av teoretisk härledda scenarier är båda utfallen möjliga; i politikens praktik ser vi inslag av bådadera, en utveckling som med all sannolikhet kommer att accentueras de närmaste åren.

I det följande ges inledningsvis en analys av EU:s hantering av coronakrisen och vilka principiella slutsatser den föranleder. Därefter följer först en diskussion om folkhälsa och pandemi som säkerhetsfrågor, sedan en analys av globalt definierande förändringsprocesser och hur de kan tänkas påverkas av pandemin. Slutligen diskuteras implikationerna för EU av dessa trender i termer av solidaritet, resiliens, och internationellt aktörskap.

Innan vi går in på en analys av EU:s hantering av krisen kan det vara på sin plats att kort problematisera just begreppet kris i ett globalt strategiskt sammanhang. Med kris avses ofta en oväntad händelse med ett snabbt eskalerande förlopp, osäkra beslutsalternativ och kort beslutstid.¹ En kris kan till sin natur ses som en disruptiv förändring inom ramen för en given kontext, eller med andra ord en potential för förändring – ett formativt moment som kan påverka eller radikalt omforma rådande förutsättningar, innefatta omprioriteringar

1 Ibland utsträcks tidsperspektivet, som i fallet klimatkrisen, vilket signalerar situationens långvariga allvar men riskerar samtidigt att nedtona behovet av snabba politiska beslut.

och innebära nya maktförhållanden och därmed ha effekt för den framtida utvecklingen. Det kan vara på sin plats att påminna om att ordet kris kommer från grekiskans 'krisis', som betyder just avgörande tillfälle. Det exakta utfallet av en kris är fallspecifikt – vad gäller coronakrisen är krisens implikationer beroende av kombinationen av en rad komplexa faktorer: pandemins utbredning och långvarighet, den politiska responsen nationellt och globalt, liksom tillgången till och effektiviteten hos olika vacciner. Vilket är förhållandet mellan kriser och trender? Trender är naturligtvis inte immuna mot förändring – de kan förändras därför att attityder gentemot dem förändras, genom kollektivt handlande av aktörer för att medvetet motverka eller förändra dem, eller därför att en ny trend tar över. En kris kan således påverka existerande trender genom att ändra preferenser hos politiska aktörer, öppna möjligheter som inte tidigare existerande/sågs som rimliga, mobilisera resurser på ett sätt/i en riktning som tidigare inte bedömts möjlig, samt manifesteras underliggande spännings- och konfliktförhållanden. En kris kan därför bidra till att förstärka och/eller accelerera existerande trender, alternativt mer grundläggande ändra kurs för utvecklingen i en ännu okänd eller osäker riktning.

EU:s hantering av coronakrisen

Coronapandemin är till sin natur global, men dess hantering har huvudsakligen varit nationell. Detta spänningsförhållande reflekterar både svaga samsarbetsstrukturer internationellt och den suveräna statens primat, så som det kommer till uttryck i gränsregimer, divergerande nationella organiseringsprinciper för beredskap och civilt försvar, nationellt orienterade stöd- och åtgärdsprogram och skilda – ibland motstridiga – nationella intressen. Hur kan vi mot denna bakgrund förstå EU:s hantering av krisen?

Utgångspunkten för resonemanget är att EU är ett politiskt flernivåsystem, vilket innebär att EU-institutionernas krishantering är intimt sammanbunden med medlemsstaternas agerande och politiska vägval, och omvänt. Detta gäller inom alla politikområden men med olika förhållande mellan den europeiska nivån och den nationella nivån beroende på kompetensfördelningen i EU-systemet. Folkhälsa regleras primärt artikel 168 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och är ett politikområde som återfinns på medlemsstatsnivå, vilket innebär att EU-nivån har stödjande och samordnande befogenheter (om än ökande sådana över tid, se Söderstens artikel i detta nummer). Krishanteringen på EU-nivå har utöver hälso- och sjukvårdsområdet framför allt inbegripit ekonomi och gränsfrågor. I termer av konkreta åtgärder märks bland annat en lång rad uttalanden, framför allt från kommissionen och dess ordförande Ursula von der Leyen, med uppmaning om samfällt agerande och solidaritet mellan medlemsstaterna och för att värna den fria rörligheten inom unionen, och utfärdande av riktlinjer och råd på områden där EU inte har tvingande

befogenheter, så som hälso- och sjukvård och gränsfrågor. Därtill ska läggas användandet av existerande krishanteringsverktyg som genom beslut under våren 2020 utsträcktes till folkhälsoområdet (t ex civilskyddsmekanismen och systemet för tidig varning) utvecklingen av nya operativa verktyg (såsom rescEU-beredskapslagren och stödpaketet Next Generation EU) lättnader i existerande regelverk vad gäller exempelvis stabilitets- och tillväxtpakten och reglerna för statsstöd, samt internationella insatser, framför allt ekonomiskt stöd, huvudsakligen till enskilda länder men också i multilaterala fora (för en längre analys av EU:s krishantering under våren och sommaren 2020, se Bengtsson & Edström 2020).

Även om coronakrisen primärt är en folkhälsokris har krisens mångfacetterade karaktär samtidigt inneburit att en mängd andra politikområden aktualiserats, inom vilka EU-nivån har delad kompetens tillsammans med medlemsstaterna, eller i något fall till och med exklusiv kompetens. Detta har resulterat i flertalet åtgärder som återfinns inom ramarna för bland annat EU:s handels- och tullpolitik, penningpolitik, insatser för livsmedels, jordbruks-, fiskeri- och transportsektorerna, samt humanitärt bistånd. Det går således inte att fullt ut generalisera att EU-nivån enbart varit stödjande, men ett övergripande intryck förblir att krisens kärna återfinns på nationell nivå och att EU-nivåns roll framför allt har varit reaktiv och betingats av medlemsstaternas individuella agerande, samtidigt som allmänhetens förväntningar på EU-nivån har varit höga (se Tiilikainens bidrag i detta nummer).

Just medlemsstaternas varierande strategier för krishantering har varit påtagliga och reflekterar EU-systemets begränsade möjligheter att agera. I en mängd olika avseenden – nedstängningar av skolor och arbetsplatser, krav på hemkarantän, förbud mot folksamlingar, gräns- och reserestriktioner – har medlemsstaterna valt olika vägar för att hantera krisen, parallellt med att tidpunkten för och graden av olika åtgärder varierat stort (för data om olika länders agerande, se Hale et al. 2021; även Bengtsson & Edström 2020: 37-46).

Denna mycket korta karakteristik föranleder fyra sammanhängande principiella observationer av vikt för den fortsatta analysen:

FOLKHÄLSA SOM GRÄNSÖVERSKRIDANDE SÄKERHETSFRÅGA

Det gångna året har på ett brutalt sätt illustrerat hur folkhälsa är en gränsöverskridande säkerhetspolitisk fråga. En aspekt av detta är att krisens utmaningar mot samhällets funktionalitet och mot individers hälsa och överlevnad har varit så allvarliga att de fundamentalt åsidosatt ordinära politiska beslutsprocesser, både på nationell nivå och på EU-nivå, föranlett nya befogenheter för den exekutiva makten i en rad EU-länder, med demokratiska implikationer, i vissa fall långtgående negativa sådana, och inneburit omprioriteringar av mycket stora ekonomiska resurser, och om än temporärt, satt gängse marknadsmekanismer ur spel (se Wetter Rydes diskussion i detta nummer om att

länders nödtillstånd föranlett åtgärder som i normala tider skulle vara otänkbara för liberala demokratier; se även Heisbourg 2020: 9-13). En annan aspekt är pandemins gränsöverskridande karaktär (Spinney 2020). EU-systemets hantering av krisen är symptomatisk i denna del. Inledningsvis under 2020 betraktades virusspridningen av EU-kretsen som ett externt problem och hot, vilket reflekteras i EU:s inledande fokus på att konkret stödja Kina i det lokala arbetet mot smittan och stoppa spridningen till Europa. I takt med att smittan spred sig till och i Europa, och insikten om att vi har att göra med en global pandemi sjönk in, riktades EU:s fokus alltmer mot intern krishantering (Bengtsson & Edström 2020: 8-33). Som konstaterades ovan omfattade denna utöver en rad deklaratoriska åtgärder också en rad konkreta åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet och inte minst i form av ett antal ekonomiska stödpaket – den stora budgetuppgörelsen i juli föregicks under våren av flera mycket omfattande stöd- och utlåningsarrangemang, dels i Europeiska centralbankens regi, dels föreslagna av kommissionen och beslutade av rådet (ett exempel är Pandemic Emergency Purchase Programme, ett annat det så kallade Corona Response Investment Initiative; se Europeiska centralbanken 2020, Europeiska unionens råd 2020a, även Bengtsson & Edström 2020: 13, 19). Dessutom – och principiellt intressant ur perspektivet gränsöverskridande hot och säkerhet – stängde EU-länderna gemensamt sina gränser mot omvärlden den 19 mars, efter beslut i Europeiska rådet två dagar tidigare; vid mötet beslutades också om stärkta yttre gränser. Samtidigt antog rådet kommissionens förslag om gränsförvaltning för att säkerställa leveranser av viktiga förnödenheter från länder utanför EU (Europeiska rådet 2020, se också Bengtsson & Edström 2020:11). På olika sätt visar således EU:s hantering på en konceptualisering av pandemin som en säkerhetspolitisk fråga. Frågan är vad denna breddning av säkerhetsbegreppet inom EU-systemet innebär för framtida politikutveckling på EU-nivå. Kommer EU:s säkerhets- och försvarspolitik att utvidgas till att också på allvar innefatta det medicinska området, och vad innebär i så fall det för resursallokering och framför allt kompetensfördelning i EU-systemet?

NATIONELLA REFLEXER OCH SOLIDARITETENS GRÄNSER

En relaterad observation rör medlemsstaternas agerande under krisen. Trots EU-nivåns, framför allt kommissionens, strävan efter och periodvis kraftfulla uppmaningar om solidaritet mellan EU-länderna, är bestående intryck av krisen medlemsstaternas unilaterala strategier och ageranden och bristfällig eller fullständig avsaknad av kommunikation och koordinering inför genomgripande insatser, t ex införandet av EU-interna gränskontroller och inreseförbud, åtgärder som satte EU:s grundpelare om den fria rörligheten ur spel. Pandemins säkerhetspolitiska dimensioner präglade således inte bara EU:s förhållande till omvärlden utan var också en central aspekt av den interna dynamiken under våren. I den här bemärkelsen är mars månad 2020 att betrakta

som något av ett lågvattenmärke, i det att först Frankrike, Tyskland och Tjeckien och sedan Rumänien upphörde med all export av medicinsk skyddsutrustning till de andra medlemsstaterna, i försök att säkerställa den egna tillgången (EUObserver 9 och 10 mars 2020, Euractive 12 mars 2020, Politico 7 april 2020; se också Bengtsson & Edström 2020: 56). I ett mycket tydligt budskap till EU-länderna uttryckte kommissionens ordförande von der Leyen i ett tal i Europaparlamentet i slutet av mars sin besvikelse över medlemsstaternas agerande:

When Europe really needed to be there for each other, too many initially looked out for themselves. When Europe really needed an ‘all for one’ spirit, too many initially gave an ‘only for me’ response. And when Europe really needed to prove that this is not only a ‘fair weather Union’, too many initially refused to share their umbrella (von der Leyen 2020).

Även svårigheterna att förhandla fram ett omfattande ekonomiskt stödpaket relaterad till den fleråriga budgetramen kan ses i detta ljus – motstridiga viljor inte bara om lån kontra bidrag utan också om det solidariska betalningsansvaret för lånen och i förlängningen en fråga om ansvar och grundläggande förtroende mellan medlemsstaterna; i mångt och mycket en parallell till ställningskriget under eurokrisen 2011.

Som kontrast till dessa vad vi skulle kunna kalla ‘nationella reflexer’ eller en tilltagande folkhälsonationalism (se Wetter Rydes diskussion i detta nummer) som löser upp EU-samarbetets kitt, bör samtidigt betonas ambitionen hos flertalet EU-länder att hantera många uppkomna problem gemensamt – en genomgång av rådets möteskalender ger bilden av mycket febril aktivitet inom en lång rad politikområden och en uppsättning nya krishanteringsinstrument som t ex Next Generation EU och solidaritetsinstrumentet SURE, liksom vidareutveckling av redan existerade, exempelvis civilskyddsmekanismen (Bengtsson & Edström 2020: 8-33). Kommissionen tog dessutom initiativ till en gemensam upphandling av medicinsk skyddsutrustning på den internationella marknaden, till vilken 25 medlemsländer anslöt sig, och därefter till ett gemensamt beredskapslager (Bengtsson & Edström 2002: 56). Vid sidan av det nationella huvudspåret för krishanteringen och unilaterala strategier av ibland konkurrerande karaktär finns det alltså också fog för att teckna bilden av en samsamarbetsorienterad union. Frågan är om detta spänningsförhållande i EU-systemet kan bestå på sikt. Ger coronakrisen påtryckningar för framtida samarbete inom hälso- och sjukvårdsområdet, exempelvis i form av den så kallade hälsounion som nu diskuteras (se Söderstens bidrag i detta nummer), det vill säga krisdriven fördjupad integration som vi sett på det ekonomiska området efter finans- och eurokriserna, och även tidigare i EU:s historia – eller kommer nationella reflexer och individuella medlemsstatslösningar att prägla

området även framöver? Svaret har fundamental bäring på frågan om solidaritetens innebörd och begränsning i EU-samarbetet framgent.

SÅRBARHET OCH BEROENDEFÖRHÅLLANDEN

En tredje observation har att göra med hur krisen har blottlagt EU:s och dess medlemsländers beroendeförhållanden gentemot omvärlden, omedelbart inom hälso- och sjukvårdsområdet, men också generellt vad gäller tillgången till strategiska varor och tjänster. Under pandemin har bristen på och importberoendet av medicinsk skyddsutrustning, förbrukningsmaterial och läkemedel varit smärtsamt uppenbar. En starkt bidragande faktor till situationen är politiska beslut i en rad medlemsländer, bland annat Sverige, att avveckla systemet med beredskapslager från kalla kriget (till skillnad från Finland som behållit sina lager och förefaller ha stått bättre rustat för krishantering, se *Dagens Nyheter* 15 och 27 mars 2020), i kombination med att motsvarande lagerhållning inte etablerats på europeisk nivå/inom EU. (Därtill ska i Sveriges fall vad gäller läkemedelsområdet läggas avregleringen av apoteksmarknaden – se *Dagens Nyheter* 27 mars 2020). Det måste understrykas att denna utmaning inte begränsas till det medicinska området utan är generell för försörjningen av strategiska varor, som livsmedel, mineraler, drivmedel mm.

En andra fundamental faktor i situationen är paradoxalt nog problemets tilltänkta lösning: globaliseringens fundament av *just-in-time*-leveranser genom globala och regionala försörjningskedjor. Pandemin visar hur sårbart för störningar detta system är. Ett bryskt uppvaknande inom EU har föranlett viss aktivitet för att hantera situationen på det medicinska området – utöver gemensam upphandling och gemensamt beredskapslager som ovan nämnts har därefter ytterligare fem sådana ”rescEU”-lager etablerats, varav ett i Sverige (Europeiska kommissionen 2021a); därtill har ytterligare gemensam upphandling av utrustning och sedermera vaccin ägt rum (Europeiska kommissionen 2021b). Ur ett globaliseringsperspektiv förefaller detta vara en nödvändig och acceptabel politisk inblandning i den fria marknadens flöden av varor och tjänster. Frågan är om dessa steg också indikerar en tilltagande insikt om att frågor om civil beredskap och civilt försvar har en nödvändig plats på den europeiska dagordningen. Men även så kvarstår EU-ländernas stora beroende gentemot omvärlden vad gäller tillgången till strategiska produkter och tjänster, för slutkonsumtion eller som insatsdelar i vidare produktion, liksom avsettningsmarknader för produktion som härstammar från EU-området. I förlängningen av detta faktum är EU också djupt beroende av fungerande global transportinfrastruktur och ett fungerande globalt handelssystem.

EXTERNA RELATIONER OCH GLOBALT AKTÖRSKAP

Punkten ovan relaterar till en fjärde och sista observation, som har att göra med EU:s externa relationer och utrikespolitiska aktörskap under krisen. EU:s

krishantering har framför allt haft en intern sida såsom beskrivits ovan, men även en extern dimension är väsentlig. Den externa coronapolitiken har följt de två spår som EU:s utrikespolitik generellt struktureras efter, det vill säga med fokus på dels multilateral nivå och länder i andra delar av världen, dels det europeiska grannskapet. EU:s agerande under våren är här belysande. I den första delen handlade det inledningsvis dels om materiellt stöd till Kina i dess försök att hindra smittspridningen, dels om ett inledande ekonomiskt åtagande till bland annat WHO, internationell forskning och insatser i Afrika. I den publika kommunikationen från kommissionen gjordes klart att internationellt samarbete är avgörande för att stoppa spridningen. Det kom framför allt till uttryck under april månad då EU lanserade ett globalt initiativ till en samordnad multilateral aktion i samarbete med FN, internationella finansinstitut, G7 och G20 för att samla in pengar till forskning och till den globala hanteringen av krisen (Europeiska kommissionen 2020a).

Utöver den multilaterala samarbetsdimensionen lanserades också ett omfattande ekonomiskt stöd till länder i framför allt Afrika, men även Asien och Latinamerika. Därtill genomfördes ett flertal humanitära luftbroar till afrikanska länder (Europeiska kommissionen 2020b, 2020c, 2021a).

I den regionala dimensionen handlar det återkommande om ekonomiska stödpaket till länder i det Östliga partnerskapet och på västra Balkan, dels inom ramen för det omfattande stödpaketet om 15,6 miljarder euro som lanserades i april och blev EU:s största externa ekonomiska åtagande, dels vid ett flertal tillfällen i april och maj (Europeiska kommission 2020d, 2020e, 2021a; Europeiska unionens råd 2020b).

EU:s externa politik fick sedermera benämningen *Team Europe*-paketet som en beteckning på medlemsstaternas och EU-institutionernas gemensamma externa agerande. Hittills omfattar paketet 38,5 miljarder euro (EEAS 2021). (För en längre genomgång av den externa dimensionen av EU:s krishantering, se Bengtsson & Edström 2020: 8-33).

Såväl den regionala som den globala dimensionen av den externa coronapolitiken illustrerar EU-kretsens sammankoppling av intern och extern säkerhet och erkännandet av EU:s sårbarhet för utveckling utanför dess gränser, dvs i andra länder och fora och vad gäller strategiska flöden. Samtidigt är det uppenbart och föga överraskande så att internationell solidaritet i vissa avseenden står i motsatsförhållande till den egna säkerheten och utvecklingen. Detta är inget nytt – samma logik återfinns i EU:s globala strategi (EUGS) från 2016, som tar sin utgångspunkt i värnandet av unionens säkerhet men kombinerar denna med vikten av välfungerande samhällen inte minst i grannskapet och ett fungerande multilateralt regelbaserat system. Den kritik om europeisk egoism som EUGS har gett upphov till återfinns även vad gäller krishanteringens dualitet, med omfattande ekonomiskt stöd till omvärlden, men inte på bekostnad av den egna säkerhetsutvecklingen, tillgången till medicinsk utrustning eller för

den delen tillgången till vaccin. Just vaccinfrågan är ett illustrativt exempel på den externa politikens dynamik och trovärdighetsproblem – EU har för egen del tecknat avtal med olika vaccintillverkare om 2,6 miljarder doser, samtidigt som man gjort ett åtagande om ett finansiellt bidrag om 2,2 miljarder euro till COVAX-samarbetet för fattiga länders och medelinkomstländers (senare) tillgång till vaccin (Europeiska kommissionen 2021a, 2021b; se också *Financial Times* 2021).

Dessa principiella observationer av EU:s krishantering är del av ett större sammanhang av strategiska implikationer av coronakrisen, som EU med sitt agerande är med och skapar, men som samtidigt ger nya interna och externa förutsättningar för EU framöver. Det är till dessa implikationer vi nu vänder oss.

Pandemi och folkhälsa som säkerhetsfrågor

Ett huvudargument i den här artikeln är att en central implikation av pandemin är dess säkerhetspolitiska relevans. Att betrakta folkhälsa och pandemi som säkerhetsfrågor kan tyckas självklart. Det räcker att gå till den svenska nationella säkerhetsstrategin, i vilken det konstateras att invånarnas hälsa är ett nationellt intresse och att hälsohot, bland annat smittsamma sjukdomar, utgör en av åtta explicita hotkategorier som den svenska säkerhetspolitiken syftar till att bekämpa (Regeringen 2017). Motsvarande ansatser finns i en rad andra länders säkerhetsstrategier. På global nivå är det nu mer än 20 år sedan FN:s säkerhetsråd för första gången – i resolution 1308 – uttryckligen behandlade smittsamma sjukdomar som en säkerhetsfråga (HIV/AIDS-pandemin i relation till fredsbevarande insatser, se Peterson 2002: 43, Enemark 2009: 195). Redan innan dess fanns tankegångarna åtminstone indirekt med i utvecklingsdiskussioner inom FN-systemet (se nedan).

Men vad innebär det egentligen att betrakta pandemi och folkhälsa som säkerhetsfrågor? Smittsamma sjukdomar och epidemier har tagit mångdubbelt fler människoliv än krig och militär konflikt; en uppskattning gör gällande sex gånger så många under 1900-talets andra hälft (Peterson 2002: 47; se också Oshewolo & Nwozor 2020: 270). Ändå är det inte givet att dessa sjukdomar är eller bör vara föremål för nationell eller internationell säkerhetspolitik. Det hela bottnar i vilken innebörd man ger säkerhetsbegreppet. Ur ett konventionellt statscentrerat perspektiv är säkerhetspolitiska hot sådana som hotar statens territoriella integritet, suveränitet och handlingsfrihet och dess fysiska bas, institutioner och befolkning. I ett sådant perspektiv är inte alla hot mot liv och välfärd, såsom infektionssjukdomar, nödvändigtvis säkerhetspolitiska frågor. Det handlar också om omfattning – är det stora delar av befolkningen som berörs kan ett hot bli föremål för ett lands säkerhetspolitik, särskilt om det slår mot stora delar av samhället på en gång. Samtidigt blir det en fråga

huruvida hotet är så centralt ur ett statssäkerhetsperspektiv att det motiverar politisk respons inom ramen för den nationella säkerhetspolitiken. Som Enemark argumenterar: "Still, as grave as the health and economic consequences of a pandemic could be, there is reason to consider whether this threat can and should be framed in the politically supercharged language of 'security'" (Enemark 2009: 194).

Tar man istället utgångspunkt i begreppet mänsklig säkerhet blir tankegången annorlunda. Med individen, snarare än staten, i centrum blir säkerhetspolitikens centrala fråga den om individens möjlighet att tillgodose fundamentala behov och leva ett drägligt liv. Här är det lättare att se att folkhälsa och pandemi är naturliga säkerhetsfrågor. Begreppet mänsklig säkerhet fick sitt politiska genombrott inom ramen för FN:s utvecklingsprogram 1994 och har med sin länkning av säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling fått ett mycket brett genomslag. Ansatsens intuitiva attraktion innefattar samtidigt ett gränsdragningsproblem, ofta formulerat som en kritik mot perspektivets (avsaknad av) precision, för vad som omfattas respektive inte omfattas av en säkerhetspolitik med individen i centrum – var går gränserna för mänsklig säkerhet, kort sagt? Med det sagt måste det dock noteras att detta problem varken är frånvarande eller lätthanterligt inom ramen för konventionella säkerhetsperspektiv.

PANDEMINS SÄKERHETSPOLITISKA RELEVANS

På vilka sätt kan, ur ett konventionellt statsperspektiv, en pandemi vara säkerhetspolitiskt relevant? I en snäv tolkning (Peterson 2002: 45, 54-78) blir en pandemi en säkerhetsfråga om den antingen bidrar till konflikt därför att den ändrar maktbalansen mellan länder, föranleder aggressiv utrikespolitik och/eller orsakar politisk eller ekonomisk instabilitet, eller genom att ändra utgången av pågående konflikt därför att själva viruset används som biologiskt stridsmedel eller har effekter på militär kapacitet och beredskap. Tidigare pandemier har i detta perspektiv haft sin uppenbara betydelse – spanska sjukan 1918-20 tog i storleksordningen 50 miljoner människoliv, bidrog till ändrade maktförhållanden och ekonomiska förhållanden i världen (och påverkade specifikt första världskrigets utgång) (Peterson 2002: 76; Enemark 2009: 193). Andra pandemier har haft mer begränsade säkerhetspolitiska effekter, hur plågsamma de än varit för ibland mycket stora grupper av individer. En lika självklar som central poäng utifrån ett aktörs- och interaktionsperspektiv är att effekterna varierar spacialt och temporalt – samma pandemi kan vara olika säkerhetspolitiskt relevant i olika delar av världen, eller för den delen i olika enskilda länder.

Ur ett övergripande globalt synsätt går det att hävda att det allvarligaste säkerhetspolitiska hotet från en pandemi är att det resulterar i social oro och ekonomisk och politisk instabilitet i enskilda länder, med allvarliga inrikespolitiska konsekvenser, men också internationella dito mot bakgrund av

säkerhetsdynamikens gränsöverskridande karaktär. Ett tydligt men tragiskt exempel är AIDS-epidemin, som i vissa afrikanska stater har haft fundamentala, katastrofala, effekter för alla aktörskategorier i samhället – individer, hushåll, företag och stat – och därför underminerat såväl statskapacitet som sociala kontrakt (Peterson 2002: 57-64, även Oshewolo & Nwozor 2020: 271).

Peterson (2002: 62-63) resonerar här utifrån ett institutionellt perspektiv: statens styrka (dvs statskapacitet) innan en pandemi slår till kan antas vara starkt påverkande vad gäller hur och med vilka effekter pandemin producerar sociala, ekonomiska och politiska effekter (och i förlängningen konflikt): ”states that have lower state capacity when IDs (infectious diseases) afflict them generally suffer much greater losses than states with high initial capacity”. I fokus för resonemanget finns således samhällets motståndskraft mot allvarliga störningar och utmaningar mot samhället i fredstid och dess förmåga att återfå funktionell kapacitet vid inträffad störning. Begreppet resiliens fångar detta på ett fruktbart sätt.

RESILIENS OCH FLÖDESSÄKERHET

Resiliens i meningen 'motståndskraft och återtagandekapacitet' är också säkerhetspolitiskt centralt ur ett annat perspektiv, som i sin tur föranleder en annan konceptualisering av säkerhetsbegreppet. Utgångspunkten här är globaliseringsutvecklingen och en alltmer avancerad och komplex väv av försörjningskedjor mellan länder. Bakgrunden återfinns i en långtgående specialisering av produktion i kombination med utvecklingen av en global transport- och logistikinfrastruktur. Som en konsekvens är världens länder, om än i varierande grad, sammankopplade i en väv av beroendeförhållanden och fundamentalt beroende av tillförlitlig försörjning av varor, tjänster, kapital och information för sin välfärd och säkerhet, ytterst för sin överlevnad. Denna sårbarhet är ur ett strukturellt perspektiv det mest allvarliga säkerhetsproblemet i globaliseringens tidevarv. Säkerhet är i detta ljus inte primärt en fråga om territoriell säkerhet i konventionell mening utan om flödessäkerhet – det är inte territorier som behöver säkras utan flöden mellan territorier som behöver säkras (se vidare Bengtsson 2021). Resiliens blir här relevant i meningen samhällets samlade förmåga att dels undvika, dels hantera sårbarheter som följer av globaliseringen. Det handlar både om att balansera beroenden och sårbarheter mot kostnadseffektivitet (självförsörjning kontra upphandling på den internationella marknaden) och att etablera alternativ/bredd i försörjningskedjorna (diversifiering), men också om kapacitet att återta förmåga vid faktiska störningar (exempelvis inhemsk omställning av produktionsresurser och inhämta hjälp från andra länder). Ytterst blir detta en fråga om statens och andra offentliga aktörers roll och kapacitet, men därför också en fråga om privata aktörers, framför allt företags, roll. Coronapandemin visar hur många länder, däribland Sverige, brustit i resiliens vad gäller de störningar i globala försörjningskedjor som pandemin gett

upphov till, både i det omedelbara perspektivet (begränsad inhemsk produktion, och därmed omfattande importberoende, av medicinsk skyddsutrustning och läkemedel) och generellt, vad gäller beroende av insatsvaror från länder som stängts ned till följd av pandemin. Även i det här sammanhanget är den empiriska variationen stor, men enligt ett annat mönster än i resonemanget om svag statskapacitet ovan: det är de mest öppna och avancerade ekonomierna – OECD-kretsen, och framför allt dess mindre länder – som är mest sårbara för globaliseringens baksidor.

I ett svenskt sammanhang är den kanske mest centrala frågan i uppbyggnaden av det nya civila försvaret hur samhällets resiliens kan förbättras. Inom ramen för frågeställningen ryms en mängd frågor om exempelvis lagerhållning och redundans, det offentliga respektive privata aktörers ansvar liksom samarbete med andra länder, framför allt i den nordiska kretsen men också inom ramen för EU och genom globalt arbete för att minska den strategiska transportinfrastrukturens sårbarhet.

Om vi konkretiserar ovanstående resonemangs olika delar till den nu aktuella pandemin kan vi konstatera, att dess omedelbara säkerhetspolitiska relevans framträder i en rad avseenden. Dess direkta militära innebörd förefaller än så länge begränsad, om än inte obefintlig. Virusspridningen har haft vissa effekter för operativ kapacitet; det mest uppmärksamade exemplet är hur smittan ombord på det amerikanska hangarfartyget USS Theodore Roosevelt ledde till att fartyget lades till kaj och att USA inte kunde upprätthålla sin militära närvaro i Stilla havet (Oshewolo & Nwozor 2020: 271-272). Därtill kommer att en del multinationell övningsverksamhet i NATO:s regi (exempelvis Cold Response 2020 och Defender Europe 2020) har skrinlagts eller skjutits på framtiden (Cimmino et al. 2020: 12). Detta till trots är det framför allt i andra avseenden som pandemin har visat sig säkerhetspolitiskt relevant – ur ett flödessäkerhetsperspektiv och, vilket vi inte sett den fulla innebörden av än, i dess effekter på statskapacitet och samhällssammanhållning i utvecklingsländer. Coronapandemin torde knappast komma att utgöra den strukturella samhällsutmaning som HIV/AIDS-epidemin var och är, med samhällseffekter under decennier, men kan likväl visa sig vara en mycket svår utmaning för svaga stater att hantera; pandemin kan i det ljuset förstås som såväl ett externt som ett internt säkerhetsdilemma, och innebär därmed potentiellt också ett internationellt säkerhetshot. Världsbanken uppskattade i januari 2021 att mellan 119 och 124 miljoner människor fallit tillbaka i extrem fattigdom under 2020, med risk för sammanlagt 142-163 miljoner vid 2021 års utgång (Världsbanken 2021). Frågan är vad det ger för lokala och globala konsekvenser.

Därtill kommer att pandemin blir säkerhetspolitiskt aktuell därför att olika samhällsaktörer talar om den som en säkerhetspolitisk fråga. Sådan säkerhetsinriktning innebär intensifierad kamp om dagordningen, omallokering av befintliga resurser, att normala spelregler sätts ur spel och att policyinitiativ som

tidigare inte ansågs möjliga och rimliga nu blir aktuella: "Linking disease and security is a means of highlighting a dire problem, capturing scarce resources, and accelerating national, international, and transnational responses" argumenterar Peterson (2002:50). Som vi har sett i coronahanteringen kan sådan politisk respons handla om enorma offentliga åtaganden gentemot individer och företag, men kan också innebära inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter, i form av nedstängningar, karantän och skärpta gränser, vilket de facto drar på en konventionell statscentrerad säkerhetslogik även på ett icke-traditionellt område (Enemark 2009:200-202, se även Heisbourg 2020). Utöver att säkerhetisering riskerar att försvaga medborgerliga fri- och rättigheter riskerar den även att tränga ut internationellt samarbete nödvändigt för att bekämpa en pandemi effektivt i det längre perspektivet. I coronakrisens inledande skede såg vi hur säkerhetiseringen av pandemin yttrade sig som nationella reflexer hos supermakterna Kina och USA, men också från enskilda EU-länders sida, snarare än internationellt organiserad bekämpning av pandemin (Heisbourg 2020). Motsvarande går att spåra i SARS-utbrottet 2003 och fågelinfluensan 2007 (Enemark 2009: 206-207). Samtidigt kan säkerhetisering ge en impuls till fördjupat internationellt samarbete, vilket EU-fallet illustrerar och är också en beskrivning av hur vaccinflamtagningen de facto har fungerat (Lif 2021). Däremot syns motsvarande impuls till internationellt samarbete (ännu) inte vad gäller en förnyelse av det multilaterala hälsosamarbetet inom FN:s och WHO:s ram (Spinney 2020).

Pandemins förstärkning av globala förändringsprocesser

En andra implikation av pandemin är att redan pågående förändringsprocesser i den internationella ekonomin och politiken förstärks av pandemin och dess hantering. I centrum står två sammanhängande trender: den allt mer konfrontatoriska relationen mellan USA och Kina och den ekonomiska globaliseringens förändrade natur till följd av ökad politisk inblandning.

STORMAKTSRELATIONER OCH DEN FRAMVÄXANDE GLOBALA ORDNINGEN

De senaste decenniernas allt tydligare ekonomiska och politiska tyngdpunktsförskjutning i riktning mot Asien vittnar om en framträdande global ordning med andra förtecken än den (avtagande) liberala ordning som har rått sedan det kalla krigets slut. Utvecklingen manifesteras framför allt i Kinas framväxt som inte bara regional utan också global stormakt och USA:s frånfälle som global ledare. Förhållandet USA-Kina är den enskilt viktigaste relationen i det internationella systemet och den globala ordningens karaktär och funktions sätt påverkas i hög grad av hur detta förhållande utvecklas. Coronapandemin

förstärker denna redan pågående maktförskjutning och bidrar till ett alltmer konfrontatoriskt förhållande, med potentiellt förödande konsekvenser. Krisens mångfacetterade natur (hälsa-ekonomi-säkerhet) accentuerar den rivalitet som har präglat stormaktsrelationen under senare år, framför allt under – men inte begränsad till – Trumps presidentperiod. Detta har i sin tur centrala implikationer för Europa.

Antagonismen mellan stormakterna tar sig uttryck på en rad områden. Utvecklingen på handelsområdet på senare år är ett framträdande exempel, med en rad strafftullar på strategiska varor, i kombination med viss krishantering för att hantera det ömsesidiga beroende som ändå finns mellan aktörerna. Konkurrenten på teknikområdet är omfattande och strategiskt central. Diplommatiskt har rivaliteten synts i exempelvis USA:s stängning av Kinas konsulat i Houston och Kinas stängning av amerikanska konsulatet i Chengdu, liksom i dåvarande utrikesminister Pompeos etikettering av Kinas aktiviteter och anspråk i Syd kinesiska havet som 'olagliga'. Närmandet mellan Vietnam och USA som en reaktion på Kinas framflyttade positioner i regionen är ett relaterat exempel (Pongsudhirak 2020). Här kan det vara värt att påminna om att i USA:s nationella säkerhetsstrategi från 2017, framtagen av Trumpadministrationen, betecknas Kina som "a revisionist power", och att stormaktskonfrontation med Kina pekas ut som det enskilt största hotet mot USA:s säkerhet och välfärd (tillsammans med hotet från Ryssland), allt som en följd av Kinas mer offensiva utrikespolitik och mer auktoritära inrikespolitik sedan president Xis makttillträde 2013 (White House 2017).

Även den intensifierade konflikten över Taiwan är central i sammanhanget. Trumpadministrationen pressade på för ett erkännande av Taiwan i internationella sammanhang; bland annat argumenterade man för medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO). I slutet av mars 2020 undertecknade dessutom president Trump en lag som kräver att USA agerar mot andra länder som söker underminera Taiwans säkerhet och välfärd (Cimmino et al. 2020: 14). Samtidigt viker Kina inte en tum från hållningen att Taiwan är en del av Kina. Hanteringen av protesterna i Hongkong är en allvarlig påminnelse om den kinesiska regimens försvar av sina principer.

CORONAPANDEMINS POLITISKA BETYDELSE

Det är i detta sammanhang som pandemin inträder och får sin betydelse. Konfrontationen förstärks av pandemin, såväl direkt vad gäller konflikter om pandemins ursprung och om Kinas agerande och USA:s tillfälliga utträde ur WHO, som indirekt i form av ekonomisk försvagning, förvisso i båda länderna men allvarligare och mer utdragen i USA, vilket kan få inte minst asiatiska USA-allierade (Japan, Sydkorea) att tvingas närma sig Kina ekonomiskt och handelsmässigt. Pandemins ideologiska dimension rör konflikten om vilken typ av ekonomi och samhällssystem som bäst förmår hantera kriser och återta

samhällsfunktionalitet, och därmed också leda den globala återhämtningen (Heisbourg 2020).

I sammanhanget kan påminnas om stormakternas olika pandemierfarenheter. Kina var först ut i krisen och anträdde oprövad mark för att hantera viruset medicinskt och vad gäller nedstängning och social distansering, men var också först i återhämtningsfasen och därtill den enda större ekonomi som uppvisar positiva tillväxtsiffror även för pandemiåret 2020 (IMF 2021). Spridningen av viruset i USA tilltog betydligt senare och med en inledningsvis svag politisk hantering av pandemin (inrikespolitiskt i landet; gränsstängningen i mars var dock en kraftfull externt riktad åtgärd). Situationen gav Kina vissa möjligheter till ökat internationellt inflytande och projicering av mjuk makt genom expertis och medicinskt stöd till länder i Afrika och Asien. Även några europeiska länder blev föremål för kinesisk hjälp – i mars skickade Kina medicinsk utrustning till Serbien, Italien, Tyskland, Nederländerna och Spanien. Men ambitionen att stärka sin mjuka makt fick sedermera en törn när det visade sig att en stor del av utrustningen var undermålig – Nederländerna tvingades återkalla hundratusentals ansiktsmasker och Spanien konstaterade att 60 000 kinesiska testpaket var defekta. I en annat spår av sin coronarelaterade offensiv drev Kina på för en utveckling av infrastrukturprojektet Belt and Road Initiative (BRI) till att också inkludera en hälsodel, centrerad kring Kinaledd koordinering av folkhälsopolitik bland de deltagande länderna (Cimmino et al. 2020: 8). Vad som blir av detta återstår att se.

I grund och botten är det strukturell dynamik som gör sig gällande: rivaliteten mellan USA/Väst och Kina är en strukturell faktor i den framväxande globala ordningen, fokuserad i en kamp om ideologisk, ekonomisk och teknologisk dominans. Med det sagt spelar de båda ländernas politiska val naturligtvis roll för utfallet. Vad kan då skiftet på den amerikanska presidentposten tänkas innebära för stormaktsförhållandet till Kina? Med valet av Biden följer en mer globalt orienterad och retoriskt mindre konfrontatorisk utrikespolitik, men i den mån den amerikanska utrikespolitiken återigen styrs av demokratiska värderingar kan resultatet mycket väl bli en tilltagande rivalitet framåt mellan i första hand USA och Kina, men även i förhållandet USA-Ryssland och i förlängningen ett närmade mellan Kina och Ryssland. Bortom det bilaterala förhållandet aktualiseras också frågan om en återgång till en ambition om amerikanskt globalt ledarskap i multilaterala sammanhang, exempelvis på hälsoområdet, där amerikanskt agerande under exempelvis HIV- och Ebola-epidemierna står i bjärt kontrast till frånvaron av amerikanskt engagemang under coronapandemin (Pongsudhirak 2020, även Spinney 2020).

Av resonemanget ovan följer att tyngdpunktsförskjutningen till Asien och Kinas centralitet i den globala ekonomin och politiken är en process som inte reverseras av pandemin. Även om Kina inte lyckats kapitalisera på pandemin i den utsträckning man hade önskat så har frånvaron av amerikanskt ledarskap

under pandemin, tillsammans med inrikespolitiska faktorer och förutsättningar, inneburit att USA inte flyttat fram sina positioner. Detta har viktiga implikationer för Europa, vilket vi återkommer till i avslutningen.

GLOBALISERING OCH GEOEKONOMI

Förskjutningen relaterar till hur den ekonomiska globaliseringen förändrats till sin natur genom allt större politisk inblandning i ekonomiska utbytesrelationer. Det senaste halvsekle har inneburit en våldsam tillväxt i internationell handel och under de senaste decennierna kan vi bevittna en än mer genomgripande förändring vad gäller transnationella investeringsflöden, specialiserad produktion, utveckling av komplexa transnationella försörjningskedjor och en sofistikerad transport- och logistikinfrastruktur. En central konsekvens av utvecklingen är att världens länder är sammanbundna i en avancerad väv av beroendeförhållanden baserade på, som ovan konstaterats, ostörda flöden av varor, tjänster, kapital och information. Denna utveckling har möjliggjorts bland annat av politiska beslut om exempelvis handels- och investeringsavtal, avreglering av kapitalmarknader och främjande av utländska direktinvesteringar. På senare år ser vi emellertid en motsatt utveckling, som handlar om politisk/statlig intervenering i de transnationella utbytesrelationerna. Politiska aktörer försöker dels hantera den sårbarhet som avancerade interdependensrelationer ger upphov till, dels använda ekonomiska instrument för politisk maktutövning – analytiker talar här om ”weaponized interdependence” (Farrell/Newman 2019). Fram träder bilden av en geoeconomisk dynamik som i stora delar av världen nu är definierande för de internationella relationerna. Begreppet geoekonomi fångar utifrån en merkantilistisk tankegång hur politik och ekonomi är ömsesidigt konstituerande – ekonomiska fenomen som interdependens och hyperglobalisering har geopolitiska konsekvenser samtidigt som geopolitiska maktförskjutningar, i form av t ex Asiens framväxt, har ekonomiska konsekvenser. Detta är i sig inget nytt, men har kommit att utvecklas till den primära mellanstatliga dynamiken under senare år – ”there is *no superior modality*” (Luttwak 1990: 28, kursiv i original). Det innebär i sin tur en ny förståelse av maktbegreppet, nya former för maktutövning och andra säkerhetsöverväganden än i en enbart militärt definierad ordning (för en längre diskussion, se Bengtsson 2021).

Specialiserad produktion och som konsekvens transnationella försörjningskedjor är således centrala uttryck för den ekonomiska globaliseringen. Sammankopplingen av världens ekonomier är utfallet av en företagsekonomisk rationalitet, men har ur ett politiskt perspektiv säkerhetspolitiska implikationer. I centrum för denna utveckling återfinns Kina och dess centrala position i den globala ekonomin i kombination med dess politiska system och statsdrivna form av kapitalism. På senare år ser vi allt mer tydligt politiska överväganden i andra länder vad gäller graden av och riskerna med beroende gentemot Kina,

avseende både produktion av strategiska varor och naturtillgångar och teknisk system. Samtidigt är Kina beroende av framför allt högteknologisk produktion i Europa och Nordamerika. I det här sammanhanget är det tydligt hur geoeconomisk praktik definierar inte minst relationer mellan stormakter, med USA och Kina i fokus men även inbegripet EU, som i kraft av sin ekonomiska storlek och med sin ledande roll på handels- och regleringsområdet inte bara är känsligt för hur USA-Kina-relationen utvecklas, utan också är en central aktör i att reproducera denna geoeconomiska praktik.

TEKNIK OCH POLITIK

Ett belysande exempel är det helt centrala teknikområdet. I motsats till en globaliseringsutveckling med liberala förtecken ser vi framträdande tecken på en politiskt motiverad splittring och konflikt inom teknikområdet, med omfattande politisk aktivitet som följd. I ambitionen att bli mindre beroende av amerikansk högteknologi har Kina lanserat sin "Made in China 2025"-plan som syftar till att förflytta Kina högre upp i värdekedjan, minska högteknologigapet gentemot USA och Europa och mer specifikt producera 70 % av de halvledare man behöver för sin elektronikindustri år 2035 (idag är siffran lägre än 20 %). Parallellt söker man genom "China Standards 2035"-programmet att påverka teknikstandarder i internationella institutioner som Internationella teleunionen (ITU), med framgång på 5G-området och med liknande ambitioner inom robotik, artificiell intelligens och bioteknik (Zenglein & Holzmann 2019; Financial Times 2020). Från amerikanskt håll ser vi olika former av ökad statlig inblandning och ny reglering/lagstiftning av utländska investeringar i och ägande av strategiska tillgångar i USA samt exportkontroll för att undvika överföring av känslig teknik (framför allt Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA), Export Control Reform Act (ECRA) och Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS); se även Hudson 2020).

Exempel är förbudet för Huawei-produkter på den amerikanska marknaden och förbudet för försäljning av amerikansk teknik till Huawei, vilket i sin tur har lett till en internationell USA-ledd kampanj för att övertala länder att inte köpa Huaweis 5G-produkter och utrustning, med varierande framgång. 5G-lagstiftningen visar på ett grundläggande skifte i amerikansk industripolitik, från fokus på fria marknader och begränsad statsinblandning till en proaktiv ansats baserad på politisk intervention. Även om denna politik tillkommit under Trumps presidenttid är det inte enbart en produkt av Trumpadministrationen utan reflekterar konsensus över partigränserna i USA om att öka amerikansk forskning och utveckling, främja amerikanska företag, skydda den inhemska marknaden och mer specifikt utveckla egen 5G-kapacitet (idag har man ingen egen ledande 5G-aktör utan är beroende av utländska leverantörer) (Kennedy 2020; Statista 2020; även Heisbourg 2020). Även Bidens "manufacturing in America"-planer faller in i samma fälla (USA Today 2020).

Även på europeisk botten ökar nu medvetenheten om sårbarheter och beroendeförhållanden gentemot Kina med politisk intervenering som följd, exempelvis noterbar i utvecklingen av investeringsgranskningsmekanismer och specifikt hanteringen av Huawei i en rad EU-länder (se ECFR 2021 för en lägesrapport).

Det är i denna globaliseringens sårbarhet- och maktdynamik som coronapandemin får sin strategiska relevans: vissa länder har omfattande egen produktion av medicinsk skyddsutrustning, apparatur och läkemedel, andra är hänvisade till att upphandla detta internationellt och är därmed sårbara för såväl konkurrens och prissättning som störningar i flöden och för politiska överväganden hos producerande länder. Denna obalans är uppenbar på global nivå och slår allra hårdast mot fattiga utvecklingsländer, men återfinns som vi sett även inom EU-kretsen. Hudson argumenterar i sammanhanget: "With COVID transmission spread across the globe in an eye-blink, with pharmaceuticals and health product supply chains looking more like gossamer threads, the world's interconnectedness has not saved us – indeed, it has only magnified the crisis" (Hudson 2020).

Under pandemin har från olika håll höjts röster om att pandemin innebär slutet på globaliseringen – länder och företag antas försöka undvika internationella beroenden och ställa om produktion och handel, fokusera mer på självförsörjning och sätta ett resilienstagande i fokus. Det finns absolut anledning att förvänta sig att pandemin har bestående, eller åtminstone långsiktiga effekter på försörjningskedjorna. En undersökning från Atlantic Council bland företagsledare och teknikexperter visar att före pandemin förutsåg ungefär hälften av de svarande förändringar i försörjningskedjorna; efter att pandemin slagit till var det endast 15 % som inte förutsåg sådana förändringar. Den huvudsakliga förskjutningen handlar om en minskning av Kinas roll och en ökad betydelse för USA, Kanada, Australien och Storbritannien (Europaparlamentet 2020: 30). Inte bara på företagsnivå utan även på statlig nivå märks ambitionen att förändra försörjningskedjorna i pandemins spår. Exempelvis erbjuder Japan lån och direkt statsstöd för att flytta tillbaka produktion från Kina till Japan (och därtill stöd till att flytta produktion från Kina till ASEAN-länderna (Europaparlamentet 2020:31).

Samtidigt är den genomgripande förändring som globaliseringen under senare decennier representerar en fundamental strukturell faktor. Djupgående beroendeförhållanden gentemot Kina är mycket svåra att frigöra sig från, mot bakgrund av den helt centrala position i den globala ekonomin som Kina kommit att nå; nordamerikansk och europeisk framgång har i icke oväsentlig omfattning baserats på interaktionen med Kina. Omvänt gäller därför att politiska åtgärder mot Kina även slår mot europeiska och amerikanska företag. Dessa ledande ekonomier är så intimt förbundna med varandra att det är otänkbart att i fundamental mening frigöra sig från varandra: "too late to

couple”, för att använda Farrell och Newmans terminologi (2020). Istället – just därför – blir det geoekonomiska perspektivet på dessa nödvändiga relationer det förhärskande.

Sammantaget innebär detta att pandemin förstärker den pågående politiska interveneringen i globaliseringen och accentuerar antagonism och konfrontation mellan länder, inte minst stormakterna, men pandemin är inte ursprunget till denna utveckling och inte heller den disruptiva kraft som i grunden förändrar det kapitalistiska systemet. Pandemin har ändå potentiellt en genomgripande effekt i meningen att den bidrar till ökad medvetenhet om och förändrad syn på försörjningskedjor och kritiska varor och tjänster, baserat på erfarenheter dels från elektronik- och kommunikationssektorerna, dels direkt vad gäller beroende av medicintekniska produkter, framför allt skyddsutrustning och läkemedel producerade i Kina och Indien (se exempelvis Heisbourg 2020). Så sammanfattningsvis: Ökad ekonomisk och teknisk nationalism i pandemins spår? Ja. Avglobalisering? Nej.

Avslutning: Coronapandemins implikationer för EU:s framtid

Även om pandemins slut ännu inte är i sikte kan vi konstatera att dess såväl kort- som långsiktiga globala konsekvenser är genomgripande: ”the COVID-19 pandemic has shattered global health security, devastated the world economy, and accelerated great-power rivalry,” konstaterar Cimmino et al. (2020:1) och beskriver pandemin som en strategisk chock. Mot bakgrund av ovan diskuterade trender, vilka är implikationerna av pandemin och dess hantering för EU:s framtid? Tre frågekomplex är här centrala – den europeiska integrationsprocessen fortsättning och framtida karaktär, Europas motståndskraft mot svåra påfrestningar i fredstid, samt EU:s utrikespolitiska aktörskap.

INTEGRATIONENS FRAMTID OCH EU:S SOLIDARITETSFUNDAMENT

Som vi konstaterade ovan reflekterar EU:s hantering av pandemin folkhälsoområdets ännu relativt svaga ställning i EU-samarbetet (som ett politikområde på medlemsstatsnivå, med svag formell kompetens för EU-institutionerna), i kombination med medlemsstaternas divergerande och i delar nationalistiska hållning. Detta till trots har en mängd viktiga åtgärder kommit ur EU:s kris- hanteringsmaskineri under pandemin, men unilaterala strategier och splittring har likväl varit ett genomgående kännetecken för EU-ländernas pandemipolitik. Idén om europeisk solidaritet som kärna och kitt för den europeiska integrationen har kommit att ifrågasättas, samtidigt som EU-systemets möjligheter att agera är begränsade på fördragsmässig grund. Att folkhälsoområdet kommit att betraktas som ett säkerhetspolitiskt relevant frågekomplex är tydligt och kan förväntas ha konsekvenser för EU:s framtida säkerhets- och försvarspolitiska

samarbete, men frågan är vad säkerhetsiseringen leder till: ökad nationell emfas och kontroll eller fördjupat europeiskt samarbete?

RESILIENS I FOKUS

De senaste årens allt tydligare politiska försök till styrning av globaliseringen i kombination med smärtsamma erfarenheter under pandemin om beroendeförhållandens inneboende sårbarheter gör att frågan om samhällets motståndskraft – resiliens – hamnar i fokus för såväl EU-systemet som enskilda medlemsländer, både i det akuta skedet och på längre sikt. Frågan inbegriper ett flertal strategiska frågor, dels om självförsörjning och redundans (exempelvis lagerhållning), dels om riskspridning. Resiliensfrågan är på intet sätt unik för EU och dess medlemsländer, men antar speciella förtecken just i ljuset av det europeiska samarbetets karaktär (jämför punkten ovan) i kombination med EU-områdets omfattande interaktion med, och därmed beroende av, omvärlden. Den senare aspekten landar förr eller senare i ett principiellt resonemang om hur vanskligt det är att vara djupt beroende av Kina. Olika betraktare drar olika slutsatser; från officiellt EU-håll blir det allt tydligare att det finns en ökad politisk medvetenhet om det nödvändiga i att minska dessa beroendeförhållanden. Samtidigt är, som vi konstaterat, Kina en helt central aktör i globaliseringsprocessen och därmed i den europeiska utvecklingen.

Frågan om ett mer resilient EU har flera bottenar. En central dimension relaterar till frågan om fördjupad integration ovan: om, som torde vara fallet, det är möjligt att minska sårbarheten och öka resiliensen genom fördjupat, till och med överstatligt, samarbete på europeisk nivå, i vilken utsträckning är då medlemsländerna redo att ta sådana steg? En andra aspekt har geoeconomiska förtecken och handlar om försörjningsflödenas konsekvenser: i vilken utsträckning kommer EU och dess medlemsstater att omstrukturera produktion och värdekedjor i riktning mot länder med liknande grundläggande värderingar, alternativt att – till en ekonomisk kostnad – stimulera återförande av strategisk produktion till EU-området? En tredje dimension handlar om resiliens som bärande tanke i EU:s externa relationer. Resiliens är ledmotivet i EU:s globala strategi från 2016 (EEAS 2016) och binder samman idéer om att stärka unionens säkerhet med samhällsutvecklingen i grannskapet österut och söderut. I fokus står stabilitet och funktionalitet – i kontrast till demokrati, som utgjorde fokus och värdegrund för EU:s säkerhetsstrategi från 2003 (Bengtsson kommande).

UTRIKESPOLITISKT AKTÖRSKAP

Pandemin har inte bara konsekvenser för EU:s interna utveckling utan ger också nya förutsättningar för EU:s internationella aktörskap. Två centrala – och sannolikt motstridiga – dimensioner blir här tydliga. Den första handlar om internationellt samarbete på folkhälsoområdet. WHO:s agerande har kritiserats från flera håll, både vad gäller undfallenhet mot Kina och senfärdighet

i sitt agerande. Denna kritik må vara berättigad, men illustrerar ett mer djupgående problem om det multilaterala systemets brister på folkhälsoområdet i kombination med avsaknad av internationellt ledarskap under pandemin (för ett exempel på sådan tankegång, se Emmanuel Macron i *Financial Times* 2021). Om vi rör oss från den organisatoriska nivån till en utblick över världens länder är det föga förvånande så att pandemin slår hårdast mot utvecklingsländer med svag statskapacitet; även i det avseendet är frånvaron av multilaterala samarbetsstrukturer tydligt. Båda dessa aspekter pekar mot ett underskott av internationellt ledarskap – som EU skulle kunna fylla mot bakgrund av sin utrikespolitiska profil. EU:s konkreta externa agerande under pandemin pekar i denna riktning. Paradoxalt nog kan den globala krisen alltså komma att utgöra en katalysator för internationellt samarbete på hälsoområdet, och om den politiska viljan finns, har EU med existerande institutioner och resurser goda förutsättningar att ta en ledande roll i denna utveckling.

Samtidigt blir en annan profil allt tydligare vad gäller EU:s internationella aktörskap. Den globala strategins betoning av EU:s egen säkerhet i kombination med dess fokus på resiliens är talande: inom ramen för en alltmer geoekonomiskt präglad global ordning, till del en konsekvens av EU:s eget agerande, definieras säkerhet i relation till EU:s kärnintressen och betydelsen av starka gränser – ”protective security” (Youngs 2020: 5) snarare än tidigare perioders fokus på internationell säkerhet och försök till inflytande genom internationella institutioner. Stormaktskonfrontationen mellan Kina och USA, försämrade transatlantiska relationer, Rysslands aggression och hot mot den europeiska säkerhetsordningen, Arabiska vårens misslyckande och globaliseringens hårdnande tryck är alla faktorer som bidrar till en strategiskt utmanande situation för ett EU, vars utrikespolitik har präglats av en liberal normbaserad logik, på senare år alltmer ifrågasatt. I sin ambition att stärka EU:s ställning i världspolitiken är det således ingen slump att kommissionsordförande von der Leyen vid sitt tillträde 2019 valde att presentera sin kommission som ”the geo-political Commission” (von der Leyen 2019). Som en fortsättning av detta argumenterar EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Josep Borrell, för att EU behöver: “re-learn the language of power and conceive of Europe as a top-tier geostrategic actor” (Borrell 2020).

Frågan är hur förenligt EU:s traditionella och i pandemins spår möjligen utvecklade multilaterala förhållningssätt är med dess geoeconomiska och territoriellt inriktade ansats – och hur det uppfattas i omvärlden. Det är också mot denna bakgrund den begynnande diskussionen om ’strategisk autonomi’ bör förstås. Begreppet aktualiserades av Angela Merkel som ett argument för att européerna bör vara beredda att ta mer ansvar för sin egen säkerhet eftersom den transatlantiska länken kraftfullt försvagats, särskilt under Trumps presidenttid (Merkel 2018); även president Macron har resonerat i liknande banor (för ett sentida exempel, se *Financial Times* 2021). Begreppet har sedermera

visat sig svårt att fylla med konkret politiskt innehåll mot bakgrund av motstridiga viljor i medlemstatskretsen, tidigare känsliga diskussioner om EU:s försvar och säkerhet och konflikter mellan olika politikområden och policyinstrument. Det är i detta sammanhang som coronapandemins implikationer blir betydelsefulla, som en potentiell förstärkning av EU:s realpolitiska förhållningssätt.

Litteraturförteckning

- Bengtsson, Rikard, 2021. "I geokonomin tid", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123 (1).
- Bengtsson, Rikard, kommande. "The European Union's self-conception of its roles in global affairs" i Michael Grossman, Francis Schortgen & Gordon Friedrichs (red.), *National Role Conceptions in a New Millennium: Defining a Place in a Changing World*. London: Routledge.
- Bengtsson, Rikard & Edström, Zigne, 2020. *EU:s hantering av coronakrisen*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Borrell, Josep, 2020. "Embracing Europe's Power", *Project Syndicate*, 2020-02-08, <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>, citerad 2021-03-09.
- Cimmino, Jeffrey, Kroenig, Matthew & Pavel, Barry, 2020. "Taking Stock: Where Are Geopolitics Headed in the COVID-19 Era?", *Atlantic Council Strategy Papers* (June 2020). Washington: Atlantic Council.
- Dagens Nyheter, 2020a. "Finlands krislager kommer till användning i coronatider", 2020-03-15, <https://www.dn.se/nyheter/varlden/finlands-krislager-kommer-till-anvandning-i-coronatider/>, citerad 2021-03-09.
- Dagens Nyheter, 2020b. "Därför finns inga läkemedelslager i coronakrisens Sverige", 2020-03-27, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/darfor-finns-inga-lakemedelslager-i-coronakrisens-sverige/>, citerad 2021-03-09.
- EEAS, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: European External Action Service.
- EEAS, 2021. "Stronger Together Against COVID-19", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76341/coronavirus-news-eu-action-team-europe-support-disinformation-repatriation-and-solidarity_en, citerad 2021-03-08.
- ECFR, 2021. "Responding to the China challenge: The state of play on investment screening in Europe" (Berlin: European Council on Foreign Relations), <https://ecfr.eu/article/responding-to-the-china-challenge-the-state-of-play-on-investment-screening-in-europe/>, citerad 2021-03-08.
- Enemark, Christian, 2009. "Is Pandemic Flu a Security Threat?", *Survival* 51(1), s. 191-214.
- EUObserver, 2020a. "EU ministers urge members to share supplies", 2020-03-09, <https://euobserver.com/coronavirus/147659>, citerad 2021-03-09.
- EUObserver, 2020b. "Germany-Austria spat over anti-virus facemasks", 2020-03-10, <https://euobserver.com/tickers/147680>, citerad 2021-03-09.
- Euractive, 2020. "Romania suspends export of medicines as coronavirus cases reach 47", 2020-03-12, <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/romania-suspends-exports-of-medicines-as-coronavirus-victims-reach-47/>, citerad 2021-03-09.

- Europaparlamentet, 2020. *The geopolitical implications of the Covid-19 pandemic*. Strasbourg: Europaparlamentet.
- Europeiska centralbanken, 2020. "ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme, 18 March 2020", https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020a. "Press Release European Commission 8 April 2020: EU global response to fight pandemic", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_604, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020b. "Press Release European Commission 14 May 2020: EU provides support in Horn of Africa region", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_880, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020c. "Press Release European Commission 8 May 2020: EU sets up a Humanitarian Air Bridge" https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_813, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020d. "Press Release European Commission 29 April 2020: EU reinforces support to address Covid-19 crisis and outlines proposal for post-pandemic recovery", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_777, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020e. "Press Release European Commission 4 May 2020: Coronavirus Global Response: €7.4 billion raised for universal access to vaccines", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2021a. "EU global response to COVID-19", https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2021b. "Coronavirus: Commission approves second contract with Moderna to assure up to additional 300 million doses", 2021-02-17, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_655, citerad 2021-03-09.
- Europeiska rådet, 2020. *Europeiska rådets slutsatser 17 mars 2020*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>, citerad 2021-03-08.
- Europeiska unionens råd, 2020a. "Press Release Council of the EU 22 April 2020: More flexibility for deploying EU budget money", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/22/covid-19-more-flexibility-for-deploying-eu-budget-money/>, citerad 2021-03-09.
- Europeiska unionens råd, 2020b. "Press Release Council of the EU 20 May 2020: Council adopts €3 billion assistance package to support neighbouring partners", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/20/covid-19-council-adopts-3-billion-assistance-package-to-support-neighbouring-partners/>, citerad 2021-03-09.
- 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.
- Financial Times, 2020. "From AI to facial recognition: How China is setting the rules in new tech", 2020-10-07, <https://www.ft.com/content/188d86df-6e82-47eb-a134-2e1e45c777b6>, citerad 2021-03-08.

- Financial Times, 2021. "Emmanuel Macron: 'For me, the key is multilateralism that produces results'", 2021-02-18, <https://www.ft.com/content/d8b9629a-92b1-4e02-92b7-41e9152d56ea>, citerad 2021-03-09.
- Hale, Thomas, Webster, Sam, Petherick, Anna, Phillips, Toby & Kira, Beatriz, 2021. *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, Oxford University, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>, citerad 2021-03-08.
- Heisbourg, Francios, 2020. "From Wuhan to the World: How the Pandemic Will Reshape Geopolitics", *Survival* 62(3), s. 7-24.
- Hudson, Walter M., 2020. "Goeconomic Strategy in the COVID Era", *The American Interest*, <https://www.the-american-interest.com/2020/06/17/geoeconomic-strategy-in-the-covid-era/>, citerad 2021-03-09.
- IMF, 2021. "World Economic Outlook Update, January 2021," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>, citerad 2021-03-08.
- Kennedy, Scott, 2020. "Thunder Out of Congress on China", 2020-09-11, <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/thunder-out-congress-china>, citerad 2021-03-08.
- Lif (De forskande läkemedelsföretagen), 2021. "Kampen mot covid-19, <https://www.lif.se/fokusomraden/i-fokus/kampen-mot-covid-19/>, citerad 2021-03-08.
- Luttwak, Edward, 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest* 20, s. 17-23.
- Merkel, Angela, 2018. "Speech by Chancellor Angela Merkel to the European Parliament 13 November 2018", <https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>, citerad 2021-03-09.
- Oshewolo, Segun & Nwozor, Agaptus, 2020. "COVID-19: Projecting the National Security Dimensions of Pandemics", *Strategic Analysis* 44(3), s. 269-275.
- Peterson, Susan, 2002. "Epidemic disease and national security", *Security Studies* 12(2), s. 43-81.
- Politico, 2020. "How Europe failed the coronavirus test", 2020-04-07, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>, citerad 2021-03-08.
- Pongsudhirak, Thititan, 2020. "Geopolitical headwinds under and beyond COVID-19" (Coronabrief Friederich-Ebert-Stiftung), <https://asia.fes.de/news/geopolitical-headwinds-under-and-beyond-covid-19>, citerad 2021-03-09.
- Regeringen, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Spinney, Laura, 2020. "Coronavirus and the geopolitics of disease", *New Statesman*, 2020-02-19, <https://www.newstatesman.com/politics/health/2020/02/coronavirus-and-geopolitics-disease>, citerad 2021-03-09.
- Statista, 2020. "Which Countries Have Banned Huawei?", <https://www.statista.com/chart/17528/countries-which-have-banned-huawei-products/>, citerad 2021-03-08.
- USA Today, 2020. "Biden proposes 700 billion plan to spur manufacturing, research to create 5 million jobs", <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/elections/2020/07/09/joe-biden-unveils-manufacturing-plan-to-create-5-million-jobs/5403371002/>, citerad 2021-03-08.
- von der Leyen, Ursula, 2019. "Speech by President-elect of the European Commission Ursula von der Leyen to the European Parliament Plenary Session", 2019-11-27, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf, citerad 2021-03-08.

- von der Leyen, Ursula, 2020. "Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European coordinated response to the Covid-19 outbreak European Commission", 2020-03-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_532, citerad 2021-03-09.
- Världsbanken, 2021. "Nowcast of extreme poverty, 2015-2021", <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>, citerad 2021-03-08.
- White House, 2017. *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017), <https://www.hsdl.org/?view&did=806478>, citerad 2021-03-09.
- Youngs, Richard, 2020. "Geopolitics and the Covid-19 pandemic: a distorted turn in EU external relations", *European Policy Analysis* 2020:5. Stockholm: Sieps.
- Zenglein, Max J. & Holzmann, Anna, 2019. *Evolving Made in China 2025: China's industrial policy in the quest for global tech leadership*. Berlin: Mercator institute for China Studies.